

## Operazioni portuali, servizi portuali e stabili organizzazioni ai fini fiscali

**Autore:** Toma Giangaspere Donato

**In:** Diritto tributario

Giuridicamente il porto è collocato dall'art. 822 del Codice civile tra i beni del demanio necessario; nello specifico, l'art. 28 del Codice della navigazione lo annovera nell'alveo dei beni del demanio marittimo<sup>1</sup>.

La normativa portuale ha subito negli ultimi anni profondi mutamenti attraverso la legge 28 gennaio 1994<sup>2</sup>, n. 84 - Riordino della legislazione in materia portuale - che, nella sostanza, recepisce l'importanti posizioni assunte dalla Corte di giustizia della Comunità europea<sup>3</sup>, attraverso le quali è stata sancita l'applicabilità della normativa concorrenziale anche al settore delle operazioni e del lavoro portuale.

Ne è conseguita l'incompatibilità sia del Codice della navigazione, in relazione ai punti in cui si riscontrano forme di monopolio del settore delle operazioni e del lavoro portuale, in quanto in contrasto con gli artt. 30, 40, 86 e 90.1 del Trattato che istituisce la Comunità europea, sia del Regolamento per la navigazione marittima, per quanto attiene la discriminazione posta in essere dagli artt. 152 e 156 che stabiliscono la riserva ai soli cittadini italiani della partecipazione alle compagnie portuali.

Tra le tante novità introdotte dalla Legge n. 84 del 1994<sup>4</sup>, significativa appare la riorganizzazione delle attività di impresa svolte in porto, ossia le "operazioni portuali" ed i "servizi portuali", enunciati dall'art. 16<sup>5</sup>.

Secondo l'art. 16, comma 1, sono operazioni portuali, se svolte in ambito portuale: - il carico; - lo scarico; - il trasbordo; - il deposito; - il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale<sup>6</sup>.

Invero, sono da considerarsi servizi portuali quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali<sup>7</sup> (<sup>8</sup>).

Tra l'altro, viene precisato che i servizi ammessi sono individuati dalle autorità portuali, o, laddove non istituite, dalle autorità marittime attraverso una specifica regolamentazione da emanare in conformità ai criteri vincolanti fissati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione (<sup>9</sup>) (<sup>10</sup>).

Il comma 4 dell'art. 16 stabilisce che per l'autorizzazione all'esercizio di tali attività (dunque di tutte le operazioni portuali di cui al primo comma <<operazioni portuali in senso stretto e servizi>>) da parte dell'autorità portuale o, dove non istituita, dell'autorità marittima, il Ministro dei trasporti e della navigazione, con proprio decreto<sup>11</sup>, determina i requisiti di carattere personale e tecnico organizzativo, di capacità professionale e finanziaria degli operatori e delle imprese richiedenti, adeguati alle attività da espletare.

Le operazioni portuali sono soggette alla vigilanza dell'autorità portuale ovvero dell'autorità marittima, se la prima non viene istituita (comma 6), anche con riferimento all'applicazione delle tariffe indicate da ciascuna impresa autorizzata (comma 5).

Tali operazioni possono subire delle limitazioni: infatti, le autorità in argomento (l'una o l'altra a seconda dell'istituzione o meno dell'autorità portuale), sentita la commissione consultiva locale, determinano il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate, tenendo conto delle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore (comma 7).

L'art. 18, comma 1, prevede che le autorità in argomento diano in concessione alle imprese legittimate ad operare nell'ambito portuale, a seguito della prevista autorizzazione di cui all'art. 16, comma 3, le aree demaniali e le banchine che insistono nell'ambito portuale.

Dette imprese, quindi, possono disporre in maniera esclusiva di un terminale in porto, assumendo così, quali imprese terminaliste (rectius, operatori terminalisti) un ruolo centrale in quanto in grado di fornire alle navi i più importanti servizi portuali attraverso l'utilizzo di postazioni fisse.

Per il rilascio della concessione de qua è necessario che le imprese terminaliste possiedano idonei presupposti organizzativi e professionali tali da assicurare operatività e funzionalità alle varie attività portuali allo scopo di fornire un idoneo servizio.

