

Proposte e relative motivazioni di emendamenti al testo dei DDL di riforma della legislazione in materia portuale presentati dai Sen. Filippi più altri (A.S. n. 370) e dal Sen. D'Alì (A.S. n. 120)

Articolo 2 (Modifica dell'art. 4 della legge 28 gennaio 1994, n.84)

Al comma 1, del nuovo testo dell'art. 4 della legge 28 gennaio 1994, n.84 **aggiungere**, in fine alla lettera b) le seguenti parole: “; ove in tali porti il 75% delle merci sia trasbordato da una nave all'altra gli stessi vengono definiti porti di rilevanza internazionale di *transshipment*”

Motivazione

Si tratta di riconoscere giuridicamente la differenziazione dei porti specializzati nel transshipment da quelli di destinazione finale dedicati all'import-export in quanto trattasi di due mercati completamente differenziati, il primo dei quali fortemente caratterizzato dalla concorrenza di porti che operano in paesi rivieraschi mediterranei non appartenenti alla Unione Europea e come tali non soggetti ai vincoli di politica economica, fiscale e sociale della legislazione comunitaria.

Tale riconoscimento giuridico è pertanto condizione preliminare per una legislazione dedicata ai porti di transshipment, mirata a ridurre il gap competitivo rispetto ai porti concorrenti extra comunitari.

Art. 9 (Modifica all'art. 9 della L. n. 84/94)

Lettera b), concernente la sostituzione del comma 3 del predetto art. 9

Aggiungere alla fine la seguente lettera:

“g) le deliberazioni, su proposta del Presidente, relative all'organico della segreteria tecnico operativa, alla nomina ed eventuale revoca del Segretario Generale, al recepimento degli accordi contrattuali riguardanti il personale della Segreteria tecnico-operativa.”

Motivazione

L'art. 9 del DDL nel modificare norme riguardanti il Comitato portuale dell'Autorità portuale restringe eccessivamente le vigenti competenze di detto organo. L'emendamento proposto tende a mantenere alcune deliberazioni (oggi attribuite) in capo al Comitato portuale, ritenendole utili per la gestione e il funzionamento complessivo dell'A.P.

Art. 16 (Modifica all'art. 16 della L. 84/94)

Sopprimere l'articolo del DDL.

In via di estremo subordine sostituire il testo con il seguente.

Al comma 4 dell'art. 16 della L. 28/1/1994 n. 84 sono premessi i seguenti periodi: “L'impresa autorizzata esercita direttamente l'attività oggetto dell'autorizzazione. Su motivata richiesta dell'impresa svolgente l'attività di cui al primo periodo, comma 1 del presente articolo, l'Autorità

può consentire alla stessa l'affidamento ad altra impresa portuale, autorizzata ai sensi dell'art. 16, dell'esercizio di alcune attività non preponderanti comprese nel ciclo operativo”.

Motivazione

*La modifica, all'inizio del comma 4 art. 16 L. 84/94, contenuta nel DDL comporta inspiegabili limitazione alla libertà di impresa ed alle proprie scelte organizzative; nello specifico crea rigidità alle imprese per operazioni portuali e di servizi, obbligandole a svolgere direttamente (con personale dipendente dedicato **esclusivamente** per ogni singolo porto, anche viciniore) le attività per cui hanno ottenuto l'autorizzazione. Verrebbe quindi negato a questo tipo di azienda un razionale utilizzo del proprio personale dipendente, nonché la possibilità, sinora ammessa, di ricorrere all'affidamento in appalto ad altra impresa autorizzata (dall'Autorità portuale od ove non esistente dall'Autorità marittima) di una porzione non preponderante della propria attività. Si tratta in concreto di ulteriori vincoli, calati in un contesto economico-produttivo già ampiamente e particolarmente regolato, che oltretutto renderebbero meno competitive queste imprese. E' ragionevole considerare che ciò non produrrà nuova occupazione.*

Pertanto si propone la cancellazione dell'art. 16 del DDL.

