



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Doriano Ricciutelli,
Alessandra De Nardo,
Nicola Ridolfi, Greta Tellarini.

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002

SOMMARIO

- La riforma della politica europea dei porti p.2
di Doriano Ricciutelli
- Il controllo delle frontiere marittime esterne
dell'Unione Europea. Spunti di riflessione sulla recente
riforma normativa p.7
di Doriano Ricciutelli
- La *Maritime Labour Convention 2006*
è stata ratificata dall'Italia p.12
di Alessandra De Nardo
- Analysis of the balance between fishing capacity
and fishing opportunities: an important issue for European Union p.16
di Alessandra De Nardo
- Osservatorio legislativo p.18
a cura di Alessandra De Nardo
- Rassegna giurisprudenziale p.26
a cura di Nicola Ridolfi
- Materiali p.30
a cura di Greta Tellarini



La riforma della politica europea dei porti

di Dorianò Ricciutelli

Nel panorama della più recente produzione legislativa dedicata al settore dei trasporti è facilmente ancora una volta avvertibile lo spirito riformatore, che appare da sempre contraddistinguere gli indirizzi programmatici delle istituzioni dell'UE - nell'avvio di specifiche iniziative atte a migliorare la funzionalità dei porti. In seno a tale comparto, difatti, si sono appalesate alcune serie criticità allorché la Commissione, utilizzando "misure morbide" e "strumenti orizzontali" della Comunicazione sulla politica europea portuale adottata nel 2007¹, ha inteso privilegiare un approccio dimostratosi nel medio periodo non più confacente, in termini di sostenibilità, alle attuali esigenze tanto di finanza pubblica quanto della domanda di mercato. Si aggiunga che l'incessante ed esponenziale evoluzione del campo marittimo ha innegabilmente reso le attuali infrastrutture oramai obsolete accentuando, sul piano delle responsabilità dei competenti organi comunitari, la necessità di un rapido adeguamento e l'assoluta urgenza non di un semplice *restyling*, ma di una incisiva riforma dell'intero contesto normativo di riferimento. In realtà - è appena il caso di annotare - le maggiori dimensioni delle flotte, i più severi requisiti obbligatori correlati alla *performance* ambientale², il rafforzamento dell'industria "crociera" ed il significativo sviluppo di nuove fonti alternative presenti sul territorio costituiscono solo alcuni dei cambiamenti profondamente incidenti sull'operatività portuale in quest'ultimo lustro. Senonché, la Commissione stessa nella prospettiva di innalzare il livello qualitativo dei servizi ha provveduto ad emanare il 23 maggio 2013 la Comunicazione "Porti: un motore per la crescita"³, che rivisita la *European Port Policy* coinvolgendo le principali questioni riferibili alla rete transeuropea TEN-T.

È utile preliminarmente chiarire che il suddetto atto comunitario, compendiato nella *brochure* del 17 gennaio 2014 dedicata ai "Ports 2030"⁴, mira a supportare, in parallelo, la proposta del regolamento che istituisce un quadro giuridico per "l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria" strettamente legato alla disciplina introdotta dal Libro bianco dei trasporti del 2011⁵, al *Single Market Act II*⁶, alle *guidelines* della predetta rete TEN-T e, *lato sensu*, al corrispondente meccanismo finanziario (CEF), *Connetting Europe Facility*⁷. Con riguardo, poi, alla bozza di regolamento della citata CEF, è bene rammentare che il Consiglio Trasporti, Energia e Telecomunicazioni dell'UE, in occasione della riunione del 10 giugno 2013 (doc. 10457/2013 del 6/7 giugno 2013) ha preso atto degli esiti dei lavori riassunti nel

1 COM(2007)616.

2 Vedi COM(2013)17 e COM(2013)18; "Clean Power for Transport initiative" e la proposta di Direttiva "on the deployment of alternative fuels infrastructure".

3 COM(2013) 295 final.

4 European Commission "Gateways for the Trans European transport Network".

5 COM(2013)296 final del 23.05.2013; COM(2011)144 final.

6 COM(2012) 573 final del 3.10.2012.

7 COM(2011)650; COM(2011)665, che istituisce il "meccanismo per collegare l'Europa"(CEF); vedi anche "Strategia UE 2020".





