

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE CONCERNENTE LA DETERMINAZIONE DEL
CONTRIBUTO PER IL FUNZIONAMENTO DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI
TRASPORTI PER L'ANNO 2024**

OSSERVAZIONI DI ANITA

ANITA, visto il contenuto della delibera ART n.153/2023, intende fornire all'Autorità di Regolazione dei Trasporti alcune osservazioni, suggerimenti ed indicazioni, ritenuti utili al fine di ricondurre nella piena legittimità la determinazione del contributo per il funzionamento per l'anno 2024.

1. Individuazione delle imprese operanti nel settore dei trasporti o altri soggetti tenuti al versamento contributivo.

Quesito n. 1: *Fermi restando i consolidati orientamenti giurisprudenziali sopra richiamati, si chiedono osservazioni motivate in ordine alle attività elencate dall'Autorità al fine di individuare i soggetti tenuti al versamento contributivo.*

La rivisitazione dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011, ad opera della novella di cui all'art. 16 del d.l. 109/2018, ha l'esclusiva finalità di rendere la precedente formulazione maggiormente aderente all'interpretazione data dalla nota sentenza della Corte Costituzionale (sent. 69/2017), laddove ha limitato la legittimità dell'imposizione dei contributi di funzionamento dell'ART esclusivamente ai soggetti verso i quali siano state esercitate le competenze in concreto.

ANITA osserva infatti che la vigente norma, anche a seguito della citata sentenza e del "Decreto Genova", individua i soggetti tenuti a contribuzione non in ragione del tipo di attività economica svolta, bensì in ragione delle competenze regolatorie che la legge attribuisce all'ART.

Inoltre, si tiene a ricordare che la natura di *autorità di regolazione indipendente* propria di ART si fonda su un dato normativo non opinabile: la legge n. 481/1995 recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”. Ed infatti, il comma 1 dell’art. 37, d.l. 201/2011 recita che “Nell’ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, è istituita l’Autorità di Regolazione dei trasporti”.

Da una lettura complessiva delle norme citate, emergono, quindi, due evidenti paletti normativi che, correttamente, perimetrano le competenze dell’ART:

- a) le competenze devono rientrare nel quadro della c.d. regolazione, ossia degli atti finalizzati a proteggere il mercato attraverso modelli di concorrenza “per il mercato”, o attraverso modelli tariffari regolati, e il controllo dell’adempimento alle relative prescrizioni;
- b) la regolazione deve avere ad oggetto un *servizio di pubblica utilità*.

ANITA tiene poi a ricordare con soddisfazione come di recente, grazie all’art. 20 del decreto-legge 104/2023, sia stato escluso in via legislativa il settore dell’autotrasporto merci dal perimetro di competenza regolatoria e contributiva di ART, anche in ragione del fatto che lo stesso risulta un comparto già liberalizzato, totalmente regolato da norme europee e nazionali e dal Comitato centrale per l’Albo degli autotrasportatori e per il quale l’ART non aveva mai esercitato alcun tipo di regolazione.

Venendo al Quesito n.1, ANITA contesta fermamente l’inclusione dei settori individuati da ART *sub* lettere “c”, gestione *di centri di movimentazione merci (interporti e operatori della logistica)*, ed “m” *servizi di spedizione, con esclusione di quelli afferenti al trasporto merci su strada, ed altri servizi ancillari al trasporto nonché alla logistica*, tale per cui le imprese li operanti risultano soggette all’obbligo di contribuzione, pur in marchiana assenza di attività di regolazione.

In primo luogo, anche le imprese operanti in questi due settori sono soggette alle regole europee in materia di libera circolazione dei servizi e di tutela della concorrenza, in misura piena.

Infatti, numerose pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno stabilito in maniera inequivocabile che nel settore in rilievo vige il principio del libero mercato, che impedisce qualsiasi attività di correzione da parte di soggetti terzi.

In particolare per l'attività di spedizioniere, essa è soggetta alle regole europee in materia di libera circolazione dei servizi e di tutela della concorrenza, in misura piena. Infatti, l'art. 76 del decreto legislativo 59/2010, rubricato Attività di spedizioniere, ha liberalizzato l'attività, recependo in Italia la direttiva n.123/2006/CE avente ad oggetto i servizi nel mercato interno. Tale disposizione, tra le altre cose, ha disposto la soppressione dell'"elenco degli spedizionieri", previsto dalla precedente legge regolatrice dell'attività di spedizione in Italia, L. 14 novembre 1941, n. 1442, recante Istituzione di elenchi autorizzati degli spedizionieri.

