



Bruxelles, 8.1.2019

C(2018) 8988 final

**Oggetto: Caso SA.38399 (2018/E) – Tassazione dei porti in Italia**

Signor Ministro,

la Commissione desidera informare l'Italia che, dopo aver esaminato le informazioni trasmesse dalle autorità italiane relative alla misura in oggetto, ha deciso di proporre opportune misure conformemente alla procedura di cui all'articolo 108, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso "TFUE") e all'articolo 22 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>1</sup> (di seguito "il regolamento di procedura").

## 1. PROCEDIMENTO

- (1) Il 3 luglio 2013 i servizi della Commissione hanno inviato un ampio questionario a tutti gli Stati membri al fine di raccogliere informazioni riguardo alla tassazione dei porti e a eventuali altre forme di sostegno per diversi tipi di investimenti o per la gestione dei porti.
- (2) Le autorità italiane hanno trasmesso le loro risposte al questionario con lettere del 12 settembre 2013 e del 1° ottobre 2013. Con lettere del 24 gennaio 2014 e del 2 settembre 2014, i servizi della Commissione hanno chiesto ulteriori informazioni, che l'Italia ha trasmesso con lettere del 14 febbraio 2014, dell'11 settembre 2014 e del 29 settembre 2014. Con lettera del 14 novembre 2014, le autorità italiane hanno trasmesso ulteriori informazioni.
- (3) Con lettera del 27 aprile 2017, i servizi della Commissione hanno inviato una richiesta di informazioni complementari alle autorità italiane, alla quale queste ultime hanno risposto il 24 maggio 2017.

---

<sup>1</sup> GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9.

On. Enzo Moavero Milanese  
Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione Internazionale  
P.le della Farnesina 1  
I - 00194 Roma

- (4) Con lettera del 30 aprile 2018, a norma dell'articolo 21 del regolamento di procedura<sup>2</sup>, i servizi della Commissione hanno informato l'Italia riguardo alla loro valutazione preliminare delle disposizioni fiscali di cui in oggetto sotto il profilo della qualificazione in quanto aiuto di Stato e della compatibilità con il mercato interno, e hanno invitato le autorità italiane a presentare le loro osservazioni.
- (5) Il 22 maggio 2018 e il 27 giugno 2018 si sono svolte riunioni tra i servizi della Commissione e le autorità italiane.
- (6) Con lettera del 3 luglio 2018, l'Italia ha risposto alla succitata lettera della Commissione del 30 aprile 2018. Le autorità italiane hanno trasmesso ulteriori informazioni con lettera del 10 settembre 2018.

## **2. DESCRIZIONE DETTAGLIATA DELLA MISURA**

### **2.1. La regolamentazione dei porti in Italia**

- (7) I compiti, le risorse finanziarie, le attività delle autorità di sistema portuale in Italia (di seguito "AdSP") e le disposizioni relative alle concessioni sono disciplinati dalla legge 84/1994<sup>3</sup>.
- (8) L'articolo 6, paragrafo 1, della legge sancisce che in Italia esistono 15 autorità di sistema portuale. I porti gestiti dalle 15 AdSP, elencati nell'allegato A della legge 84/1994, sono i seguenti:
  - AdSP del Mar Ligure occidentale: Genova, Savona e Vado Ligure;
  - AdSP del Mar Ligure orientale: La Spezia e Marina di Carrara;
  - AdSP del Mar Tirreno settentrionale: Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, Rio Marina e Cavo;
  - AdSP del Mar Tirreno centro-settentrionale: Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta;
  - AdSP del Mar Tirreno centrale: Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia;
  - AdSP dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto: Gioia Tauro, Crotona, Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria;
  - AdSP del Mare di Sardegna: Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura;
  - AdSP del Mare di Sicilia occidentale: Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani;
  - AdSP del Mare di Sicilia orientale: Augusta e Catania;

---

<sup>2</sup> GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9.

<sup>3</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84

- AdSP del Mare Adriatico meridionale: Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli;
- AdSP del Mar Ionio: Taranto;
- AdSP del Mare Adriatico centrale: Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto e Ortona;
- AdSP del Mare Adriatico centro-settentrionale: Ravenna;
- AdSP del Mare Adriatico settentrionale: Venezia e Chioggia;
- AdSP del Mare Adriatico orientale; Trieste e Monfalcone.

## **2.2. Compiti delle autorità di sistema portuale**

- (9) L'articolo 6, comma 4, affida all'AdSP i seguenti compiti:
- (a) indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni portuali e dei servizi portuali; attività autorizzatorie e concessorie; altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali;
  - (b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;
  - (c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1 (vedi sotto).
- (10) Ai sensi dell'articolo 6, comma 10, della legge 84/1994, le attività di cui sopra devono, se del caso, essere affidate in concessione dall'AdSP mediante procedura di evidenza pubblica.
- (11) Le AdSP non possono svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, talune operazioni portuali (definite all'articolo 16, comma 3, della legge 84/1994) e attività ad esse strettamente connesse. Tuttavia, la medesima legge non esclude la prestazione di altri servizi (pilotaggio, rifornimento di carburante, ormeggio, rimorchio, raccolta di rifiuti), che in base al diritto dell'UE sono considerati servizi portuali<sup>4</sup>.
- (12) Ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 84/1994, le AdSP sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale e sono dotate di autonomia amministrativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria.

---

<sup>4</sup> Cfr. l'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, GU L 57 del 3.3.2017, pag. 1.

### **2.3. Risorse finanziarie delle autorità di sistema portuale**

- (13) Conformemente all'articolo 13, comma 1, della legge 84/1994, le entrate delle autorità di sistema portuale sono costituite:
- (a) dai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale, nonché dai proventi di autorizzazione per operazioni portuali;
  - (b) dal gettito delle tasse sulle merci sbarcate ed imbarcate;
  - (c) dai contributi delle regioni, degli enti locali e di altri enti e organismi pubblici;
  - (d) da entrate diverse;
  - (e) dalle tariffe portuali.

### **2.4. Operazioni portuali e espletamento delle operazioni portuali**

- (14) L'articolo 16, comma 1, della legge 84/1994 stabilisce che sono operazioni portuali il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale. Le autorità di sistema portuale disciplinano e vigilano sull'espletamento delle operazioni portuali e dei servizi portuali, nonché sull'applicazione delle relative tariffe. Sono servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali. I servizi ammessi sono individuati dalle autorità portuali, o, laddove non istituite, dalle autorità marittime, attraverso una specifica regolamentazione da emanare in conformità dei criteri vincolanti fissati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione.

### **2.5. Criteri per la concessione di autorizzazioni per l'espletamento delle operazioni portuali e per la definizione dei canoni delle autorizzazioni**

- (15) Conformemente all'articolo 16, comma 4, della legge 84/1994, il Ministro dei trasporti e della navigazione, con proprio decreto, determina:
- (a) i requisiti di carattere personale e tecnico-organizzativo, di capacità finanziaria, di professionalità degli operatori e delle imprese richiedenti, adeguati alle attività da espletare;
  - (b) i criteri, le modalità e i termini in ordine al rilascio, alla sospensione ed alla revoca dell'atto autorizzatorio;
  - (c) i parametri per definire i limiti minimi e massimi dei canoni annui e della cauzione in relazione alla durata ed alla specificità dell'autorizzazione, tenuti presenti il volume degli investimenti e le attività da espletare.
- (16) Le tariffe delle operazioni portuali sono rese pubbliche. Le imprese autorizzate devono comunicare all'autorità portuale le tariffe che intendono praticare nei confronti degli utenti, nonché ogni successiva variazione (articolo 16, comma 5, della legge 84/1994). L'autorizzazione ha durata rapportata al programma operativo proposto dall'impresa ovvero, qualora l'impresa autorizzata sia anche titolare di concessione (si veda sotto), durata identica a quella della concessione

medesima. L'autorizzazione può essere rinnovata in relazione a nuovi programmi operativi o a seguito del rinnovo della concessione (articolo 16, comma 6, della legge 84/1994).

