

LA TASSAZIONE PORTUALE IN ITALIA: VINCOLI COMUNITARI E LIMITI DI SISTEMA

SOMMARIO: 1. *Premessa*. – 2. La natura giuridica dei c.d. proventi portuali: tasse o corrispettivi di pubblici servizi? . – 3. Conseguenze pratiche dell'inquadramento giuridico dei proventi portuali tra vincoli comunitari e limiti di sistema. – 4. Libera concorrenza e proventi portuali italiani nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e negli orientamenti della Commissione europea. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Nel corso delle ultime legislature, il settore portuale è stato oggetto di una serie di disposizioni rivolte, in particolar modo, a promuovere: la realizzazione di infrastrutture immediatamente cantierabili; e lo sviluppo di *hub* di interesse nazionale¹, alla luce, non solo, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 di *Riordino della legislazione in materia portuale*², ma, anche, della riforma del Titolo V della Costituzione³, che ha incluso i porti e le grandi reti di trasporto e di navigazione tra le materie di legislazione concorrente, riservando, tuttavia, alla legislazione esclusiva dello Stato, la disciplina di materie quali la sicurezza, le dogane, la tutela dell'ambiente e gli ambiti dell'ordinamento e dell'organizzazione degli enti pubblici nazionali, nel cui novero si inseriscono le Autorità portuali⁴. In tale contesto, una delle

¹ Il riferimento attiene, in primo luogo, al porto di Gioia Tauro; inoltre, il legislatore ha mostrato particolare attenzione ai porti siciliani e calabresi, allo scopo di potenziarne le strutture per fronteggiare l'emergenza determinata dall'avvio dei lavori sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

² La legge 84/1994 ha delineato, in luogo del precedente modello organizzativo basato su porti interamente pubblici, un nuovo modello denominato *landlord port authority*, caratterizzato dalla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali, affidate a privati, salva la proprietà pubblica dei suoli e delle infrastrutture.

³ La legge di riforma costituzionale 3 ottobre 2001, n. 3 ha, infatti, novellato il disposto dell'art.117 Cost. in materia di competenza legislativa.

⁴ L'attenzione del Parlamento in materia si è concentrata, in particolar modo, sull'attuazione della legge 84/1994, nonché, sul ruolo e sull'autonomia finanziaria delle Autorità portuali: tali problematiche sono state oggetto di approfondimento nelle competenti sedi parlamentari (disegno di legge di riforma in materia portuale, atti di sindacato ispettivo, documenti di indirizzo, indagine conoscitiva sul settore portuale svolta dalla IX Commissione Trasporti della Camera dei Deputati). Da questa

questioni più dibattute, ha riguardato la natura giuridica da attribuire a quanto dovuto dalle navi per l'utilizzazione dello scalo portuale. Le correnti di pensiero⁵ che si sono alternate, tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza, troppo complesse per essere puntualmente ricostruite in questa sede, traggono, ad avviso di chi scrive, fondamento nella frequente "imprecisione" terminologica che ha caratterizzato l'intervento legislativo⁶ in materia; e che ha comportato la necessità di collocare in una classificazione generale, (ancora oggi ampiamente discussa dagli esperti di diritto tributario), i c.d. proventi portuali. Scopo di tale lavoro, senza alcuna pretesa di esaustività, sarà, pertanto, quello di proporre un inquadramento giuridico coerente, dei menzionati proventi, illustrando gli aspetti di maggiore criticità, con riferimento sia all'ordinamento nazionale, sia a quello comunitario, date le sovrapposizioni normative; le incoerenze di sistema; e la pluralità di vincoli posti al legislatore nazionale, dalla necessità di rispettare i principi comunitari in materia di libera concorrenza; di libera prestazione di servizi; di libera circolazione delle merci; e di divieto di aiuti di Stato.

2. La natura giuridica dei c.d. proventi portuali: tasse o corrispettivi di pubblici servizi?

Come brevemente accennato, negli ultimi due decenni, si è assistito ad un graduale e marcato mutamento nel quadro

multiforme attività istruttoria è emersa l'esigenza di un aggiornamento della legge 84/1994, in vista dell'effettivo rilancio, con il coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti, del settore portuale, posto di fronte alle nuove sfide connesse alla globalizzazione e all'integrazione comunitaria dei traffici marittimi. E' stata in special modo evidenziata l'esigenza di ridisegnare l'insieme dei porti italiani quale sistema integrato, allo scopo di garantire la competitività del settore portuale italiano su scala mondiale ed insieme l'esigenza di una maggiore specializzazione intesa sia come distinzione tra porti destinati al traffico merci e porti destinati al traffico passeggeri sia come possibilità di differenziazione, anche gestionale, tra porti di *transshipment*, porti a scalo diretto e porti feder- regionali.

⁵ Per un inquadramento generale della materia, si rimanda a: TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario, Parte Generale*, Torino, 2006, 3 ss.; DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano, 2004, ed. IV, p. 5 ss; FANTOZZI A., *Corso di diritto tributario*, Torino, 2006, p. 27 ss.; GAFFURI G., *Lezioni di diritto tributario*, Padova, 2002, ed. IV, p. 10 ss.; RUSSO P., *Manuale di diritto tributario*, Milano, 1996, p. 18 ss.

