

**Il Consiglio di Stato si pronuncia sull'ambito applicativo  
della norma istitutiva dell'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti  
(Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 24 luglio 2024, n. 6702)**

Il Consiglio di Stato interviene in tema di contributo posto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) a carico degli operatori di settore per l'anno 2021.

In particolare, la portata applicativa della norma istitutiva dell'Autorità di regolazione (art. 37 D.L. 201/2011 n. 201 'Liberalizzazione del settore dei trasporti') è stata modificata dall'art. 16 del D.L. 109/2018, convertito in L. n. 130/2018, successivamente alle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 69 del 7 aprile 2017.

I rilevati profili di presunta incompatibilità con i precetti costituzionali sono stati ritenuti infondati sotto diversi profili.

L'art. 23 Cost. non risulta violato dal momento che la norma che imponeva la prestazione patrimoniale determinava in maniera precisa i "gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati"; non si ipotizza disomogeneità del novero degli obbligati, accomunati dall'essere in concreto assoggettati all'attività regolativa dell'ART, nel rispetto dell'art. 3 Cost.; la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. non viene pregiudicata, attesa l'insussistenza della sottoposizione degli imprenditori ad oneri imprevedibili; nel rispetto dell'art. 97 Cost., il coinvolgimento delle categorie imprenditoriali nel procedimento di determinazione del contributo non lede la neutralità dell'Autorità, ma accresce imparzialità, obiettività e trasparenza dell'azione amministrativa, caratterizzata in ogni caso da inequivocabili tratti autoritativi.

I giudici di Palazzo Spada ritengono, dunque, che la novella del 2018 intervenuta successivamente al pronunciamento costituzionale abbia determinato un ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione che non può più ritenersi limitata ai soli soggetti gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, ma deve essere perimetrata avuto riguardo all'effettivo avvio nel mercato di riferimento di attività di regolazione che si concretizzano in un "esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari".

Non si registra, in particolare, nessuna violazione dell'art. 3 Cost. per il fatto che i soli gestori delle infrastrutture sarebbero destinatari diretti della regolazione, mentre le imprese di trasporto sarebbero beneficiarie dell'attività regolatoria ed escluse dall'imposizione.

Sulla scorta di tali premesse, in riferimento alle categorie degli autotrasportatori e operatori della logistica in cui rientrava l'appellante, è stato riconosciuto che esiste una espressa indicazione normativa "sulla necessità di garantire, tramite la regolazione, l'evocata mobilità delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti, che giustifica l'inclusione, per quando qui rilevante, delle imprese del settore nell'ambito dei soggetti beneficiari della regolazione".

\*\*\*

**Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5139 del 2022, proposto da Gruppo Executive Società Consortile a R.L., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Massimo Giordano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Graziano 62;

***contro***

Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, Ministero dell'Economia e delle Finanze in persona del Ministro *pro tempore*, Autorità di Regolazione dei Trasporti in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la quale sono *ex lege* domiciliati, in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) n. 230/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2024 il Cons. Marco Poppi;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

Con ricorso iscritto al n. 297/2021 R.R. il Gruppo Executive Società Consortile a r.l. (di seguito Executive o appellante) impugnava dinanzi al Tar per il Piemonte i provvedimenti (delibera n. 225 del 20 dicembre 2020 e atti presupposti) con i quali l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito ART o Autorità) disciplinava il contributo per il proprio funzionamento posto a carico degli operatori di settore per l'anno 2021 .

Il Tar respingeva il ricorso con sentenza n. 230 del 21 marzo 2022 ritenendo, in estrema sintesi:

- la riconducibilità della ricorrente al novero dei soggetti tenuti alla contribuzione;
- la congruità dell'aliquota determinata all'effettivo fabbisogno dell'Autorità;
- l'infondatezza della dedotta omessa istruttoria della Presidenza del Consiglio in sede di approvazione della delibera impugnata.

Executive impugnava la sentenza con appello depositato il 22 giugno 2022 deducendo:

«Violazione dell'art.37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011, conv. in l. 214/2011, come modificato dal d.l. 109/2018, convertito con l. 130/2018. Difetto di istruttoria. Errore evidente nella valutazione dei fatti. Violazione dell'art. 64 c.p.a. Violazione dell'art. 115 c.p.c.»;

«Violazione dell'art.37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011, conv. in l. 214/2011, come modificato dal d.l. 109/2018, convertito con l. 130/2018. Motivazione illogica e contraddittoria. Violazione dell'art. 132 n. 4) c.p.c.» affermando l'estraneità dei ricavi costituenti meri riaddebiti di costi («gli unici percepiti dalla ricorrente»;

«Violazione ed errata applicazione dell'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 conv. in l. 214/2011» lamentato l'assenza di un approfondimento istruttorio della Presidenza del Consiglio di concerto con il MEF circa la correttezza della contribuzione imposta»;

«Violazione ed errata applicazione dell'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 conv. in l. 214/2011. Violazione degli artt. 64 c.p.a. e 115 c.p.c. