

# COMMISSIONI RIUNITE

## VI (Finanze) e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

### S O M M A R I O

#### RISOLUZIONI:

- 7-00399 Gariglio: Procedura avviata dalla Commissione europea sul trattamento fiscale delle Autorità di sistema portuale.
- 7-00400 Paita: Procedura avviata dalla Commissione europea sul trattamento fiscale delle Autorità di sistema portuale (*Discussione congiunta e rinvio*) ..... 37

#### RISOLUZIONI

*Mercoledì 12 febbraio 2020. — Presidenza del presidente della IX Commissione, Alessandro MORELLI. — Interviene il sottosegretario di Stato per le infrastrutture e i trasporti, Roberto Traversi.*

#### La seduta comincia alle 14.20.

**7-00399 Gariglio: Procedura avviata dalla Commissione europea sul trattamento fiscale delle Autorità di sistema portuale.**

**7-00400 Paita: Procedura avviata dalla Commissione europea sul trattamento fiscale delle Autorità di sistema portuale.**

*(Discussione congiunta e rinvio).*

Le Commissioni iniziano la discussione congiunta delle risoluzioni.

Davide GARIGLIO (PD) illustra la risoluzione a sua prima firma, riguardante le osservazioni prodotte dalla Commissione Europea avente ad oggetto l'aiuto di Stato S.A. 38399 (2018/E) – Tassazione dei porti in Italia su esenzione Autorità di

Sistema Portuale dall'imposta sul reddito delle società.

Nel rinviare al testo della risoluzione, svolge alcune considerazioni miranti a confutare le osservazioni della Commissione UE affinché la stessa voglia riconsiderare gli orientamenti assunti.

Al riguardo sottolinea preliminarmente che il Trattato di funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che i Trattati lasciano « del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati Membri », di fatto legittimando l'assetto organizzativo dei porti del nostro Paese, al pari di quelli esistenti negli altri Paesi dell'Unione europea.

Osserva quindi come nessuno possa imporre alla Francia, alla Germania o all'Olanda di assumere il regime di proprietà esistente in Italia o in Belgio. Analogamente nessuno può imporre all'Italia di assumere il regime di proprietà della Spagna, dell'Olanda o del Belgio.

Ricorda che in Italia i beni pubblici rientrano nella categoria giuridica della « proprietà pubblica » menzionata dall'articolo 42 della Costituzione e sono i beni di cui si avvalgono le pubbliche amministrazioni per realizzare i propri fini isti-

tuzionali e, per questo motivo, sono sottoposti a un regime giuridico peculiare.

In particolare, il patrimonio pubblico si distingue in beni demaniali e beni patrimoniali.

Evidenzia, al riguardo che l'articolo 822 del codice civile contiene un'elencazione tassativa dei beni demaniali, distinguendoli in beni demaniali « necessari » – che per qualità intrinseche, possono appartenere solo allo Stato o agli enti territoriali – e in beni demaniali « eventuali o accidentali », che possono essere di proprietà privata ma che, se appartengono a un ente territoriale, entrano a far parte del demanio.

Il demanio marittimo – di cui fanno parte, ai sensi dell'articolo 822 del codice civile e degli articoli 28 e seguenti del codice della navigazione, il lido del mare, la spiaggia, i porti e le rade, le lagune vive e morte, i canali utilizzabili per uso pubblico marittimo e infine le pertinenze del demanio marittimo – rientra tra i beni demaniali « necessari ».

Il codice civile disciplina il regime giuridico dei beni demaniali in maniera differente rispetto a quello dei beni di proprietà privata.

In particolare, ai sensi dell'articolo 823 del codice civile, i beni demaniali « sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano ». Ne consegue che tali beni non possono formare oggetto di negozi traslativi o costitutivi di diritti reali, di diritti in favore di terzi, non sono sottoponibili a procedure civilistiche di espropriazione coattiva e non possono formare oggetto di usucapione.

Gli unici rapporti giuridici che possono costituirsi con soggetti privati presuppongono in Italia il ricorso allo strumento della concessione.

La pubblica amministrazione mantiene sul concessionario significativi poteri di indirizzo, controllo e vigilanza. A fronte di tali poteri di controllo, corrisponde un potere sostitutivo da parte della pubblica amministrazione, che può esercitare per garantire il pieno soddisfacimento dell'in-

teresse pubblico all'esercizio dell'attività concessa, oltre alla facoltà sanzionatoria, in caso di inadempienze da parte del concessionario.

