

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 00256/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 256 del 2018, proposto da

F.A.I. Federazione Autotrasportatori Italiani, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Simona Pelleriti, Davide Maresca, Paolo Federico Videtta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo Federico Videtta in Torino, via Cernaia, 30;

contro

Autorita' di Regolazione dei Trasporti - A.R.T., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino ed ivi domiciliata ex lege in Torino, via Arsenale, 21;
Presidenza del Consiglio dei Ministri, non costituita in giudizio;

nei confronti

Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della Deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (A.R.T.) n. 145 del 15 dicembre 2017, recante “Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2018” approvata per l'esecutorietà con DPCM 15 gennaio 2018, e della correlata Determina dell'A.R.T. n. 12 del 20 gennaio 2018, recante “Definizione delle modalità operative relative al versamento e alla comunicazione del contributo per il funzionamento del contributo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2018”, nella loro interezza e, comunque, nella parte in cui fissano il contributo di funzionamento dell'A.R.T. per l'anno 2018 anche a carico delle imprese esercenti l'attività di autotrasporto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorità di Regolazione dei Trasporti - A.R.T.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2018 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

La ricorrente, associazione di categoria rappresentativa degli operatori del settore dell'autotrasporto, ha impugnato la deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 145/2017 recante “misura e modalità di versamento del contributo dovuto per l'anno 2018”, nella parte in cui ha individuato tra i soggetti tenuti al versamento di tale contributo anche gli autotrasportatori.

Lamenta in particolare la ricorrente:

1) la violazione dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011 e la violazione dell'art. 3 della l. n. 241/90, nonché la carenza di motivazione; le imprese rappresentate dall'associazione ricorrente non opererebbero in settori regolati e non sarebbero quindi destinatarie dell'obbligo di versamento del contributo;

2) la violazione del principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento; la materia, di matrice eurounitaria, è governata dal principio del legittimo affidamento, che implica l'impossibilità di imporre sugli operatori commerciali oneri finanziari di carattere retroattivo;

3) la violazione dell'art. 53 della Costituzione a la carenza istruttoria; anche a prescindere dalla sussistenza dell'obbligo di versamento del contributo il criterio di computo fissato dall'ART, pari allo 0,6 per mille del fatturato, appare irragionevole e immotivato; si tratterebbe infatti di criterio indeterminato, ancorato a un concetto incerto quale quello di fatturato e comunque privo di soglie di progressività.

Si è costituita l'ART preliminarmente eccependo il difetto di legittimazione ad agire dell'associazione ricorrente e il difetto di interesse in capo alla stessa. Il provvedimento impugnato non lederebbe infatti gli "scopi istituzionali" dell'associazione; nel merito ha contestato la fondatezza delle censure dedotte.

All'udienza del 10.4.2018, previo avviso alle parti, la causa è stata discussa e decisa nel merito.

Deve essere respinta l'eccezione preliminare mossa, peraltro in termini alquanto generici, dall'amministrazione resistente.

Non è in discussione che l'associazione ricorrente rappresenti imprese appartenenti al mercato dell'autotrasporto; la problematica oggetto di censura, ossia l'assoggettamento o meno di dette imprese al contributo ART (avente, secondo quanto chiarito dal giudice delle leggi, natura di imposta e gravante su tutti gli operatori di determinati settori del mercato dei trasporti), è di natura generale, certamente comune agli operatori del settore che l'associazione ricorrente riunisce; come tale la questione può certamente essere prospettata dall'associazione rappresentativa in termini di interesse di categoria. Peraltro si deve precisare che la domanda effettua generico riferimento "all'autotrasporto" (definizione che, in quanto tale, non trova perfetta corrispondenza nella deliberazione ART) e non precisa quale lettera dell'elenco che enumera i destinatari del contributo si intende fare oggetto della domanda di annullamento; il Tribunale ritiene quindi di

interpretare la domanda secondo il più comune significato del concetto di autotrasporto, ossia il “trasporto merci su strada”, come tale individuato nella deliberazione dell’ART, tenuto anche conto che l’art. 1 dello Statuto della Federazione Autotrasportatori Italiani (reperibile sul sito web www.fai.it) qualifica la FAI come “*unione di Associazioni Professionali delle imprese di autotrasporto di merci su strada con autoveicoli per conto di terzi*”.

Nel merito è fondato ed assorbente l’assunto secondo cui gli operatori dell’autotrasporto non rientrano nel perimetro dei servizi regolati e non sono, per tale ragione, soggetti al versamento del contributo.

Come già in precedenza statuito da questo TAR nella sentenza n. 539/2017: “... si deve dare atto che, con ordinanza n. 1746/2015 di questo TAR, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell’art. 37 comma 6 lett. b) del d.l n. 201/2011, per possibile contrasto cogli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione. Con sentenza n. 69/2017 la Corte Costituzionale ha dichiarato infondata la questione, fornendo alcune indicazioni circa la natura e l’ambito di applicazione del contributo.

In particolare ha statuito la Corte che l’art. 37, nell’individuare i soggetti tenuti al versamento del contributo, “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”.

La statuizione del giudice delle leggi offre indicazioni per la soluzione della presente controversia. Resta innanzitutto sconfessata la tesi difensiva proposta da

ART, secondo cui le competenze dell'Autorità (e quindi l'ambito del contributo) si estenderebbero all'intero mercato dei trasporti generalmente inteso.