In via di estremo subordine si prospetta l'inserimento di due periodi che chiariscono la possibilità conferita alle imprese per operazioni portuali di ricorrere, come già oggi avviene, all'affidamento in appalto ad altra impresa autorizzata di segmenti del ciclo delle operazioni portuali.

Art. 17 (sostituzione dell'art. 18 della L. n. 84/94)

Comma 4

Alla fine del Comma 4 **cancellare** le parole “diverse da quelle generali previste dalle pertinenti norme del codice della navigazione”.

Motivazione

Anche sulla scorta dell'esperienza maturata nell'applicazione delle vigenti norme in materia di concessione di aree e di banchine ai terminalisti portuali, non sussiste nessuna plausibile ragione per prevedere altre cause di decadenza o revoca della concessione diverse da quelle già previste dalle pertinenti norme del Codice della navigazione.

Comma 5

All'inizio del comma 5 **cancellare** le parole “quando siano trascorsi i due terzi della durata della concessione”.

Alla fine del comma 5 **cancellare** le parole “purché non superiore ad un terzo della durata inizialmente stabilita per la concessione”, oppure, in via subordinata, sostituire le suddette parole con le seguenti: “comunque congruo rispetto all'entità degli investimenti stessi”.

Motivazione

Il testo contenuto nel DDL intende introdurre un rapporto di proporzionalità tra gli investimenti infrastrutturali in opere ed impianti di non facile rimozione effettuati dal concessionario (aggiuntivi rispetto

a quelli previsti in origine dal programma presentato al momento del rilascio della concessione) e la durata della proroga della concessione, fissando la durata della proroga non superiore ad un terzo della durata inizialmente stabilita. Non si giustifica affatto la limitazione forzata di tale durata, considerato che sarebbe inadeguata nella stragrande maggioranza dei casi rispetto al periodo di normale ammortamento degli investimenti medesimi effettuati/effettuandi dal terminalista.

Comma 7 - Dopo il comma 7, del nuovo testo dell'art.18 della legge 28 gennaio 1994, n.84 **inserire** il seguente:

“7-bis. Qualora le aree demaniali e le banchine siano state utilizzate da un'impresa concessionaria il cui titolo sia venuto meno per decorrenza del termine della concessione, la procedura di futura evidenza pubblica di cui al precedente comma 7 dovrà prevedere una compensazione economica a favore della predetta impresa concessionaria, basata sul valore effettivo dei beni ed impianti realizzati dalla stessa che permangono sull'area oggetto di concessione. Dovrà altresì essere previsto un indennizzo a favore dell'impresa concessionaria cessante ed a carico dell'impresa subentrante nella concessione, commisurato all'avviamento a quest'ultima trasferito. I criteri per il calcolo della compensazione economica e dell'indennizzo sopra indicati sono prestabiliti con apposito decreto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.”

Motivazione

La rivisitazione dell'art. 18 della L. n. 84/1994, contenuta nel DDL, non prende minimamente in considerazione l'ipotesi in cui la selezione per l'individuazione di un nuovo concessionario riguardi aree demaniali sulle quali in precedenza abbia operato un altro concessionario, il cui titolo sia venuto meno per decorrenza del termine. In tali casi, e secondo principi già elaborati in ambito comunitario, è opportuno riconoscere alla precedente impresa concessionaria che abbia adempiuto al piano di impresa una compensazione per gli investimenti effettuati sul terminal. Quanto sopra anche al fine di evitare che tale impresa, non potendo fare certo affidamento sul rinnovo della concessione, riduca o sospenda gli investimenti, con conseguente perdita di efficienza e produttività e pregiudizio quindi per il porto e gli utenti. Per altro verso, considerato che un terminal ben gestito genera avviamento e rapporti commerciali con gli utenti che sicuramente tendono a essere acquisiti dal nuovo entrante, si ritiene opportuno prevedere la possibilità che questo avviamento – o meglio, la perdita del medesimo dovuta esclusivamente alla decorrenza del termine della concessione – possa essere oggetto di indennizzo a favore della precedente impresa concessionaria.