In particolare, è necessario che tali imprese: "(...) a) presentino, all'atto della domanda, un programma di attività, assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto; b) possiedano adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi; c) prevedano un organico di lavoratori rapportato al programma di attività di cui alla lettera a)" (art. 18, comma 6).

In ogni porto l'impresa concessionaria di un'area demaniale è tenuta ad esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione (art. 18, comma 7): ne consegue, di massima, che detta impresa non può appaltare a terzi soggetti attività portuali inerenti la concessione ottenuta. Il soggetto destinatario della concessione è uno solo: l'operatore terminalista, al quale è preclusa la terziarizzazione di servizi o fasi di attività oggetto della concessione medesima. Un generico affidamento ad altre imprese portuali delle attività in argomento di fatto aggirerebbe il vincolo normativo de qua.

Tuttavia la giurisprudenza prima<sup>12</sup>, la Legge n. 172 del 2003 (che ha integrato il comma 7 dell'art. 18 della

legge n. 84 del 1994) poi, hanno ammesso che alcuni servizi o fasi di attività possono essere affidati a terzi soggetti, ma solo in motivate e specifiche circostanze finalizzate ad esaudire particolari necessità che trovano giustificazione nelle fisiologiche esigenze di specializzazione, nel completamento della fisiologia dei servizi offerti, oppure nell'integrazione temporanea di carenza di professionalità nell'organico dell'impresa, ecc..

Il vigente panorama normativo, pertanto, ammette che l'impresa terminalista possa essere autorizzata dalle autorità preposte (al rilascio della concessione), e previa sua motivata richiesta, ad affidare, a propria volta, ad altre imprese portuali, legittimamente autorizzate (individuate, quindi, nell'ambito di quelle già autorizzate ad operare ai sensi dell'art. 16), l'esercizio di precise e specifiche attività comprese nel ciclo produttivo.

Il responsabile delle attività in concessione rimane unicamente il titolare della concessione: l'operatore terminalista.

Nell'ambito portuale, quindi, alle imprese che svolgono operazioni attraverso una struttura fissa di banchina, si accostano gli operatori che offrono al terminalista o all'utente portuale i propri servizi, per la cui erogazione non è tuttavia necessario disporre di attrezzature fisse di banchina e che costituiscono il cosiddetto "secondo mercato".

Dall'analisi della realtà portuale emerge che gran parte delle arre in argomento è stata affidata agli operatori terminalisti.

Le imprese che costituiscono il "secondo mercato" hanno così finito per specializzarsi per la tipologia di servizio reso alle imprese terminaliste, attraverso un'alta qualificazione nella fornitura di particolari servizi, riguardante precisi e specifici segmenti interni al ciclo portuale.

Ecco dunque che anche le imprese prive di un sede fissa di banchina sono oramai propense ad operare in tutto l'ambito portuale, normalmente a favore del soggetto terminalista ma, non di raro, anche per lo stesso utente portuale<sup>13</sup>.

L'art 17<sup>14</sup>, inoltre, disciplina la fornitura di lavoro portuale temporaneo alle imprese, di cui gli artt. 16 e 18, per l'esecuzione delle operazioni portuali e dei servizi portuali autorizzati ai sensi dell'art. 16, comma 3<sup>15</sup>.

Il comma 2 prevede che l'erogazione delle prestazioni temporanee, fornita da un'impresa italiana o comunitaria, è autorizzata dalle autorità portuali o, laddove non istituite, dalle autorità marittime.

L'attività di detta impresa, esclusivamente rivolta alla fornitura di lavoro temporaneo, deve essere individuata secondo una procedura accessibile ad imprese italiane e comunitarie.

L'impresa, inoltre: - deve essere dotata di adeguato personale e risorse proprie con specifica caratterizzazione di professionalità nell'esecuzione delle operazioni portuali; - non deve esercitare né direttamente né indirettamente una delle attività di cui agli artt.16 (Operazioni portuali) e 18 (Concessione di aree e banchine) della Legge n. 84 del 1994; - non deve esercitare le attività svolte dalle società di cui all'art. 21, comma 1, lettera a) (ossia secondo i tipi di società previsti nel libro quinto, titoli V e VI, del codice civile); - non deve essere detenuta, né direttamente, né indirettamente, da una o più imprese di cui agli artt. 16, 18, e 21, comma 1, lettera a), così come non deve detenere partecipazioni, anche di minoranza, in una o più imprese di cui ai medesimi articoli.

