

Spett.le

Autorità di Regolazione dei Trasporti

A mezzo PEC: autofinanziamento@pec.autorita-trasporti.it

Genova, 7 novembre 2023

OGGETTO: DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE CONCERNENTE LA DETERMINAZIONE DEL CONTRIBUTO PER IL FUNZIONAMENTO DELL'ART PER L'ANNO 2024. OSSERVAZIONI DI ASSITERMINAL.

Gentili Signori,

la scrivente Assiterminal - Associazione Italiana Terminalisti Portuali, preso atto del contenuto della delibera ART n.153/2023, intende fornire a Codesta Autorità alcune osservazioni, suggerimenti ed indicazioni, ritenuti utili al fine di ricondurre nella piena legittimità la determinazione del contributo di funzionamento per l'anno 2024, in particolare per quanto concerne il perimetro applicativo afferente alle imprese operanti nel settore portuale.

Premesse

Fin dal 2001, anno di fondazione, Assiterminal è la principale espressione associativa, per numero di imprese iscritte, dell'industria della portualità italiana. Essa si pone il primario obiettivo di garantire la diretta rappresentanza dell'imprenditoria portuale associata nonché di contribuire alla formazione degli indirizzi in materia di politica portuale e di sviluppo delle attività terminalistiche portuali e più in generale del sistema logistico nazionale. Ai sensi della Legge 84/1994 - ossia il *corpus* normativo organico del settore portuale – Assiterminal esprime la designazione di propri rappresentanti in seno agli Organismi di partenariato della risorsa mare e nelle Commissioni Consultive Locali delle Autorità di Sistema Portuale (AdSP); è componente del C.I.S.M. - *Comitato Interministeriale per la Sicurezza Marittima e Portuale*; è l'associazione maggiormente rappresentativa, per la parte datoriale, nel CCNL dei Lavoratori dei Porti; aderisce al network associativo di CONFETRA e di Confindustria nonché, a livello dell'Unione Europea, di Feport. Tra le altre cose, rappresenta le imprese terminaliste portuali nei rapporti con le Autorità politiche ed amministrative, nonché con qualsiasi organismo pubblico o privato, sia sul piano nazionale che internazionale, tutelando gli interessi della categoria.

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 formulazione rivista dell’art. 37 del d.l. n. 201/2011, mediante la novella di cui all’art. 16 del d.l. n. 109/2018, ha l’esclusiva finalità di rendere la precedente formulazione maggiormente aderente all’interpretazione data dalla nota sentenza della Corte Costituzionale (sent. n. 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.

La scrivente Associazione osserva, infatti, che la vigente norma, anche a seguito della citata sentenza e dal “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, perimetrono 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*.

In merito alle **attività esercitate dalle imprese terminaliste portuali, titolari di concessioni ai sensi degli artt. 18 e/o 16 della Legge 84/1994**, si deve osservare che esse sono soggette alle regole europee in materia di libera circolazione dei servizi e di tutela della concorrenza, in misura piena.

In altre parole, il legislatore ad oggi, per tali attività, non ha inteso 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 gli operatori economici in parola. Tutt'al più, nell'ambito delle proprie prerogative, ART sarà tenuta a garantire l'equo accesso alle infrastrutture da loro utilizzati - cosa che a nostro avviso è comunque una specifica prerogativa delle singole AdSP, ai sensi della Legge 84/1994 - attraverso la regolazione di quegli operatori economici le cui componenti di ricavi siano sottratte alla libera contrattazione, in ragione delle misure di limitazione stabilite dal legislatore, con fonte normativa necessariamente di rango primario.

Anche a voler ragionare diversamente, il perimetro di competenza dell'ART rispetto all'accesso alle infrastrutture portuali deve comunque riflettersi non già sugli operatori che eserciscono le attività portuali in regime di concessione o autorizzazione ai sensi della Legge 84/1994, bensì sull'Ente che ne gestisce gli affidamenti, ossia quello che ha l'esclusiva titolarità del "bene-porto", ossia le singole AdSP.

Ed infatti, l'unico atto "di regolazione" che ART ha adottato per il settore in parola (i.e. la delibera n. 57/2018), è rivolto, in primis, alle AdSP.

Pertanto, tra i soggetti tenuti alla contribuzione, ART dovrebbe ricomprendere anche le Autorità di Sistema Portuale, peraltro pacificamente considerate "imprese" alla luce della ben nota Decisione della Commissione Europea in materia (decisione C(2020) 8498 final del 04.12.2020, relativa al regime di aiuti SA.38399 2019/C, vedasi in particolare § 91 *et seq.*).

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 anzitutto soggetta alla legge dello Stato.

Pertanto, pare opportuno evidenziare che le copiose sentenze rese dal Consiglio di Stato e/o dal competente 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 fanno stato tra le parti, non *erga omnes*: esse pertanto non possono 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 svolgenti attività di terminal portuale dal perimetro, si ritiene in via generale che la determinazione della misura del contributo, dev'essere in ogni caso calcolata in via preventiva dopo aver calcolato l'effettivo fabbisogno per i costi di funzionamento – più precisamente, i costi necessari ad erogare l'attività regolatoria-istituzionale - 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 di 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 indurre 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 fissata in € 5.000.000;
- b) a ridurre 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 per le PMI - cuore pulsante dell'economia italiana - dal versamento del contributo, le quali peraltro 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.

Ed ancora, la scrivente Assiterminal ritiene che, nel caso in cui un'impresa abbia un bilancio in passivo, l'ART dovrebbe, ragionevolmente (i) ridurre la misura del contributo 2024 (in via convenzionale, da determinarsi equamente), ovvero (ii) ridurre il fatturato tipico risultante dal conto economico sul quale si computa il contributo dovuto.

Inoltre si ritiene che 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 leggi - 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 criteri proposti da ART tesi asseritamente ad evitare una duplicazione di contribuzione si rinvie 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 nolo 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 imposizione 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.

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 ad un sempre maggior avanzo nei bilanci di ART (già ora attestato a circa 29 milioni di euro), dando luogo a marchiani squilibri in relazione al “principio di proporzionalità” del contributo.

In ogni caso, la scrivente ritiene necessario prevedere una riduzione contributiva per il 2024 da accordare quelle imprese che, nel 2023, abbiano richiesto l'attivazione degli ammortizzatori sociali, quali CIG o CIGS.

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.*

Con riferimento ai trasporti internazionali, si ritiene “rilevante” la sola parte relativa alla tratta nazionale. Peraltro si ritiene che tale “segmento nazionale” non è quasi mai di immediata individuazione. A ciò si aggiunga che i criteri proposti (identici a quelli del 2023) non sono in grado di dissolvere i frequenti dubbi applicativi degli operatori economici, che generano confusione e attività defatiganti.

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.*

La scrivente osserva in primo luogo che tra i “soggetti operanti nel settore porti”, non sono identificabili i trasportatori o i vettori.

Inoltre, si ritiene che il metodo di calcolo utilizzato dall'ART nel quantificare il contributo, parifica illegittimamente i ricavi conseguiti dalle imprese relativi ad attività (ritenuta asseritamente) “regolata” e ricavi di handling portuale, notoriamente attività “non regolate”. Ciò appare in evidente contrasto con i principi di logicità, equità e proporzionalità.

Infine, tra le voci da escludere dal fatturato rilevante, si **chiede** di:

- indicare tutte le voci di esclusione convenute puntualmente da ART con propria nota inviata ad Assiterminal in data 17.06.2021, di cui per memoria si unisce l'allegato (**Allegato 1**);
- escludere i ricavi generati dai servizi di “navettamento passeggeri” poiché non rientra nelle attività tipiche e usuali dei terminal.

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 dichiarative attualmente previste. Al contrario, la situazione emergente dalla configurazione delle attività, ivi incluse quelle da compiere all'interno del portale telematico congegnato da 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 sia del tutto privo di sanzioni e/o more, nel caso in cui l'impresa rendesse dichiarazioni imprecise, anche alla luce del ben poco intellegibile quadro normativo della materia.

Distinti saluti.