Quanto sopra, tra l'altro, è idoneo a produrre i seguenti benefici: (a) incentivazione per il precedente concessionario a sviluppare e gestire in modo efficiente e proficuo la concessione durante tutto il periodo della stessa, inclusa la sua fase terminale; (b) equa valorizzazione dell'avviamento di cui il nuovo entrante beneficia a motivo del subentro negli stessi spazi demaniali già oggetto di un terminal che, per merito del precedente concessionario, ha già guadagnato la fiducia degli utenti e consolidato una rete di clientela, e non deve quindi scontare gli usuali sforzi necessari in ogni fase di start-up di un'intrapresa economica. Il che, tra l'altro, implicitamente determina un riequilibrio delle condizioni di partecipazione alla procedura di selezione di cui trattasi tra impresa cd. incumbent e nuovi entranti, sulla base peraltro di criteri e soluzioni certamente più moderne e preferibili al diritto di insistenza già previsto nel cod.nav. Tale diritto, infatti, la cui previsione rispondeva certamente a principi meritevoli di tutela (chi ha ben usato il demanio merita di continuare a usarlo rispetto a un nuovo entrante), è stato progressivamente eroso dalla giurisprudenza perché in certa misura impeditivo della piena realizzazione dei sopravvenuti principi di cd. concorrenza per il mercato. Riconoscere invece un semplice indennizzo per l'avviamento trasferito non ostacola questa concorrenza, e nel contempo remunera secondo principi equitativi l'eventuale trasferimento di avviamento

che, per motivi estranei alla volontà del precedente concessionario, quest'ultimo subisce in ragione della scadenza del termine della propria concessione.

A tale proposito si riportano recenti indirizzi comunitari:

- o Quando il periodo di concessione è concluso l'Autorità Portuale è titolata a proporre , attraverso una procedura trasparente ed opponibile , di ricollocare la concessione in capo al precedente concessionario.*
- o Come in ogni contratto il rinnovo prevederà rinegoziazioni in primo luogo del prezzo della concessione pur tenendo conto, in via di principio, degli investimenti realizzati da ambo le parti e del loro valore residuo.*
- o E' anche possibile rinegoziare la scadenza della concessione prima della sua conclusione. Unicamente allo scopo di promuovere il rinnovamento tecnologico e gli investimenti di medio periodo l'Autorità portuale può concedere un ulteriore periodo corrispondente al tempo necessario all'ammortamento degli ultimi investimenti realizzati dal Terminal Operator.*

Comma 11 – All'inizio del secondo periodo, dopo le parole “nel caso in cui sia a” **cancellare** la parola “esclusivo”.

Motivazione

In termini letterali la formulazione del periodo in argomento, contenuta nel DDL, può comportare una interpretazione in base alla quale la riduzione del canone di concessione compete al concessionario solo nel caso in cui realizzi esclusivamente con risorse proprie le opere portuali, anche di grande infrastrutturazione, mentre non usufruirebbe della riduzione se l'investimento in nuove opere fosse un mix di finanziamenti privati del concessionario e pubblici (es. Autorità portuale e/o Stato).

Comma 13 – Penultimo periodo, **cancellare** le parole: “non coincidente con le operazioni di sbarco e imbarco”.

Motivazione

L'emendamento (da noi proposto) intende ristabilire la ratio della norma vigente circa la facoltà dell'impresa concessionaria di appaltare segmenti del proprio ciclo operativo.

Si osserva che la legislazione vigente in ambito portuale è già abbastanza ridondante, riguardo alle delimitazione degli spazi di autonomia imprenditoriale, se raffrontata con quella di diritto comune valida per tutti gli altri settori di attività economica.

L'appalto di una fase di un ciclo industriale è disciplinato, come noto, nel diritto comune dall'art. 1655 c.c. e dall'art.29 del Decreto Legislativo 276/2003 e si distingue dalla somministrazione di manodopera.