progress report (doc. 10060/13 del 31 maggio 2013) ed il “trilogo” ha raggiunto un apposito accordo politico il 27 giugno 2013 (rif. 20130624IPR14330 del PE-Energia/Trasporti). Vale la pena di osservare - stando all’enunciato della Comunicazione - che la consistente trasformazione degli assetti portuali dipende anche da fattori, non affatto secondari, connessi alla sicurezza pubblica, atteso che gli scali marittimi vengono obiettivamente riconosciuti come “infrastrutture critiche”, *par excellence*, specie in ragione della loro vulnerabile esposizione ai traffici criminali transnazionali di stupefacenti, armi, merci contraffatte e materiali CBRN. Infatti, ad un attento esame del testo traspare anche la vasta problematica della *security*, richiamata dalla Direttiva 65/05/CE e dal Regolamento 725/04/CE, che secondo le puntuali indicazioni della Commissione dovrebbe essere “affrontata costantemente in modo appropriato” - in un’ottica di salvaguardia dell’interesse pubblico e di prevenzione - monitorando oculatamente l’applicazione degli *standard* comunitari tramite le ispezioni presso i porti dell’UE stabilite dal Regolamento 324/08/CE. Orbene, sul terreno della pianificazione degli interventi viene presentato, in concreto, un pacchetto di otto azioni strategiche, suscettive giustappunto di realizzare *ex novo* un uniforme modello portuale e, nello specifico, comprendenti precise misure indirizzate alla risoluzione dei grandi temi del campo marittimo, *e.g.* dalla *governance* dei corridoi ai principi che presiedono alla coerenza degli investimenti⁸, dal controllo delle concessioni dei terminali alla semplificazione burocratica dei porti. Relativamente a quest’ultimo obiettivo, si dovranno, beninteso, finalizzare dapprima le molteplici progettualità europee già riservate allo scopo quali, *inter alia*, la “Cintura blu”⁹ di cui alla Comunicazione dell’8 luglio 2013¹⁰, l’attuazione armonizzata e coordinata della menzionata “Direttiva 2010/65/UE”, nonché il consolidamento dell’*“e-maritime”* e dell’*“e-freight”* per facilitare lo scambio delle informazioni elettroniche specie nella logica del porto inteso come piattaforma multimodale. In tale cornice, la Commissione procederà quindi ad aggiornare l’impianto normativo delle procedure sugli “aiuti di Stato”, risolvendo la *vexata questio* concernente la pertinente nozione conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, e a promuovere, secondo il disposto degli articoli 151 e 154 del TFUE, il “Dialogo Sociale” nel settore portuale attraverso il sostegno al “comitato” istituito *ad hoc* il 19 giugno 2013, la cui attività sarà monitorata entro il 2016 (rif. IP/13/562).

Nel novero degli impegni finora assunti, il citato organismo comunitario è chiamato, entro breve termine, ad affrontare le questioni nodali concernenti risorse umane, salute, formazione, qualificazione dei porti e, *last but not least*, a fissare nuove regole sulla tariffazione in linea con le differenti prestazioni di natura ambientale¹¹. In proposito, sembra particolarmente apprezzabile l’intento della Commissione di avviare due progetti, iscritti nel 7°

8 Si veda il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020COM(2011)500.

9 Si veda “*The Italian Maritime Journal*”, Luglio/Settembre 2012, n.3, Anno XI, pag. 6 ss.

10 COM(2013)510 *final*.

11 Si veda la modulazione basata sull’indice ambientale della navigazione marittima, sulla certificazione *Green Award* e su sconti connessi alle emissioni Nox/Sox o tramite l’imposizione di diritti sullo zolfo; vedi anche a proposito delle buone prassi la Guida Verde ESPO.





Programma Quadro di ricerca e sviluppo per i trasporti, rivolti specificamente all'esame dei suddetti punti salienti d'interesse, mediante la raccolta di una "serie di indicatori europei generici" sulle prestazioni portuali¹². Fin qua accennati i contenuti della comunicazione, nel prosieguo della nostra disamina ci limitiamo a svolgere un ultimo ordine di considerazioni sulla correlata proposta di regolamento. Intanto, rileva la scelta sul tipo di strumento legislativo, l'unico funzionalmente idoneo ad assicurare un'applicazione uniforme, armonizzata e vincolante da parte degli Stati membri e dei singoli destinatari delle disposizioni che introducono la novellata *policy* portuale nell'Unione. Ma vi è di più. In effetti, l'anzidetta opzione risulta peraltro obbligata ove si consideri che tale tipo provvedimento non può non concordare appunto sotto il profilo formale, con il collegato regolamento sugli "orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto" (*infra*, nota 7), di cui inscindibilmente punta a condividere la comune disciplina dei (319) maggiori porti UE. Quanto alla genesi della proposta in argomento, si deve segnalare che l'*iter* dei lavori preparatori è stato caratterizzato dal decisivo apporto di diverse componenti sinergiche; ci si riferisce, per un verso, ai risultati ottenuti da un'ampia consultazione pubblica¹³ e, per l'altro, ai riscontri dell'apposito studio valutativo d'impatto che hanno consentito di evidenziare gli obiettivi preminenti da conseguire fra i quali, *in primis*, la modernizzazione dell'infrastruttura esistente per la conseguente creazione delle condizioni attrattive degli investimenti verso i predetti porti (TEN-T). Va detto, altresì, che sulla scorta proprio della succitata valutazione s'è profilata ben ravvisabile l'intera gamma dei potenziali benefici della riforma di cui si discute quali, segnatamente, il risparmio complessivo sui costi, lo sviluppo dei trasporti marittimi di corto raggio, la riduzione del congestionamento delle arterie stradali e l'incremento del numero dei posti di lavoro.