Peraltro per le imprese di questi due settori - ossia (i) *gestione di centri di movimentazione merci (interporti e operatori della logistica)* e (ii) *servizi di spedizione, con esclusione di quelli afferenti al trasporto merci su strada, ed altri servizi ancillari al trasporto nonché alla logistica* - non risultano ad oggi atti dell'Autorità che abbiano avuto reale influenza sulla modalità di svolgimento dell'attività (se non eccettuate le ricorrenti missive aventi ad oggetto le richieste di versamento del contributo...), né come soggetti regolati, né come soggetti beneficiari della regolazione, essendo questo un settore completamente liberalizzato: con la conseguenza che gli stessi andranno espressamente esclusi dall'elenco dei soggetti tenuti agli oneri contributivi e dichiarativi verso l'ART.

In definitiva, ad oggi, il legislatore, per i settori che l'ART ha inteso includere *sub* lettere "C" ed "M", non ha ritenuto statuire misure di limitazione della libertà di concorrenza, né della libertà di accesso al mercato interno, che siano tali da comportare una necessità regolatoria.

Da ciò ne deriva che il perimetro di competenza dell'ART non possa, e non debba, ricomprendere le imprese operanti nel settore della gestione di centri di movimentazione merci (interporti e operatori della logistica) né quello dei servizi di spedizione.

Le predette categorie andranno quindi espunte dall'elenco dei settori tenuti agli oneri dichiarativi e contributivi, la cui formulazione proposta risulta peraltro illegittimamente

onnicomprensiva, incerta ed indeterminabile, soprattutto per quanto concerne la dicitura “logistica”, oltre ad apparire di gran lunga superiore al perimetro consentito dalla legge.

Si chiede che vengano esclusi gli operatori economici che svolgono le attività di facchinaggio, di consolidamento merci svolti all’interno di magazzini, ubicati in aree private, che non sono raccordati e né connessi con impianti ferroviari, interporti e/o porti.

In ultima analisi, si tiene ad osservare che l’ordinamento giuridico italiano, a differenza di quelli di *common law*, non è basato sul principio dello *stare decisis* e dei relativi corollari: in altre parole, in Italia, i precedenti desunti dalle sentenze anteriori non operano come fonte di diritto, né tantomeno come fonte che possa basare un *modus operandi* generalizzato di un’amministrazione, la quale è infatti soggetta alla legge dello Stato (il ben noto principio di legalità *ex art. 97 co. 2 Cost.*).

Pertanto, è opportuno evidenziare che le copiose sentenze rese dal Consiglio di Stato e/o dal TAR citate dal documento in consultazione, pur fornendo contributi d’indubbio interesse, si limitano a risolvere singole e specifiche questioni giuridiche – fattuali, il cui *petitum e causa petendi* sono peraltro limitati dai ricorrenti e le cui decisioni fanno stato tra le parti: esse pertanto non possono certamente essere riqualificate da nessun soggetto, ART inclusa, a fonte del “diritto positivo”.

2. Misura del contributo

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

Ferma restando la ritenuta mancata assoggettabilità delle imprese che si occupano dei servizi di spedizione e gestione di centri di movimentazione merci (*interporti e operatori della logistica*), si ritiene in via generale che la determinazione della misura del contributo dev’essere, in ogni caso, calcolata in via preventiva dopo aver appurato l’effettivo fabbisogno per le spese di funzionamento dell’ART, le cui operazioni saranno da rendere verificabili, in via anticipata, sulla base di criteri trasparenti, ragionevoli e adeguati al contesto.

Dall'analisi del Bilancio 2022 dell'ART emerge che la stessa presenta un notevole avanzo, pari ad € 29.693.155,84, di cui ben € 19.697.743,07 allocati in *Fondi non vincolati*.

Tali significativi risultati economici dovrebbero ragionevolmente indurre l'ART, per la contribuzione 2024:

- a) ad innalzare sensibilmente la soglia di fatturato prevista per far scattare l'assolvimento degli obblighi contributivi e dichiarativi, attualmente pari ad € 5.000.000;
- b) a ridurre sensibilmente la misura percentuale del contributo, attualmente fissata allo 0,5 per mille del fatturato (1% è invece il limite di legge).

Ciò avrà due effetti benefici: da un lato, l'esonero dal versamento per le PMI, cuore pulsante dell'economia italiana, le quali stanno subendo oggettivi periodi di incertezza - in termini di aumento dei costi fissi e contrazione di ricavi - derivanti dall'attuale situazione macroeconomica; dall'altro, la riduzione dell'esposizione contributiva verso ART, con effetto positivo sui flussi economici degli operatori economici, che potranno re-investire le risorse risparmiate in altro modo (ad es. in nuovi mezzi più efficienti, in riqualificazioni energetiche, etc.).

Inoltre, per non gravare oltremodo le imprese, occorrerebbe stabilire una stima su cui calcolare il contributo da versarsi, da calcolare in misura percentuale.