In ambito portuale tale opzione imprenditoriale viene limitata nel seguente modo dall'art. 18, co.7 del testo vigente della legge 84/94: ” su motivata richiesta dell'impresa concessionaria, l'autorità concedente può autorizzare l'affidamento ad altre imprese portuali, autorizzate ai sensi dell'art.16, dell'esercizio di alcune attività comprese nel ciclo operativo”.

Il testo di DdL restringe ulteriormente lo spazio di autonomia imprenditoriale, disponendo che tali attività in appalto siano “non preponderanti”, e dispone eccessivamente che le stesse debbano inoltre non essere inserite in quella parte di ciclo operativo che coincide con le operazioni di sbarco o imbarco.

Inserire alla fine dell'art. 17, dopo il comma 16, i seguenti commi:

“16bis. Le aree e le banchine demaniali marittime dei porti, come delimitate dal Piano Regolatore portuale, ivi compresi i piazzali, le infrastrutture stradali e ferroviarie, le aree assegnate ad attività di servizi portuali, costituendo immobili a destinazione particolare in quanto compendi destinati al traffico marittimo e ad operazioni funzionali alle attività portuali, anche se affidate in concessione, non sono assoggettate all’imposta comunale sugli immobili di cui al D.Lgs. 504/1992 e s.m.i. ed all’imposta municipale propria di cui all’art. 8 del Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n.23 ed all’art. 13 D.L. n.201/2011 convertito con modificazioni con la L. 214/2011.

16ter. Sono assoggettati alle imposte di cui al precedente comma soltanto i fabbricati o porzioni di essi, non destinati ai suddetti usi marittimo-portuali, che insistono sulle aree demaniali dei porti e sono affidati in concessione, qualora gli stessi fabbricati, rivestendo natura di autonoma unità immobiliare, presentino effettiva autonomia funzionale e reddituale. Ai sensi del comma 2, art.3 D.Lgs. n. 504/1992 e s.m.i., il soggetto passivo è il concessionario.

16quater. Gli atti impositivi o sanzionatori relativi all'applicazione dell'ICI ai beni demaniali di cui al comma 16 bis perdono efficacia.”

In alternativa i suddetti commi potrebbero essere inseriti dopo il comma 2 dell’art. 18 del DDL.

Motivazione

Col presente emendamento si intende fare chiarezza sulla questione dell'applicazione dell'ICI, ora IMU, relativamente ai beni insistenti sul demanio marittimo dello Stato, finalizzati al soddisfacimento permanente dei pubblici usi del mare e delle connesse attività portuali.

*Considerato che, a seguito del non chiaro disposto di cui al comma 3, art. 18, L. 338/2000, che ha modificato il comma 2, art. 3, D.Lgs. 504/1992, si sono **registrati dei contenziosi** in alcune realtà portuali con pronunce eterogenee sull’argomento, e che è necessario intervenire per evitare ulteriori annose ed onerose vertenze, nonché **effetti distorsivi** nel mercato dei servizi portuali; considerato altresì quanto espresso dal M.E.F. nella risoluzione n. 3/DF del 10/8/2009, l’emendamento proposto stabilisce sostanzialmente al comma 1 che i beni demaniali marittimi dei porti (aree, banchine, piazzali, ecc.), costituendo immobili a destinazione particolare in quanto compendi destinati al traffico marittimo ed a operazioni funzionali alle attività portuali, non sono assoggettati all’ICI e conseguentemente all’IMU. Mentre al secondo comma si chiarisce che sono assoggettati a dette imposte soltanto i fabbricati affidati in concessione, non destinati ai suddetti usi, purché rivestano effettiva autonomia funzionale e reddituale. Il terzo comma infine vuole definire le situazioni contenziose pregresse o in corso, evitando distorsioni alla concorrenza conseguenti alle richiamate eterogenee pronunce delle commissioni tributarie in materia di ICI che comportano, fra l'altro, perdita di competitività per le imprese interessate sui mercati nazionale ed internazionali.*

Ottobre 2013