## **2.6. Affidamento di concessioni e definizione dei canoni di concessione**

- (17) L'articolo 18 della legge 84/1994 fissa le disposizioni per il rilascio di concessioni e l'istituzione di diritti di concessione versati dai concessionari.
- (18) Le AdSP danno in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese per l'espletamento delle operazioni portuali, fatta salva l'utilizzazione degli immobili da parte di amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di funzioni attinenti ad attività marittime e portuali. È altresì sottoposta a concessione da parte dell'AdSP la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee, nonché la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo (articolo 18, comma 1, della legge 84/1994).
- (19) Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro delle finanze, con proprio decreto.
- (20) L'articolo 18, comma 1, della legge 84/1994 specifica che con il medesimo decreto sono altresì indicati:
  - (a) la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario;
  - (b) i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare.
- (21) Le concessioni possono comprendere anche la realizzazione di opere infrastrutturali (articolo 18, comma 5).
- (22) L'articolo 18, comma 6, lettera a) spiega che, ai fini del rilascio della concessione, è richiesto che i destinatari dell'atto concessorio presentino, all'atto della domanda, un programma di attività, assistito da idonee garanzie, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto.

## **2.7. Il sistema di tassazione del reddito delle società in Italia**

- (23) L'imposta sul reddito in Italia è disciplinata dal D.P.R. 917 del 22 dicembre 1986: Testo unico delle imposte sui redditi (in appresso denominato "TUIR")<sup>5</sup>.
- (24) Il titolo II del TUIR stabilisce le norme relative all'imposta sul reddito delle società.

---

<sup>5</sup> 22 dicembre 1986, n. 917, GU del 31.12.1986.

- (25) L'imposta sul reddito delle società in Italia (IRES) è un'imposta la cui base imponibile è costituita dalla somma dei redditi conseguiti dal soggetto (articolo 81 del TUIR). L'aliquota ordinaria è del 24 %.
- (26) I soggetti passivi, indipendentemente dalla loro forma giuridica, sono assoggettati anche all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), la cui base imponibile è il valore della produzione netta derivante dall'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata. L'IRAP è un'imposta reale la cui aliquota ordinaria è del 3,90 %.

## **2.8. Articoli 73 e 74 del TUIR**

- (27) L'articolo 73, comma 1, del TUIR subordina i seguenti soggetti all'imposta sul reddito delle società:
- (a) diversi tipi di società e imprese;
  - (b) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;
  - (c) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali.
- (28) L'articolo 74 del TUIR introduce disposizioni speciali per lo Stato e gli enti pubblici e definisce le attività che non costituiscono esercizio di attività commerciali:
1. gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi, le comunità montane, le province e le regioni non sono soggetti all'imposta.
  2. Non costituiscono esercizio di attività commerciali:
    - a) l'esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici;
    - b) l'esercizio di attività previdenziali, assistenziali e sanitarie da parte di enti pubblici istituiti esclusivamente a tal fine, comprese le unità sanitarie locali, e l'esercizio della sicurezza sociale e del welfare da parte di enti privati di previdenza obbligatoria.

## **2.9. Tassazione delle autorità di sistema portuale in Italia**

- (29) Le AdSP in Italia sono soggette all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), come spiegato al punto 26<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. l'articolo 2, l'articolo 3, comma 1, lettera e-bis e l'articolo 10-bis del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446.

- (30) Le AdSP in Italia non sono tuttavia soggette all'imposta sul reddito delle società (IRES).
- (31) Come hanno specificato le autorità italiane nella risposta al primo questionario sui porti inviato dai servizi della Commissione il 3 luglio 2013 (cfr. punto 1), l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società per le AdSP in Italia non è fondata su una specifica disposizione che esoneri esplicitamente e specificamente tali autorità dall'imposta, ma si basa sull'interpretazione e l'applicazione degli articoli 73 e 74 del TUIR di cui ai punti 27 e 28.

### **3. POSIZIONE DELLE AUTORITÀ ITALIANE**

#### **3.1. Posizione dell'Italia riguardo all'esenzione dall'imposta sul reddito delle società delle autorità di sistema portuale**

- (32) Secondo le autorità italiane, in Italia non esistono porti privati, in quanto le AdSP fanno capo alla pubblica amministrazione. L'Italia sostiene pertanto che esse rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 74, comma 2, lettera a), del TUIR, come indicato al punto 28, e di conseguenza non sono soggette all'imposta sul reddito delle società.
- (33) Inoltre, le autorità italiane sottolineano che le AdSP non esercitano attività commerciali, ma svolgono unicamente funzioni ufficiali di regolamentazione e controllo sulle attività svolte da imprese private che operano nei porti. I fornitori di servizi portuali privati che operano nei porti su base commerciale sono invece soggetti all'imposta sul reddito delle società.

### **4. VALUTAZIONE DELLA MISURA**

#### **4.1. Esistenza di un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE**

- (34) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra gli Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.

#### **4.2. Presenza di imprese**

- (35) Secondo una giurisprudenza consolidata, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento<sup>7</sup>. Il fatto che un'entità non persegua scopo di lucro non è un criterio determinante per stabilire se si tratti o meno di un'impresa<sup>8</sup>. Non lo è neanche il fatto che sia di proprietà pubblica.
- (36) Come precisato dagli organi giurisdizionali dell'Unione europea, "*[c]ostituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, vale a dire prestazioni fornite di norma dietro*

<sup>7</sup> Cfr. la causa C-41/90, Höfner c. Macroton GmbH, Raccolta 1991, ECLI:EU:C:1991:161, punto 21.

<sup>8</sup> Cfr. la causa C-49/07, MOTOE, Raccolta 2008, ECLI:EU:C:2008:376, punti 27 e 28.

remunerazione. A tale riguardo, la caratteristica essenziale della remunerazione risiede nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione di cui trattasi<sup>9</sup>. Anche le entità senza scopo di lucro possono offrire beni e servizi su un mercato<sup>10</sup>.

- (37) Riguardo alla costruzione e allo sfruttamento di infrastrutture pubbliche, gli organi giurisdizionali europei<sup>11</sup> hanno precisato che è il futuro uso delle infrastrutture, ossia il loro eventuale sfruttamento economico, a determinare se il finanziamento della costruzione di tali infrastrutture rientri o meno nel campo di applicazione delle norme dell'UE sugli aiuti di Stato<sup>12</sup>.
- (38) Conformemente a tale giurisprudenza, in una serie di decisioni passate, la Commissione ha stabilito che la costruzione e lo sfruttamento commerciale delle infrastrutture portuali costituiscono attività economiche<sup>13</sup>. Ad esempio, la gestione commerciale di un terminal portuale o aeroportuale messo a disposizione di utenti dietro il pagamento di un canone costituisce un'attività economica<sup>14</sup>. Di conseguenza, il finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali favorisce un'attività economica ed è in linea di principio soggetto alle norme in materia di aiuti di Stato<sup>15</sup>.
- (39) Invece, gli investimenti per le infrastrutture che sono necessarie per lo svolgimento di attività che ricadono sotto la responsabilità dello Stato nell'esercizio dei suoi pubblici poteri non sono soggetti al controllo sugli aiuti di

<sup>9</sup> Cfr. le cause riunite C-622/16 P C-624/16 P, *Scuola Elementare Montessori/Commissione, Commissione/Scuola Elementare Montessori e Ferracci*, Raccolta 2018, ECLI:EU:C:2018:873, punto 104 e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>10</sup> Cause riunite da 209/78 a 215/78 e 218/78, *Van Landewyck*, Raccolta 1980, ECLI:EU:C:1980:248, punto 21; causa C-244/94, *FFSA e altri*, Raccolta 1995, ECLI:EU:C:1995:392; causa C-49/07, *MOTOE*, Raccolta 2008, ECLI:EU:C:2008:376, punti 27 e 28. Cfr. anche la Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 262 del 19.7.2016, punti da 7 a 10 e 12.

