

NOTA

Oggetto: *Audizione informale del Segretario Generale presso le Commissioni della Camera VIII (Ambiente) e IX (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) Commissione della Camera nell'ambito dell'esame del decreto-legge "Infrastrutture" (n.73 del 2025 – C.2416)*

Si ringrazia per l'opportunità offerta ad Assoporti di illustrare il punto di vista della portualità italiana sul decreto-legge "Infrastrutture".

L'Associazione manifesta innanzitutto apprezzamento rispetto all'attenzione prestata dal Governo al tema dell'aggiornamento annuale dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime di cui all'art.6, comma 1, del decreto oggetto dell'audizione.

Premesso che l'aggiornamento annuale dei canoni di concessione è effettuato con decreto ministeriale sulla base della media fra gli indici ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati e l'indice dei prezzi per il mercato all'ingrosso. Quest'ultimo, non più elaborato dall'ISTAT, è stato sostituito dal medesimo istituto con quello dei prezzi alla produzione dell'industria. Sull'argomento la recente sentenza del TAR Lazio del 26 novembre 2024 ha annullato il decreto ministeriale del 30.12.2022 (pubblicato nella G.u.R.i., s.g., n. 31 del 7.2.2023), recante "Aggiornamenti relativi all'anno 2023, delle misure unitarie dei canoni per le concessioni demaniali marittime" in quanto la suddetta sostituzione non trae fondamento da nessuna disposizione né nazionale né euro-unitaria. A seguito di tale sentenza numerose sono state le richieste di rimborso alle AdSP da parte degli operatori per i canoni già versati per il 2022 e 2023 e, in alcuni casi, sono stati avviati dei contenziosi. Inoltre, alla luce della medesima sentenza è stata bloccata la pubblicazione in via cautelativa del decreto ministeriale per l'anno 2025.

La questione è, ovviamente, particolarmente impattante sui bilanci delle AdSP, sia consuntivi che previsionali, tali da rendere difficoltosa le attività di programmazione.

Quanto sopra premesso, nel ribadire l'apprezzamento per l'iniziativa del Governo, si ritiene doveroso segnalare che il testo dell'articolo 6, comma 1, pur essendo una norma interpretativa, lascia dubbi circa l'applicabilità del medesimo alle annualità 2022 e 2023, che si rammenta prevedevano un adeguamento pari a, rispettivamente, +7,95% e +25,15%, pertanto, al fine di tutelare le Autorità di Sistema Portuale da eventuali contenziosi, si suggerisce di valutare l'opportunità di modificare come segue l'articolo 6, comma 1, anche a mente della sentenza di Cassazione n. 23817 del 28.10.2020 su un caso assimilabile:

*"Ai fini della determinazione degli aggiornamenti annuali dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n.400, convertito con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, l'indice dei valori per il mercato all'ingrosso si intende sostituito, in assenza della produzione e diffusione dell'indice da parte dell'istituto nazionale di statistica (ISTAT), dall'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali. **Sono confermati i casi verificatisi prima dell'entrata in vigore della presente legge;***

Aiuti di Stato - Tassazione porti

La scrivente pone all'attenzione il tema della tassazione porti di cui alla decisione della Commissione Europea del 4 dicembre 2020 e, per una parte significativa e determinante, confermata dalla sentenza del Tribunale del Lussemburgo del 20 dicembre 2023. Sull'argomento, considerato il rischio dell'avvio di una procedura d'infrazione contro l'Italia, si avanza una proposta per evitare la tassazione sulle diverse

componenti di entrata delle AdSP, oggi non previste - diritti di porto, tasse portuali e di ancoraggio - apportando le opportune modifiche ai comma 9bis e 9ter, art.6, L.84/94.