In subordine, andrebbe ritenuta rilevante la sola voce A1 (*ricavi delle vendite e delle prestazioni*), in quanto all'interno della voce A5 (*altri ricavi e proventi*) ricadono valori derivanti da attività diverse da quella principale e, come tali, necessitano di operazioni complesse (che impegnano in modo smisurato gli uffici contabili delle imprese, e che invece dovrebbero occuparsi di altro) ai fini della determinazione degli importi assoggettabili.

Per quanto concerne l'analisi delle voci meritevoli, per Codesta ART, di essere scomputate dal calcolo del "fatturato rilevante", si può osservare quanto segue. In via generale, esse risultano insufficienti - oltre che opinabili, in quanto non fissate dalle legge - a rappresentare tutte le casistiche da escludere dalla base imponibile del contributo. Nel merito, tra i ricavi da scomputare andranno ricompresi tutti i riaddebiti per spese effettuate

in nome e per conto di clienti o committenti. Inoltre, per ovvie ragioni logico-giuridiche, occorre escludere dal fatturato rilevante tutti i contributi pubblici in conto esercizio (es. aiuti a seguito di eventi eccezionali, che transitano nella voce A5 etc.).

3. Criteri per evitare le duplicazioni di contribuzione

Quesito n. 3: *Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri sopra indicati posti a presidio del generale principio di evitare le duplicazioni di contribuzione.*

Tra i principi di base della contribuzione è presente il *divieto di doppia imposizione*, che emerge tanto dalla normativa nazionale, tanto dalle norme europee in materia di mercato interno e concorrenza.

Tra i criteri proposti da ART tesi assolutamente ad evitare una duplicazione di contribuzione si rinviene la voce “*i ricavi derivanti dall’attività di locazione e di noleggio di mezzi di trasporto, previa comunicazione, rispettivamente, degli estremi del locatario o del soggetto che li prenda a noio e a patto che il contributo venga corrisposto da questi ultimi*”.

Tale voce - già presente gli anni scorsi, peraltro suscitando tra gli operatori economici rilevanti dubbi applicativi – si appalesa del tutto defatigante ed eccessiva laddove sancisce l’obbligo di “previa comunicazione, rispettivamente, degli estremi del locatario e del noleggiatore”. Tale impostazione procedurale, oltre ad essere non prevista dalla legge ed eccessiva per le finalità da conseguire, si manifesta come “esagerata”, in ragione del fatto che sarebbe mantenuta, anche per il 2024 la seguente impostazione: “*A corredo della dichiarazione si intende mantenere, anche con riferimento all’annualità 2024, la richiesta di deposito di un prospetto analitico, a firma del legale rappresentante dell’operatore economico, volto a dettagliare le esclusioni invocate*” (cfr. punto 9 del Documento di consultazione).

Delle due l’una: non è infatti ragionevole, né proporzionato, vessare le imprese attraverso l’imposizione di oneri procedurali-dichiarativi di siffatta portata.

ANITA contesta, inoltre, la regola imposta da Codesta Autorità tale per cui si intenda gravare del contributo il soggetto affidante, sull’apodittico e non giustificato presupposto

del ruolo svolto da esso sull'organizzazione del servizio (inclusa la scelta e la gestione dei sub-affidamenti) e/o della titolarità del contratto di trasporto.

Inoltre, tra le esclusioni, rientrano i ricavi delle imprese consorziate derivanti dai servizi di trasporto erogati a consorzi esercenti servizi di trasporto. È singolare come questa impostazione appaia diametralmente opposta a quanto è stato stabilito dalla stessa ART per il contributo 2021, laddove si prevedeva: “*Dal totale dei ricavi sono esclusi: (ii) negli altri casi, nella sola ipotesi di unico contratto di trasporto, i ricavi derivanti dal riaddebito di prestazioni della medesima tipologia rese da altro operatore soggetto al contributo*” (Delibera n.225/2020 art.2 c.5).

ANITA evidenzia pertanto che le determinazioni prospettate dall'ART, su sub-affidamenti e consorzi appaiono incompatibili con il diritto dell'Unione europea, in particolare con l'art. 56 TFUE, laddove prevede che il prelievo contributivo a carico delle imprese deve essere proporzionato, obiettivo e trasparente, così come stabilito dalla Corte di Giustizia a partire dalla sentenza C-2013/495.

Le determinazioni prospettate dall'ART non possono essere considerate un modo obiettivo, proporzionato e trasparente di richiedere il contributo di funzionamento nella misura in cui l'Autorità intenda estendere l'obbligo contributivo alle imprese che non svolgono concretamente la prestazione del servizio.

4. Esenzione dal contributo

Quesito n. 4: *Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla conferma o meno della soglia di esenzione individuata dall'Autorità.*

Premesso che dal Documento di consultazione non emerge chiaramente se verrebbe mantenuta anche per il 2024 la soglia di esenzione fissata nel 2023, pari ad € 2.500, in quanto viene solo riportata la cronistoria dell'elemento, la scrivente Associazione ribadisce che essa dovrebbe venire sensibilmente riparametrata in aumento.