Tale assunto è stato infatti smentito dalla riportata decisione, la quale ancora la competenza dell'Autorità alle previsioni dell'art. 37 commi 2 e 3, precisando che deve altresì farsi riferimento ai settori nei quali l'ART "ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie".

Premesso che non vi è neppure allegazione in atti da parte di ART di aver "concretamente esercitato" attività regolatoria in materia di autotrasporto privato, sicchè tale presupposto è, nel caso di specie, di per sé carente, quanto all'enumerazione delle competenze di cui all'art. 37 comma 2 del d.l. n. 201/2011 si osserva ulteriormente: detta elencazione sconta alcune incertezze e un deficit di coordinamento espresso con ulteriori normative di settore (si pensi alle parallele e potenzialmente sovrapponibili competenze dell'ENAC e delle Autorità di sistema portuale); se poi, fatti salvi i menzionati problemi di coordinamento, è chiaramente enucleabile il riferimento alla gestione delle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (art. 37 co. 2 lett. a, g, h, i), ai servizi connotati da oneri di servizio pubblico o gestiti in esclusiva (art. 37 co. 2 lett. d, f), a specifici settori quale quello dei taxi (lett. m), l'art. 37 comma 2 lett. b) demanda ad ART di "definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori".

La ricorrente rappresenta soggetti che certamente non sono annoverabili in nessuna delle categorie espressamente menzionate dall'art. 37, occorre quindi domandarsi se costoro appartengano ad un settore in cui sia necessario e sia stato concretamente esercitato un intervento di ART.

L'art. 37 comma 2 lett. b), infatti, non circoscrive puntualmente gli ambiti di

intervento, ancorando il ruolo dell'Autorità alle mutevoli e concrete esigenze del mercato, che possono vedere la presenza di barriere strutturali (si pensi ai fisiologici limiti fisici dei servizi di rete), o l'insorgere di barriere istituzionali (leggi, regolamenti e quindi fissazione di minimi tariffari) alla concorrenza.

La difesa di ART non allega di aver effettuato interventi in materia di autotrasporto, e neppure individua concrete ed attuali ragioni di intervento nel settore stesso.

Si può ricordare che il mercato dell'autotrasporto ha vissuto in Italia un difficile percorso di liberalizzazione; ancora con la sentenza della Corte di Giustizia del 4 settembre 2014, in cause riunite C-184/13 e C- 187/13, è stato infatti accertato che l'allora vigente art. 83 bis del d.l. n. 112/2008, in materia di tariffe di autotrasporti, contrastava con l'art. 101 del TFUE, in quanto fissava per l'autotrasporto costi minimi di esercizio individuati dai rappresentanti degli operatori economici interessati. La normativa nazionale è stata adeguata alle ragioni della concorrenza con il comma 248 dell'art. 1 della l. n. 190/2014, in vigore dall'1.1.2015, che ha modificato il citato art. 83 bis, demandando all'autonomia negoziale la determinazione di prezzi e condizioni di autotrasporto.

E' quindi allo stato vero quanto affermato dall'associazione ricorrente, ossia che si tratta di settore liberalizzato”.

Né il citato precedente, come sostenuto da ART, diviene inconferente solo perché, nella delibera relativa all'anno 2018, l'ART ha specificato che sarebbero soggetti a contributo gli esercenti i servizi di trasporto su strada che abbiano nella propria disponibilità un certo numero di veicoli di determinate dimensioni; ancor meno la natura dell'attività svolta muta solo perché l'ART ha inserito nella definizione della platea dei destinatari la precisazione che i servizi di trasporto merci su strada sono “connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti”; trattasi infatti di mera pleonastica descrizione dell'attività che non ne muta la sostanza.

D'altro canto è del tutto evidente che è la normativa, così come interpretata dal giudice delle leggi, a definire la platea dei destinatari del contributo e non l'ART,

di cui può venire in rilievo l'attività concretamente regolatoria e non certo una autonoma attività definitoria.

Se è pur vero che la Corte Costituzionale ha offerto un criterio di interpretazione della norma in parte empirico, in quanto fondato sul concreto esercizio di attività regolatoria, resta evidente come l'ART, solo qualora ricorrendone i legittimi presupposti ponesse in essere concreta attività regolatoria, potrebbe come più volte chiarito reclamare il contributo. Non è per contro dato ad ART individuare in via definitoria la platea degli obbligati, prescindendo dal presupposto vincolo di legge che chiarisce quando un'impresa possa dirsi soggetta al contributo.

La difesa ART inutilmente enumera poi attività regolatorie indirizzate ai gestori di infrastrutture quali porti, aeroporti e stazioni ferroviarie ecc., strutture rispetto alle quali le imprese di autotrasporto sono e restano utenti/beneficiari (come in generale lo sono tutti gli utenti dei trasporti), e non certo destinatari della disciplina regolatoria.

Il ricorso deve quindi essere accolto con riferimento al primo ed assorbente motivo di censura, per il quale gli autotrasportatori non rientrano nel novero dei destinatari dell'obbligo di versamento del contributo ART; la deliberazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 145/2017 deve essere annullata nella parte in cui individua tra i soggetti tenuti alla contribuzione "i) servizi di trasporto merci su strada, connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti".

La novità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso, nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto annulla la deliberazione n. 145/2017 art. 1 nella seguente parte: "i) servizi di trasporto merci su strada, connessi con porti, scali ferroviari merci, aeroporti, interporti"; compensa le spese di lite.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 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