

Osservazioni ai sensi del Documento di consultazione “concernente la determinazione del contributo per il funzionamento dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti per l’anno 2018” (Allegato A alla delibera ART n. 120/2017 del 5 ottobre 2017).

Nell’interesse di **U.I.R. - Unione Interporti Italiani** nonché degli **Interporti** da essa rappresentati, in persona dei rispettivi rappresentati legali *pro tempore*, si formulano le seguenti osservazioni.

- ***Quesito n. 1: Si chiedono osservazioni motivate in ordine all’elenco delle attività individuate dall’Autorità al fine di individuare i soggetti tenuti al versamento contributivo.***

Osservazioni in merito al quesito n. 1:

1. Si ritiene che la lett. b) - “Gestione di centri di movimentazioni merci (interporti)” - debba essere rimossa dall’elenco degli ambiti in cui operano i soggetti tenuti al pagamento del contributo richiesto.

Si contesta altresì l’inclusione di qualsiasi altra voce riconducibile alle attività poste in essere dagli enti interportuali.

L’introduzione di tali ambiti operativi appare infatti frutto di una scelta discrezionale condotta da A.R.T. in maniera eccessivamente ampia oltreché ingiustificata.

Infatti tale introduzione viola la legge che disciplina la materia delle attività su cui l’Autorità esercita le proprie funzioni regolatorie e rispetto alle quali esige il pagamento del contributo in oggetto.

La fonte di riferimento è l’art. 37 (“*Liberalizzazione del settore dei trasporti*”) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, i cui commi 2 e 3 disciplinano rispettivamente le competenze attribuite ad A.R.T. e le azioni esperibili nell’esercizio di tali competenze.

Si tratta della descrizione di funzioni regolatorie che hanno a che vedere con il solo settore dei trasporti.

Ai sensi del successivo comma 6, lett. b) dell’art. 37 cit., è previsto che, al finanziamento delle attività di competenza dell’Autorità, si possa provvedere anche “*mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all’uno per mille del fatturato derivanti dall’esercizio delle attività svolte percepiti nell’ultimo esercizio*”.

Dunque, mentre i commi 2 e 3 disciplinano le attività che A.R.T. può compiere direttamente, non vi è alcuna disposizione di legge in merito alle attività compiute da soggetti terzi sulle quali l’Autorità può incidere.

La definizione degli ambiti operativi è rimessa dunque alla stessa Autorità, che tuttavia può esigere il pagamento, come visto, esclusivamente dai soggetti che siano “*gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati*”.

Poiché le attività oggetto di regolazione attengono alle infrastrutture e ai servizi di trasporto, i soggetti chiamati al contributo dovranno necessariamente essere quelli che svolgono attività di trasporto, in quanto - unici - legittimi destinatari delle funzioni poste in essere da A.R.T.

Di conseguenza, qualora un soggetto non svolga attività di trasporto, non può esser tenuto al pagamento per attività che non vengono svolte nei suoi confronti.

Gli Interporti rappresentati da U.I.R., seppur illegittimamente individuati quali possibili contribuenti, sono soggetti che si occupano prevalentemente della gestione delle infrastrutture puntuali funzionali agli operatori del trasporto e della logistica e, in alcuni casi, dell’erogazione di servizi accessori e complementari della catena plurimodale: pertanto, non sono enti soggettivamente tenuti al pagamento.

Le società che effettuano tali servizi, infatti, lo fanno nell’interesse pubblico e generale di promuovere e sviluppare il processo di diversione modale, garantendo un adeguato livello di accessibilità infrastrutturale, prerequisito di interoperabilità fra i diversi modi di trasporto. Sono attività “*capital intensive*” offerte al mercato con costi che, solo nella logica del lungo periodo e salvo il manifestarsi di eventi straordinari, potranno garantire il ritorno dell’investimento. Non si vede la ragione per cui tali soggetti debbano essere colpiti da un obbligo contributivo afferente ad una attività che non viene posta in essere. Il sol fatto che si tratti, nominalmente, di un “Interporto”, non implica affatto che l’ente gestore effettui una attività di “trasporto” a sua volta in grado di assumere una autonoma rilevanza a fini gestionali, contabili e contributivi.

Per quanto esposto si chiede l’espunzione della lett. b) dall’elenco di cui al punto 1 - “*Individuazione delle imprese operanti nel settore dei trasporti o altri soggetti tenuti al versamento contributivo*”.

Si chiede in generale una riflessione più approfondita sulle attività svolte dagli Interporti, le quali non possono coincidere con alcuna delle voci indicate (lettere da a ad m), in quanto non attinenti alla gestione di infrastrutture o la prestazione di servizi di trasporto.