<sup>11</sup> Cause riunite T-455/08 e T-443/08, *Flughafen Leipzig-Halle GmbH e altri/Commissione*, Raccolta 2011, ECR II-01311, confermata dalla Corte di giustizia europea nella causa C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafafen AG e altri/Commissione*, Raccolta 2012, ECR I-0000, ECLI:EU:C:2012:821; causa T-128/89, *Aéroports de Paris/Commissione*, Raccolta 2000, ECR II-3929, confermata dalla Corte di giustizia europea, causa C-82/01P, Raccolta 2002, ECR I-9297, ECLI:EU:C:2002:617.

<sup>12</sup> Cause riunite T-455/08 e T-443/08, *Flughafen Leipzig-Halle GmbH e altri/Commissione*, Raccolta 2011, ECR II-01311, ECLI:EU:C:2012:821.

<sup>13</sup> Cfr., per esempio, la decisione della Commissione del 15 dicembre 2009 relativa all'aiuto di Stato N 385/2009 - *Finanziamento pubblico di infrastrutture portuali nel porto di Ventspils*, GU C 72 del 20.3.2010; la decisione della Commissione del 15 giugno 2011 relativa all'aiuto di Stato N 44/10 - *Lettonia - Finanziamento pubblico delle infrastrutture portuali di Krievu Sala*, GU C 215 del 21.7.2011, pag. 19; la decisione della Commissione del 22 febbraio 2012 relativa all'aiuto di Stato N/2010 - *Lituania - Costruzione di infrastrutture per il terminal passeggeri e merci di Klaipeda*, GU C 121 del 26.4.2012, pag. 1.

<sup>14</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 18 settembre 2013 relativa all'aiuto di Stato SA.36953 (2013/N), *Spagna - Autorità portuale di Bahía de Cádiz*, GU C 335 del 16.11.2013, pag. 1.

<sup>15</sup> Decisione della Commissione del 27 marzo 2014 relativa all'aiuto di Stato SA.38302, *Italia - Aiuto all'investimento a favore del porto di Salerno*, GU C 156 del 23.5.2014, pag.1; decisione della Commissione del 22 febbraio 2012 relativa all'aiuto di Stato SA.30742 (N/2010) - *Lituania - Costruzione di infrastrutture per il terminal passeggeri e merci di Klaipeda*, GU C 121 del 26.4.2012, pag. 1. Decisione della Commissione del 2 luglio 2013 relativa all'aiuto di Stato SA.35418 (2012/N), *Grecia - Ampliamento del porto del Pireo*, GU C 256 del 5.9.2013, pag. 2. Cfr. anche la comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1.

Stato. Esempi di tali attività non economiche sono: a) il controllo del traffico marittimo; b) le attività antincendio; c) le attività di polizia; d) le attività di dogana<sup>16</sup>. Solo le infrastrutture che rientrano nelle funzioni essenziali dello Stato sono di natura non economica.

- (40) Secondo le autorità italiane, le AdSP sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale e sono dotate di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria (cfr. il punto 12). La Commissione ritiene che il fatto che le AdSP siano di proprietà pubblica non è sufficiente per concludere che non siano imprese.
- (41) Tenendo conto della descrizione delle attività e delle entrate delle AdSP italiane, la Commissione ritiene che esse svolgano attività sia di natura economica che non economica.
- (42) In particolare, le AdSP svolgono determinate attività non economiche descritte al punto 39.<sup>17</sup> Nello svolgimento di tali attività, le AdSP non sono imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.
- (43) Tuttavia, le AdSP svolgono anche attività economiche: concedono autorizzazioni e concessioni a imprese private che quindi gestiscono le attività (infrastrutture portuali, utilizzo di un'attività dietro pagamento di un canone). Inoltre, l'articolo 16, comma 3, della legge 84/1994 non esclude che le AdSP svolgano attività di pilotaggio, rifornimento di carburante, ormeggio, rimorchio e raccolta di rifiuti, le quali presentano indiscutibilmente un carattere economico. Peraltro, anche la concessione dell'accesso ai porti dietro pagamento di canoni portuali comporta un'attività di tipo economico.
- (44) Le autorità italiane contestano la conclusione della Commissione secondo cui le AdSP svolgono attività economiche: a loro avviso le AdSP si limitano a concedere autorizzazioni amministrative contro il pagamento di canoni, che possono essere assimilati a imposte.
- (45) Tuttavia, anche se le AdSP sono, come fa valere l'Italia, organizzate secondo il modello "landlord", il fatto che non prestino esse stesse servizi portuali non significa che non svolgano attività economiche. Come già indicato in precedenza, le AdSP che agiscono in veste di "landlord" affittano i terreni e le infrastrutture di base portuali a utenti privati contro il pagamento di canoni. Si tratta di un'attività economica equiparabile all'affitto di un bene qualsiasi contro pagamento.
- (46) La Commissione ha seguito la stessa impostazione in diversi casi di aiuti di Stato concessi a AdSP italiane<sup>18</sup>. Nei casi riguardanti l'esenzione dall'imposta sul

<sup>16</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1.

<sup>18</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 19 dicembre 2012 relativa all'aiuto di Stato SA.34940, Porto di Augusta, GU C 077 del 17.3.2013; la decisione della Commissione del 27 marzo 2014 relativa all'aiuto di Stato SA.38302, Aiuto all'investimento a favore del porto di Salerno, GU C 156 del 23.5.2014; la decisione della Commissione del 19 giugno 2015 relativa all'aiuto di Stato SA.39542, Dragaggio e smaltimento del materiale di dragaggio nel porto di Taranto, GU C 259 del 7.8.2015; la decisione della Commissione del 28 giugno 2016 relativa all'aiuto di Stato SA.36112, Presunti aiuti a favore dell'autorità portuale di Napoli e di Cantieri del Mediterraneo, GU C 369 del 7.10.2016.

reddito delle società nei porti belgi e francesi, la Commissione ha stabilito che l'affitto di terreni pubblici contro remunerazione costituisce un'attività economica<sup>19</sup>.

- (47) Ai fini dell'IVA, la Corte di giustizia europea ha altresì stabilito che il "conferimento da parte del locatore al locatario, per una durata convenuta e dietro corrispettivo, del diritto di occupare un immobile" (in tal caso un bene dello Stato) costituisce un'attività economica<sup>20</sup>.
- (48) Inoltre, la Commissione osserva che la classificazione dei canoni portuali come "imposte" non è rilevante per determinare se le AdSP svolgano un'attività economica<sup>21</sup>. Ciò che conta è che sia pagato denaro a fronte di una contropartita. I canoni portuali non sono pagati dai contribuenti come le imposte generali, ma dagli utenti che beneficiano di un servizio specifico. Come già rilevato dalla Corte di giustizia nel caso dei porti spagnoli, "le tasse portuali" sono "equiparabili ai canoni riscossi per l'utilizzo dell'infrastruttura portuale"<sup>22</sup>.
- (49) Inoltre, le autorità italiane non affermano che i canoni applicati sono semplicemente simbolici o che non sono collegati al costo del servizio prestato.
- (50) A differenza delle posizioni delle autorità italiane, secondo cui i canoni devono essere considerati come imposte versate dai concessionari allo Stato, la Commissione ritiene che essi debbano essere considerati come un prezzo per l'affitto di infrastrutture pubbliche e per la concessione di autorizzazioni per l'esecuzione di servizi portuali a operatori privati.
- (51) Le autorità italiane sostengono inoltre che le autorità portuali non hanno concorrenti e che non esiste alcun mercato in cui esse operano. La Commissione fa presente che ciò non significa che le attività da esse svolte siano di natura non economica, come stabilisce implicitamente la giurisprudenza *Aéroports de Paris*<sup>23</sup>.
- (52) In conclusione, alla luce di quanto sopra, le AdSP effettuano un insieme di attività economiche e non economiche. Nella misura in cui svolgono attività economiche, esse si qualificano come imprese ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

<sup>19</sup> Cfr. le decisioni della Commissione nel caso SA.38393 (punto 62) ("Dans sa pratique, la Commission a déjà considéré que la location du domaine public contre rémunération constitue une activité économique, en particulier lorsque le cocontractant du port fournit des services portuaires à ses clients") e nel caso SA.38398 (punto 55) ("De manière générale, la location du domaine public contre rémunération constitue une activité économique, en particulier lorsque le cocontractant du port fournit des services portuaires à ses clients").

