



## **Memorandum di approfondimento: ART – Delibera n. 172/2019 e Determina n. 77/2020: Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’ART per l’anno 2020**

L’Autorità di Regolazione dei Trasporti (“ART” o “Autorità”) ha pubblicato la delibera n. 172/2019 (“Del. 172/19”) in relazione al contributo per il funzionamento per l’anno 2020 e la determina n. 77/2020 (“Det. 77/2020”) al fine di dare esecuzione alla Del. 172/2019.

Il presente *Memorandum* ha la funzione di illustrare le principali novità introdotte dalla disciplina del contributo 2020 rispetto alla contribuzione prevista per il 2019.

### **Premessa**

Si rammenta che l’ART, con delibera n. 131/2019, aveva avviato una consultazione pubblica per la determinazione del contributo di funzionamento dell’Autorità per l’anno 2020. A tale consultazione ha partecipato anche ALIS, fornendo il proprio contributo all’Autorità nell’interesse delle imprese associate.

In sintesi, ALIS ha espresso rilievi critici sia con riferimento alla scarsa pertinenza dell’elenco delle delibere ritenute dall’ART rilevanti al fine di comprovare il concreto esercizio delle proprie attività istituzionali nei vari mercati, sia con riferimento alla platea – eccessivamente ampia – di soggetti individuati quali destinatari dell’obbligo di contribuzione per il 2020. ALIS ha illustrato che la disciplina in consultazione si poneva in contrasto con i principi enucleati dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 69/2017 e confermati dai Giudici amministrativi, assoggettando a contribuzione non solo i soggetti destinatari delle attività regolatorie concretamente avviate dall’ART, ma in generale tutti i soggetti *lato sensu* beneficiari delle stesse, finendo persino per disincentivare le virtuose modalità di trasporto combinato.

Prima dell’adozione della delibera in analisi, il TAR Piemonte ha emesso numerose pronunce recanti annullamento parziale della delibera ART n. 141/2018 (“Del. 141/18”) relativa al contributo di funzionamento 2019. Giova preliminarmente rilevare che il TAR ha ritenuto che

la nuova formulazione dell'art. 37, c. 6, lett. b) del D.L. n. 201/2011<sup>1</sup> (“**D.L. 201/11**”), che costituisce la base giuridica per l'imposizione, abbia ampliato il perimetro di applicazione del contributo, ricomprendendovi le imprese operanti nei mercati rispetto ai quali l'ART abbia concretamente avviato l'esercizio di una qualunque delle proprie competenze e attività istituzionali (quindi non solo quelle regolatorie).

Nondimeno, anche ad esito dei ricorsi promossi da vari associati ALIS, il TAR ha annullato la Del. 141/18 nella parte in cui assoggettava a contribuzione i soggetti che esercitano “servizi di trasporto merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti”. In particolare, il TAR ha ritenuto che prima dell'adozione delle delibere impugnate, l'ART non abbia concretamente esercitato alcuna attività (regolatoria o meno) avente direttamente ad oggetto l'autotrasporto di merci, e che pertanto il contributo non fosse dovuto dalle imprese operanti in questo mercato. Secondo il TAR, le delibere citate dall'ART per giustificare l'assoggettamento degli autotrasportatori non riguardavano il trasporto delle merci, bensì le diverse infrastrutture di trasporto. Tali atti non erano quindi diretti agli autotrasportatori, i quali non erano destinatari, bensì, se del caso, meri beneficiari degli atti stessi.

Analogamente, per quanto attiene al settore del trasporto ferroviario di merci, il TAR ha affermato che – in relazione al contributo dovuto per l'anno 2019 – l'Autorità non ha concretamente avviato l'esercizio delle proprie competenze istituzionali. Invero, le delibere dell'ART non attengono direttamente al trasporto ferroviario di merci, afferendo invece ai servizi di manovra ferroviaria nonché all'infrastruttura ferroviaria in genere. In sostanza, la normativa di settore prevede forme di regolazione che vedono come destinatari i gestori di rete e solo come beneficiarie le imprese ferroviarie.

