



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 23 LUGLIO 2013 N. 126

ATTI ASSEMBLEARI

IX LEGISLATURA

**ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA
ANTIMERIDIANA DEL 23 LUGLIO 2013, N. 126**

PRESIEDE IL PRESIDENTE VITTORIANO SOLAZZI

Consiglieri segretari Moreno Pieroni e Franca Romagnoli

Assiste il Segretario dell'Assemblea legislativa dott.ssa Paola Santoncini.

Alle ore 10,55, nella sala assembleare di via Tiziano n. 44, ad Ancona, il Presidente dichiara aperta la seduta dell'Assemblea legislativa regionale.

OMISSIS

Il Presidente passa alla trattazione del punto iscritto all'ordine del giorno che reca:

- **RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE ASSEMBLEARE N. 21, concernente: "Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di "Allarme rapido - Early Warning" ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea - Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di regolamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti - COM 2013/296 - COD 2013/157".**

Il Presidente, dopo aver dato la parola al relatore consigliere Cardogna, comunica che in merito all'argomento trattato è stata presentata ed acquisita agli atti una proposta di risoluzione a firma del consigliere Cardogna (in qualità di Presidente della VI Commissione) e la pone in votazione. **L'Assemblea legislativa approva la risoluzione, nel testo che segue:**



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 23 LUGLIO 2013 N. 126

“L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

VISTI

la legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) e, in particolare, l'art. 8, comma 3 (Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), l'art. 9, comma 2 (Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea) e 24 (Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea);

la legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie, che disciplina l'istituto della partecipazione della Regione Marche alla formazione del diritto dell'Unione europea;

l'art. 12 del trattato sull'Unione europea, che riconosce il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione;

il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplina la procedura di “*early warning*”, in base alla quale le istituzioni dell'Unione europea trasmettono una proposta di atto normativo da essi adottata ai Parlamenti nazionali, in modo tale che questi possano valutare, nel termine di otto settimane, se la proposta medesima è conforme al principio di sussidiarietà;

l'art. 6 del Protocollo sopra richiamato, che prevede espressamente il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà;

la propria Risoluzione sul rafforzamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla partecipazione al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e alla applicazione del principio di sussidiarietà enunciato nel protocollo n. II allegato al Trattato di Lisbona, approvata l'8 giugno 2010;

la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti COM 2013/296 – COND 2013/157

PREMESSO

che il principio di sussidiarietà, enunciato dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, è lo strumento che garantisce il corretto esercizio delle competenze attribuite all'Unione e agli Stati membri, stabilendo, in particolare, che “*nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*”;



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 23 LUGLIO 2013 N. 126

che la partecipazione da parte delle Assemblee legislative regionali alla formazione del diritto dell'Unione europea costituisce un significativo esempio di applicazione in concreto del principio di sussidiarietà e di esercizio di *governance multilivello*;

VALUTATA

la rilevanza della proposta di atto legislativo europeo oggetto della presente Risoluzione in ordine all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'art. 5 del trattato UE, con particolare riguardo al ruolo che i porti assumono nello sviluppo di forme di trasporto a minore impatto ambientale rispetto al trasporto su strada e ai potenziali effetti economici positivi che potrebbero originarsi da una maggiore concorrenza nel settore dei servizi portuali, con contestuale aumento della appetibilità degli stessi sia per quanto riguarda il traffico merci che quello passeggeri;

il ruolo di assoluta importanza rivestito dal porto della città di Ancona, inserito tra quelli di rilievo europeo in quanto "nodo" della rete transeuropea dei trasporti, ruolo che acquisterebbe un ulteriore rilievo laddove la Regione Marche divenisse territorio centrale delle relazioni economiche e sociali della costituenda macroregione Adriatico-Ionica, la cui istituzione dovrebbe aver luogo nel 2014 in coincidenza con il semestre italiano di Presidenza dell'Unione europea;

formula la seguenti osservazioni

Premessa

La politica europea in materia di porti contribuisce ad implementare una serie di obiettivi propri del processo di integrazione e di realizzazione del mercato interno, in primo luogo quello della realizzazione di una vera rete europea dei trasporti che sia in grado di sostenere al meglio il traffico commerciale e dei passeggeri, sia sul territorio dell'Unione che sotto il profilo degli scambi con il resto del mondo. Per queste ragioni, la Commissione ha focalizzato la propria attenzione su alcuni aspetti prioritari, rappresentati dall'uso dei fondi europei a sostegno delle infrastrutture portuali, dalla necessità di semplificare e armonizzare la disciplina relativa alle c.d. relazioni finanziarie tra gli Stati membri e i soggetti che gestiscono le attività c.d. portuali, fino alla questione ambientale.