⁶ Frequentemente, infatti, il legislatore ha parlato, in modo indifferenziato ed improprio, di tasse, tariffe, tributi, ricavi, corrispettivi; e diritti portuali.

normativo del finanziamento di taluni servizi pubblici, teso a ridurre l'area dei prelievi evidentemente tributari, a favore di entrate dalla struttura e dalla natura meno trasparente, marcate da un certo grado di correlazione con il servizio prestato. Ciò è avvenuto, in assenza di un intervento normativo generale, per approssimazioni successive, generando notevoli incertezze nella sistemazione concettuale di queste forme di finanziamento, tanto da indurre la dottrina a coniare la felice espressione di entrate *para-commutative*, per designare quelle prestazioni che, seppur non ancora completamente sinallagmatiche, non possono più dirsi aliene dalla considerazione del nesso tra attività pubblica e prestazione imposta⁷. Si sono, così, create due ambiguità tra loro correlate: la prima relativa alla classificazione di alcune prestazioni patrimoniali; la seconda concernente al regime applicabile a queste prestazioni, sospese tra pubblico e privato.

In materia di proventi portuali, una delle classificazioni più suffragate è quella che distingue tra tributi e corrispettivi⁸. Come è noto, i primi rappresentano un'entrata derivata caratterizzata dalla coattività, cioè dall'esercizio dello *jus imperii* da parte dello Stato o di un altro ente pubblico, che impone una prestazione patrimoniale in funzione dell'erogazione, di servizi irrinunciabili. Nell'ambito di tale più vasto *genus* (e per quanto di nostro interesse), devono ricomprendersi imposte e tasse. Le imposte sono dovute dal soggetto passivo senza alcuna relazione specifica con una particolare attività dell'ente pubblico; riguardano il finanziamento di servizi pubblici indivisibili, fruibili dall'intera collettività; e non presentano alcun rapporto di corrispettività con il costo del servizio, dipendendo, unicamente, dalla capacità contributiva del fruitore⁹; mentre, per "tassa", s'intende una prestazione patrimoniale, imposta da un soggetto ad altri, nell'esercizio d'un potere pubblico e con la destinazione del

⁷ Cfr. DEL FEDERICO L., *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000, p. 5 ss.

⁸ Cfr. RUSSO P., *op. cit.*, p. 12 ss.

⁹ In proposito giova, tuttavia, segnalare come, pur non esistendo una relazione effettiva tra prelievo e presupposto dell'imposta, risulta, comunque evidente che alla prestazione del singolo corrisponde, in astratto, una controprestazione dello Stato che redistribuisce il prelievo sotto forma di servizi.

relativo importo a copertura di spese pubbliche¹⁰. Con riferimento a quest'ultima, manca, quindi, un vero e proprio rapporto sinallagmatico tra l'erogazione del relativo importo da parte del contribuente ed i benefici ottenuti dallo stesso a seguito del prelievo subito: in buona sostanza, infatti, fa difetto la corrispettività tra quest'ultimo e l'attività che l'ente pubblico rende direttamente in favore di chi effettua il versamento, pur sussistendo una connessione tra l'uno e l'altra, nel senso che la tassa rappresenta *un prelievo che avviene in occasione dell'esercizio d'un determinato potere pubblico*, senza, però, costituire *il corrispettivo per l'esercizio di tale potere*.¹¹ Autoritatività, assenza di sinallagmaticità e destinazione a copertura di spese pubbliche concorrono a qualificare come tassa il prelievo pecuniario imposto dalla pubblica autorità. Diversamente, i corrispettivi traggono origine in un rapporto contrattuale che si instaura tra l'utente ed il prestatore, che può essere sia un privato, sia lo Stato o un ente pubblico. In questo caso, a venire in rilievo non è tanto la natura giuridica del fornitore o del servizio, quanto il rapporto privatistico sottostante.¹² Nell'ambito di tale sistema para-privatistico, si deve distinguere, inoltre, tra tariffe e prezzi. Si parla di *tariffe* per indicare i corrispettivi di un servizio determinati o solo approvati dalla pubblica autorità in ragione e funzione dell'interesse pubblico, anche prescindendo da fattori assolutamente economici; il termine, infatti, viene strettamente collegato all'idea di pubblico servizio quale prezzo stabilito o approvato dai pubblici poteri per singola unità del servizio stesso. I *prezzi*, invece, sono

¹⁰ In tal senso, FEDELE A., *Corrispettivi di pubblici servizi, prestazioni imposte, tributi*, in *Riv. dir. finanz. e sc. finanze*, 1971, II, 3 ss. e *Tassa*, in *Enc. giur.*, XXX/1993, 4.

¹¹ Così, in un'ampia rassegna di dottrina al riguardo, TINELLI G., *I corrispettivi per l'uso degli aeroporti: natura giuridica e disciplina fiscale*, ne *Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione*, a cura di SANDULLI M.A., p. 87 ss., che evidenzia la differenza tra tassa ed imposta, *il cui pagamento non coincide con l'immediata esecuzione d'una controprestazione a favore dell'obbligato tanto che l'imposta viene definita come il tributo acausale per eccellenza. Nelle tasse, invece, il prelievo è strutturalmente connesso alle attività che l'ente pubblico rende direttamente in favore del soggetto che effettua il versamento, talvolta dietro impulso dell'interessato stesso.*

¹² Tale sistema para-privatistico è regolato dal Codice Civile. In proposito, *amplius*, TESAURO F., *op. cit.*, p. 7 ss.

corrispettivi, interamente rimessi al libero mercato, senza bisogno di alcuna approvazione da parte della P.A.¹³ Entrambi, inoltre, vengono acquisiti dal fornitore e concorrono alla copertura del costo del servizio stesso. Da questa pur breve disamina emerge con chiarezza come la distinzione tra tasse ed entrate pubbliche risulti tutt'altro che agevole e la linea di demarcazione sia talmente labile da avere indotto, in passato, una parte della dottrina¹⁴ a negare alla tassa natura tributaria, considerandola alla stregua di un corrispettivo versato a fronte dell'erogazione di un pubblico servizio; e un'altra parte¹⁵, in posizione decisamente più garantista, a includere nel novero dei tributi, anche, i corrispettivi ed i prezzi dei servizi pubblici essenziali. Omettendo, volutamente, l'evoluzione teorica della tassa nella dottrina giuridica italiana, ma tenendo ben presente la complessità del tema trattato, si rileva subito che la qualificazione della tassa come prestazione patrimoniale imposta, *ex art. 23 Cost.*, non è sufficiente a delinearne i tratti distintivi, sia in quanto numerose forme di prelievo pubblico, pur non avendo natura tributaria, vengono attuate mediante obbligazione *ex lege*, sia perché talune fattispecie di tasse, incentrate sulla volontarietà del contribuente, risultano escluse dalla previsione costituzionale di cui sopra. Da ciò discende la necessità di superare il tradizionale assioma della coattività della tassa dando maggiore risalto alla funzione del concorso alle pubbliche spese, di cui all'art. 53 Cost., così da includere nella categoria tutte le prestazioni eseguite dal contribuente per concorrere alla spesa pubblica¹⁶. Secondo autorevole dottrina¹⁷, l'elemento tipizzante della tassa consisterebbe nel fatto di finanziare attività espressive di pubblici poteri, distinguendosi, sotto tale profilo, dai corrispettivi di

¹³ Così SCHINAIA M.E., *Tariffe dei servizi pubblici*, in Enc. giur., XXX/1993.

¹⁴ DE MITA E., *Appunti di diritto tributario*, I, Milano, 1987, p. 83 ss.; GAFFURI G., *Lezioni di diritto tributario*, Padova, 1994, p.9 ss.; RUSSO P., *Manuale di diritto tributario*, Milano, 1996, p. 25 ss.

¹⁵ FEDELE A., *op. cit.*, p. 23 ss., sostiene che il principio di capacità contributiva debba trovare applicazione in tutte le forme di finanziamento dei servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla particolare denominazione o qualificazione come tassa, corrispettivo, prezzo, etc.

¹⁶ Al riguardo, ampiamente, FEDELE A., *op. cit.*, p. 13 ss.

¹⁷ TINELLI G. *op. cit.*, p. 90 ss.

pubblici servizi; pertanto, il corrispettivo si atterrebbe come tributo quando il servizio prestato dallo Stato sia, per sua natura, riservato ad un ente pubblico e non esercitabile da un privato; e sarebbe, invece, del tutto assimilabile ad un corrispettivo quando il servizio prestato possa essere reso, anche, da un privato in regime di concorrenza. Alla luce di quanto detto finora e posta questa prima generalissima classificazione, si può pertanto, tentare di procedere all'inquadramento giuridico dei diversi proventi portuali. A tal fine, una breve disamina della pur sommaria e frammentata disciplina di questi ultimi, risulta funzionale a cogliere le caratteristiche, sulla cui base, è possibile giustificare un determinato inquadramento. Senza alcuna pretesa di completezza, si può, pertanto, ricordare che la legge 9 febbraio 1963, n. 82, ha fissato l'ammontare dei seguenti proventi portuali: a) *tassa erariale di sbarco sulle merci provenienti dall'estero*, rapportata ad ogni tonnellata metrica di merce e dovuta in tutti i porti italiani (art. 27 ss.); b) *tassa sulle merci sbarcate, imbarcate ed in transito in alcuni porti italiani*, in funzione di ogni tonnellata metrica delle merci (art. 33 ss.); c) *tassa sui passeggeri che sbarcano e si imbarcano nei porti di Genova, Napoli e Trieste* (art. 30 ss.); d) *tassa di ancoraggio* rapportata alle tonnellate di stazza dedita ad operazioni commerciali (art.1 ss.). Inoltre, con il D.L. 28 febbraio 1974, n. 47, convertito con modificazioni, nella legge 16 aprile 1974, n. 117, la *tassa erariale*, originariamente prevista solo per lo sbarco delle merci, è stata estesa, anche, alle merci imbarcate, stabilendosi la sua fissazione in ogni porto, con Decreto del Presidente della Repubblica (art.2); mentre, con la legge n. 177/72, art.2; e la legge n. 84/1994 di riforma portuale, si è esteso, a tutti i porti italiani, la *tassa sulle merci sbarcate, imbarcate ed in transito*. I principali proventi portuali sono, quindi, ad oggi, costituiti dalle suddette tasse e dai proventi per i servizi portuali.¹⁸ Tutti i menzionati proventi, ad eccezione di