Coerentemente a tale impianto normativo, la disciplina del settore portuale, contenuta nella legge n. 84 del 1994, dispone che le autorità di sistema portuale, assegnano, ai sensi dell'articolo 18, alle imprese l'utilizzazione degli spazi portuali in quanto funzionale allo svolgimento di funzioni pubblicistiche attinenti alle attività marittime e portuali e alla loro realizzazione e non già al perseguimento dell'interesse economico derivante dai relativi ricavi.

Ritiene, pertanto, che non sia rinvenibile, nella disciplina contenuta nella richiamata legge n. 84 l'esercizio di attività economica da parte delle autorità di sistema portuale, dovendosi ritenere corretta l'esenzione di quest'ultime dall'imposta sul reddito delle società.

Nel contesto normativo sopra delineato, l'obiettivo della massima redditività degli spazi portuali dell'ente portuale deve, quindi, necessariamente soggiacere rispetto al perseguimento del superiore interesse pubblico oggetto della concessione.

In considerazione di quanto esposto, ritiene non sia possibile assimilare i canoni concessori delle autorità di sistema portuale a rendite di attività di locazione, come avviene nei Paesi, che, per effetto del diverso modello di *governance* di tipo Landlord hanseatico, puntano esclusivamente alla massima redditività economica degli spazi portuali di proprietà.

Nel caso di specie, invece, si tratta, di vere e proprie tasse funzionali all'esercizio delle funzioni pubblicistiche cui l'autorità di sistema portuale è preposta.

Evidenzia come altro elemento da considerare sia il fatto che il legislatore italiano ha mantenuto una netta separazione tra attività di regolazione e accesso alle attività di impresa portuale ed alle relative aree demaniali, da una parte ed esercizio delle suddette attività economiche dall'altra, in sintonia con la giurisprudenza della Corte di Giustizia e con il principio di sussidiarietà orizzontale. Tale puntuale e

inequivoca separazione si rinviene nel comma 11 dell'articolo 6 della citata legge n. 84 del 1994, che vieta alle autorità di sistema portuale lo svolgimento – direttamente o tramite società partecipate – delle operazioni portuali (carico/scarico, trasbordo, deposito, movimentazione, ecc.) e delle attività ad esse connesse. Inoltre le autorità di sistema portuale non svolgono né possono svolgere i servizi tecnico-nautici, cioè pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, che sono disciplinati dall'articolo 14 della medesima legge e da norme del codice della navigazione e del regolamento al codice della navigazione, né eseguono rifornimenti di carburanti alle navi ovvero altre forniture navali e neppure la raccolta di rifiuti. Questi enti assicurano, nell'esclusivo interesse pubblico, l'accesso non discriminatorio ai mercati delle operazioni e servizi portuali da parte di una pluralità di imprese, in regime di libera concorrenza tra loro e nel contempo assicurano trasparenza e imparzialità di amministrazione dei beni demaniali dello Stato. Conseguentemente le autorità di sistema portuale non sono soggette alle imposte sulle società, sia perché esse non sono società o imprese, sia perché, su un piano più sostanziale, le funzioni e attività poste in essere da tali soggetti sono quelle di una amministrazione dello Stato, legate da un rapporto organico con quest'ultimo.

Al riguardo osserva che nei porti italiani non sede di autorità di sistema portuale le medesime funzioni « statali » vengono svolte dall'autorità marittima (Capitanerie di Porto-Guardia Costiera), difficilmente equiparabile a « imprese » che dovrebbero pagare le imposte a se stesse (Stato).

Più in generale osserva come non si possa sottacere il fatto che le osservazioni della Commissione UE, in non pochi casi, sono frutto di equivoci, in altri di fraintendimenti e in altri di errori di valutazione sulle norme in vigore in Italia.

Fornisce quindi alcuni esempi in tal senso: la Commissione UE pare equivocare il modello di organizzazione e regolazione marcatamente pubblicistico della *governance* del sistema portuale italiano, che è

diverso da quelli adottati da altri Stati membri, quali ad esempio Belgio, Francia, Olanda, Spagna.

A suo avviso le decisioni della Commissione riferite ai porti di detti Paesi non costituiscono precedenti idonei a dimostrare e soprattutto a confermare che le autorità di sistema portuale italiane svolgano attività economiche. Ritiene che, in mancanza di una armonizzazione a livello unionale, la nozione di porto, che comprende tutti i numerosi soggetti privati e pubblici operanti nell'ambito portuale, non possa essere confusa ovvero ricompresa nel soggetto che regola le attività portuali e amministra soltanto un determinato compendio demaniale, talvolta non rilevante territorialmente ed economicamente a livello UE.

