



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 834 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
CONFETRA - Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica, FEDESPEDI – Federazione nazionale delle imprese di spedizioni internazionali, FEDIT - Federazione Italiana Trasportatori, ASSOLOGISTICA – Associazione Italiana Imprese di logistica, magazzini generali e frigoriferi, Terminal Operators Portuali, Interportuali ed Aeroportuali, TRASPORTOUNITO – FIAP, JAS – Jet Air Service s.p.a., RHENUS LOGISTICS s.p.a., ANITA - Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici, FERCAM s.p.a., Associazione nazionale delle Cooperative di servizi – LEGACOOOP SERVIZI, CFT società cooperativa, TRANSCOOP società cooperativa, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Salvatore Alberto Romano, Andrea Romano, con domicilio eletto presso lo studio Silvia Verzaro in Torino, via Vittorio Amedeo II, 24;

contro

Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, domiciliata in Torino, via Arsenale, 21; Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della nota dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti 17 aprile 2015 recante il prot. n. 2015/1735 inviata a ciascuna delle imprese ricorrenti e delle altre imprese associate alle organizzazioni ricorrenti e pervenuta loro nei giorni successivi avente ad oggetto il "contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti", con la quale si comunicavano gli atti sotto indicati e le istruzioni e informazioni relative al versamento del preteso contributo;
- della deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 78 del 27 novembre 2014 concernente la "misura di modalità del versamento del contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015";
- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2.04.2015 recante l'approvazione della predetta deliberazione n. 78 del 27 novembre 2014;
- della determina dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti 16 aprile 2015 n. 24 avente ad oggetto "Definizione delle modalità operative relative al versamento e comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2015";
- di ogni altro atto antecedente e susseguente ai precedenti atti collegato e connesso tra cui, occorrendo, i seguenti atti richiamati nei sopra indicati provvedimenti ma di contenuto non conosciuto: le note del Ministero Economia e Finanze - Capo di Gabinetto prot. n. 647 del 14.1.2015 e prot. n. 4039 del 24.2.2015; le note dell'ART prot. 2015/263 del 28.1.2015 e prot. 2015/1053 del

16.3.2015; la nota Ministero Economia e Finanze - Capo di Gabinetto prot. n. 6776 del 30.3.2015 e i citati pareri del Dipartimento del tesoro e della Ragioneria, tutti citati nel D.P.C.M. 2.4.2015;

nonché, con i motivi aggiunti depositati in data 26 febbraio 2016, per l'annullamento

- della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti 5 novembre 2015 n. 94 avente ad oggetto "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2016";

- del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze 23.12.2015 recante l'approvazione della predetta deliberazione n. 94 del 5 novembre 2015;

- di ogni altro atto antecedente e susseguente ai precedenti atti collegato e connesso tra cui, occorrendo, oltre la delibera AGCom n. 73/2015 del 10.9.2015, i seguenti atti richiamati nei sopra indicati provvedimenti ma di contenuto non conosciuto: la nota del Presidente dell'ART n. 2015/5762, la nota della P.C.M. n. 29715 del 17.11.2015; la nota del Capo di Gabinetto del M.E.F. n. 23910 del 14.12.2015; la nota della P.C.M. n. 31885 del 16.12.2015, la nota del Segretario Generale dell'ART n. 8204 del 17.12.2015; la nota del MEF n. 1022 del 23.12.2015; nonché, con i motivi aggiunti depositati in data 11 maggio 2016, per l'annullamento, previa misura cautelare,

- della determina del Segretario Generale dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti del 9 marzo 2016 n. 19/2016 avente ad oggetto "Definizione delle modalità operative relative al versamento e alla comunicazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2016" adottata in esecuzione della delibera ART 5 novembre 2015 n. 94 avente ad oggetto "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2016";

- di ogni altro atto antecedente e susseguente al precedente collegato e connesso tra cui, occorrendo, la comunicazione-intimazione di pagamento del Dirigente dell'Ufficio Affari Generali, Amministrazione e Personale dell'ART, prot. n. 2181/2016 del 31 marzo 2016, trasmessa singolarmente via posta elettronica ma a contenuto standard volta a sollecitare il versamento del "contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Anno 2016" portando a conoscenza la predetta determina del Segretario Generale n. 19/2016.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorità di Regolazione dei Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2018 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto ritualmente notificato e depositato il 24 luglio 2015 le associazioni in epigrafe hanno riassunto davanti a questo TAR il ricorso originariamente proposto innanzi al TAR per il Lazio, il quale, con l'ordinanza n. 9554 del 15 luglio 2015, ha dichiarato la propria incompetenza a favore di questo Tribunale.

Le parti ricorrenti hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe, concernenti la determinazione della misura e delle modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2015 - in particolare la deliberazione ART n. 78/2014 e il DPCM 2.4.2015 che detta deliberazione ha approvato -, nonché l'individuazione delle ricorrenti stesse quali soggetti tenuti al pagamento del contributo in questione.

Per resistere al ricorso si è costituita in giudizio l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), che ha depositato la memoria già presentata davanti al TAR Lazio.

Con il ricorso principale le ricorrenti lamentano che:

- a) l'art. 37 co. 6 del d.l. n. 201/2011 prevede che il contributo sia determinato dall'Autorità con successiva approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze; il D.P.C.M. sarebbe privo della sottoscrizione dell'Autorità concertata;
- b) la delibera n. 78/2014 sarebbe stata adottata in violazione dei principi di partecipazione e del "giusto procedimento";
- c) l'ART avrebbe esorbitato dalle proprie prerogative, non limitandosi a deliberare in relazione all'entità del contributo ma estendendo il proprio deliberato anche ai soggetti tenuti al contributo stesso;
- d) il contributo è dovuto "dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati"; le imprese rappresentate dai ricorrenti non sono gestori di infrastrutture né operano in settori corrispondenti a servizi regolati di pubblica utilità; inidoneo sarebbe poi il riferimento ai codici ATECO quale criterio di individuazione degli obbligati; la scelta di ART comporterebbe altresì impropri e gravosi oneri a carico delle imprese per individuare le voci di fatturato idonee o meno ad incidere sul contributo.

La causa è stata trattata, insieme ad altre analoghe, nell'udienza pubblica dell'11 novembre 2015.

Con l'ordinanza n. 346 del 12 novembre 2015 il TAR ha accolto, tra le altre, le istanze cautelari presentate dalle odierne ricorrenti, sospendendo le richieste individuali di versamento del contributo. Quindi, con l'ordinanza n. 1746 del 17 dicembre 2015, ha disposto la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale "ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 co. 6 lett. b) del d.l. n.

201/2011, convertito con modificazioni in l. n. 214/2011, e successive modificazioni, in relazione agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione”.

L'appello proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Autorità di regolazione dei trasporti contro la citata ordinanza cautelare n. 346/2015 è stato respinto dal Consiglio di Stato, sez. IV, con l'ordinanza n. 312 del 29 gennaio 2016.

Con la sentenza n. 69 del 22 febbraio 2017, depositata il 7 aprile 2017, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale sollevate da questo TAR con l'ordinanza n. 1746/2015.

Con atto di ricorso per motivi aggiunti le ricorrenti hanno impugnato la delibera n. 94/2015 ART, relativa alla determinazione del contributo per l'anno 2016 e il connesso D.P.C.M. 23.12.2015, che ha approvato detta delibera, per i seguenti motivi:

- a) il D.P.C.M. avrebbe posto in essere una approvazione “formale”, senza farsi carico di alcuna concreta valutazione circa il contenuto della deliberazione ART;
- b),c),d) e) vengono riproposte le censure già dedotte con il ricorso principale, fermo il superamento del riferimento ai codici ATECO non più utilizzato dall'amministrazione nel nuovo deliberato;
- f) veniva riproposta questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 co. 6 lett. b) del d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011 con riferimento agli artt. 3, 23, 41, 97.

L'udienza di trattazione della causa è stata fissata per il 14 febbraio 2018; le parti ricorrenti hanno depositato, nei termini prescritti, una memoria; l'Avvocatura dello Stato ha invece depositato una memoria, corredata da documentazione, solo il 7/2/2018, quando erano ormai scaduti i termini previsti dall'art. 73 comma 1

c.p.a., ancorché dimezzati, trattandosi di rito abbreviato ai sensi dell'art. 119 comma 1 lett. b).

Alla predetta udienza la causa è infine passata in decisione.

DIRITTO

L'art. 37 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, ha disposto, in materia di “Liberalizzazione del settore dei trasporti”, l’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti (comma 1), le cui competenze sono precisate al comma 2 e sono esercitate mediante le attività previste dal comma 3. Per garantire il funzionamento dell’Autorità il comma 6 prevede:

“Alle attività di cui al comma 3 del presente articolo si provvede come segue:

.....

b) 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. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato;...”.

Con la delibera n. 78 del 27/11/2014 l’ART ha disposto in ordine a “Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità di Regolazione dei Trasporti per l’anno 2015”, individuando i soggetti tenuti alla contribuzione in base ai “codici della classificazione delle attività economiche ATECO 2007” riportati nell’allegato A.