Da quanto evidenziato, è chiaro che la legge 28 gennaio 1994, n. 84, norma di recepimento del rilevante principio assunto in sede comunitaria in materia di concorrenza, interessando ora anche le infrastrutture e le attività portuali, permette una completa attuazione delle importanti libertà del Trattato che istituisce

la Comunità Europea.

Le suddette libertà, rientranti nella libera circolazione delle merci<sup>16</sup>, delle persone<sup>17</sup>, dei servizi<sup>18</sup>, dei capitali e dei pagamenti<sup>19</sup>, sono alla base dei principi fondamentali per il raggiungimento degli scopi previsti dagli artt. 2 del TCE, ossia l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria, nonché l'attuazione di politiche ed azioni comuni di cui agli artt. 3 e 4.

Il quadro normativo che emerge è potenzialmente volto a favorire il proliferare delle così dette stabili organizzazioni nelle aree portuali, in cui il contesto territoriale presenta un tessuto economico vivo e dove gli scambi commerciali sono diffusi tra soggetti di varie nazionalità.

La stabile organizzazione, quale realtà giuridica di matrice convenzionale che coinvolge interessi fiscali di vari Paesi, assume significativa valenza in ambito tributario in quanto idonea ad attrarre nell'ambito della potestà impositiva dello Stato in cui è localizzata i redditi ivi prodotti, ancorché essa sia riconducibile a soggetti altrove residenti.

Ne consegue che i soggetti legittimati a svolgere attività nelle aree portuali, in forza del dettame normativo di cui alla più volte citata Legge n. 84 del 1994, nonostante non siano residenti nel territorio nazionale, ma legati (rectius, collegabili) "in qualche modo" ad imprese residenti all'estero, sono tenuti ad assolvere in Italia gli obblighi tributari in relazione ai redditi qui prodotti se, ed a condizione che siano idonei, per proprie caratteristiche strutturali, a configurare, appunto, una stabile organizzazione di un'impresa residente all'estero.

Si ritiene che, in questo, centrale importanza assumano i servizi portuali (introdotti dalla Legge 30 giugno 2000, n. 186) che, si è avuto modo di precisare, si uniscono alle operazioni portuali, già previste e disciplinate dalla Legge n. 84 del 94.

E' importante, dunque, partendo dalla menzione che di essi ne fa la normativa di base (art. 16, primo comma Legge n. 84 del 94), a mente della quale sono riferiti a prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali, coglierne gli aspetti tipizzanti, per risalire ad una definizione astrattamente idonea a fornire all'interprete eventuali elementi utili riconducibili all'istituto della stabile organizzazione in ambito fiscale.

Di solito i servizi resi in assenza di una banchina fissa si tipizzano per un significativo contenuto di manodopera anche se doverosamente distinti dalla mera e semplice manodopera. L'esile linea di demarcazione che divide i due concetti (servizi in senso stretto, da una parte, manodopera, dall'altra) è insita nella diversa dose di autonomia che li tipizza: i servizi, infatti, implicano in capo a chi è tenuto a fornirli l'esistenza di un'autonoma organizzazione, di una specifica qualificazione e di una direzione degli addetti alle rilevanti prestazioni, con assunzioni delle conseguenti responsabilità verso il loro committente<sup>20</sup>.

In particolare l'art. 2 del D.M. 6 febbraio 2001, n. 132, di attuazione dell'art 16, primo comma della legge n. 84 del 94, prevede che i servizi portuali comprendono "le attività imprenditoriali consistenti nelle prestazioni specialistiche, che siano complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali, da rendersi su richiesta di soggetti autorizzati allo svolgimento anche in autoproduzione delle operazioni portuali" e che "il carattere specialistico delle prestazioni da ammettere come servizi portuali è costituito dalla particolare competenza tecnica del fornitore, rappresentata anche dalla disponibilità di attrezzature e/o macchinari specificatamente dedicati alla fornitura del servizio".