Infatti, in aggiunta a quanto già osservato nell'ambito del Quesito 2 che precede circa l'opportunità di “dar respiro” alle PMI italiane, si deve tenere conto che di recente, anche attraverso le decisioni dei Giudici Amministrativi - peraltro prudenzialmente e scrupolosamente riportate nel Documento di consultazione redatto da ART - si è registrato l'ampliamento della platea dei contribuenti, comportando un extragettito nelle casse dell'autorità.

Al contempo, non si è stabilito un ridimensionamento della soglia di esenzione, giustificando la scelta, per il 2023, sull'avvenuta riduzione della percentuale di contribuzione allo 0,5 per mille.

A ben vedere, si è trattata di una mera *operazione cosmetica*, posto che, a fronte della minimale riduzione dell'aliquota (da 0,6% dell'anno 2022 a 0,5% dell'anno 2023), si è scelto scientemente di mantenere una larghissima base di “contribuenti” costituita da imprese di modeste dimensioni in punto fatturato.

Tali scelte porteranno probabilmente ad un sempre maggior avanzo nei bilanci di ART (già ora attestato a circa 29 milioni di euro), da cui si genereranno evidenti criticità in punto di proporzionalità del contributo.

5. Soggetti operanti nel settore del trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci

Quesito n. 5: *Si chiedono osservazioni motivate in relazione ai criteri di identificazione del fatturato dei soggetti operanti nel trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci.*

n/a.

6. Soggetti operanti nel settore dei servizi di agenzia/raccomandazione marittima

Quesito n. 6: *Si chiedono osservazioni motivate in relazione alla previsione secondo cui i soggetti eroganti servizi di agenzia/raccomandazione marittima dovranno versare il contributo in nome e per conto del naviglio estero, ove rappresentato*

n/a.

7. Soggetti operanti nel settore porti

Quesito n. 7: *Si chiedono osservazioni motivate sull'individuazione di voci di esclusione di fatturato specificamente riferite ai soggetti operanti nel settore porti.*

n/a.

8. Soggetti operanti nel settore del trasporto ferroviario merci

Quesito n. 8: *Si chiedono osservazioni motivate sul criterio di individuazione del fatturato rilevante specificamente riferito al settore del trasporto ferroviario merci.*

n/a.

9. Dichiarazione all'Autorità dei dati anagrafici ed economici richiesti ai fini del versamento del contributo

Quesito n. 9: *Si chiedono osservazioni motivate in relazione all'assolvimento degli obblighi dichiarativi.*

In via generale si deve anzitutto affermare che, nell'ambito delle procedure dichiarative e di calcolo della contribuzione eventualmente dovuta dalle imprese, occorre semplificare il più possibile le procedure attualmente previste.

Al contrario, la situazione emergente dalla configurazione delle attività, ivi incluse quelle da compiere all'interno del portale telematico congegnato dall'ART, appare contorta e ingiustamente gravosa per i soggetti coinvolti.

In particolare, si contesta la previsione circa l'attestazione sottoscritta dal revisore legale ovvero dalla società di revisione legale o, in mancanza, dal collegio sindacale se le esclusioni superano la soglia del 20% del fatturato e l'operatore economico, prescindendo dagli scomputi, vanti un fatturato pari o superiore a € 10.000.000.

Invero, questa abnorme statuizione, che configura un ulteriore onere procedurale, amministrativo ed economico a carico delle imprese (queste attività hanno di tutta evidenza un prezzo), non è prevista da alcuna norma di legge.

Anzi, a ben vedere, la legge già consente espressamente di rendere dichiarazioni sostitutive o “autocertificazioni”, come sancito dal D.P.R. 445/2000. Anche alla luce delle dichiarazioni di responsabilità che già si assume il legale rappresentante dell’impresa, è auspicabile l’eliminazione di tale previsione e la contestuale possibilità di avvalersi degli istituti introdotti dal citato D.P.R. 445/2000, i quali peraltro mantengono ferme le eventuali responsabilità penali in caso di dichiarazioni mendaci.

In altre parole, l’ordinamento già prevede strumenti adeguati (e peraltro muniti di sanzioni) per assolvere a questo tipo di adempimenti, apparente la statuizione dell’ART in sospetto di illegittimità per eccesso di potere e, comunque, obiettivamente ridondante.

È inoltre opportuno la previsione di strumenti di “ravvedimento operoso”, che siano del tutto privi di sanzioni e/o more, nel caso in cui un’impresa rendesse dichiarazioni imprecise, anche alla luce del ben poco intellegibile quadro normativo della materia in esame.