La deliberazione citata è stata approvata, ai fini della esecutività, con il DPCM 2 aprile 2015.

Con la determina n. 24 del 16/4/2015 il Segretario generale dell'ART ha definito le modalità operative per il versamento del contributo in questione. Tali modalità sono state comunicate alle società odierne ricorrenti, ai fini del pagamento, con successive note del 17/4/2015.

Gli atti sono stati impugnati con il ricorso introduttivo.

In pendenza del giudizio l'ART ha adottato la delibera n. 94/2015, avente ad oggetto la misura e modalità di versamento del contributo per l'anno 2016; il nuovo deliberato, pur non facendo riferimento ai codici ATECO né all'allegato A della precedente delibera, inserisce nell'elenco dei soggetti tenuti al versamento del contributo i "servizi di trasporto merci su strada" e i "servizi logistici e accessori ai settori dei trasporti", cui appartengono le imprese rappresentate dalle ricorrenti.

Anche tali atti e provvedimenti sono stati impugnati dalle associazioni ricorrenti, che rappresentano imprese che svolgono la loro attività nel campo dei trasporti e della logistica.

Per valutare la fondatezza delle censure formulate occorre muovere da quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 69/2017, pronunciata sull'ordinanza n. 1746 del 17 dicembre 2015, con cui questo TAR ha sottoposto al Giudice delle leggi la "questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 co. 6 lett. b) del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in l. n. 214/2011, e successive modificazioni, in relazione agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione".

La Corte ha dichiarato non fondate le questioni sollevate dal Tribunale precisando:

a) con riferimento all'art. 23 Cost:

a1) quanto alla individuazione dei soggetti obbligati al versamento del contributo, che l'art. 37 comma 6 lett. b) del D.L. n. 201/2011 "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, come del resto ha ritenuto anche il Consiglio di Stato in fase cautelare (Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 29 gennaio 2016, n. 312)";

a2) che dal punto di vista procedimentale "la legge organizza un iter idoneo a sviluppare, attraverso la dialettica tra le autorità coinvolte, un confronto tra i vari interessi generali e settoriali, anche di ambito economico"; il che si traduce in "un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse"; mentre il coinvolgimento da parte dell'ART delle categorie imprenditoriali interessate "può considerarsi il portato, giuridicamente doveroso (sentenza n. 41 del 2013), di quella declinazione procedurale del principio di legalità, che è ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa tipica delle autorità indipendenti (tra le molte, Consiglio di Stato, sesta sezione, 24 maggio 2016, n. 2182) e rappresenta un utile, ancorché parziale, complemento delle garanzie sostanziali richieste dall'art. 23 Cost.";

a3) quanto alla misura delle risorse acquisite attraverso il contributo, che la "loro entità è correlata alle esigenze operative dell'ART e corrisponde al fabbisogno complessivo della medesima, risultante dai bilanci preventivi e dai rendiconti della gestione, soggetti al controllo della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale"; mentre la nozione del "fatturato" come base imponibile per la determinazione del contributo è "utilizzata anche in altri luoghi dell'ordinamento" e "ben si presta a essere precisata, con riguardo allo specifico settore di riferimento, in base a criteri tecnici di carattere economico e contabile";

a4) che, in sostanza, “il potere impositivo dell’amministrazione trova... limiti, indirizzi, parametri e vincoli procedurali complessivamente adeguati ad arginarne la discrezionalità”;

b) con riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost:

b1) quanto alla prospettata “illegittima parificazione di un novero disomogeneo di obbligati”, che “la platea degli obbligati deve intendersi accomunata dall’essere in concreto assoggettati all’attività regolativa dell’ART. A tutti gli operatori economici che si trovano in tale posizione è imposto il contributo, il quale, pertanto, non può non essere determinato attraverso un atto generale (si veda, mutatis mutandis, la sentenza n. 34 del 1986). È poi compito del giudice comune verificare se, nella determinazione della misura dei contributi, oltre che nella individuazione dei soggetti tenuti a corrisponderli, siano stati o meno rispettati i criteri desumibili dall’intero contesto normativo che regola la materia, potendosi eventualmente trarre le naturali conseguenze nella sede giudiziaria appropriata (sentenza n. 507 del 1988)”;

b2) quanto al profilato “turbamento... della libertà individuale di iniziativa economica”, che l’insieme delle norme che disciplinano i poteri dell’ART “smentisce l’asserita imprevedibilità degli oneri contributivi”, posta a fondamento della tesi prospettata;

b3) quanto al rischio di “cattura” del regolatore da parte degli operatori, che “all’interno della cornice normativa di cui si è ripetutamente detto, il coinvolgimento delle categorie imprenditoriali nel procedimento di determinazione del contributo non riduce, ma invece accresce imparzialità, obiettività e trasparenza dell’azione amministrativa”.