2. È la stessa sentenza della Corte costituzionale 4 aprile 2017, n. 69, richiamata anche dal documento di consultazione, a porre l'attenzione sulla concreta ed effettiva relazione che deve imprescindibilmente intercorrere tra contribuenti e soggetti destinatari delle funzioni svolte da A.R.T., precisando che:

“Quanto alla individuazione dei soggetti obbligati, la stessa disposizione fa riferimento ai «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati», ossia a coloro nei confronti dei quali l’ART abbia effettivamente posto in essere le attività (specificate al comma 3 dell’art. 37) attraverso le quali esercita le proprie competenze (enumerate dal comma 2 del medesimo articolo). Dunque, la platea degli obbligati non è individuata, come ritiene il rimettente, dal mero riferimento a un’ampia, quanto indefinita, nozione di “mercato dei trasporti” (e dei “servizi accessori”); al contrario, deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l’ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali” (Corte cost., sentenza n. 69 del 2017, § 7.3 Cons. diritto).

Appare del tutto evidente che vanno assoggettati al contributo A.R.T. solamente i soggetti rispetto ai quali l’Autorità ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, come del resto aveva già chiarito anche il Consiglio di Stato (cfr. ordinanza 19 gennaio 2016, n. 312). Tuttavia le attività in parola già trattate nei precedenti capoversi possono definirsi oltremodo marginali, da un punto di vista economico, e spesso sono esternalizzate a soggetti terzi, operanti come società di servizio, appositamente create come Business Unit a sé stanti.

Quando l’attività accessoria e complementare ai servizi di trasporto viene effettuata da soggetti terzi, essa rappresenta oggetto di separato obbligo contributivo in capo esclusivamente a questi ultimi.

Dunque, nel momento in cui avviene il pagamento da parte dell’ente che esercita in maniera diretta l’attività di trasporto presso il complesso interportuale, è evidente che l’Interporto non può rientrare fra i soggetti a cui imporre il contributo A.R.T.

Qualora poi si consideri che, come talvolta accaduto, A.R.T. rivolga a due distinti soggetti - di cui uno sia l’Interporto (servizio immobiliare di compravendita, sviluppo, locazione e gestione dei servizi comuni) e l’altro sia l’ente che effettua direttamente l’attività accessoria o complementare di trasporto - due autonome richieste di pagamento per lo svolgimento della medesima attività (identico fatto-presupposto giuridico del tributo), si manifesta con ciò una palese violazione del principio del “*ne bis in idem*” in materia tributaria.

Si tratta di un principio, ormai consolidato da anni anche a livello costituzionale (si confronti a proposito la sentenza della Corte costituzionale 15 luglio 1976, n. 179), in merito all'applicazione delle imposte che prevedono l'imputazione, in capo ad un unico soggetto, di redditi altrui.

Ne è derivata l'illegittimità costituzionale di tutte quelle disposizioni di legge che contemplavano, per la formazione del reddito imputabile all'unico soggetto passivo dell'imposta, il concorso del reddito di quest'ultimo con i redditi generati da altri soggetti.

La stessa attività non può, pertanto, essere tassata due volte in capo a due diversi soggetti.

Si tratta dello stesso identico principio applicabile al caso di specie, in quanto è del tutto irragionevole far ricadere nell'ambito dei ricavi dell'Interporto anche i proventi di attività poste in essere da altri soggetti, soprattutto se questi ultimi hanno già effettuato il pagamento dovuto in base allo stesso presupposto giuridico.

Da tutto quanto premesso discende in maniera evidente che gli Interporti non sono soggettivamente assoggettabili a contributo A.R.T.

3. Concludendo sul punto, occorre evidenziare come gli Interporti non possano essere chiamati ad un pagamento afferente alle attività di trasporto, per il semplice fatto di non essere neanche iscritti all'albo degli autotrasportatori, non potendo esercitare attività di trasporto di cose per conto terzi.

Si tratta di un'ulteriore conferma dell'erronea individuazione, da parte di A.R.T., dei soggetti tenuti al pagamento del contributo.

- ***Quesito n. 2: Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri sopra indicati per l'individuazione del fatturato rilevante.***

Osservazioni in merito al quesito n. 2:

1. Si ritiene che la determinazione della misura del contributo rappresenti un'ulteriore violazione dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, per ciò che attiene alla corretta identificazione delle voci di bilancio che devono essere computate come "base imponibile" ai fini del pagamento del contributo.

Il punto in questione prevede che il contributo, "*in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte*", debba applicarsi al fatturato come risultante dalla voce A1 (ricavi delle vendite e delle prestazioni) sommata alla voce A5 (altri ricavi e proventi) del conto economico.

Si tratta di voci assolutamente ampie e generiche che comprendono anche attività del tutto al di fuori di quelle tipicamente assoggettate alle funzioni regolatorie istituzionali di A.R.T.