<sup>20</sup> Causa C-174/06, Ministero delle Finanze - Ufficio IVA di Milano/ CO.GE.P. Srl., ECLI:EU:C:2007:634, punti 32-34.

<sup>21</sup> Causa C-49/07, MOTOE, Raccolta 2008, ECLI:EU:C:2008:376, punti 27 e 28.

<sup>22</sup> Causa T-108/16, *Naviera Armas*, ECLI:EU:T:2018:145, punto 124.

<sup>23</sup> Cfr. la giurisprudenza *Aéroports de Paris*, C-82/01, ECLI:EU:C:2002:617, punti 91 e 106: nonostante l'esistenza di un monopolio legale sul versante dell'offerta, l'AdSP è considerata come un fornitore sul mercato dei servizi di gestione negli aeroporti parigini, "mentre i prestatori di servizi di assistenza a terra, che, per esercitare la loro attività, hanno bisogno dell'autorizzazione rilasciata dall'ADP e delle installazioni aeroportuali, rappresentano la domanda sul mercato stesso".

### 4.3. Utilizzo di risorse statali

- (53) L'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE sancisce che sono incompatibili gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma. Una perdita di gettito fiscale è equivalente al consumo di risorse statali sotto forma di spesa fiscale.
- (54) Come ha sostenuto la Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa Banco Exterior de España, un provvedimento mediante il quale le pubbliche autorità accordino a determinate imprese un'esenzione fiscale che, pur non implicando un trasferimento di risorse da parte dello Stato, collochi i beneficiari in una situazione finanziaria più favorevole di quella degli altri soggetti tributari passivi corrisponde alla nozione di "risorse statali" ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE<sup>24</sup>.
- (55) Di conseguenza, esentando le AdSP che esercitano un'attività economica dall'imposta sul reddito delle società, le autorità italiane rinunciano a un introito che costituisce risorse statali. La Commissione ritiene pertanto che la misura in questione comporti una perdita di risorse statali e sia pertanto concessa tramite risorse statali.

### 4.4. Presenza di un vantaggio

- (56) La misura deve altresì conferire un vantaggio finanziario al beneficiario. La nozione di aiuto designa non soltanto le prestazioni positive ma anche gli interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa<sup>25</sup>.
- (57) In base alla misura di specie, le AdSP sono esonerate dall'imposta sul reddito delle società mentre altre imprese vi sono in linea di principio soggette. Pertanto, le AdSP coinvolte in attività economiche beneficiano di un vantaggio fiscale. L'esenzione fiscale riduce gli oneri generalmente inclusi nei costi di funzionamento di un'impresa che svolge attività economiche. Essa fornisce alle AdSP un vantaggio economico rispetto ad altre imprese che non hanno potuto beneficiare di tale vantaggio fiscale, pur svolgendo attività economiche analoghe. Ne consegue che la misura comporta un vantaggio per le AdSP che svolgono attività economiche.
- (58) La Commissione fa notare che, stando alle autorità italiane, le AdSP non sono investite di obblighi di servizio pubblico e l'esenzione fiscale le compensa per i costi sostenuti nell'adempimento degli obblighi di servizio pubblico. In ogni caso, la Commissione non ritiene che i criteri di cui nella sentenza Altmark siano soddisfatti<sup>26</sup>. Inoltre, la misura in questione, che lega l'importo dell'aiuto all'utile realizzato, non è legata o limitata ai costi netti della funzione di servizio pubblico, né deriva da un mandato assegnato ai beneficiari per svolgere tale funzione.

quali sono i concorrenti?

non ce l'hanno mai contestata!

<sup>24</sup> Causa C-387/92, sentenza del 15.3.1994, ECLI:EU:C:1994:100, punto 14.

<sup>25</sup> Causa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Raccolta 1961, ECLI:EU:C:1961:2, pag. 19. Causa C-143/99, Adria-Wien Pipeline, Raccolta 2001, ECLI:EU:C:2001:598, punto 38.

<sup>26</sup> Causa C-280/00, Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Raccolta 2003, ECLI:EU:C:2003:415.

#### 4.5. Distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi

- (59) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, per essere qualificata come aiuto di Stato una misura deve incidere sugli scambi intra-UE e falsare o minacciare di falsare la concorrenza.

##### Esistenza della concorrenza e di mercati competitivi

- (60) La Commissione ricorda innanzitutto che, nel quadro della consultazione pubblica delle parti interessate su un progetto di regolamento nel settore portuale, *"tutte le parti interessate hanno sottolineato la necessità di disporre di condizioni stabili ed eque [...] in materia di concorrenza "interportuale" nell'Unione"*<sup>27</sup>.
- (61) È vero che in alcuni Stati membri il funzionamento delle infrastrutture portuali di base è legalmente riservato a determinate entità. A tale riguardo, gli operatori di altri Stati membri non possono gestire infrastrutture portuali di base in altri Stati membri, per cui tale mercato particolare può, almeno in una certa misura, essere considerato come un mercato non liberalizzato o non aperto alla concorrenza. Tuttavia, questo mercato specifico non è l'unico mercato su cui un vantaggio per le autorità portuali potrebbe falsare la concorrenza<sup>28</sup>.
- (62) In primo luogo, le imprese di logistica/trasporto disposte a trasportare un bene possono ricorrere a diversi modi per farlo, utilizzando ad esempio altri porti (stranieri o nazionali) gestiti da altre autorità portuali o addirittura non usando alcun porto. I porti di diversi Stati membri possono avere lo stesso hinterland, per cui le autorità portuali si fanno concorrenza per fornire servizi di trasporto a operatori disposti a rifornire quell'entroterra. I servizi offerti dalle autorità portuali (che concedono alle navi l'accesso ai porti) sono quindi, almeno in una certa misura, in concorrenza con quelli offerti da altre autorità portuali e da altri fornitori di servizi di trasporto, sia in Italia che in altri Stati membri. Più in generale, la Commissione osserva che, poiché i porti sono in gran parte coinvolti nel trasporto internazionale di merci e passeggeri e poiché l'UE garantisce la libera circolazione delle merci e delle persone, un vantaggio per i porti italiani è anche per sua natura tale da incidere sulla concorrenza e sugli scambi all'interno dell'UE.
- (63) A tale riguardo, il presunto fatto che le AdSP siano le uniche entità abilitate a gestire la loro infrastruttura portuale (e ad offrire l'accesso a l'infrastruttura portuale) non mette in discussione l'esistenza di un mercato concorrenziale più ampio, in cui i servizi di trasporto (accesso all'infrastruttura portuale) forniti dalle AdSP entrano in concorrenza con quelli offerti da altri porti o altri operatori di trasporto stabiliti in Italia e in altri Stati membri<sup>29</sup>. Gli utenti delle AdSP sono liberi di utilizzare altri porti (in Italia o all'estero) e altri modi di trasporto, per cui le AdSP forniscono servizi in concorrenza con altri operatori nel vasto mercato

<sup>27</sup> Cfr. punto 2.1 della proposta di regolamento sui servizi portuali. Cfr. anche la comunicazione della Commissione su una politica europea dei porti, COM(2007)616 final, punto II.4.2.

<sup>28</sup> Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa C-387/17, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, punti 66-67: la Corte di giustizia aveva già chiarito che, anche qualora le entità operino in un mercato non liberalizzato, vi può essere un aiuto di Stato (distorsione della concorrenza e incidenza sugli scambi).