A ben guardare, ferme restando le risultanze di alcune direttive di prossima emanazione¹⁴, la proposta riflette l'ambizioso tentativo di codificare, sia pur parzialmente, la liberalizzazione (controllata) della prestazione di servizi nei porti marittimi, grazie ad un equilibrato meccanismo di limitazioni per l'"Accesso al mercato", nonché lo sforzo per allineare il settore *de quo* alle altre modalità di trasporto. Su questo versante l'articolato presenta, invero, norme ad effetto restrittivo come - esemplificando - quelle (paradigmatiche) riguardanti la selezione dei "prestatori di servizio", i "requisiti minimi" e l'"affidamento delle forniture", l'imposizione degli "obblighi di servizio pubblico" nel rispetto delle prerogative di tutela sociale dei lavoratori e, da ultimo, l'istituzionalizzazione della figura dell'"operatore interno". Sul fronte delle tematiche trattate nel capitolo intitolato la "Trasparenza finanziaria e autonomia", possiamo distinguere come la *novella*, da un lato, muova verso una politica portuale ferma-

¹² Si veda il Programma Quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020" definitivo che ha sostituito il PQ7 e al riguardo si richiama la Risoluzione del Parlamento Europeo del 21.11.2013 sulla proposta di regolamento relativa (COM(2011)0809-C7-0466/2011_2011/401COD).

¹³ Si vedano i lavori della DG MOVE: conferenza del 25 e 26 settembre 2012 a Bruxelles su "European Port Policy Review" ed audizione del 18 gennaio 2013.

¹⁴ COM(2011)897 *final*; COM(2011)0895 *final* e COM(2011)0896 *final*.





mente orientata, *tout court*, ad evitare la “distorsione del mercato” garantendo condizioni eque nel campo della “concorrenza” ed eliminando ogni possibile forma discriminatoria e, dall’altro, per lo più inclini ad introdurre un sistema mirato a identificare le risorse pubbliche erogate in favore dei porti. Quanto all’effettività dei controlli sulla tracciabilità delle operazioni finanziarie - un vero *punctum dolens* - si prospetta il ricorso all’istituzione di un “organismo indipendente di vigilanza”, con funzioni di supervisione generale sull’attuazione del regolamento e poteri di deliberazione “vincolante”, fatti salvi i rimedi giurisdizionali. Oltretutto, sembrano non mancare al disegno normativo della Commissione forme (inedite) di fattiva collaborazione tra soggetti pubblici e *stakeholder* con riferimento alla costituzione, da parte degli enti di gestione, dei “comitati consultivi di utenti del porto”, ovvero sia il *pool* composto dai rappresentanti degli operatori di navi, dai proprietari dei carichi e da altri soggetti qualificati, che offriranno il proficuo contributo di *expertise* sui diritti d’uso delle infrastrutture. Inoltre, riteniamo degna di menzione la previsione di coinvolgere nel processo decisionale le “parti interessate” che potranno essere interpellate regolarmente dal gestore sul coordinamento delle attività nelle aree portuali, sull’efficienza delle procedure amministrative e sul miglioramento dei collegamenti con l’entroterra, particolarmente della rete ferroviaria e delle vie navigabili interne. In merito, poi, al confronto interistituzionale che connota il percorso legislativo dell’atto in parola, è bene soffermarci un attimo sull’attività esercitata nel Parlamento Europeo dalla Commissione Trasporti e Turismo (PE521.596v01-00 del 4 dicembre 2013), grazie anche al contributo della Commissione Occupazione e Affari Sociali (AD\1014951EN.doc. del 9 gennaio 2014), nonché del Comitato delle Regioni (CDR3610/2013) e del Comitato Economico e Sociale Europeo (CES4030/2013).