¹⁸ In proposito, *amplius*, GRAZIANO F., *Tasse marittime e portuali*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, 1998, vol. XV, p. 354 ss; SELICATO P., voce *Tasse marittime e portuali*, in *Enc. Giur.*, XXX, p. 4 ss.; VIOTTO A., *Sulla natura della "tassa portuale"*, anche alla luce delle modifiche introdotte dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in *Rivista di diritto tributario*, 1995, II, p. 972 ss.; VEZZOSO G., *In tema di tasse portuali*, in *Diritto Marittimo*, 2008, p. 136 ss.

quelli inerenti ai servizi portuali, sono considerati dalla dottrina¹⁹ e dalla giurisprudenza dominante²⁰, come delle vere e proprie tasse, anche laddove il loro gettito non risulti destinato allo Stato, ma all’Autorità portuale. La giustificazione di tale interpretazione si rinviene, innanzitutto, nella circostanza che i suddetti non derivano da un rapporto fra nave e fornitore, alla stregua dei corrispettivi, rappresentando, piuttosto, lo strumento con cui la nave concorre, in generale, al funzionamento del porto, ossia alle spese di costruzione, manutenzione e ammodernamento degli impianti e delle strutture portuali. A suffragare tale interpretazione dottrinale concorre, anche, la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale, ha osservato che *non sussiste alcun elemento che consenta di ancorare la tassa portuale alla concreta ed effettiva misura del servizio di imbarco e sbarco reso al contribuente*, giungendo, alla conclusione che occorre intendere la tassa come corrispettivo in senso lato, collegato alla utilizzazione delle strutture portuali in generale, cioè all’effettuazione delle operazioni di sbarco ed imbraco delle merci in un determinato porto, resa possibile dalla creazione e manutenzione in efficienza delle infrastrutture fisse ed organizzative del porto, le cui spese, le tasse portuali sono in parte destinate a coprire²¹. A ciò aggiungasi che, ex art. 13, co. 2 bis²², della legge di riforma portuale, 28 gennaio 1994, n. 84, le Autorità portuali possono avvalersi, per la riscossione coattiva dei canoni demaniali e degli altri proventi di loro competenza, della procedura ingiuntiva di cui al Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 638, costituente il Testo Unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione di entrate patrimoniali dello Stato. La menzionata procedura per la riscossione dei tributi prende le

¹⁹ Cfr. CALIENDO C., voce *Tasse marittime*, in *Enc. Dir.*, 1992, vol. XLIV, p. 33 ss.; SELICATO P., *Le tasse sul movimento portuale delle merci importate o in transito*, in *Diritto commerciale internazionale*, 1991, p. 227.

²⁰ Cass. Sez. trib., 2 marzo 2007, n. 4920, in *Diritto marittimo*, 2008, p. 142 ss.; Cass., 31 marzo 2006, n. 7651, *ibidem*, p.102 ss., Cass., sez. I, 25 giugno 1998, n. 6299, *ibidem*, 2000, p. 213 ss.; Cass., sez. I, 19 novembre 1987, n.8512, in *Repertorio Foro Italiano*, 1987, voce “Dogana”(2450), n. 51.

²¹ Cfr. Cass., sez. I, 20 marzo 1998, n. 2939, in *Diritto marittimo*, 2000, p. 150 ss. . in tal senso, più recentemente, anche, Cass., sez. trib., 20 marzo 2007, n. 4920, cit. p. 142 ss.

²² Tale comma è stato aggiunto dal D.l. 21 ottobre 1996, n. 535, convertito in legge 23 dicembre 1996, n. 647.

mosse dall'ingiunzione del debitore, emessa dal competente ufficio dell'ente creditore, di pagare, entro 30 giorni, la somma dovuta²³, consentendo, successivamente, di procedere, per mezzo di ufficiale giudiziario competente, al pignoramento dei beni mobili del debitore²⁴ ed alla loro vendita al pubblico incanto.²⁵ Infine, che si tratti di tasse e non di imposte, come invece sostenuto da una dottrina e da una giurisprudenza minoritaria²⁶, è confermato, anche, dal fatto che tali proventi non dipendono dalla capacità contributiva del fruitore, essendo rapportati al quantitativo di merci, al numero di passeggeri o alle tonnellate di stazza della nave. I proventi per i servizi portuali, invece, vengono, unanimemente, ricondotti nel *genus* dei corrispettivi, essendo percepiti, dai fornitori, per la copertura del costo del servizio stesso, a fronte di un rapporto di tipo contrattuale. In proposito, peraltro, occorre distinguere tra *proventi per servizi tecnico-nautici*, che costituiscono tariffe, dato che i criteri ed i meccanismi di formazione degli stessi sono stabiliti dal Ministro competente, in base ad un'istruttoria prevista dall'art. 14, co.1 bis, della legge n. 84/1994; e *proventi per le operazioni portuali*, che, a dispetto della terminologia impropria utilizzata dal legislatore, non sono tariffe, ma prezzi, liberamente determinati dalle imprese portuali, in capo alle quali vige, unicamente, l'obbligo di renderli pubblici e comunicarli all'Autorità portuale o, ove non istituita, all'Autorità marittima.²⁷ Poste tali considerazioni può, pertanto, concludersi che, escludendo, le tasse portuali, che, effettivamente paiono assumere tale natura, i restanti proventi portuali sono inquadrabili nella fattispecie dei corrispettivi, con la precisazione che, nelle ipotesi in cui il fornitore del servizio si trovi in una posizione di monopolio, il corrispettivo viene fissato o approvato

²³ Art. 2, legge 28 gennaio 1994, n. 84.

²⁴ Art. 5, legge 28 gennaio 1994, n. 84.

²⁵ Art. 10, legge 28 gennaio 1994, n. 84.

²⁶ In tal senso, DUCA G., *Sulla natura della tassa portuale per le operazioni di imbarco e sbarco delle merci*, in *Diritto Marittimo*, 1998, p. 399, il quale, annotando Cass., sez. I, 24 aprile 1997, n. 3612, sostiene che, a seguito della riforma portuale del 1994, dal momento che la tassa portuale è sempre dovuta in modo generale, "è di tutta evidenza l'intervenuta diffusa carenza di correlatività tra le prestazioni portuali rese e la tassa portuale, con la conseguenza che questa può essere fondatamente considerata un'imposta".

²⁷ Art. 16, co.5, L. 84/1994.

dall'autorità pubblica competente, al fine di evitare abusi di posizione da parte del fornitore stesso. In caso contrario, ossia laddove vi siano più prestatori, che almeno teoricamente, dovrebbero operare in regime di concorrenza tra loro, i prezzi derivano dal libero incontro della domanda e dell'offerta, secondo le regole imposte dal mercato.

3. Conseguenze pratiche dell'inquadramento giuridico dei proventi portuali tra vincoli comunitari e limiti di sistema.

Il corretto inquadramento giuridico dei proventi portuali, lungi dal rappresentare un mero esercizio teorico, assume conseguenze pratiche di rilievo. In proposito, basti osservare che dalla natura di tributo²⁸, piuttosto che di corrispettivo, dipendono, tra l'altro, diverse regole in materia di contenzioso; accertamento; liquidazione; riscossione dei proventi; sanzioni; termini di decadenza e prescrizione; e di trattamento fiscale. Nulla togliendo a tale importante questione, sulla quale, per evidenti ragioni di spazio, non ci si può, in questa sede, dilungare; non si può, inoltre, prescindere da un altro, ancor più rilevante aspetto, determinato dalla possibilità che, dietro alla fissazione autoritativa di tasse e tariffe, si celi il tentativo di uno Stato di sostenere le proprie compagnie nazionali marittime, a danno dei concorrenti stranieri. È evidente, infatti, che la riduzione dei proventi portuali si traduce in un risparmio di costi per le compagnie di navigazione beneficiarie che, per tale via, possono essere poste in condizione di ridurre il corrispettivo del trasporto, attraendo un numero maggiore di utenti, con conseguente alterazione della concorrenza, a svantaggio delle compagnie assoggettate a proventi più elevati. Tale circostanza, si è effettivamente verificata in diverse ipotesi in cui Stati membri dell'U.E., tra cui

²⁸ In proposito, *amplius*, FANTOZZI A., *Diritto tributario*, Torino, 1998, p. 19; e vedi anche, GIANNINI S., *Diritto amministrativo*, Milano 1993, 771; LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1985, 223 ss e 776 ss; DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano, 2002, p. 14; TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, 1998, p. 15; LUPI R., *Diritto tributario*, Milano, 2000, p. 7; FEDELE A., *Commento all'art. 23 Cost.*, in *Commentario alla Cost.*, a cura di Branca, Bologna-Roma, 1978, 61 ss.; SIDOTI F., *Il concetto di tributo nella dottrina e nella Costituzione italiana dal secondo dopoguerra ad oggi*, in *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, 2004, 2.

l'Italia, hanno fissato proventi portuali in violazione ai principi comunitari di libera concorrenza; di libera prestazione di servizi; di libera circolazione delle merci; e di divieto di aiuti di Stato, con ciò cagionando la necessità di un intervento della Commissione europea e/o della Corte di Giustizia²⁹. Per motivare tali trattamenti privilegiati, gli Stati membri, hanno avanzato diverse giustificazioni, costantemente respinte dalle istituzioni comunitarie, in quanto non provate; ed ascrivibili all'esistenza di minori prestazioni e, dunque, di minori costi per determinati tipi di trasporti; all'insorgere di economie di scala superati dati volumi di traffico; alla necessità di garantire collegamenti di interesse pubblico per promuovere lo sviluppo sociale, economico e turistico di determinate regioni insulari e periferiche; e alla volontà di ridurre l'inquinamento, favorendo le compagnie di navigazione che operino in ore meno congestionate.