<sup>29</sup> In tal senso, le condizioni di cui al punto 188 della comunicazione sulla nozione di aiuto non sono soddisfatte.

dei servizi di trasporto e nel più ristretto mercato dei servizi portuali (altri porti europei concedono l'accesso al mercato europeo, e quindi all'Italia, via strada, ferrovia o via navigabile).

- (64) Inoltre, i concessionari che intendono fornire servizi portuali possono farlo in altri porti gestiti da altre autorità portuali. Le AdSP si fanno concorrenza per attirare questi operatori (i concessionari che svolgono servizi portuali). Anche il livello del canone applicato dalle AdSP in cambio di terreni e infrastrutture (attrezzature portuali) messi a disposizione dei concessionari incide sulla scelta operata dai concessionari di stabilirsi in un porto piuttosto che in un altro. L'esistenza di concorrenza e di effetti transfrontalieri in questo mercato è chiaramente dimostrata dalla giurisprudenza<sup>30</sup>.
- (65) Inoltre, le imprese che intendono stabilirsi in prossimità di un porto possono anche stabilirsi al suo esterno (e non necessariamente su terreni di proprietà o gestiti dalle autorità portuali), per cui le autorità portuali sono in concorrenza con altri operatori che affittano terreni al di fuori dei porti.
- (66) Inoltre, quando le AdSP forniscono esse stesse "servizi portuali", il che non è esplicitamente escluso dalla legge 84/1994, possono essere in concorrenza con altri fornitori di tali servizi che operano sul mercato.
- (67) In conclusione, come nel caso degli aeroporti, i porti possono competere tra di loro e anche il finanziamento delle infrastrutture portuali può quindi incidere sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri<sup>31</sup>.

#### Distorsione della concorrenza

- (68) Si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale del beneficiario nei confronti di altre imprese concorrenti<sup>32</sup>. Dal punto di vista pratico, si riscontra di norma una distorsione della concorrenza ai sensi dell'articolo 107, articolo 1, del trattato quando lo Stato concede un vantaggio finanziario a un'impresa in un settore liberalizzato dove esiste, o potrebbe esistere, una situazione di concorrenza<sup>33</sup>. Il sostegno pubblico rischia di falsare la concorrenza anche se non aiuta l'impresa beneficiaria ad espandersi e a conquistare quote di mercato. È sufficiente che l'aiuto le consenta di mantenere una posizione competitiva più forte di quella che avrebbe in assenza di aiuto. In questo contesto, affinché si possa ritenere che l'aiuto falsi la concorrenza, è sufficiente di norma che esso conferisca un vantaggio al beneficiario, alleviando le spese cui dovrebbe altrimenti far fronte nell'ambito della propria normale

<sup>30</sup> Causa C-576/13, Commissione europea/Regno di Spagna, ECLI:EU:C:2014:2430,, punti 37-38. La Corte di giustizia ha concluso che la regolamentazione spagnola ha reso meno attraente e praticabile per gli operatori (di movimentazione di carichi) stranieri fornire i loro servizi nei porti spagnoli. Analogamente, l'esenzione fiscale per le autorità portuali spagnole rende più interessante per gli operatori di movimentazione del carico e per altri operatori effettuare le loro attività nei porti spagnoli.

<sup>31</sup> Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, GU C 262 del 19.7.2016, pag. 1.

<sup>32</sup> Causa 730/79, Philip Morris , Raccolta 1980, ECLI:EU:C:1980:209, punto 11; cause riunite T-298/97, T-312/97 ecc., Alzetta, Raccolta 2000, ECLI:EU:T:2000:151, punto 80.

<sup>33</sup> Cause riunite T-298/97, T-312/97 etc., Alzetta, Raccolta 2000, ECLI:EU:T:2000:151, punti da 141 a 147; causa C-280/00, Altmark Trans , Raccolta 2003, ECLI:EU:C:2003:415.

attività<sup>34</sup>. La definizione di aiuto di Stato non richiede che la distorsione della concorrenza o l'effetto sugli scambi siano sensibili o sostanziali.

- (69) Poiché la misura in questione costituisce un regime di aiuti applicabile a porti che sono molto diversi in termini di dimensioni, ubicazione geografica e attività, per stabilire che la misura in esame sia un aiuto di Stato non è necessario dimostrare individualmente che essa determina per ciascun porto una distorsione della concorrenza e un effetto sugli scambi.
- (70) L'esenzione dall'imposta sul reddito delle società conferisce alle AdSP un vantaggio che può migliorare la loro posizione concorrenziale. In particolare, il prezzo dei servizi forniti dalle autorità portuali (diritti d'uso dell'infrastruttura portuale e altri canoni pagati dagli armatori) è uno dei fattori che incidono sulla competitività relativa dei diversi porti<sup>35</sup>.
- (71) Le autorità italiane sostengono che la AdSP esercitano soltanto un'influenza limitata sulla fissazione delle tariffe per le loro attività. Tuttavia, il decreto pubblico definisce soltanto i canoni minimi e massimi e lascia pertanto alle AdSP una certa discrezionalità nel fissare il loro livello preciso. In ogni caso, anche l'esistenza di prezzi fissati a livello centrale - senza alcun potere discrezionale per i singoli porti - non escluderebbe una distorsione della concorrenza in quanto le imprese possono concorrere anche su parametri diversi dai prezzi (qualità del servizio, ecc.).

#### Incidenza sugli scambi

- (72) Gli aiuti pubblici alle imprese costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato solo nella misura in cui *"incidono sugli scambi tra Stati membri"*. Non è necessario stabilire se l'aiuto abbia una reale incidenza sugli scambi tra Stati membri ma solo se sia tale da incidere sugli scambi<sup>36</sup>. In particolare, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno sancito che *"quando l'aiuto concesso da uno Stato membro rafforza la posizione di un'impresa rispetto ad altre imprese concorrenti nell'ambito degli scambi intracomunitari, questi ultimi devono ritenersi influenzati dall'aiuto"*<sup>37</sup>.
- (73) Questa giurisprudenza può essere applicata nel presente caso in quanto l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società rafforza la posizione delle

---

<sup>34</sup> Causa C-172/03, Heiser, Raccolta 2005, ECLI:EU:C:2005:130, punto 55.

<sup>35</sup> Il prezzo dei servizi di trasporto forniti dai porti rappresenta spesso una quota rilevante dei costi totali di trasporto. Cfr. *L porti marittimi europei nel 2030; le sfide che ci attendono*, meno della Commissione europea del 23 maggio 2013: *"I costi e la qualità dei servizi portuali sono un fattore importante per le imprese europee. I costi portuali possono rappresentare una componente significativa dei costi complessivi della catena logistica. La movimentazione delle merci, i diritti portuali e i servizi nautici portuali possono rappresentare tra il 40% e il 60% dei costi totali della logistica porta a porta per le imprese che utilizzano il trasporto marittimo a breve raggio per trasportare merci"* (sottolineatura della Commissione).

<sup>36</sup> Causa C-518/13, Eventech/The Parking Adjudicator, Raccolta 2015, ECLI:EU:C:2015:9, punto 65; cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Libert e altri*, Raccolta 2013, ECLI:EU:C:2013:288, punto 76.

<sup>37</sup> Causa C-518/13, Eventech/The Parking Adjudicator, Raccolta 2015, ECLI:EU:C:2015:9, punto 66; cause riunite C-197/11 e C-203/11, *Libert e altri*, Raccolta 2013, ECLI:EU:C:2013:288, punto 77; causa T-288/97, Friuli Venezia Giulia, Raccolta 2001, ECLI:EU:T:2001:115, punto 41.

AdSP, le quali sono in grado di abbassare i loro prezzi e rendere le infrastrutture portuali che gestiscono più attraenti per i clienti, in particolare quelli di altri Stati membri.