Le indicazioni contenute nella sentenza della Corte Costituzionale consentono di definire agevolmente il ricorso in esame.

Tanto nel ricorso introduttivo che nel ricorso per motivi aggiunti, infatti, le ricorrenti hanno contestato che le società che operano nei settori della logistica e del trasporto su strada non sono tenute al versamento del contributo.

Come detto, la delibera ART n. 78 del 27/11/2014, che ha disposto in ordine a “Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’Autorità di Regolazione dei Trasporti per l’anno 2015”, ha individuato i soggetti tenuti alla contribuzione in base ai “codici della classificazione delle attività economiche ATECO 2007” riportati nell’allegato A. Tra questi figurano anche i codici relativi alle imprese dei settori logistica e trasporto su strada; anche nella successiva deliberazione del 2015, pur non facendosi più alcun riferimento ai codici ATECO, tanto la logistica che il trasporto su strada sono indicati come settori merceologici rispetto ai quali deve essere versato il contributo all’ART.

Nella sentenza della Corte Costituzionale n. 69/2017 si legge che “la platea degli obbligati (al versamento del contributo) ... deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l’ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali...”; in altre parole “la platea degli obbligati deve intendersi accomunata dall’essere in concreto assoggettati all’attività regolativa dell’ART”.

La formulazione utilizzata dalla Corte Costituzionale è puntuale e dunque non si presta ad equivoci, quando fa riferimento alle “attività nei confronti delle quali l’ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali...”. L’obbligo di pagamento del contributo riguarda solo i soggetti che svolgono attività che siano già state assoggettate all’esercizio delle funzioni regolatorie affidate all’Autorità. L’individuazione di tali soggetti dipende dunque da un dato concreto e non dalla circostanza (teorica e quindi di per sé opinabile) che l’ART possa intervenire nel settore in cui operano.

Nella copiosa documentazione depositata in giudizio non si rinviene alcun atto regolatorio di ART che abbia come destinatarie della regolazione le imprese del settore cui appartengono le ricorrenti; la difesa ART equivoca tra destinatari della regolazione e beneficiari della stessa (in astratto e potenzialmente tutti i consumatori, non per questo soggetti regolati e tanto meno tenuti al versamento di un contributo); né la partecipazione a consultazioni pubbliche preliminari alla regolazione in qualità di “stake-holders” trasforma questi soggetti in regolati.

Su questione sostanzialmente analoga si è già anche pronunciata questa sezione con sentenza n. 539/2017 relativamente alla contribuzione per l'anno 2017, cui si rinvia per maggiore completezza di argomentazioni.

Devono conseguentemente essere annullate le deliberazioni impugnate nella parte in cui hanno inserito tra i soggetti tenuti al contributo le attività di trasporto merci su strada e di logistica.

L'annullamento delle deliberazioni ART sullo specifico punto, per estraneità delle imprese rappresentate dalle ricorrenti all'ambito dei soggetti regolati, assorbe ogni altra censura, ivi comprese quelle dedotte avverso i D.P.C.M. che si sono peraltro limitati a prendere atto di quanto deliberato da ART; conseguentemente l'annullamento del provvedimento ART, l'unico che abbia avuto sul punto carattere innovativo, travolge anche, in parte qua, necessariamente i D.P.C.M.

Restano altresì assorbite le apparenti contestazioni relative alla competenza di questo Tar a conoscere dell'impugnativa dei d.p.c.m. mosse dalla difesa ART nella memoria depositata in data 7.2.2018, sia in quanto contenute in memoria tardiva ed inutilizzabile ai fini del decidere, sia in quanto il presente giudizio è l'esito di riassunzione in seguito a provvedimento del Tar Lazio, che ha declinato la competenza territoriale; l'ordinanza del Tar Lazio non è stata impugnata da alcuna delle parti. Infine, come già evidenziato, il d.p.c.m. non ha avuto alcuna valenza novativa con riferimento all'oggetto del contendere.

La novità delle questioni trattate, che ha reso necessario l'intervento della stessa Corte Costituzionale, giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla le deliberazioni ART n. 78/2014 e n. 94/2015 nella parte in cui individuano tra gli obbligati al versamento del contributo i "servizi di trasporto merci su strada" e i "servizi logistici ed accessori ai settori dei trasporti";
compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Savio Picone, Consigliere

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO