

**AIUTO DI STATO SA 38399 (2018/E) – TASSAZIONE DEI PORTI IN ITALIA**

Osservazioni Confetra a norma dell'articolo 108, paragrafo 2,
del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Con riferimento all'avviso della Commissione pubblicato il 10 gennaio 2020 sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, concernente la "tassazione dei porti in Italia", la scrivente Confederazione imprenditoriale invia la presente nota di osservazioni in ordine alla misura riguardo alla quale è avviato nei confronti dell'Italia il procedimento di cui all'art. 108 par. 2 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE).

- In premessa riteniamo utile soffermarci sul contesto giuridico da cui discendono le competenze e funzioni dell'AdSP nell'ordinamento italiano, nonché le specifiche regole alle quali sono assoggettate tali autorità in materia fiscale e contabile.

In Italia le infrastrutture, strutture e aree portuali costituiscono beni di pertinenza esclusiva demaniale e, in quanto tali, di inalienabile proprietà statale (vedasi articoli 28 e 29 Cod. Nav., 822 e 823 Codice Civile). Lo Stato italiano si è riservato per legge la proprietà e l'amministrazione dei beni demaniali portuali, che sempre ai sensi di legge, le AdSP gestiscono (regolano ed amministrano) per conto dello stesso Stato in un rapporto di totale immedesimazione con lo stesso.

Come noto, si tratta di enti pubblici non economici di rilevanza nazionale qualificati come tali da legge ordinamentale, ai quali viene affidata la regolazione e l'amministrazione del demanio pubblico ed altri compiti istituzionali di rilevanza statale. Detti compiti, demandati per legge rientrano – come confermato anche dalla giurisprudenza – nel novero delle funzioni di regolazione e di controllo sulle attività di erogazione di servizi spettanti ed effettivamente svolte dalle varie imprese portuali.

Infatti le AdSP rientrano nel campo di applicazione dell'art. 74 del DPR n. 917/1986 e ss.mm.ii. c.d. Testo Unico delle Imposte sui Redditi, cui fa riferimento peraltro la stessa Commissione, al pari di molti altri enti pubblici che si trovano in condizioni di fatto e di diritto comparabili alle AdSP.

La peculiare natura delle AdSP e soprattutto delle funzioni da esse svolte nell'amministrazione del demanio portuale, comporta sotto il profilo fiscale



il non assoggettamento delle stesse all'imposta sui redditi delle società (IRES).

Riprenderemo questo argomento anche in appresso.

- Le AdSP, in analogia alle precedenti AP cui sono succedute, continuano ad essere sottoposte all'indirizzo e alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale ha anzi assunto una funzione di coordinamento delle attività da esse svolte ai sensi dell'art. 11-ter della L.84/94.

Il rendiconto della gestione finanziaria di tali enti pubblici (redatto conformemente ai criteri propri delle PP.AA.) deve essere sottoposto al vaglio approvativo di due Dicasteri statali, MIT e MEF, ed è soggetto al controllo della Corte dei Conti italiana; e le AdSP, alle quali si applicano i principi del D.Lgvo n.165/2001, concernenti le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e tutti gli enti pubblici non economici, sono inserite nell'elenco ISTAT al fine di determinare il conto economico consolidato dello Stato italiano di cui alla c.d. Legge di contabilità e finanza pubblica.

Nella sostanza quindi trattasi di enti che appartengono al comparto delle amministrazioni statali, cioè allo Stato; sono più semplicemente componenti dello Stato medesimo.

- Altro elemento da considerare è 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'art.6 della L.84/94, che vieta alle AdSP lo svolgimento direttamente o tramite società partecipate delle operazioni portuali (carico/scarico, trasbordo, deposito, movimentazione, ecc.) e delle attività ad esse connesse. Inoltre le AdSP non svolgono né possono svolgere i servizi tecnico-nautici, cioè pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, che sono disciplinati dall'art. 14 della L.84/94 e da norme del Codice della Navigazione e del Regolamento al Cod. Nav., 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, che di fatto è il loro *dante causa*.

Conseguentemente le AdSP 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.

- 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 nostro avviso le decisioni della Commissione riferite ai porti di detti Paesi non costituiscono precedenti idonei a dimostrare e soprattutto a confermare che le AdSP italiane svolgano attività economiche.

Riteniamo 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.

Ci pare poi fuorviante richiamare, come fa la Commissione, sentenze, es. Aereoports de Paris e Leipzig Halle, non riguardanti il settore portuale, considerate le rilevanti diversità che caratterizzano i due comparti.

Ci sembra altresì errata la pretesa della Commissione di considerare l'art. 107 TFUE in maniera indifferenziata per regimi fiscali assai diversi, da applicare per giunta 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 riteniamo dimostri come non possa versarsi nel caso di integrazione dei requisiti di cui all'art. 107 TFUE.