L'art. 2 in menzione precisa altresì che "il carattere complementare ed accessorio delle prestazioni da ammettere come servizi portuali è costituito dalla circostanza che, pur trattandosi di attività distinte da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali, siano funzionali al proficuo svolgimento del medesimo e che contribuiscano a migliorare la qualità di quest'ultimo in termini di produttività, celerità e snellezza".

E' stato ritenuto che l'assunto che emerge dal citato D.M. debba essere valutato con oculatezza, in relazione, tra l'altro, ad una necessaria coerenza che la normativa nazionale, in specie la L. n. 186 del 2000, ha e deve avere con lo spirito comunitario (soprattutto dopo le relativamente recenti pronunce della Corte, affatto lusinghiere per l'Italia). In quest'ottica, i servizi portuali non possono non essere inseriti all'interno del cosiddetto "secondo mercato" (in assenza di una banchina fissa) essendo giuridicamente irrilevante la loro collocazione dentro o intorno al ciclo delle operazioni portuali; devono tra l'altro soddisfare l'esigenza di offrire alle autorità portuali criteri di valutazione idonei a far ritenere che la loro erogazione (a favore del terminalista o degli utenti portuali) avvenga con caratteristiche di autonomia e di responsabilità organizzativa e gestionale in capo a chi li fornisce, di modo che il terminalista medesimo sia posto nelle condizioni di terziarizzare per intero taluni segmenti del ciclo delle operazioni portuali. Il tutto in un contesto di cooperazione tra le imprese del "secondo mercato" e quelle che invece dispongono di banchine fisse nell'ambito del porto<sup>21</sup>.

Va dunque smussata la stringente visuale apparentemente fornita dal D.M. 6 febbraio 2001, n. 132; il taglio interpretativo deve essere in linea con la visuale comunitaria della materia, potendosi e dovendosi ammettere un maggiore margine di tolleranza dei servizi a cui è consentito di operare nel contesto portuale.

Ne emerge un' importante definizione del modello organizzativo relativo alla fornitura di detti servizi portuali e che, oltretutto, presenta probabilmente un elemento di significativo ausilio per estrapolare aspetti in linea con le peculiarità che tipizzano l'esistenza della stabile organizzazione.

E' stato infatti ritenuto che questo modello organizzativo debba caratterizzarsi per attività autonome e ben identificate (in tal senso "specialistiche"); il servizio, tra l'altro, deve essere "erogato da imprese (i) adeguatamente organizzate sotto il profilo dei mezzi e delle risorse, anche umane, (ii) rispettoso delle rilevanti norme in materia retributiva, contributiva di sicurezza e igiene del lavoro, e (iii) responsabili dell'attività da esse svolta"<sup>22</sup>.



Il requisito che emerge dal modello organizzativo argomentato e che potrebbe assumere una decisiva valenza in sede interpretativa, è la sua stessa autonomia.

Questa, infatti, in determinati contesti, può costituire presupposto ermeneutico vincente ai fini della realizzazione o meno di una stabile organizzazione.

Dal generale contesto si pongono diversi interrogativi che riguardano la possibile configurazione di stabili organizzazione di soggetti esteri nelle aree portuali nazionali.

E' il caso dell'impresa terminalista residente all'estero che disponga, in ambito portuale e dietro ottenimento di regolare concessione, di strutture fisse di banchina.

Oppure, ancora, l'ipotesi in cui un'impresa del "secondo mercato" (che non dispone quindi di attrezzature fisse di banchina) con sede all'estero, offra all'impresa terminalista (o all'utente portuale) i propri servizi.

Anche la fornitura di lavoro temporaneo alle imprese di cui agli artt. 16 e 18 della legge n. 84 del 94, da parte di un'impresa comunitaria (previa autorizzazione dell'autorità portuale o marittima, se la prima non è istituita) ed al fine di consentire alle prime l'esecuzione delle operazioni e dei servizi portuali, potrebbe (o meno) realizzare una stabile organizzazione: il dubbio, tra gli altri fattori, potrebbe riguardare il periodo di fornitura del lavoro, in quanto solo temporaneo e non prolungato nel tempo; infatti, si noterà, una prestazione di lavoro limitata ad uno stringente lasso di tempo, potrebbe incidere decisamente sulla stessa esistenza di una stabile organizzazione la quale presuppone una permanenza temporale significativa, ossia un periodo di tempo sufficientemente lungo ai fini del consolidarsi del requisito della permanenza (o stabilità) temporale.