Sebbene, inoltre, gli interventi statali non ne facciano esplicita menzione, frequentemente, ad essere agevolati sono i proventi derivanti dai trasporti operati da compagnie battenti bandiera nazionale. Al riguardo, l'orientamento dominante tanto della Commissione, quanto del giudice comunitario, sembra volto a colpire i sistemi di tasse e tariffe portuali dai quali discendano

²⁹ Le ipotesi più diffuse sono quelle della previsione di proventi più ridotti per i trasporti nazionali, o di maggiorazione degli stessi sulle merci importate dall'estero; per i trasporti di breve distanza; o per il raggiungimento di determinati volumi di traffico; o numero di scali.

In proposito, cfr.: Cfr. Corte Giust., sez. VII, 11 gennaio 2007, C-269/05, in G.U.C.E. 24 febbraio 2007, C. 42; Corte Giust., sez. VI, 29 marzo 2001, C-163/99, in Racc., 2001, I, pag. 2613 ss.; Corte Giust., sez. II, 4 luglio 2001, C-447/99, in Racc., 2001, I, pag. 5203 ss.; Corte Giust., 26 giugno 2001, C-70/99, in G.U.C.E., 11 agosto 2001, C. 227; Comm., 26 luglio 2000, D. 2000/521/CE, in G.U.C.E., 18 agosto 2000, L. 208; Comm., 10 febbraio 1999, D. 1999/199/CE, in G.U.C.E., 16 marzo 1999, L. 69, Corte Giust., 5 ottobre 1994, C-381/93, *Diritto dei trasporti*, 1995, pag.791 ss. con nota di SMIROLDO F., *Imposizione di tariffe non eque e normativa comunitaria in tema di libera prestazione di servizi di trasporto marittimo*; 34 Corte Giust., 17 luglio 1997, C-90/94, in *Diritto marittimo*, 1999, pag. 460 ss. con nota di SARDANO S.- DELLA BARILE B., *Maggiorazione della tassa portuale sulle merci: qualificazione giuridica e modalità di rimborso*; Corte Giust., sez. VI, 6 febbraio 2003, C-92/01, in *Diritto turistico*, 2003, pag. 258 ss. con nota di BRIGNARDELLO M., *Tasse aeroportuali e violazione dei principi comunitari*; Comm., 26 luglio 2000, D. 2000/521/CE, cit.; Comm., 28 giugno 1995, D. 95/364/CE, in G.U.C.E., 12 settembre 1995, L. 216.

risultati discriminatori concreti e non *de jure*; dovendosi ritenere conformi al diritto comunitario, anche, i proventi differenziati in cui sussistano ragioni oggettive che giustifichino la differenziazione, quale, ad esempio, un'effettiva correlazione tra il diverso ammontare dei proventi ed il costo dei servizi erogati³⁰. Se così non fosse, del resto, si verificherebbe l'applicazione di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, con un'evidente alterazione della concorrenza.

4. Libera concorrenza e proventi portuali italiani nella giurisprudenza della Corte di Giustizia e negli orientamenti della Commissione europea.

È noto che gli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia, condizionano, fortemente, non solo, l'azione delle istituzioni comunitarie, ma, anche, l'operato dei singoli Stati membri, in materia fiscale. Circoscrivendo la disamina al nostro Paese, si pone in evidenza come il giudice comunitario abbia ritenuto di esprimersi nel senso dell'incompatibilità con il principio comunitario di libera prestazione di servizi, riguardo ad un regime di tasse portuali applicate solo a passeggeri provenienti da, o diretti verso, porti di uno Stato membro o di un Paese terzo e non a quelli che si spostano tra porti italiani³¹. Ad identica conclusione, la Corte è, inoltre, pervenuta rispetto alla previsione, nel porto di Genova, di tariffe per il servizio di pilotaggio più ridotte, in funzione del numero di scali e delle tonnellate di stazza, per le navi svolgenti servizio di cabotaggio, le quali, all'epoca dei fatti, potevano essere, unicamente, quelle battenti bandiera italiana³². A seguito dell'emanazione di tale sentenza, è stato

³⁰ Per tutti, cfr. Corte di Giust., sez. VI, 14 novembre 2002, C- 435/00, in Racc., 2002, I, pag. 10615, secondo cui "l'imposizione, ai passeggeri delle navi facenti scalo o aventi come destinazione finale un porto di un paese terzo, di dazi portuali differenti rispetto a quelli imposti ai passeggeri delle navi a destinazione di un porto nazionale o di porti d'altri Stati membri, senza che vi sia una correlazione tra tale differenza ed il costo dei servizi portuali dei quali beneficiano le dette categorie di passeggeri, costituisce una restrizione della libera prestazione dei servizi contraria all'art.1, del Regolamento n. 4055/86".

³¹ Cfr. Corte di Giust., sez. III, 19 febbraio 2002, C- 295/00, in Racc., 2002, pag. 905 ss.