In particolare, presso la predetta Commissione TTE, assistita dal relatore Knut Fleckenstein (S&D; DE), il 18 marzo 2014 si è tenuto il dibattito *in agenda* finalizzato allo scambio di opinioni sullo stato di avanzamento del documento (TRAN/7/12830) nel corso del quale, visti i ristretti tempi a disposizione, si è potuto prendere meramente atto dell’ineludibile rinvio all’ottava legislatura della prevista votazione. Alla stregua delle citate premesse e prevedendo, *rebus sic stantibus*, la forte incidenza della prossima *policy* europea sulle legislazioni degli Stati membri¹⁵, siamo convinti che, a livello nazionale, si debba tempestivamente intervenire modificando gli atti di indirizzo delle priorità politiche del competente Ministero per gli adattamenti coerenti con il nuovo regime¹⁶. Preme, altresì, segnalare l’impellenza di concludere l’attuale percorso atto a emendare la legge 84/94 sul “riordino della legislazione in materia portuale” (*e.g.* DDL 120 e DDL 370 discussi in Senato il 22 gennaio 2014) - oggetto di revisione anche nelle precorse legislature - a meno di non ritenere, *per absurdum*, sostenibile l’ipotesi della relativa persistente vigenza fino al 1° luglio 2015, termine di decorrenza

15 Si veda il Parere del CESE del 12.11.2013 (2013-/C 327/19), ove in particolare non si condivide il ricorso ad un organismo indipendente e talune disposizioni circa modalità e tempi delle valutazioni previsti dalla bozza di regolamento; vedi anche art. 46, comma 2, del Decreto “Salva Italia” (D.L. 201/2011) sui “Collegamenti infrastrutturali e logistica portuale”.

16 Si veda l’atto di indirizzo per il 2014 del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture del 22 aprile 2013.



per l'applicazione del regolamento comunitario in argomento¹⁷. A margine delle riflessioni che precedono occorre valutare, sin d'ora, anche il ruolo che verrà svolto, *in subjecta materia*, non soltanto dalle autorità portuali e il relativo rapporto con quelle marittime ma anche dall'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti¹⁸, con particolare riguardo all'efficienza produttiva, al contenimento dei costi per enti, imprese e consumatori ed alla definizione delle tariffe. Ebbene, in seguito alle "Raccomandazioni" della Commissione sul "Programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia" del 29 maggio 2013¹⁹ e alle formulazioni espresse dal Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea, nominato dal Presidente della Repubblica il 31 marzo 2013, si è potuta acclarare l'imprescindibile esigenza di rendere quanto prima esecutive le funzioni della predetta autorità. Sicchè, il Consiglio dei Ministri il 12 luglio 2013²⁰ ha dato debitamente corso alle procedure per la nomina del presidente e dei due componenti, in sostanza *l'incipit* (tardivo) del processo di implementazione nell'ordinamento interno della citata *Authority* che ha ottenuto la sede in un immobile di proprietà pubblica nella città di Torino, ove il primo Consiglio si è insediato il 13 settembre 2013²¹. Per concludere sul tema riteniamo che, nella prospettiva di un'auspicata crescita economica del Paese, si possa plausibilmente definire un *framework* normativo chiaro ed omogeneo sulla portualità, concepita secondo una visione sistemica ed integrativa rispetto all'impianto riformatore comunitario, per fronteggiare in modo più energico le nuove sfide che attendono il trasporto marittimo in vista della completa realizzazione del mercato unico europeo²².

17 Si veda l'Atto del Senato n. 370 (discussione del 30.1.2014 in VIII Commissione Permanente) e "Decreto del Fare", ex Legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del D.L.21/6/2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, art. 22 "Misure per l'aumento della produttività dei porti".

18 Istituita con Legge 24 marzo 2012, n. 27, di conversione con modificazioni del D.L. 24/1/2012, n.1 (DL Liberalizzazioni) (art.37).

19 COM(2013)362 *final*.

20 Consiglio dei Ministri n.14; vedi nota Governo italiano-Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20.12.2013 sulla pubblicazione gli avvisi di selezione per dirigenti, funzionari ed operativi (riservati al personale della P.A.) dell'Autorità.

21 Si veda la nota sub (17) dell'art. 25 *bis* del "Decreto del Fare": modifica all'art. 37 del (citato) D.L. 6 dicembre 2011, n.201.

22 Si veda la Conferenza Stato-Regioni del 7.11.2013.