Innanzitutto, si ritiene indispensabile un intervento sul comma 9bis, L.84/94 rimuovendo da ogni possibile interpretazione che le AdSP siano soggetti passivi IRES per quanto riguarda tutte le loro entrate. In questo senso il comma 9bis potrebbe essere riformulato come segue:

“9bis - Le Autorità di sistema portuale, limitatamente alle soprattasse sulle merci e sui passeggeri di cui al successivo comma 9ter e ai canoni ai percepiti in relazione alle concessioni demaniali di cui al successivo comma 9quater, rientrano tra i soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (IRES) previsti dall'articolo 73, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, nei confronti delle quali il presupposto d'imposta si verifica in modo unitario e autonomo.”

Inoltre, considerando che il punto 109 della citata sentenza del Tribunale del Lussemburgo riporta che “dal fascicolo risulta che, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, le AdSP possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate” e che, al punto 111 della medesima sentenza, “la Commissione ha dimostrato, in modo giuridicamente adeguato, che i canoni portuali (i.e. le tasse portuali e di ancoraggio) costituivano il corrispettivo per attività di natura economica svolte dalle AdSP.”, parrebbe sufficiente stabilire inequivocabilmente la competenza esclusiva dello Stato in materia e, quindi, apportare una modifica al comma 9ter che porti lo Stato a determinare le tasse portuali e di ancoraggio in via esclusiva lasciando, al contempo, la possibilità alle AdSP di imporre soprattasse (di scopo) soggette a IRES. Una possibile riformulazione del comma 9ter potrebbe essere:

“9ter “Non costituisce esercizio di attività commerciali, in quanto esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici, l'attività di prelievo autoritativa delle tasse di ancoraggio, delle tasse portuali sulle merci sbarcate e imbarcate la cui determinazione è di esclusiva competenza dello Stato a copertura dei costi per la manutenzione e lo sviluppo delle parti comuni dell'ambito portuale destinate alla difesa del territorio, al controllo e alla tutela della sicurezza del traffico marittimo e del lavoro in ambito portuale e di security, alla viabilità generale e ad attività che si connotano come estrinsecazione di potestà pubbliche, nonché al mantenimento dei fondali, oltre che alla copertura di quota parte dei costi generali. Le Autorità di sistema portuale sono tenute alla rendicontazione dei predetti costi con le modalità stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Ciascuna Autorità di sistema portuale può imporre soprattasse sulle merci e sui passeggeri destinandole alla copertura degli investimenti per la realizzazione di opere infrastrutturali e altri servizi di interesse generale in ambito portuale.”

Conseguentemente andrebbe abrogato l'articolo 22, comma 2 del Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2013, n. 98.

Autorità di Regolazione dei Trasporti

L'Associazione tiene ad evidenziare la recente Delibera n.69/2025 dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti “Procedimento avviato con delibera n.170/2022. Revisione delle prime di misure di regolazione in ambito portuale adottate con la delibera n.57/2018. Indizione di una consultazione.”. Il documento oggetto della consultazione definisce principi e criteri volti a garantire l'accesso equo, trasparente e non discriminatorio alle infrastrutture portuali ed ai servizi forniti agli utenti portuali che rientrano nelle competenze delle Autorità di Sistema Portuale. Il documento in realtà non si limita a stabilire dei principi, infatti, oltre a dettare regole stringenti e vincolanti su molteplici aspetti di esclusiva competenza delle Autorità di Sistema Portuale e del Ministero delle Infrastrutture e dei

Trasporti, assegna alla stessa Autorità di Regolazione dei Trasporti la facoltà di rilasciare pareri in merito alle procedure di affidamento e ai procedimenti di rilascio delle concessioni e proporre l'eventuale adozione di provvedimenti di sospensione, decadenza o revoca degli atti di concessione.

Sull'argomento, ad avviso della scrivente, deve tenersi innanzitutto presente che ART è un'autorità indipendente, istituita nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, finalizzata alla regolazione dei trasporti, le cui competenze sono individuate ai sensi dell'art.37, comma 2, Decreto-Legge 201/2011 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) e successivamente modificato dal Decreto-Legge n. 109/2018. Dal combinato disposto del citato articolo 37 Decreto-Legge 201/2011 e della legge 481/95, le competenze di ART sono circoscritte, o dovrebbero essere correttamente circoscritte nell'ambito dell'attività regolatoria dei servizi di pubblica utilità. A questo riguardo merita di essere osservato che nella fattispecie non si versa in una situazione di "servizi di pubblica utilità".