Come già rappresentato la voce di ricavo preponderante è quella connessa al business immobiliare.

2. Non appare dirimente in proposito la prima parte della lett. b) secondo cui: “*Dal totale dei ricavi potranno essere esclusi: (i) eventuali ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell’Autorità come individuati nella presente delibera [...]*”.

Il punto sarebbe decisivo ai fini di un corretto scomputo delle voci di fatturato irrilevanti, ma l’indicazione citata non appare né sufficiente né concretamente idonea all’individuazione delle voci che possono essere escluse dal calcolo della base imponibile. La dicitura è del tutto vaga ed indefinita, poiché si limita a rimandare all’elenco delle attività diverse da quelle asseritamente “regolate” da A.R.T. e non ricadenti nei relativi settori di competenza.

In sostanza, se le voci di bilancio non sono debitamente scomposte, è forte il rischio, per la società intimata, di pagare un contributo molto più alto (in quanto rapportato a voci di bilancio più ampie) rispetto a quello realmente dovuto.

È evidente che l’aliquota indicata non possa applicarsi all’intero fatturato della società (come pretende A.R.T., a fronte di criteri di scomputo troppo generici), ma che debba applicarsi al solo “fatturato regolato”, ossia ai ricavi che derivano esclusivamente dalle attività regolate da A.R.T.: attività che, come evidenziato più volte, sono esclusivamente quelle di trasporto.

Il concetto di fatturato deve essere connesso allo specifico settore di riferimento; la base impositiva deve pertanto coincidere, razionalmente, con il solo fatturato legato alle attività di trasporto.

Posto che nel caso degli Interporti le attività svolte ed eventualmente riconducibili alle voci A1 e A5 del conto economico non sono attività rilevanti ai fini del contributo, esse dovrebbero essere totalmente escluse, in via preventiva o successiva, dalla formazione della base imponibile.

Nonostante il fatto che l’accoglimento della prima osservazione, relativa all’esclusione soggettiva degli Interporti dal novero dei soggetti tenuti al pagamento, sia in grado di assorbire ogni altra questione, si chiede in questa sede la rimodulazione delle lettere a) e b) del punto 2 (“Misura del contributo”) del documento di consultazione, al fine di una

maggior specificazione, da un lato, delle sotto-voci (nell'ambito di A1 e A5) più rilevanti ai fini del computo del fatturato utile, nonché, dall'altro, dei ricavi che devono essere assolutamente esclusi dal totale utilizzabile quale base imponibile.

3. Appare altresì necessario far rientrare in questa sede le ulteriori osservazioni relative all'illegittima individuazione di una soglia di esenzione del contributo.

La fissazione di una soglia, a prescindere dalla sua entità, viola la legge che disciplina l'attività dell'Autorità e viola altresì i principi basilari di cui all'art. 3 e all'art. 53 Costituzione.

Rispetto alla violazione di legge, è sufficiente affermare come né l'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011 né altre fonti in materia prevedono una soglia di esenzione, la cui determinazione discrezionale (sia sull'*an* che sul *quantum*) da parte di A.R.T. non può sovvertire i più importanti principi che regolano la materia.

Rispetto, infatti, alla violazione di principi costituzionali, si può osservare come vengano del tutto disattesi, da un lato, il principio di egualianza e, dall'altro, i criteri di progressività dell'imposta.

La disparità di trattamento si concreta nella circostanza per cui il soggetto che abbia un fatturato appena superiore alla soglia pagherà il contributo per l'intero, mentre chi presenti un fatturato appena inferiore sarà del tutto esentato dall'onere contributivo.

Dunque, a fronte di situazioni analoghe si determina un trattamento ingiustificatamente differenziato.

Sotto il profilo della progressività, la violazione si manifesta poiché, da un lato, non è previsto alcun criterio di applicazione graduale e diversificata dell'aliquota, modulabile a seconda della diversa ampiezza della base imponibile; dall'altro, il sistema impositivo appare ancor più irrigidito dalla presenza della descritta soglia di esenzione

Alla lettura della recente sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2015, è possibile comprendere come sia la stessa Carta costituzionale ad esigere «*un indefettibile accordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di egualianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed egualianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)*

Ebbene, nel caso di specie non sussiste alcuna ragione in grado di giustificare un'imposizione che avvenga, *tout court*, esclusivamente al di sopra di una certa soglia, risultando sostanzialmente inesistente al di sotto della stessa.

In ragione di quanto esposto, si chiede pertanto l'eliminazione di una soglia fissa di esenzione, da sostituire con la previsione di criteri più idonei a soddisfare i principi di egualianza e progressività dell'imposta.

Non si ritiene, date le materie ivi previste, di dover formulare osservazioni rispetto ai restanti quesiti prospettati dal documento di consultazione.