Per quanto concerne il trasporto marittimo, il TAR ha escluso che l'ART abbia esercitato le proprie attività istituzionali con riferimento al trasporto merci, mentre ha ravvisato la legittimità dell'assoggettamento al contributo delle compagnie di navigazione limitatamente all'esercizio del trasporto passeggeri, in ragione dell'attività istituzionale svolta dall'ART nel

---

<sup>1</sup> Come modificata dall'art. 16, commi 1 e 1 bis del D.L. n. 109/2018 (“**D.L. 109/18**” o “**Decreto Genova**”), convertito, con modificazioni, dalla L. n. 130/2018. Il Decreto Genova ha modificato il testo della norma in commento, in parte esplicitando principi già enucleabili dalla norma originaria, così come interpretata dalla Corte Costituzionale, e in altra parte, introducendo disposizioni con carattere novativo.

settore dei diritti dei passeggeri, in esecuzione del Regolamento europeo 1177/2010, e con riguardo ai servizi connotati da oneri di servizio pubblico.

Per quanto riguarda invece l'attività di terminal portuale, il TAR ha ritenuto che in questo settore l'ART abbia concretamente esercitato le proprie competenze, in particolare con la delibera n. 57/2018, e ha conseguentemente ritenuto che il contributo fosse dovuto dalle società in relazione allo svolgimento di attività di terminalista portuale.

Analogamente il TAR ha riconosciuto la legittimità dell'imposizione del contributo ai soggetti che esercitano la gestione di interporti.

L'ART ha proposto numerosi giudizi di appello attualmente pendenti avanti al Consiglio di Stato contro le sentenze di annullamento del TAR Piemonte. Gli argomenti dell'ART si fondano essenzialmente su una nozione ampia ed unitaria di 'mercato', che comprenderebbe non solo la gestione/messa a disposizione dell'infrastruttura (autostradale, portuale, ferroviaria, interportuale, aeroportuale) ma anche l'utilizzo della stessa ai fini della prestazione dei servizi di trasporto. Mediante tale *escamotage*, l'ART sostiene che l'adozione di atti concernenti la gestione delle infrastrutture di trasporto la legittimerebbe ad assoggettare a contributo anche i trasportatori che tali infrastrutture utilizzano.

È quindi opportuno che tutte le società appellate si costituiscano nei giudizi instaurati dell'ART dinanzi al Consiglio di Stato, per far valere l'erroneità di una simile impostazione e 'difendere' le sentenze di primo grado.

In questo contesto si inserisce la Del. 172/19 recante "**Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2020**", approvata, ai fini dell'esecutività, con DPCM del 29.1.2020, cui ha fatto seguito la Det. 77/2020 recante modalità operative relative al versamento e alla comunicazione del contributo di funzionamento per l'anno 2020.

Di seguito sono illustrate le principali modifiche contenute nella Del. 172/19 (contributo 2020) rispetto alla precedente Del. 141/18 (contributo 2019).

### Ambito soggettivo di applicazione

In attesa che il Consiglio di Stato definisca i giudizi di appello, l'ART lungi dal prendere atto delle sentenze di primo grado, ha ampliato l'ambito dei soggetti tenuti a versare il contributo. Tale iniziativa poggia, da un lato, su una interpretazione eccessivamente ampia della nuova formulazione dell'art. 37, c. 6, lett. b) D.L. 201/11, e dall'altra sulla ricognizione effettuata dagli Uffici dell'ART in merito ai mercati per i quali l'Autorità avrebbe concretamente avviato l'esercizio delle proprie competenze. Le discutibili risultanze di tale attività di verifica sono illustrate in un apposito 'documento ricognitivo' (sul quale v. *infra*). Inoltre, l'ART non ha accolto la maggior parte delle osservazioni presentate – da ALIS e dagli altri stakeholders – nel corso della consultazione.

Di seguito una tabella di confronto relativa ai soggetti tenuti al versamento del contributo.