Luca Becce
Presidente

ALLEGATO – PROSPETTO RIEPILOGATIVO

SOGGETTO	FATTURATO RILEVANTE	SOGGETTO	RICAVI ESCLUSI
(1) (2) (3)	Tutti i proventi collegati allo svolgimento dell'attività caratteristica, costituita non solo dalle attività esplicitamente menzionate dall'art. 16, ma anche dalle operazioni e dai servizi portuali riconosciuti come tali dai regolamenti locali emanati negli anni dalle singole Autorità Portuali (ora Autorità di Sistema Portuale) o, dove non istituite, dalle Autorità Marittime. Tutte le attività annoverabili nel ciclo delle operazioni portuali, le prestazioni specialistiche, complementari e accessorie a questo (c.d. servizi portuali in senso stretto) e le prestazioni costituenti il <i>business</i> tipico degli operatori economici di settore, tenendo conto delle differenti categorie merceologiche interessate.	(1) (2) (3)	Ricavi da attività completamente avulse dal mercato dei trasporti e dei servizi loro accessori/strumentali o alla gestione/transito/stoccaggio delle merci.
(1) (2) (3)	Contributi in conto esercizio (in quanto destinati a supportare la gestione ordinaria dell'impresa).	(1) (2) (3)	Contributi delle pubbliche amministrazioni erogati in conto capitale e transitati nel conto economico a vario titolo (innovazione tecnologica, formazione e digitalizzazione).
(1) (2)	Operazioni portuali di carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento in genere di merci e di ogni altro materiale svolti nell'ambito portuale.	(1) (2)	Ricavi (aventi funzione analoga a quelle di una penale) legati alla ritardata consegna dei container utilizzati nel trasporto merci via mare o per vie navigabili interne o al mancato ritiro/caricamento della merce. Necessità di individuare i ricavi generati da <i>surcharge</i> irrogati in relazione un periodo superiore a quello di glacenza, tenendo conto dei dati evincibili dai terminal container. Ricavi da attività documentale di supporto alla regolarizzazione delle operazioni doganali.
(3)	Operazioni portuali di imbarco, sbarco e navettamento passeggeri.	(3)	Ricavi derivanti dagli affitti dei locali destinati ad attività commerciale e dalla gestione dei parcheggi, solo ove estranei al sedime portuale o non strumentali ad assicurare qualità al diritto al trasporto e alla mobilità (inclusi i ricavi da attività di c.d. connettivo urbano).
(3)	Servizio hostess, ove connaturato agli obblighi di assistenza e supporto ai passeggeri che gli operatori sono tenuti a garantire.	(3)	Servizio hostess legato ad attività congressuale e convegnistica.
(1) (2)	Servizi di allacciamento <i>reefer</i> e servizio di security (c.d. sicurezza sussidiaria) e guardianaggio.	(1) (2)	Ricavi da attività di noleggio di mezzi di trasporto a soggetti terzi a fini diversi dalla movimentazione della merce in porto.
		(1) (2) (3)	Risarcimenti conseguiti a fronte di danni e sinistri ove non derivanti da attività trasportistica, di gestione dell'infrastruttura portuale o legata alla movimentazione del carico
		(1) (2) (3)	Ricavi da locazione di aree non portuali, solo ove non interessi cespiti funzionali all'attività di trasporto, deposito e movimentazione merci.
		(1) (2) (3)	Ricavi da attività amministrativa (es. distacco personale), solo quando non riguardano attività trasportistica o portuale.
		(2)	Ricavi derivanti dalle prestazioni della medesima tipologia rese ad altro operatore economico soggetto al contributo per il funzionamento dell'Autorità.
		(3)	Ricavi concernenti l'utilizzo delle aree per ormeggio e stazionamento yacht.

(1) IMPRESE TERMINALISTE EX ART. 18 DELLA LEGGE N. 84/1994

(2) IMPRESE AUTORIZZATE ALL'EFFETTUAZIONE DI OPERAZIONI E SERVIZI PORTUALI EX ART. 16 DELLA LEGGE N. 84/1994

(3) STAZIONI MARITTIME E TERMINAL PASSEGGERI