³² Cfr. Corte di Giust., 17 maggio 1994, C-18/93, in Diritto dei trasporti, 1996, pag. 501. Ss., con nota di FOTI S., *Servizio di pilotaggio e normativa comunitaria*.

introdotto, nel nostro ordinamento, un nuovo sistema tariffario, caratterizzato da sconti progressivi, determinati in base al numero di approdi settimanali realizzati, indipendentemente dalla nazionalità o internazionalità del trasporto. Anche quest'ultimo, tuttavia, è stato valutato contrario al diritto comunitario, dalla Commissione, a giudizio della quale, esso cagionava l'applicazione di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, posto che lo sconto del 65%, garantito alle compagnie marittime che effettuassero, con navi passeggeri, almeno quattro approdi settimanali, risultava, non solo, di importo sproporzionato rispetto alla reale riduzione del costo del servizio ottenibile a fronte del raggiungimento del suddetto numero di scali; ma finiva, anche, con il favorire un'unica compagnia di navigazione, peraltro battente bandiera italiana.³³ D'altra parte, il rischio di imposizione di proventi portuali discriminatori, lungi dal caratterizzare, unicamente, l'ordinamento italiano, risulta ancora più concreto in quegli ordinamenti in cui, (diversamente da quanto avviene in Italia), l'ente di gestione del porto sia autorizzato a svolgere servizi portuali e/o di servizio marittimo. Così, ad esempio, ad avviso della Corte di Giustizia³⁴, la *De Danske Statsbaner*, impresa pubblica, dipendente dal Ministero dei trasporti danese, proprietaria del porto di Gedser e svolgente servizi di traghetto da e verso detto scalo, è stata istigata dallo Stato danese ad abusare della sua posizione dominante, esentando dal versamento delle tasse portuali i servizi di traghetto dalla stessa espletati e, a titolo di reciprocità, quelli di alcuni suoi concorrenti, con conseguente pregiudizio per gli altri, in violazione del combinato disposto degli artt. 82 ed 86 del Trattato CE. Non sorprende, pertanto, che la Commissione europea, già da alcuni anni, abbia concentrato la propria attenzione sulla necessità di analizzare i sistemi di tasse e tariffe portuali, applicati nei diversi Stati membri, al fine di identificare eventuali alterazioni della concorrenza dagli stessi cagionate. Al riguardo, merita menzione, in primo luogo, lo studio comparativo, pubblicato nel giugno 2006³⁵, nel quale, si è

³³ Di fatto, solo la compagnia di navigazione Tirrenia ha usufruito del menzionato sconto.

³⁴ Sez. V, 17 luglio 1997, C-242/95 (in Racc. 1997, I, p. 4449).

³⁵ In http://ec.europa.eu/transport/maritime/studies/index_en.htm.

evidenziato, non solo, l'estrema diversificazione dei proventi portuali da Stato a Stato, ma, anche, lo stretto legame esistente tra natura pubblicistica o privatistica del proprietario e del gestore dello scalo e caratteristiche strutturali dei menzionati proventi. In particolare, nei porti in cui vi sia una forte presenza pubblica, la principale fonte di reddito dipende dai diritti portuali e dai canoni di concessione, mentre, nei porti gestiti da privati, i maggiori introiti derivano dai corrispettivi per i servizi commerciali erogati.

Più recentemente, inoltre, la Commissione nella Comunicazione "su una politica europea dei porti", pubblicata nell'ottobre 2007³⁶, ha precisato:

1. l'utilità dell'istituzione di "sportelli unici di tariffazione" in ambito portuale, data l'attitudine da questi dimostrata a semplificare le operazioni di pagamento dei vari proventi portuali dovuti dagli utenti;
2. l'esigenza di chiarire le componenti dei diritti portuali e i rapporti con i corrispondenti costi;
3. l'opportunità di sopprimere i criteri di tariffazione discriminatori nei confronti delle navi che svolgono servizi di trasporto marittimo a corto raggio;
4. la necessità di incentivare sistemi di tariffazione che favoriscano l'utilizzo di navi meno inquinanti.

Tuttavia, al di là delle menzionate raccomandazioni, non è ancora stato compiuto un tentativo concreto di pervenire ad una disciplina comunitaria uniforme dei proventi portuali, che riduca le discrasie attualmente esistenti, nei confini del mercato comune³⁷.

³⁶ Comunicazione 17 ottobre 2007, in COM (2007), 616 def.

³⁷ In ambito comunitario, una generale regolamentazione del diritto marittimo si è avuta con le Conferenze delle Nazioni Unite di Ginevra del 1958 e del 1960. La terza Conferenza delle Nazioni Unite si è tenuta a Montego Bay, dove è stata approvata la Convenzione in data 10 dicembre 1982, polarizzata intorno alla trasformazione del significato e della funzione dei due istituti fondamentali della libertà di alto mare e della sovranità dello Stato costiero sui mari adiacenti. La Convenzione è stata approvata da 130 Paesi su 151 e, successivamente, firmata da 117 Paesi. L'Italia, che non risultava tra i firmatari, inizialmente, l'ha ratificata con la legge 2 dicembre 1994, n. 689.