Quanto all'uso dei fondi strutturali a sostegno delle infrastrutture portuali, nel 2012 la Corte dei Conti europea ha constatato il ridotto valore aggiunto delle risorse europee nel caso in cui queste infrastrutture non diventano nodi intermodali collegati alle reti di trasporto transeuropee, nazionali o regionali¹.

Quanto ai servizi portuali, la riflessione proposta dalla Commissione europea è basata sul fatto che una maggiore apertura alla concorrenza e, soprattutto, condizioni simili rendono l'accesso ai porti più appetibile e costituiscono un fattore di scelta dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda il traffico merci che il traffico passeggeri.

Pertanto, appare corretta la posizione della Commissione europea circa il fatto che anche nel settore della fornitura di servizi portuali siano osservati i principi generali in materia di accesso al

¹ Comunicazione della Commissione del 23 maggio 2013 avente ad oggetto: Porti, un motore per la ricerca, COM 2013, 295 final.



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 23 LUGLIO 2013 N. 126

mercato in condizioni non discriminatorie ed eque per tutti i soggetti potenzialmente interessati. Resta salva l'ipotesi in cui sia giustificata una limitazione del numero dei soggetti che offrono servizi portuali, dal momento che in questo caso la scelta del fornitore avviene in base ad una procedura aperta, trasparente e non discriminatoria.

Secondo la Commissione la proposta di regolamento non dovrebbe applicarsi ai servizi di movimentazione merci e ai servizi passeggeri, in quanto *“si tratta di servizi che sono spesso organizzati mediante l'aggiudicazione di contratti che rientrano nel campo di applicazione della futura direttiva sull'aggiudicazione di contratti di concessione”* (cfr. pagine 7-8 della proposta regolamento)

Questione connessa con lo sviluppo e con la trasformazione della portualità è quella delle infrastrutture portuali, che rendono necessari nuovi investimenti, riguardanti, solo per fare qualche esempio, l'ampliamento degli ormeggi, delle banchine, delle chiuse, l'aumento della profondità dei fondali, nuove configurazioni che rendano possibile l'approdo di navi più grandi.

E' di tutta evidenza che la questione degli investimenti richiama quella delle risorse impiegate: se si tratta, come normalmente avviene, anche di risorse pubbliche, occorre domandarsi se e in che misura si è di fronte ad un aiuto di Stato, verificando, conseguentemente, quale normativa europea applicare.

Da questo punto di vista, l'impostazione della Commissione europea circa l'opportunità di chiarire il tipo di relazione finanziaria esistente tra Stato membro e soggetto gestore del porto appare condivisibile, anche se occorre sottolineare che la natura giuridica del medesimo soggetto gestore può variare da ordinamento ad ordinamento.

Sul rispetto del principio di sussidiarietà

Sulla base delle considerazioni svolte in premessa, si ritiene che la proposta di regolamento rispetti il principio di sussidiarietà, tenuto conto della opportunità di porre in essere regole comuni sul funzionamento del mercato dei servizi portuali e sulla trasparenza delle relazioni finanziarie tra Stato membro e soggetto gestore del porto, al fine di accrescere la concorrenza nel settore, ridurre le tariffe, migliorare l'offerta e la qualità dei servizi. Si esprime tuttavia qualche riserva rispetto alla corretta individuazione dei servizi portuali effettuata all'art. 1, in quanto si tratta di attività cui l'ordinamento giuridico italiano attribuisce la natura di servizi di interesse generale. Inoltre, appare opportuno che la nuova normativa europea non si sostituisca a quella nazionale in ordine alla natura giuridica dei soggetti preposti alla gestione dei porti.

Sotto il profilo dello strumento giuridico proposto, la scelta del regolamento appare conforme con il principio di proporzionalità, in quanto garantisce una più omogenea applicazione nell'ordinamento degli Stati membri.

Nel merito

Le considerazioni di merito riguardano, per l'essenziale, l'impatto della nuova normativa europea proposta dalla Commissione con le norme dell'ordinamento italiano che disciplinano il settore dei porti, come di seguito meglio specificato:



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 23 LUGLIO 2013 N. 126

A) quanto ai c.d. servizi portuali (art. 1 della proposta)

L'art. 1 disciplina l'ambito di applicazione del regolamento, stabilendo, in particolare, le categorie di servizi portuali. Tra questi vi sono "servizi" che la normativa italiana qualifica piuttosto come "opere pubbliche", la cui realizzazione è soggetta alla disciplina sugli appalti, come nel caso del c.d. servizio di "dragaggio".