- Il fatto che le AdSP non siano soggette all'imposta sulle società è dunque coerente con il modello di organizzazione e regolazione (in base alle norme nazionali) del settore portuale italiano, secondo scelte che non dovrebbero essere sindacabili dalla Commissione UE, trattandosi di una misura di politica economica generale, al pari della scelta di riservare alla sfera pubblica competenze quali la previdenza sociale, l'istruzione o l'assistenza sanitaria.

Diversamente da quanto affermato dalla Commissione UE, il pagamento di un canone demaniale da parte del concessionario all'ente gestore del demanio, (AdSP o, laddove questa non esiste, l'Autorità Marittima chiaramente organismo statale) non costituisce il pagamento di un corrispettivo per la fornitura di un servizio o la fornitura di un bene, ma costituisce il costo che l'impresa privata concessionaria, che svolge attività economica ed è soggetta all'imposta sui redditi, deve pagare allo Stato per poter sfruttare economicamente una risorsa scarsa come il demanio portuale. Viene fornito in questa maniera un contributo alla regolazione o amministrazione affidata per legge all'AdSP e agli oneri ad essa spettanti con riferimento a tali aree, esempio manutenzioni delle parti comuni nell'ambito portuale ivi compreso il mantenimento dei fondali portuali, safety e security.

- Ai sensi di legge (c.993 L. 296/2006) e di giurisprudenza (es. Cassazione sent. 11261/2015) gli atti di concessioni demaniali rilasciati dalle A.P. ora AdSP sono assoggettati all'imposta proporzionale di registro e i relativi canoni (su cui grava appunto tale imposta) non possono essere qualificati alla stregua di canoni commerciali e non costituiscono corrispettivi ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Inoltre detti canoni sono di diritto e di fatto influenzati da profili di innegabile interesse pubblico generale. Ciò è del resto coerente con la natura giuridica di enti pubblici non economici che espletano compiti istituzionali e non attività commerciali o aventi finalità di lucro.

Infatti le AdSP non offrono beni e/o servizi su alcun mercato (nell'ordinamento italiano non esiste un "mercato" relativo alla gestione dei beni demaniali) e perciò non svolgono attività di impresa.

- Inoltre, la pretesa della Commissione europea di paragonare la concessione di beni demaniali ad un contratto di locazione è del tutto inadeguata in quanto trattasi di fattispecie assai diverse tra loro: la concessione infatti non può essere considerata un contratto essendo la stessa un



provvedimento discrezionale finalizzato alla cura dell'interesse pubblico; si consideri ad esempio che l'uso anche esclusivo da parte del concessionario del bene non può avvenire in contrasto con l'interesse pubblico e che l'AdSP può revocare in qualunque momento la concessione rilasciata per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse (art. 42 Cod. Nav.).

- Ci permettiamo inoltre osservare che l'esclusione dall'IRES delle AdSP è connaturata alla struttura del sistema impositivo italiano, il quale esclude alla radice la tassabilità dello Stato e degli altri Enti Pubblici territoriali; si consideri altresì che l'art. 74 TUIR si applica non solo alle AdSP, che sono una delle categorie di soggetti rientranti fra gli "enti gestori di demanio collettivo" (chiaramente non soggetti all'IRES), ma anche ad esempio ai Comuni i quali gestiscono porzioni di demanio portuale e/o marittimo.

La Commissione assume, a nostro avviso erroneamente, che le AdSP rientrino nel campo di applicazione dell'art. 73 TUIR; osserviamo invece che tutti i soggetti che si trovano in condizioni di diritto e di fatto comparabili alle AdSP, rientrano chiaramente nel campo di applicazione dell'art. 74 TUIR.

- Per le motivazioni in precedenza esposte, la non assoggettabilità delle AdSP all'IRES non comporta una perdita di risorse statali; essa non distorce né può distorcere la concorrenza, poiché, come detto, non esiste un "mercato relativo alle attività delle AdSP", né esiste una concorrenza riguardante l'espletamento di dette pubbliche attività. Infatti non esiste la possibilità che altri soggetti, italiani o appartenenti ai paesi UE, possano svolgere nei porti italiani le funzioni istituzionali affidati dalla L.84/94 e ss.mm.ii. specificamente alle AdSP, le quali, ripetiamo, non svolgono attività economiche né partecipano a scambi transfrontalieri.

Inoltre riteniamo che il regime fiscale applicato alle AdSP non fornisca un vantaggio alle stesse e non incida sugli scambi all'interno dell'UE, aspetto questo per il quale la Commissione ci pare non abbia fornito elementi convincenti a sostegno della sua tesi.

- Con le considerazioni e osservazioni riportate nella presente nota senza pretesa di esaustività, che per buona parte ribadiscono osservazioni espresse dalle Autorità italiane, auspichiamo che codesta rispettabile Commissione possa rivedere la posizione assunta.

Roma, 5 febbraio 2020