<b>del. n. 141/18 – Articolo 1 «Soggetti tenuti alla contribuzione»</b>	<b>del. n. 172/19 – Articolo 1 «Soggetti tenuti alla contribuzione»</b>
<p>1. Sono tenuti al versamento del contributo per il funzionamento dell'Autorità i soggetti che esercitano una o più delle attività di seguito elencate:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) gestione di infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali e autostradali);</li> <li>b) gestione di centri di movimentazioni merci (interporti);</li> <li>c) servizi di trasporto passeggeri e/o merci, nazionale, regionale e locale, connotati da oneri di servizio pubblico, con ogni modalità effettuato;</li> <li>d) servizio taxi;</li> <li>e) servizi di trasporto ferroviario di passeggeri;</li> <li>f) servizi di trasporto ferroviario di merci, ivi inclusi i servizi di manovra;</li> <li>g) servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci;</li> <li>h) servizi di trasporto di passeggeri e/o merci via mare e per vie navigabili interne;</li> <li>i) servizi di trasporto di passeggeri su strada;</li> </ul>	<p>1. Sono tenuti alla contribuzione per il funzionamento dell'Autorità i soggetti che esercitano una o più delle attività di seguito elencate:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) gestione di infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali, autostradali e <b>autostazioni</b>);</li> <li>b) gestione degli <b>impianti di servizio ferroviario</b>;</li> <li>c) gestione di centri di movimentazione merci (interporti);</li> <li>d) servizi di trasporto passeggeri e/o merci, nazionale, regionale e locale, connotati da oneri di servizio pubblico, con ogni modalità effettuato;</li> <li>e) servizio taxi;</li> <li>f) servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e/o merci;</li> <li>g) <b>servizi non costituenti il pacchetto minimo di accesso alle infrastrutture ferroviarie</b>;</li> <li>h) servizi di trasporto di passeggeri via mare e per vie navigabili interne;</li> <li>i) servizi di trasporto di passeggeri su strada.</li> </ul>

<p>j) servizi di trasporto merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti.</p>	<p>2. Sono tenuti altresì all'obbligo di contribuzione per il funzionamento dell'Autorità gli operatori che esercitano le seguenti attività:</p> <p>a) servizi di trasporto di merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti;</p> <p>b) servizi di trasporto di merci via mare e per vie navigabili interne;</p> <p>c) <b>servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci.</b></p>
---	---

L'Autorità ha ampliato l'ambito soggettivo soprattutto in relazione agli **operatori degli impianti ferroviari**. Ciò alla luce della delibera n. 130/2019, con cui l'ART ha adottato "*Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari*" prevedendo in particolare obblighi per operatori e proprietari di impianti di servizio (es. obblighi generali, di pubblicità, limiti di tempo entro cui deve essere data risposta alle richieste di accesso) nonché misure regolatorie per servizi specifici (stazioni passeggeri, servizi di manovra, raccordi ferroviari, centri di manutenzione, infrastrutture ferroviarie portuali).

Per quanto riguarda le imprese che erogano servizi di **trasporto di merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti** e servizi di **trasporto di merci via mare e per vie navigabili interne** la delibera conferma quanto posto in consultazione. In sostanza, sebbene il TAR abbia riconosciuto, come detto, l'illegittimità del contributo annullando le delibere dell'ART nelle parti in cui si riferivano a questi settori, **l'Autorità ha incluso, anche per il 2020, il trasporto delle merci su strada ed acqua tra i settori rilevanti ai fini dell'assoggettamento al contributo** (salvo quanto si dirà infra a proposito della sospensione degli obblighi).

L'ART, inoltre, ha confermato il criterio presuntivo con il quale sono individuate quali imprese di trasporto merci su strada soggette al contributo di funzionamento dell'Autorità quelle con disponibilità di veicoli dotati di capacità di carico con massa complessiva oltre i 26.000 chilogrammi, nonché trattori con peso rimorchiabile oltre i 26.000 chilogrammi.

del. n. 141/18 – Articolo 1 «Soggetti tenuti alla contribuzione»	del. n. 172/19 – Articolo 1 «Soggetti tenuti alla contribuzione»
2. Sono individuate, in via presuntiva, quali soggetti esercenti i servizi di trasporto di merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti di cui alla precedente lettera j), e, in quanto tali soggette alla contribuzione, le imprese di trasporto merci su strada che abbiano, al 31 dicembre 2018, nella propria disponibilità veicoli, dotati di capacità di carico, con massa complessiva oltre i 26.000 (ventiseimila) chilogrammi nonché trattori con peso rimorchiabile oltre i 26.000 (ventiseimila) chilogrammi.	3. Sono individuate, in via presuntiva, quali soggetti esercenti i servizi di trasporto di merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti di cui al precedente punto 2, lettera a), e, in quanto tali soggetti alla contribuzione, le imprese di trasporto merci su strada che abbiano, al 31 dicembre 2019, nella propria disponibilità veicoli, dotati di capacità di carico, con massa complessiva oltre i 26.000 (ventiseimila) chilogrammi nonché trattori con peso rimorchiabile oltre i 26.000 (ventiseimila) chilogrammi.