Essa si compone di 320 articoli e diversi allegati e sancisce che la sovranità dello Stato costiero si estende al di là del suo territorio e delle sue acque interne, allo spazio aereo sovrastante il mare territoriale ed al suo fondo marino ed al suo sottosuolo.

5. Considerazioni conclusive

Dalle pur brevi considerazioni finora condotte, emerge, chiaramente, la difficoltà delle istituzioni comunitarie di intervenire nel sistema di tasse e tariffe portuali, realizzando un sistema non distorsivo della concorrenza, data, da un lato, la necessità di non imporre, attraverso una normativa comunitaria, criteri di fissazione dei proventi portuali troppo rigidi, (che come tali non consentirebbero agli Stati di intervenire in funzione di specificità locali ed obiettivi di interesse pubblico); e, dall'altro, l'esigenza di circoscrivere i margini di manovra dei singoli Stati, nella determinazione dei menzionati proventi, potenzialmente idonei a favorire gli interessi delle compagnie di navigazione nazionali. Al riguardo, urge, inoltre, segnalare, come, in ambito nazionale, si sia giunti alla approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di un regolamento contenente la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi, *ex art.1, co. 989*, della legge 27 dicembre 2006, n. 296³⁸. Si tratta di una disciplina molto attesa dagli operatori del settore, che si muove secondo due linee direttrici: la prima riduce a quattro il numero di tasse riconducibili alla potestà impositiva dello Stato, che derivano alla fruizione dei servizi portuali e dall'uso di beni demaniali (ad esclusione delle spiagge); la seconda, punta ad imprimere una maggiore speditezza nelle procedure di riscossione dei tributi. Tassa e soprattassa di ancoraggio saranno, pertanto, unificate in un unico tributo, che dovrà essere versato alle autorità portuali; mentre, la tassa erariale sulle merci, commisurata alle tonnellate metriche scaricate o imbarcate sulle navi, confluirà, insieme con la tassa portuale, in un'imposta *ad hoc* (tassa portuale). Quest'ultima, inoltre, non verrà applicata sulle merci caricate su carri ferroviari o sui veicoli che usufruiscano del servizio di trasporto su navi traghetto. Le nuove imposizioni tributarie saranno aggiornate nella misura delle rispettive aliquote, prendendo a base il 75% del tasso ufficiale d'inflazione e graduando l'aumento in modo da spalmarne l'incidenza in eguale misura su tre anni (2009, 2010, 2011). Tale revisione assume grande importanza, non solo, perchè tassa e soprattassa di ancoraggio, da un lato, e tassa erariale e tassa portuale, dall'altro, rappresentano, in termini di gettito, le

³⁸In http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=...

categorie di tributi più significative e rilevanti del sistema³⁹; ma anche, perché risponde, ampiamente, al criterio di semplificazione auspicato, canalizzando le procedure di riscossione in due sole tipologie di procedimento, di accertamento e riscossione dei tributi. Resteranno, inoltre, in vita solo alcuni tributi residuali, quali il diritto sostitutivo della tassa d'ancoraggio, la tassa d'ancoraggio sui rimorchiatori e la tassa sui carri ferroviari e sugli automezzi. Indubbiamente, tale revisione normativa assume importanza limitata al territorio nazionale; tuttavia, giova sottolineare, da un lato, come essa si inserisca nella cornice di una serie di accordi internazionali sul trattamento fiscale da riservare alle imbarcazioni che battono bandiera cinese e indiana e sono state noleggiate da imprese di quei Paesi; dall'altro, come questa descriva un modello impositivo più coerente, idoneo a rappresentare un precedente giuridico sostanzialmente condivisibile nel processo di coordinamento dei sistemi fiscali⁴⁰ in ambito comunitario⁴¹.

³⁹ In dettaglio, su un totale nazionale di introiti per tasse e diritti portuali di più di 208 milioni di euro, le due tasse sulle merci che il regolamento accorpa nella nuova tassa portuale generano un gettito di circa 136,7 milioni di euro e che la tassa e sovrattassa di ancoraggio, anch'esse accorpate, producono un gettito di circa 69,7 milioni di euro, a dimostrazione del fatto che i tributi accorpati rappresentano la quasi totalità delle tasse imposte nei porti come tasse e diritti marittimi.

⁴⁰ In proposito, amplius, GALLO F., *Giustizia sociale e giustizia fiscale tra decentramento e globalizzazione*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2004, I, p. 1069.

⁴¹ Al riguardo, amplius, ROCCATAGLIATA F., *Diritto tributario comunitario*, in UCKMAR V., *Corso di diritto tributario internazionale*, Cedam, 2002; AMATUCCI A., *Il concetto di tributo*, parte I, in *Trattato di diritto tributario*, Annuario, Padova 2001, p.619; LANG J., *I presupposti costituzionali del diritto tributario in Europa*, *ibidem*, p.446; TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, 1999, cap. I e IV; UCKMAR V., *Tendenze evolutive dei sistemi fiscali nel mondo*, in BRACCIONI (a cura di), *Sistemi fiscali a confronto*, Milano 1998, p. 26,