Molte delle attività prese in esame dal medesimo articolo 1 continuano ad avere nell'ordinamento italiano la natura di servizi di interesse generale; pertanto, si ritiene necessario che la nuova normativa europea faccia comunque salvi i diversi inquadramenti giuridici propri di ciascun Stato membro in relazione a quelle attività riconducibili ai servizi di interesse generale.

B) quanto alle definizioni (articolo 2 della proposta)

L'articolo 2 della proposta contiene alcune definizioni; in particolare, il numero 5 definisce l'ente di gestione del porto "qualsiasi organismo pubblico o privato al quale la normativa nazionale affida, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire infrastrutture portuali e coordinare, e se del caso, controllare le attività degli operatori presenti in un dato porto". Si tratta di una definizione piuttosto ampia che sembra comprendere anche quei soggetti che svolgono attività propriamente economiche e che, in particolare, offrono servizi nei porti. A tal proposito, sarebbe opportuno precisare che questa definizione fa salva la facoltà degli Stati membri di prevedere nella propria legislazione nazionale il divieto per questi enti di esercitare attività economiche.

Altre considerazioni riguardano le definizioni contenute al numero 9 - Diritti d'uso di una infrastruttura portuale - che nell'ordinamento italiano sono riconducibili alla normativa di natura tributaria, al numero 11 - Diritti per i servizi portuali - che si riferiscono invece alla c.d. tariffa, intesa come contropartita economica che remunera il costo del servizio prestato. Sarebbe necessaria maggiore chiarezza anche per quanto riguarda la definizione contenuta al numero 12 - contratto di servizio portuale - che nell'ordinamento italiano fa riferimento all'istituto della concessione. Pertanto si esprime l'auspicio che sia attentamente valutato l'impatto di queste definizioni con il corrispondente inquadramento giuridico nazionale.

C) quanto alla disciplina della c.d. trasparenza finanziaria (articolo 12 della proposta)

La legge n. 84/1994 attribuisce alle Autorità portuali l'esercizio delle "funzioni pubbliche di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali"; le Autorità portuali hanno inoltre "poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ..." (art. 6, comma 1, lett. a) legge n. 84/1994. Date queste funzioni, le Autorità portuali italiane hanno personalità giuridica di diritto pubblico, sono soggette all'attività di vigilanza del Ministero dei trasporti e al controllo della gestione finanziaria da parte della Corte dei Conti. La legge n. 84/1994 precisa inoltre che le autorità portuali non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, ad operazione portuali ed attività ad esse connesse. Pertanto, è di tutta evidenza che la normativa italiana ha inteso strutturare le Autorità portuali in quanto soggetti che esercitano pubblici poteri e non attività di natura economica.



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 23 LUGLIO 2013 N. 126

Pur comprendendo l'impostazione proposta dalla Commissione europea in merito alla necessità di disciplinare in modo dettagliato le relazioni finanziarie tra autorità pubbliche ed enti di gestione dei porti che ricevono finanziamenti pubblici, si reputa indispensabile, proprio al fine di garantire il pieno rispetto del principio di sussidiarietà, che il medesimo articolo precisi che la disciplina sulle relazioni finanziarie non pregiudica in alcun modo la natura giuridica degli enti di gestione dei porti propria di ciascun Stato membro, specificando inoltre che resta salvo l'esercizio di pubbliche funzioni e competenze attribuite ai medesimi enti sulla base della legislazione nazionale".

IL PRESIDENTE

Vittoriano Solazzi

I CONSIGLIERI SEGRETARI

Moreno Pieroni

Franca Romagnoli

Le osservazioni contenute nella presente risoluzione, che ne costituiscono parte integrante, sono inviate:

- alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché alle relative Commissioni di merito e competenti in materia di affari europei, al fine dell'espressione del parere secondo quanto previsto dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea e per ciò che riguarda il c.d. dialogo politico;
- al Presidente della Commissione europea;
- alla rete per la sussidiarietà del Comitato delle Regioni;
- al Ministro per gli affari europei;
- al Ministro per la coesione territoriale;
- al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, affinché abbia la massima diffusione tra le Assemblee legislative regionali e delle Province autonome.