L'ART ha precisato che dalla natura puramente presuntiva del criterio discende che non è soggetto al versamento del contributo l'operatore che, pur avendo nella propria disponibilità mezzi con le suddette caratteristiche, non svolge il servizio di trasporto in connessione con le infrastrutture quali porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti, ma attraverso assi stradali, ivi incluse le autostrade.

#### Misura del contributo e fatturato rilevante

Diversamente da quanto proposto in sede di consultazione, l'ART non ha incrementato la misura dell'aliquota, mantenendola invariata e pari allo **0,6 per mille** del fatturato rilevante.

Il fatturato rilevante deve essere calcolato ai sensi dell'art. 2 Del. 172/19 e della Det. 77/2020, che prevedono le voci di conto economico da considerare e quelle che possono invece essere escluse/scomputate, in generale e per le singole modalità di trasporto, sia perché attinenti ad attività che esulano dalle competenze dell'ART o che sono svolte all'estero, sia al fine di evitare duplicazioni di contribuzione.

#### Esenzione dal contributo

Confermando quanto previsto in sede di consultazione, l'ART ha ridotto ulteriormente la soglia di esenzione dal versamento del contributo.



Invero, l'ART per gli anni 2015 e 2016 l'ART aveva previsto l'esenzione per importi contributivi pari o inferiori a € 6.000,00; nel 2017 tale valore era stato ridotto a € 3.000,00. Per il 2020, l'ART ha stabilito che il versamento non è dovuto per importi pari o inferiori a € 1.800,00 (quindi per fatturati rilevanti pari a € 3.000.000,00)

### **Obblighi dichiarativi**

L'ART ha esteso la previsione degli obblighi dichiarativi dei dati anagrafici ed economici alle imprese ricadenti nell'ambito soggettivo di applicazione con fatturato superiore a €3.000.000,00, includendovi anche le imprese esentate dalla corresponsione del contributo in ragione di eventuali esclusioni o scomputi.

### **Termini e parziale sospensione degli obblighi di pagamento / dichiarativi**

Entro il **30 aprile 2020** i soggetti obbligati devono provvedere: (i) al pagamento della prima tranche del contributo dovuto (pari ai due terzi dell'importo; la quota residua dovrà essere versata entro il 30 ottobre 2020), e (ii) agli obblighi dichiarativi.

Come per l'anno precedente, il mancato o tardivo adempimento di tali obblighi comporta l'avvio del procedimento di riscossione e l'applicazione di interessi di mora e sanzioni.

Tuttavia, per quanto concerne le imprese che esercitano attività di: a) servizi di trasporto di merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti; b) servizi di trasporto di merci via mare e per vie navigabili interne; c) servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci, l'ART ha disposto la **sospensione del versamento del contributo 2020** sino alla definizione dei giudizi di appello pendenti dinanzi al Consiglio di Stato. Per queste imprese, sono altresì **sospesi gli obblighi dichiarativi** dei dati anagrafici ed economici. L'esito dei giudizi di appello potrà determinare la definitiva non applicabilità o, al contrario, l'applicazione degli obblighi in esame anche per questi operatori.

### **Rimborsi**

Si rammenta che ai sensi della Det. 77/2020, in caso di versamento di contributi non dovuti o corrisposti in misura superiore al dovuto, è possibile presentare all'ART, entro il quinto anno

successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento, un'**istanza motivata di rimborso**, corredata da idonea documentazione giustificativa (i.e. copia del bilancio dell'anno cui il contributo si riferisce e ogni altro elemento dal quale emerga l'indebito versamento).

**Documento ricognitivo sui settori per i quali l'ART ha concretamente avviato l'esercizio delle competenze o delle attività previste dalla legge**

Come detto, l'ART può legittimamente assoggettare al contributo solo i soggetti nei confronti dei quali ha concretamente avviato l'esercizio delle proprie funzioni regolatorie o delle proprie attività istituzionali. Gli Uffici dell'Autorità hanno predisposto un documento ricognitivo sui settori del trasporto per i quali l'Autorità ha concretamente avviato l'esercizio delle suddette competenze o attività. Tale documento, aggiornato al 5.12.2019, è finalizzato ad agevolare l'individuazione dell'ambito degli operatori assoggettati al contributo 2020.

Il documento è suddiviso per settori di attività e strutturato come un elenco dei provvedimenti adottati dall'ART considerati asseritamente rilevanti per ciascun settore.

Per quanto concerne i settori per i quali l'assoggettamento a contribuzione è maggiormente controverso, si rileva che nel documento ricognitivo:

- l'ART ha considerato unitariamente il trasporto dei passeggeri e delle merci via mare e per vie navigabili interne, sebbene il TAR abbia ritenuto illegittimo, per gli esercizi precedenti, l'assoggettamento a contributo del trasporto marittimo delle merci. Le delibere ed attività elencate nel documento ricognitivo riguardano: i procedimenti sanzionatori in materia di tutela dei passeggeri ai sensi del Reg. UE 1177/2010; la definizione dei bandi di gara per i servizi di trasporto passeggeri; le condizioni minime di qualità del trasporto passeggeri connotato da OSP; l'accesso alle infrastrutture portuali; i diritti dei passeggeri nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami; la stipula del Protocollo d'intesa tra l'ART e il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera del MIT, che instaura una collaborazione inerente il trasporto marittimo dei passeggeri. Si tratta quindi di atti che riguardano esclusivamente il trasporto dei



passaggeri e, in un caso, la gestione dell'infrastruttura portuale (quindi le AdSP e i terminalisti), e che non riguardano invece il trasporto marittimo delle merci. Pertanto, anche per il 2020, **l'attività concretamente svolta dall'ART non sembra giustificare l'assoggettamento a contribuzione delle compagnie di navigazione con riferimento al trasporto delle merci;**

- per quanto concerne i servizi di trasporto merci su strada connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti, le delibere ed attività elencate hanno ad oggetto l'infrastruttura autostradale, ferroviaria, portuale, nonché i criteri di quantificazione delle sanzioni irrogate dall'ART. Pertanto, anche in questo caso, **l'attività concretamente svolta dall'ART non sembra giustificare l'assoggettamento a contribuzione delle imprese di autotrasporto delle merci su strada.**

### Conclusioni

Anche per il 2020, l'ART ha confermato di voler assoggettare a contribuzione non soltanto gli operatori direttamente destinatari degli atti di regolazione e delle altre attività istituzionali dell'Autorità, bensì, in generale, tutti i soggetti anche solo indirettamente interessati a tali attività in quanto potenziali beneficiari delle stesse, nella loro qualità di utilizzatori delle infrastrutture regolate o vigilate dall'ART.

Per tale via l'ART ha deliberatamente ignorato non soltanto gli esiti della consultazione pubblica promossa dalla stessa Autorità, ma anche la consolidata giurisprudenza con la quale il TAR Piemonte ha sancito l'illegittimità della contribuzione con riguardo agli operatori del trasporto delle merci su strada e su acqua. L'Autorità infatti ha ricompreso anche tali modalità di trasporto tra quelle soggette a contribuzione, appellando contestualmente tutte le pronunce del TAR avanti al Consiglio di Stato.

Da ultimo, con comunicato divulgato il 20.4.2020 sul proprio sito istituzionale, rilevata l'assenza di norme di legge recanti il differimento o la sospensione del versamento del contributo di funzionamento, e considerato che *"nei trasporti, prima che in altri settori, sono attesi segnali di ripresa in ragione della funzione essenziale di servizio a favore di imprese,*



*utenti e passeggeri”, l’ART ha rinviato agli adempimenti previsti nella disciplina sin qui esaminata in merito al contributo 2020.*

Di qui l’opportunità che le società appellate si costituiscano nei giudizi di appello al fine di difendere le sentenze del TAR Piemonte relative alla contribuzione 2019 e far valere, per tale via, l’illegittimità della pretesa dell’ART anche con riferimento al contributo 2020.

Si rammenta infine la possibilità di procedere alle istanze di rimborso per recuperare i contributi versati in passato sebbene non dovuti o per importi eccessivi.