- (74) Nel caso di specie, poiché non vi è alcun dubbio che i porti italiani siano coinvolti nel commercio intra-UE, un vantaggio per le autorità portuali in questione incide sugli scambi all'interno dell'UE. I porti italiani partecipano attivamente agli scambi all'interno dell'Unione e alcuni di essi figurano tra i più importanti porti a livello dell'UE in termini di traffico di container e tonnellaggio del carico. Sulla base di informazioni pubblicamente disponibili, dei 20 porti più trafficati in Europa (compresi i porti turchi), 3 (più precisamente Genova, La Spezia e Gioia Tauro) sono italiani.
- (75) Sollevando tali imprese da oneri fiscali che altrimenti avrebbero dovuto sostenere e che grava sulle imprese concorrenti, l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società libera risorse finanziarie che queste imprese possono investire nelle proprie attività commerciali, il che a sua volta incide sulle condizioni alle quali possono offrire i loro prodotti e servizi sul mercato e crea distorsioni della concorrenza nel mercato interno. Di conseguenza, la misura, che prevede un'esenzione fiscale per le AdSP, incide sugli scambi intra-UE e falsa o minaccia di falsare la concorrenza.

#### **4.6. Selettività della misura**

- (76) Per essere considerata un aiuto di Stato, una misura deve essere selettiva<sup>38</sup>, ossia deve favorire determinate imprese o la produzione di determinati beni. Secondo una giurisprudenza consolidata<sup>39</sup>, la valutazione della selettività materiale di una misura avviene in tre fasi: innanzitutto, è necessario individuare il regime comune o "normale" ("sistema di riferimento") applicabile nello Stato membro interessato. In secondo luogo, è in relazione a questo regime fiscale comune o "normale" che occorre accertare se i vantaggi apportati dalla misura in questione possano essere selettivi. Per far ciò occorre dimostrare che la disposizione deroga al regime ordinario nella misura in cui opera una differenziazione tra operatori economici che, alla luce dell'obiettivo perseguito dal regime, si trovano in una situazione fattuale e giuridica analoga. In terzo luogo, se tale deroga sussiste, è necessario esaminare se essa risulti dalla natura o dalla struttura generale del sistema tributario di cui fa parte e se possa essere giustificata dalla natura o dalla struttura generale di tale sistema. In questo contesto, spetta allo Stato membro dimostrare che il trattamento fiscale differenziato discende direttamente dai principi basilari o informatori di detto sistema<sup>40</sup>.

##### *4.6.1. Sistema di riferimento*

- (77) Nel caso di specie, il sistema di riferimento è il sistema di tassazione del reddito delle società, secondo quanto previsto dal TUIR (vedi punto 2.7). Il titolo I del TUIR riguarda l'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il titolo II del TUIR stabilisce le norme specifiche relative all'imposta sul reddito delle società.

<sup>38</sup> Cfr. la causa C-66/02, Italia/Commissione, Raccolta 2005, ECLI:EU:C:2005:768, punto 94.

<sup>39</sup> Cfr., tra l'altro, la causa C-88/03, Portogallo/Commissione, Raccolta 2006, ECLI:EU:C:2006:511, punto 56; le cause riunite da C-78/08 a C-80/08, Paint Graphos, ECLI:EU:C:2011:550, punto 49.

<sup>40</sup> Cfr. la causa C-143/99, Adria-Wien Pipeline GmbH e Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, Raccolta 2001, ECLI:EU:C:2001:598, punto 42.

- (78) All'interno del titolo II, l'articolo 72 del TUIR stabilisce che il presupposto dell'imposta sul reddito delle società è il possesso di redditi in denaro o in natura rientranti nelle categorie indicate nell'articolo 6. L'articolo 6 del TUIR precisa che i singoli redditi sono classificati nelle seguenti categorie:
- a) redditi fondiari;
  - b) redditi di capitale;
  - c) redditi di lavoro dipendente;
  - d) redditi di lavoro autonomo;
  - e) redditi di impresa;
  - f) redditi diversi.
- (79) L'articolo 73 elenca le entità soggette all'imposta sul reddito delle società, distinguendo tra tre diversi tipi di entità:
- (a) le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e le società di mutua assicurazione residenti nel territorio dello Stato;
  - (b) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;
  - (c) gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali.
- (80) L'articolo 74 introduce disposizioni speciali per lo Stato e gli enti pubblici e definisce le attività che non costituiscono esercizio di attività commerciali.
- (a) L'articolo 74, comma 1, definisce lo Stato e gli enti pubblici come gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi, le comunità montane, le province e le regioni. Queste entità non sono soggette all'imposta sul reddito delle società.
  - (b) L'articolo 74, comma 2, lettera a), specifica che l'esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici non costituisce esercizio di attività commerciali.
- (81) Il regime comune o "ordinario" per la tassazione dei redditi delle società potrebbe essere individuato nell'articolo 72 in combinato disposto con l'articolo 73, comma 1, del TUIR, il quale assoggetta tutti i redditi fondiari, i redditi di capitale, i redditi di lavoro dipendente, i redditi di lavoro autonomo, i redditi di impresa e gli altri redditi diversi all'imposta sul reddito delle società allorché sono conseguiti da una società privata (articolo 73, comma 1, lettera a) o da soggetti pubblici o privati che hanno o non hanno per oggetto l'esercizio di attività commerciali (articolo 73, comma 1, lettere b) e c)). L'obiettivo di tale regime

sarebbe pertanto quello di assoggettare a imposta tutti i redditi di società private e di enti pubblici e privati.

- (82) L'articolo 74 del TUIR limita la portata dell'obbligo di pagare l'imposta sul reddito delle società definite all'articolo 73, comma 1, del TUIR, escludendo in maniera tassativa gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi (AdSP), le comunità montane, le province e le regioni.
- (83) Nella sua risposta (cfr. punto 6) alla lettera inviata dai servizi della Commissione in conformità dell'articolo 21 del regolamento di procedura (cfr. punto 4), l'Italia formula le seguenti osservazioni:
- il sistema di riferimento definito dalla Commissione nella sua lettera è troppo ampio;
  - le AdSP non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 73 del TUIR;
  - le AdSP rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 74 del TUIR;
  - data la gamma dei soggetti a cui si applica l'articolo 74 del TUIR, secondo le autorità italiane è evidente che tale norma non deroghi all'articolo 73 del TUIR a favore delle AdSP. Al contrario, l'Italia afferma che gli articoli 73 e 74 del TUIR sono diversi e si applicano ad ambiti paralleli;
  - gli articoli 73 e 74 del TUIR stabiliscono due regimi fiscali comuni coerenti, che si applicano a innumerevoli categorie di soggetti che non si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga;
  - pertanto, l'Italia sostiene che l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società non è selettiva, poiché l'articolo 74 si applica alle AdSP come anche allo Stato, a diversi enti pubblici e ad altre entità appartenenti alla pubblica amministrazione sulla base di criteri oggettivi, generali e astratti. Tutte queste entità si trovano nella stessa situazione di fatto e di diritto.
- (84) Inoltre, l'Italia adduce l'argomento secondo cui tutte le attività svolte dalle AdSP sono tipiche di una pubblica amministrazione e rientrano nell'esercizio delle funzioni statali. Pertanto si applica l'articolo 74, comma 2, lettera a), del TUIR (cfr. punto 28), secondo il quale l'esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici non costituisce esercizio di attività commerciali. Poiché tutte le attività svolte dalle AdSP si qualificano come esercizio di funzioni statali, secondo le autorità italiane possono non essere considerate come attività commerciali.
- (85) A questo punto, la Commissione desidera ricordare che la maniera in cui le disposizioni di cui sopra sono state interpretate e applicate comporta la non tassazione dei porti in Italia, il che è stato espressamente confermato dalle autorità italiane.
- (86) Inoltre, la Commissione desidera ribadire che, come descritto al punto 4.2, lo sfruttamento delle infrastrutture portuali costituisce un'attività economica. Alla luce degli obiettivi intrinseci del sistema di imposizione delle società, vale a dire

la tassazione del reddito, anche il reddito delle AdSP dovrebbe essere assoggettato ad imposta.