Appare poi fuorviante richiamare, come fa la Commissione, sentenze, come ad esempio *Aereoports de Paris* e *Leipzig Halle*, non riguardanti il settore portuale, considerate le rilevanti diversità che caratterizzano i due comparti. Sembra altresì errata la pretesa della Commissione di considerare l'articolo 107 del TFUE in maniera indifferenziata per regimi fiscali assai diversi, da applicare a tutti i soggetti privati o pubblici ai quali gli Stati membri affidano la gestione dei porti. Si tenga poi conto che nell'ordinamento italiano gli investimenti pubblici nelle infrastrutture portuali rappresentano meri trasferimenti tra amministrazioni pubbliche per realizzare opere sul demanio dello Stato, che ad esso restano nella sua veste di proprietario; questa situazione dimostra come non possa versarsi nel caso di integrazione dei requisiti di cui all'articolo 107 TFUE.

Riferisce, inoltre, che la nota (46) afferma che l'articolo 16 della legge n. 84 del 1994 non esclude che le autorità di sistema portuale svolgono attività di pilotaggio, rifornimento di carburante, ormeggio, rimorchio e raccolta di rifiuti ». Si tratta, a suo giudizio, di affermazioni che non corrispondono alla realtà; i predetti servizi sono disciplinati dall'articolo 14 della predetta legge e dalle norme del codice della navigazione e sono soggetti

alla vigilanza e al controllo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera che dipendono dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Riferisce, altresì, che la nota (70) afferma che le autorità di sistema portuale forniscono « servizi portuali », circostanza che non sarebbe esplicitamente esclusa dalla medesima legge n. 84 del 1994, e che le autorità di sistema portuale possono entrare in concorrenza con altri fornitori di tali servizi che operano sul mercato ». Anche in questo caso, rilevata la genericità (non si indicano quali sarebbero tali servizi), precisa piuttosto che le autorità di sistema portuale vigilano i servizi sulle parti comuni del porto che non possono, anche per motivi di sicurezza, essere affidati al mercato.

Ricorda, inoltre, che nei giorni scorsi gran parte dei rappresentanti del *cluster* marittimo italiano hanno espresso l'auspicio affinché la Commissione UE riveda le proprie osservazioni, inviando alla Commissione precise e documentate memorie: ASSOPORTI, organizzazioni sindacali dei lavoratori dei trasporti CGIL – CISL – UIL, ASSITERMINAL, ANGOPI, ANCIP.

Pertanto ritiene opportuno che il Governo resista con decisione e argomenti in modo dettagliato la posizione della Repubblica Italiana.

Ribadisce infine che nel presentare l'atto di indirizzo in titolo si è voluta esprimere la volontà di sensibilizzare l'intero Parlamento sul rischio che il sistema portuale sta correndo, auspicando che, al termine del dibattito e sentite le comunicazioni del Governo, le Commissioni sappiano esprimere una posizione unitaria da trasmettere agli organismi europei: Parlamento Europeo, Commissione Europea e alla Commissione Trasporti del Parlamento europeo.

Raffaella PAITA (IV), dopo avere condiviso le considerazioni del collega Gariglio, preferisce soffermarsi sugli aspetti prevalentemente politici della vicenda, evidenziando come già un anno fa la Commissione europea abbia annunciato l'intenzione di aprire una procedura relativa

alla questione della tassazione delle autorità portuali italiane.

Al riguardo ritiene che in tale contesto il lavoro svolto per affrontare la questione assai delicata dal precedente governo non sia stato evidentemente sufficiente e che, in particolare, il precedente ministro abbia scelto di tenere una posizione attendista, così come l'allora viceministro Rixi, assente nella seduta odierna, che ha seguito in prima persona tale vicenda.

Ritiene quindi doveroso pronunciarsi in termini chiari, sottolineando come il modello portuale italiano sia del tutto diverso da quello degli altri Stati europei dove il concetto di bene demaniale risulta essere dirimente. Osserva altresì che la specificità del contesto italiano, confermata dalla riforma Delrio richiede una posizione chiara da parte del governo italiano, non più rinviabile.

Si tratta a questo punto di comprendere a che punto sia la trattativa con le istituzioni europee e quali strumenti il governo abbia messo in campo al fine di tutelare al meglio le esigenze del sistema portuale italiano, scongiurando il rischio di gravi danni economici.

Chiede quindi al rappresentante del governo di pronunciarsi sul contenuto delle risoluzioni all'esame delle commissioni riunite e chiede di conoscere quale sia la soluzione che il governo intende adottare al fine di sfruttare tale discussione al meglio. Osserva, inoltre, che data la delicatezza della materia, sarebbe stata opportuno procedere, prima della discussione delle risoluzioni, all'audizione della ministra Paola De Micheli.