Nella realtà, imprese residenti all'estero dispongono in ambito portuale di un ufficio, di una succursale, di

una sede di direzione, di un'officina, di un cantiere e forniscono servizi di varia natura per lo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali.

In altre occasioni, la casa madre si avvale, nel territorio estero, di un proprio rappresentante, più o meno dotato di autonomia, tramite il quale svolge attività di impresa e che può abitualmente stipulare contratti in suo nome: va da sé che il contesto portuale, rappresentando una realtà viva dell'economia mondiale, si presta agevolmente a tale scopo.

1 Sui porti, in genere, si veda Casanova - Brignardello, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2004, pag. 69, ss.; Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1965, pagg. 11, ss.; Vallario, *Il demanio marittimo*, Milano, 1970; Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti, disciplina attuale e prospettive di riforma*, Milano, 1988; Falzea, *Porto e funzione portuale*, Milano, 1992; Corbino, *Il demanio marittimo, Nuovi profili funzionali*, Milano, 1990; Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986.

2 In dottrina, tra i tanti contributi in ordine alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, si veda Zunarelli, *Lezioni di diritto della navigazione*, Bologna, 2002, pagg. 5, ss.; Longobardi, *I porti marittimi*, Torino, 1997; Grigoli, *Pubblico e privato nella nuova realtà portuale*, in *Dir. mar.*, 1998, pagg. 228, ss.; Carbone, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia, tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. mar.* 2000, pagg. 384, ss..

3 La Corte di giustizia della Comunità europea, attraverso le sentenze porto di Genova I e porto di Genova II, dapprima condannava il regime monopolistico e discriminatorio previsto dalla legislazione italiana affermando, tra l'altro, l'applicabilità delle norme del TCE alle operazioni portuali (CGCE, 10 dicembre 1991, C-179/90, *Siderurgia Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova*, in *Racc.*, I-5899), successivamente dichiarava l'incompatibilità con il diritto comunitario della disciplina nazionale laddove

questa fosse improntata sulla differenziazione delle tariffe dovute per servizi di pilotaggio a seconda dell'ammissione o meno della nave in oggetto al cabotaggio marittimo (CGCE, 17 maggio 1994, C-18/93, Corsica Ferries Italia c. Corpo piloti del porto di Genova, in Racc., I-1783).

Tra l'altro è stato evidenziato che "Una norma nazionale che finisce per facilitare uno strumento abusivo di posizione dominante atto a pregiudicare il commercio intracomunitario, è di regola incompatibile con il divieto di restrizioni quantitative all'importazione, nonché qualsiasi misura ad effetto equivalente, in quanto tale normativa renda più onerose e pertanto ostacola le importazioni di merci in provenienza da altri Stati membri" (CGCE, 10 dicembre 1991, C-179/90, Siderurgia Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova, cit.).

In argomento si segnalano le dichiarazioni di inadempimento dell'Italia ai propri obblighi comunitari di cui alle sentenze CGCE 11 novembre 1995, C-315/98 (violazione degli obblighi imposti dalla direttiva 95/21) e CGCE 19 febbraio 2002, C-295/00, Commissione c. Italia, in Racc., I-1737, con le quali la Corte ha ritenuto che mantenendo in vigore una tassa per i passeggeri sbarcati ed imbarcati nei porti di Genova, di Napoli e di Trieste, qualora i soggetti provengano da porti di un altro Stato membro o di un Paese terzo o vi siano diretti, mentre nel caso di un trasporto tra due porti situati nel territorio nazionale tale tassa non viene riscossa, l'Italia non ha rispettato gli obblighi imposti dall'art. 1 del regolamento 4055/86 (Tizzano, Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea, Milano, 2004, pag. 508 << commento all'art. 80 del TCE, a cura di Sciano di Pepe >>).