Nel citato articolo 37 il riferimento ai porti, o meglio alle infrastrutture portuali, è presente al solo comma 2, lett. a), secondo il quale ART provvede, con riferimento all'accesso alle relative infrastrutture, a: "a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;

Tra l'altro giova rammentare che lo stesso articolo 37, comma 2, alle lettere successive, senza più citare le infrastrutture portuali, disciplina puntualmente il settore autostradale (art.2, lett. g); il settore aeroportuale (art.2, lett. h); il settore ferroviario (art. 2, lett. i); il servizio taxi (lett. m). Inoltre, lo stesso articolo 37 al comma 4 afferma che "restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati."

Premesso che il richiamo alle "infrastrutture portuali" è assolutamente generico, si rileva che "provvede a garantire" non può essere inteso come "provvede a regolare", soprattutto con riferimento al settore portuale, già puntualmente regolato, considerato che la legge 84/94 e s.m. e i. "disciplina l'ordinamento e le attività portuali" (art. 1, comma 1); che "l'Autorità di Sistema Portuale è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale" (art. 6, comma 5, legge 84/94 e s.m. e i.); che alle AdSP è affidata dalla legge la regolazione delle attività autorizzatorie e concessorie (art.6, comma 4, lett. a); che alle AdSP è affidata dalla legge l'amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo (art.6, comma 4, lett. e). A ciò si aggiunge che le materie delle autorizzazioni e delle concessioni, di cui agli artt. 16 e 18 della Legge 84/94 e s.m. e i., sono già ampiamente ed esaustivamente disciplinate dalle norme della medesima legge e dai relativi decreti attuativi, in ultimo dal Decreto 28 dicembre 2022, n. 202 "Regolamento recante disciplina per il rilascio di concessioni di aree e banchine", dal Codice della Navigazione e dal Regolamento al Codice della Navigazione, e tali norme non attribuiscono ad ART competenze. Inoltre, le AdSP sono già sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e di Trasporti (art. 6, comma 7, legge 84/94 e s.m. e i.).

Quanto sopra premesso e considerato, al fine di un chiarimento divenuto indispensabile, anche in ottica di semplificazione normativa, si ritiene opportuno e auspicabile espungere dall'articolo 8, comma 3, lett.n) le parole "nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza". Di seguito l'articolo 8, comma 3, lett.n) riformulato:

n) esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all'Autorità di sistema portuale dagli articoli 16, 17 e 18 nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3;

Tutela legale

Da tempo è emersa la problematica relativa alla mancata tutela legale dei presidenti delle Autorità di Sistema Portuale nell'esercizio delle funzioni loro assegnate in esclusiva dalla legge ordinamentale e speciale che regola i porti italiani. Al fine di rimuovere tale vulnus normativo sia perché ingiusto e ingiustificato nei confronti di soggetti chiamati ad assumersi significative responsabilità, sia perché l'assenza di tutela legale mina fortemente l'autonomia decisionale degli stessi ponendoli, tra l'altro, in posizione subordinata ad iniziative legali di terzi altrimenti ingiustificate, si propone di aggiungere il seguente 5 comma all'articolo 8 della legge 84/95:

5. Al fine di garantire la massima e non condizionata autonomia decisionale del presidente, le spese relative a procedimenti giudiziari intentati nei confronti del presidente in conseguenza di fatti e atti direttamente connessi all'esercizio delle sue funzioni di cui alla presente legge sono integralmente rimborsate dall'autorità di sistema portuale salvo l'obbligatorietà alla ripetizione degli importi eventualmente anticipati dall'ente nel caso di condanna per dolo e colpa grave passata in giudicato."

Infine, premessa la piena operatività delle Autorità di Sistema Portuale sottolineando l'impegno di Presidenti e Commissari, la scrivente auspica che il processo di nomina dei presidenti delle medesime trovi rapida conclusione.

Roma, 4 giugno 2025