Auspica quindi che si possa formare un ampio consenso sulle risoluzioni in esame, affinché vi sia un autorevole impegno del Parlamento nei confronti delle istituzioni europee al fine di scongiurare cattive interpretazioni dell'ordinamento vigente italiano e al fine di approntare la migliore difesa possibile dell'economia portuale.

Paolo FICARA (M5S) preannuncia che anche il gruppo del Movimento 5 Stelle ha presentato nella giornata odierna una risoluzione sulla delicata questione della

fiscalità delle Autorità di sistema portuale, ancora non assegnata, ritenendo quindi di non dilungarsi sul merito della questione ampiamente descritta dai colleghi che lo hanno preceduto.

Riconosce che forse il Governo precedente avrebbe potuto essere più incisivo, ma ricorda che nella lettera inviata nel marzo 2019 si era comunque sottolineata la natura giuridica diversa dei porti italiani.

Segnala al riguardo la sentenza della Corte di giustizia n. 174 del 2016 che ha evidenziato come sia importante identificare il ruolo dell'ente che gestisce i beni demaniali per conto dello Stato al fine di individuare con esattezza la finalità di tale gestione.

Osserva quindi che se la Commissione europea, erroneamente, attribuisce determinate funzioni alle autorità portuali italiane, il Governo deve attivarsi già dalla prima riunione prevista il prossimo 11 marzo del Consiglio europeo Trasporti precisando con chiarezza la posizione che intende avanzare.

Alberto Luigi GUSMEROLI (LEGA) interviene per evidenziare, a nome dei deputati del gruppo della Lega, l'errore in cui è incorsa la Commissione europea, dal momento che le autorità di sistema portuale italiane non possono essere in nessun caso assoggettate all'imposta sul reddito delle società. Auspica, pertanto, che il Governo si adoperi quanto prima nelle sedi opportune, al fine di ottenere la sospensione della procedura avviata dalla Commissione.

Raffaele TRANO (M5S) sottolinea come il sistema portuale italiano, pur beneficiando della favorevole configurazione geografica, soffra la concorrenza internazionale che – secondo un'analisi di Cassa Depositi e Prestiti – comporta per le imprese del settore oneri quantificabili in 12 miliardi di euro. Ritiene quindi una « svista » la pretesa della Commissione europea che l'IRES debba essere versata

dagli enti portuali, le cui funzioni hanno carattere pubblicistico; ciò finirebbe oltretutto per aumentare gli adempimenti burocratici che gravano su tali enti.

Vita MARTINCIGLIO (M5S), intervenendo a nome del suo gruppo, chiede che la risoluzione Ficara sia sottoscritta da tutti i deputati del Movimento 5 Stelle della Commissione Finanze.

Il sottosegretario Roberto TRAVERSI, nell'esprimere apprezzamento per il contributo che le commissioni intendono dare al fine di dirimere una controversia assai delicata, ritiene che nelle prossime settimane potrà essere individuato uno spazio adeguato per condurre la trattativa con le istituzioni europee. Al riguardo informa le Commissioni che il Governo sta procedendo ad incontrare i rappresentanti delle autorità portuali al fine di analizzare le criticità e raccogliere il loro punto di vista ed intende predisporre un documento dettagliato al fine di rappresentare con chiarezza le posizioni più efficaci per tutelare la specificità del sistema portuale italiano.

Raffaella PAITA (IV), con riferimento all'intervento del sottosegretario Traversi, ritiene opportuno che il governo esprima una posizione dettagliata sul merito delle risoluzioni che pongono una serie di interrogativi e rivolgono al governo la richiesta di un impegno chiaro in merito alle osservazioni formulate dalla Commissione europea. Ritiene imprescindibile, in questa fase, conoscere quale sia la posizione del governo circa le contestazioni avanzate e conseguentemente quella sul contenuto delle risoluzioni in esame.

Al riguardo ritiene che il governo non possa limitarsi a chiedere un generico contributo da parte delle Commissioni parlamentari ma debba individuare e condividere le soluzioni giuridiche che intende avanzare affinché le Commissioni parlamentari siano messe nelle migliori condizioni per procedere alla votazione delle risoluzioni con cognizione di causa.

Invita quindi il rappresentante del Governo ad esprimersi sul merito delle questioni e delle criticità prospettate.

Il sottosegretario Roberto TRAVERSI si riserva di intervenire in una fase successiva, dal momento che le commissioni nella seduta odierna hanno semplicemente iniziato la discussione delle risoluzioni in titolo e che si è in attesa della presenta-

zione della preannunciata risoluzione da parte del gruppo del Movimento Cinque Stelle.

Alessandro MORELLI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 14.50.**