- (87) Ciò deriva dalla formulazione degli articoli 72 e 73 del TUIR. In particolare l'articolo 73, che definisce l'ambito di applicazione *rationae personae* dell'imposta, copre tutti i tipi di enti: le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e le società di mutua assicurazione, gli enti pubblici e privati che hanno e non hanno per oggetto principale l'esercizio di attività commerciali.
- (88) Di conseguenza, il modo in cui gli articoli 73 e 74 sono interpretati e applicati dalle autorità italiane crea una situazione tale per cui le autorità portuali italiane sono esenti dall'imposta sul reddito delle società e ciò deroga ai principi guida del sistema di imposizione del reddito delle società (il TUIR), risultando incompatibile con tale sistema.
- (89) In tale contesto, la Commissione ricorda l'argomentazione delle autorità italiane secondo cui l'esenzione delle AdSP dall'imposta sul reddito delle società non deroga ai principi generali del sistema italiano di imposizione, ma ne riflette la logica, in quanto le attività non economiche non sono generalmente soggette all'imposta sul reddito delle società. Tuttavia, se le argomentazioni presentate dall'Italia portassero alla conclusione che alcuni tipi di attività ritenute di natura economica ai fini delle norme in materia di concorrenza e di aiuti di Stato sono esonerati dall'imposta sul reddito delle società in via di principio e senza una giustificazione valida, ciò significherebbe che il sistema italiano di tassazione delle società in quanto tale è selettivo.
- (90) Infatti, in tal caso, la struttura del sistema italiano di tassazione delle società in quanto tale potrebbe dar luogo a vantaggi a talune imprese<sup>41</sup>, vale a dire i porti, quando si trovano in una situazione simile a quella di altre società (ossia generano utili dalle loro attività economiche) alla luce dell'obiettivo del sistema dell'imposta sul reddito delle società che è quello di tassare gli utili<sup>42</sup>. Secondo la Commissione, i porti non sono retti da "principi di funzionamento peculiari, che [li] differenziano nettamente dagli altri operatori economici" soggetti alle imposte sul reddito delle società<sup>43</sup>. In particolare, il fatto che non svolgono un'attività a scopo di lucro non è sufficiente per ritenere che i porti si trovino in una situazione diversa rispetto ad altri operatori soggetti alle imposte sulle persone giuridiche. Se la mancata assoggettazione delle attività economiche dei porti all'imposta sul reddito delle società fosse conforme al sistema fiscale applicabile, ciò significherebbe che il sistema fiscale in quanto tale è selettivo<sup>44</sup>.

#### 4.6.2. Giustificazione in base alla logica del sistema

- (91) Poiché ritiene che l'esenzione fiscale in questione sia selettiva a priori, la Commissione dovrà stabilire, conformemente alla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE, se tale esenzione sia giustificata dalla natura o dalla

<sup>41</sup> Cfr. la decisione della Commissione del 27 luglio 2017 relativa all'aiuto di Stato SA.38393, Tassazione dei porti in Belgio, GU C 302 del 19.8.2016, punto 90.

<sup>42</sup> Cfr. le cause riunite da C-78/08 a C-80/08, Paint Graphos, ECLI:EU:C:2011:550, punto 54.

<sup>43</sup> Cfr. le cause riunite da C-78/08 a C-80/08, Paint Graphos, ECLI:EU:C:2011:550, punto 55.

<sup>44</sup> Cause riunite C-106/09 P e C-107/09 P, Commissione e Spagna/Government of Gibraltar, ECLI:EU:C:2011:732, punti 101 e segg.

struttura generale del sistema di cui fa parte. In tal senso, una misura in deroga rispetto all'applicazione del sistema tributario generale può essere giustificata qualora lo Stato membro interessato possa dimostrare che tale misura discende direttamente dai principi informatori o basilari del suo sistema tributario.

- (92) Tali argomentazioni non sono state fornite dalle autorità italiane e la Commissione non è stata in grado di individuare una tale giustificazione. Di conseguenza, la Commissione ritiene che la misura non sia giustificata dalla logica del sistema tributario. La misura dovrebbe pertanto essere considerata selettiva.

#### 4.7. Conclusione

La Commissione conclude quindi che la mancata assestazione delle AdSP italiane all'imposta sul reddito delle società contraddice i principi guida del sistema italiano di tassazione delle società. Anche se si è ritenuto che ciò fosse conforme al sistema italiano di tassazione delle società in base al quale gli organismi che svolgono esclusivamente funzioni pubbliche e, al tempo stesso, svolgono attività considerate economiche in base alle norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato sono esonerati dal pagamento dell'imposta sul reddito delle società, una siffatta struttura di imposizione delle società risulta arbitraria e inaccettabile. Pertanto, la mancata assestazione delle attività economiche svolte dai porti all'imposta sul reddito delle società comporta un vantaggio selettivo. Inoltre, tale trattamento più favorevole concesso dallo Stato e ad esso imputabile rischia di falsare la concorrenza e gli scambi intra-UE. Di conseguenza, l'esenzione fiscale concessa alle AdSP costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE<sup>45</sup>.

### 5. COMPATIBILITÀ

- (93) Le misure di aiuto di Stato possono essere considerate compatibili con il mercato interno in base alle deroghe di cui all'articolo 93, all'articolo 106, paragrafo 2, all'articolo 107, paragrafo 2 e all'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE.

#### 5.1. Articolo 93 del TFUE

- (94) L'articolo 93 del TFUE stabilisce che *"gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio"* possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno.
- (95) La Commissione osserva innanzitutto che non tutti gli investimenti effettuati dalle autorità portuali rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 93 del TFUE, ma solo quelli che rispondono alle necessità del coordinamento dei trasporti. Nel caso di specie non vi sono indicazioni del fatto che gli aiuti finanzino specificamente tali investimenti: al contrario, essi consistono in esenzioni (totali o parziali) dall'imposta sul reddito delle società che non sono connesse ad alcun

<sup>45</sup> In un caso analogo riguardante un'esenzione triennale dall'imposta sul reddito delle società concessa dalle autorità locali ad alcune imprese pubbliche italiane, la Commissione ha adottato nel 2002 una decisione negativa con ingiunzione di recupero (decisione C27/99 del 5 giugno 2002), che è stata confermata dalla Corte di giustizia nella causa C-318/09 P del 21 dicembre 2011, ECLI:EU:C:2011:856.

investimento particolare. Né le misure sono destinate al rimborso di obblighi di servizio pubblico. Inoltre, per definizione, le esenzioni dall'imposta sul reddito delle società favoriscono le imprese che realizzano più utili e che quindi già dispongono di una maggiore capacità di finanziare investimenti o altre attività di interesse pubblico.

- (96) Pertanto, gli aiuti non hanno un effetto di incentivazione e non sono né necessari né proporzionati. Di conseguenza, le misure non possono essere considerate compatibili ai sensi dell'articolo 93 del TFUE.

## **5.2. Articolo 107, paragrafi 2 e 3, del TFUE**

- (97) Poiché la misura in esame sembra costituire un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, è opportuno esaminare se essa sia compatibile con il mercato interno in base alle deroghe di cui all'articolo 107, paragrafi 2 e 3, del TFUE.
- (98) Le autorità italiane non hanno fornito argomenti in merito all'applicabilità delle deroghe di cui all'articolo 107, paragrafi 2 o 3, del TFUE all'esenzione generale dall'imposta sul reddito delle società concessa alle AdSP.
- (99) La Commissione ritiene, in questa fase, che non si applichi nessuna delle deroghe di cui all'articolo 107, paragrafo 2, del TFUE, dal momento che la misura in esame non mira a nessuno degli obiettivi elencati in tale disposizione. Più in particolare, le misure in esame non sembrano essere collegate ad aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, ad aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionale o ad aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania.
- (100) L'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE sancisce inoltre che possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo di determinate regioni, b) gli aiuti destinati ad alcuni importanti progetti di comune interesse europeo, c) gli aiuti destinati allo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, e) gli aiuti determinati con decisione del Consiglio.
- (101) La deroga di cui all'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), del TFUE autorizza gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione. Tale deroga non sembra applicabile.
- (102) Inoltre, la misura non è destinata a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo né a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro, come previsto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE.
- (103) La misura non mira neanche a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, come previsto dall'articolo 107, paragrafo 3, lettera d), del TFUE.
- (104) A norma dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche possono essere dichiarati compatibili sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Tuttavia, dalle informazioni disponibili non

risulta che le agevolazioni fiscali concesse siano legate a specifici investimenti ammessi a beneficiare di aiuti ai sensi di norme e degli orientamenti dell'Unione.

- (105) Al contrario, i servizi della Commissione ritengono che la misura comporti una riduzione degli oneri che di norma dovrebbero essere sostenuti dalle AdSP nel corso delle loro attività e che quindi potrebbe essere considerata come un aiuto al funzionamento. In generale, tali aiuti non sono considerati compatibili con il mercato interno nella misura in cui non sono limitati nel tempo, né sono necessari o proporzionati per finanziare spese connesse a un obiettivo ben definito di interesse europeo.
- (106) Di conseguenza, la Commissione conclude che, in linea generale, non si applichi nessuna delle deroghe di cui all'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE.
- (107) Alla luce di quanto precede, la Commissione è giunta alla conclusione che nessuno dei motivi di compatibilità di cui all'articolo 107, paragrafo 3, del TFUE sia applicabile.

### 5.3. Articolo 106, paragrafo 2, del TFUE

- (108) In aggiunta ai motivi di cui all'articolo 107, paragrafi 2 e 3, del TFUE, quando il beneficiario degli aiuti è stato incaricato dallo Stato della gestione di servizi di interesse economico generale (SIEG), gli aiuti possono anche essere compatibili in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE.
- (109) Tuttavia, le autorità italiane non hanno fornito alcuna informazione da cui si possa desumere che l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società per le AdSP potrebbe essere giustificata ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE. La misura in questione, che lega l'importo dell'aiuto ai profitti realizzati, non è legata o limitata ai costi netti delle funzioni di servizio pubblico. Essa non discende neppure da un chiaro mandato conferito ai beneficiari delle misure per adempiere un siffatto incarico. Di conseguenza, la misura non può essere considerata una compensazione di servizio pubblico compatibile con il mercato interno e quindi non è compatibile a norma dell'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE.

### 5.4. Conclusione

- (110) Da quanto precede risulta che, secondo la Commissione, l'esenzione delle AdSP dall'imposta sul reddito delle società in Italia non può essere considerata compatibile con il mercato interno.

## 6. AIUTI ESISTENTI

- (111) Avendo concluso che l'esenzione delle AdSP dall'imposta sul reddito delle società costituisce un aiuto di Stato incompatibile, la Commissione deve stabilire se le misure in questione debbano essere considerate aiuti nuovi o aiuti esistenti.
- (112) Ai sensi dell'articolo 1, lettera b), del regolamento di procedura, sono considerati aiuti esistenti tutte le misure di aiuto esistenti in Italia prima dell'entrata in vigore del trattato CE, gli aiuti autorizzati, gli aiuti considerati aiuti esistenti ai sensi dell'articolo 17 del regolamento di procedura, o gli aiuti che al momento della loro attuazione non costituivano aiuti, ma che lo sono diventati successivamente a causa dell'evoluzione del mercato interno. Qualsiasi aiuto che non rientra nella

definizione di aiuto esistente è considerato un nuovo aiuto ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento di procedura.

- (113) Come hanno specificato le autorità italiane nella risposta al primo questionario sui porti inviato dai servizi della Commissione il 3 luglio 2013 (cfr. punto 1), l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società per le AdSP in Italia non è fondata su una specifica disposizione che esoneri esplicitamente e specificamente tali autorità dall'imposta, ma si basa sull'interpretazione e l'applicazione degli articoli 73 e 74 del TUIR di cui ai punti 27 e 28.
- (114) Tuttavia, le autorità italiane hanno confermato che la disciplina fiscale applicabile alle AdSP prima del 1958 era identica a quella attuale. In particolare, hanno evidenziato che le autorità portuali non sono mai state soggette a imposte sul reddito delle società. Inoltre, la Commissione non dispone di alcun elemento che contraddica tale fatto.
- (115) La Commissione ritiene quindi che, nella misura in cui esisteva prima dell'entrata in vigore del trattato CE, l'esenzione dall'imposta sui redditi delle società per le AdSP in Italia costituisce un aiuto esistente conformemente all'articolo 1, lettera b), del regolamento di procedura.

## **7. CONCLUSIONI**

- (116) Sulla base delle considerazioni di cui sopra, la Commissione conclude che l'esenzione dall'imposta sul reddito delle società per le AdSP italiane costituisce un aiuto di Stato incompatibile ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE e che si tratta di un aiuto esistente.
- (117) Quando viene dichiarato incompatibile con il mercato interno, un aiuto esistente deve essere oggetto di opportune misure ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 1, del TFUE, volte a sopprimere o modificare il regime. Per quanto riguarda il principio di certezza del diritto inerente all'eliminazione degli aiuti esistenti, il Tribunale ha riconosciuto che "nell'ambito del suo controllo permanente degli aiuti esistenti, la Commissione ha esclusivamente il potere di imporre la soppressione o la modifica di tali aiuti nel termine da essa stabilito"<sup>46</sup>.
- (118) A seguito della procedura di cooperazione avviata il 30 aprile 2018 conformemente all'articolo 21 del regolamento di procedura, le autorità italiane non hanno presentato una proposta concreta di modifica della presente esenzione dall'imposta sul reddito delle società per le AdSP, per far sì che le AdSP che esercitano un'attività economica ai sensi del diritto della concorrenza dell'Unione siano soggette allo stesso regime fiscale delle altre imprese private. Al contrario, le autorità italiane hanno contestato che l'attuale sistema costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

## **8. OPPORTUNE MISURE**

- (119) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che l'Italia debba adottare opportune misure atte a garantire che le attività economiche dei porti siano

---

<sup>46</sup> Cause riunite T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-600/97, T-607/97, T-1/98, T-3/98, T-6/98, T-23/98, Alzetta Mauro e altri/Commissione delle Comunità europee, Raccolta 2000, ECLI:EU:C:1998:270, punto 148.

assoggettate al medesimo regime di tassazione del reddito delle società delle imprese private.

- (120) Le autorità italiane sono invitate ad adottare, entro 10 mesi a decorrere dal ricevimento della presente decisione, le misure necessarie per garantire che le AdSP siano assoggettate all'imposta sul reddito delle società nella misura in cui svolgono attività economiche. Tale riforma dovrebbe essere attuata al più tardi entro il prossimo esercizio fiscale.
- (121) Le autorità italiane sono invitate a informare per iscritto la Commissione del fatto che l'Italia accetta, a norma dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento di procedura, incondizionatamente e inequivocabilmente, la presente proposta di opportune misure nella sua interezza entro due mesi a decorrere dal ricevimento della presente proposta. In caso contrario, la Commissione procederà conformemente alle disposizioni dell'articolo 23, paragrafo 2, del regolamento di procedura.

Ove la presente lettera dovesse contenere informazioni riservate da non divulgare, si prega informarne la Commissione entro quindici giorni lavorativi dalla data di ricezione della presente. Qualora non riceva una domanda motivata in tal senso entro il termine indicato, la Commissione presumerà l'esistenza del consenso alla pubblicazione del testo integrale della lettera. La richiesta, con la precisazione degli elementi riservati, dovrà essere inviata a mezzo lettera raccomandata o fax al seguente indirizzo:

Commissione europea  
Direzione generale Concorrenza  
Protocollo Aiuti di Stato  
1049 Bruxelles Stateaidgreffe@ec.europa.eu  
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

Voglia gradire, signor Ministro, i sensi  
della mia più alta considerazione.  
Per la Commissione

Membro della Commissione  
Margrethe VESTAGER