4 Tra cui: - la distinzione di organizzazioni portuali, autorità portuali ed autorità marittime (art. 2); - la nuova classificazione dei porti marittimi nazionali; - la disciplina dei piani regolatori portuali e delle opere portuali (art. 5); - la nascita delle autorità portuali e la regolamentazione degli organi (artt. da 6 a 11); - le competenze dell'autorità portuale (art. 8, comma 3, lett. h) e dell'autorità marittima (art. 14); - disciplina inerente la concessione di aree e banchine, - la disciplina inerente la costituzione delle autorità portuali e successione delle società alle organizzazioni portuali (art. 20); - la trasformazioni in società delle compagnie e gruppi portuali (art. 21).

5 L'art. 16 della legge n. 84 del 94 è stato modificato dall'art. 2 della legge 30 giugno 2000, n. 186 che, tra l'altro, ha aggiunto l'art. 3 bis. Inoltre l'art. 2, comma 16 bis del D.L. 21 ottobre 1996, n. 535, conv. in L. 23 dicembre 1996, n. 647, ha aggiunto, sempre alla L. 84/94, l'art. 7 bis.

6 L'art. 2 del D.M. di attuazione 6 febbraio 2001, n. 132, definisce il "ciclo di operazioni portuali" come "l'insieme delle operazioni di carico, scarico, trasbordo, movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, rese in ambito portuale dalle imprese autorizzate ai sensi dell'art. 16, comma 3 della legge, ciascuna nella propria autonomia organizzativa, finalizzato al passaggio del carico o di parte di esso da una nave o ad altra modalità di trasporto e viceversa".

7 E' stato ritenuto che la categoria di servizi portuali, che originariamente era atta a comprendere attività di minore rilievo, è stata successivamente utilizzata, porto per porto, in funzione della specificità dei traffici e, non di rado, delle stesse categorie di imprese ivi storicamente operanti, spesso in condizioni di contiguità rispetto alla fornitura di lavoro portuale temporaneo, che in effetti costruisce un segmento a sé stante all'interno delle operazioni portuali (Carbone - Munari, La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, Milano, 2006, pag. 10).

Sui servizi portuali, in relazione alla definizione posta in essere dal D.M. di attuazione 6 febbraio 2001, n. 132, si rimanda al contributo di Grigoli, In merito alla regolamentazione dei servizi portuali, in Giust. Civ., 2001, II, pagg. 501, ss.

8 Con la novella legislativa, di cui alla Legge n. 84 del 1994, è stata sentita l'esigenza di individuare le peculiarità tipizzanti le operazioni portuali, quali elementi di distinzione rispetto ai servizi portuali. In dottrina, Vermiglio, L'organizzazione delle attività portuali, in AA.VV., La riforma dei porti: realtà e prospettive, Atti del convegno di Santa Margherita di Pula, 3 - 7 settembre 1997, Cagliari, 1998, pagg. 76, ss.. In giurisprudenza, T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 27 luglio 2001, B.F.B. Casa di Spedizioni S.N.C., bevanda S.R.L. ed altri c. Autorità portuale di Trieste, in Dir. mar., 2002, pagg. 1032, ss..

In argomento, con specifico riferimento ai servizi portuali, si veda, altresì, Arato, La riforma del lavoro portuale tra concorrenza e monopolio, in Dir. comm. int., 2000, pagg. 430, ss.; Munari, Assetti e modelli organizzativi delle operazioni portuali e dei servizi ad essi connesse alla luce delle disposizioni della legge 30 giugno 2000, n. 186, in Dir. mar., 2000, pagg. 1278, ss.; Maresca, La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario, Torino, 2001, pagg. 89, ss..

9 Ora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi del D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

10 I servizi tecnico - nautici sono sottoposti ad una disciplina del tutto differente rispetto a quella dei servizi portuali. Si concretizzano, infatti, in una forma di monopolio naturale e sono tutt'oggi previsti dal codice della navigazione e dall'annesso regolamento di esecuzione. La motivazione di tale monopolio trova origine nella loro stessa funzione che si tipizza per marcate connotazioni di matrice pubblicistica (sicurezza dei porti, prevenzione di eventi dannosi, ecc.).

11 Con D.M.31 marzo 1995, n. 585, in G.U. 26 febbraio 1996, n. 47, è stata dettata la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali.

12 T.A.R. Puglia, Sez. Lecce, 24 gennaio 2002.

13 In questo senso, Carbone - Munari, La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, cit., pag. 219, ss..

14L'art. 17 della Legge n. 84 del 1994 è stato sostituito in un primo momento dalla legge n. 647 del 1996, successivamente dall'art. 3 della Legge 30 giugno 2000, n. 186.

In dottrina, tra i tanti contributi forniti e riguardanti l'art. 17 nella sua evoluzione, si rinvia a Cafaro, Regolamentazione del mercato e concorrenza nei settori marittimo e portuale, in *Dir.mar.*, 1997, pagg. 1204, ss.; Vezzoso, Il lavoro portuale in Italia, in *AA.VV.*, I porti italiani e la sfida dei mercati, Genova, 2002, pagg. 296, ss.; Altieri, L'organizzazione delle attività portuali, in *AA.VV.*, La riforma dei porti: realtà e prospettive, Atti del convegno di Santa Margherita di Pula, 3 - 7 settembre 1997, Cagliari, 1998, pagg. 95, ss.; Munari, Appalto di lavoro e servizi portuali ad alto contenuto di manodopera. Problemi e prospettive di modifica della legge n. 84/794, in *Dir. mar.*, 1996, pagg. 1062, ss..

15 In relazione al lavoro temporaneo, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha ravvisato i presupposti di una posizione dominante nel caso in cui la legge nazionale, oltre a riservare alla compagnia portuale il diritto esclusivo di fornire lavoro temporaneo ai concessionari di terminali ed alle altre imprese autorizzate ad operare nel porto, consentiva alla stessa di concorrere con le altre imprese sul mercato dei servizi portuali; ne sarebbe conseguito che in virtù della sua posizione monopolistica la compagnia

avrebbe potuto imporre prezzi esageratamente elevati per fornitura di forza di lavoro oppure fornire manodopera non del tutto idonea (CGCE, 12 febbraio 1998, C-163/96, Raso, in Racc., I-533).

In argomento, l'evoluzione della giurisprudenza della Corte poneva le basi per ammettere la compatibilità con il diritto comunitario di una normativa nazionale che: - attribuiva alle imprese locali il diritto esclusivo di assicurare il servizio di ormeggio, imponeva il ricorso a questo servizio per un prezzo che comprendeva il supplemento richiesto al mantenimento che un servizio universale comporta, prevedeva tariffe differenti a seconda dei porti per tener conto delle caratteristiche proprie di ciascuno di essi, ritenendo la configurabilità di un servizio di interesse economico generale ai sensi dell'art. 90 (86 nella vigente versione), par. 2; - imponeva alle imprese di trasporto marittimo stabilite in uno Stato membro di fare ricorso ai servizi dei gruppi di ormeggiatori locali di un altro Stato membro titolari di concessioni esclusive versando un corrispettivo superiore al costo effettivo del servizio reso, non potendosi ravvisare alcuna discriminazione in base all'origine delle merci trasportate ed essendo troppo aleatori ed indiretti i suoi effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci; - imponeva alle imprese di trasporto marittimo stabilite in un altro Stato membro di far ricorso contro corrispettivo ai servizi di gruppi di ormeggiatori locali titolari di concessioni esclusive, non essendo implicata alcuna discriminazione palese o dissimulata incompatibile con il regolamento 4055/1986 ed essendo soddisfatte le condizioni di applicazione dell'art. 90 (86 nella vigente versione), par. 2, TCE o, comunque, ravvisandosi una giustificazione per pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 56 (46, nella vigente versione) (CGCE, 18 giugno 1988, C-266/96), (Tizzano, Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea, cit., pag. 508 << commento all'art. 79 del TCE, a cura di Schiano di Pepe >).

16 Che la libera circolazione delle merci costituisca uno dei principi fondamentali del TCE per gli scopi previsti dagli artt. 2 e 3 del TCE, è stato ribadito più volte dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE, 14 dicembre 1962, 2 e 3/62, Commissione c. Lussemburgo e Belgio, in Racc., 793; Id., 14 luglio 1981, 187/80, Merck, in Racc., 2063).

17 Con il riferimento alla libera circolazione delle persone, in dottrina si è soliti intendere un sistema complessivo che comprende sia i lavoratori subordinati sia quelli autonomi. La normativa comunitaria, in relazione ai lavoratori subordinati, disciplina esclusivamente la previsione di un diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio comunitario. Quanto ai lavoratori autonomi, invece, evidenzia una precisa distinzione tra libertà di stabilimento e libera circolazione di servizi. Da qui la dottrina (ma anche la giurisprudenza) si è scrupolosamente preoccupata di individuare il significato comunitario di stabilimento (in argomento, si veda Tizzano, Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea, cit., pag. 357 << commento all'art. 39 del TCE, a cura di Adinolfi >>).

18 La libera prestazione dei servizi, in ambito comunitario, comporta l'obbligo per gli stati membri di rimuovere le restrizioni che impediscono ai cittadini di uno Stato, stabiliti in uno dei paesi della Comunità, di prestare la propri attività a favore di un beneficiario che si trovi in un altro Stato membro, oppure di prestarvi occasionalmente la propria attività alle condizioni previste dalla disciplina ivi vigente. Sono dunque vietate le restrizioni poste in essere sia dallo Stato nel quale la prestazione è svolta, sia da quello di stabilimento del prestatore. Differentemente rispetto a quanto avviene per la libertà di stabilimento, la prestazione di servizi al di fuori dello Stato membro, in cui il prestatore è stabilito, non richiede alcuna organizzazione stabile nello Stato in cui il servizio viene erogato. Ciò non esclude, tuttavia, che il prestatore possa dotarsi, nello Stato nel quale intende fornire il servizio, di quelle infrastrutture necessarie per l'esecuzione della prestazione (CGCE, 30 novembre 1995, C-55/94, Gebhard, in Racc., I-4165). Di contro, se l'operatore economico si installasse stabilmente e continuativamente sul territorio di un altro Stato membro, si ricadrebbe nell'ambito di applicazione delle disposizioni sul diritto di stabilimento, le quali consentono allo Stato di stabilimento di esercitare un maggiore controllo sull'attività dell'operatore. Se le condizioni di stabilimento sono più restrittive rispetto a quelle relative alla prestazione di servizi, l'operatore non può aggirare le prime avvalendosi surrettiziamente delle seconde, qualora svolga in realtà un'attività professionale, in quanto operatore stabilito in uno Stato membro (CGCE, 3 dicembre 1974, 33/74, Van Binsbergern, in Racc., 1299; Id., 4 dicembre 1986, 205/84, Commissione c. Germania, in Racc., 3755; Id., 3 febbraio 1993, C-148/91, Veronica Omoroep Organisatie, in Racc., I-487). D'altro canto, lo Stato membro non può assoggettare la prestazione di servizi sul suo territorio alle condizioni richieste per l'esercizio del diritto di stabilimento, perché priverebbe le disposizioni sulla libera prestazione di servizi di qualunque effetto utile (CGCE, 25 luglio 1991, C-76/790,



Sager, in Racc., I-4221), (Tizzano, Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea, cit., pag. 357 << commento all'art. 49 del TCE, a cura di Lugato >>).

19 Nonostante la libertà di circolazione dei capitali e dei pagamenti sia stata sin dall'inizio uno degli elementi fondamentali nella realizzazione del cosiddetto mercato interno, tuttavia, fino al trattato di Maastricht, la disciplina ad essa applicabile presentava una formulazione assai più prudente e meno liberale rispetto a quelle previste in materia di circolazione di merci, persone e servizi (Tizzano, Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea, cit., pag. 416 << commento all'art. 56 del TCE, a cura di Fortunato - Godano >>).

20 Carbone - Munari, La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, cit., pagg. 227, ss..

21 Carbone - Munari, La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, cit., pagg. 227, ss..

22 Carbone - Munari, La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, cit., pagg. 227, ss..

<https://www.diritto.it/operazioni-portuali-servizi-portuali-e-stabili-organizzazioni-ai-fini-fiscali/>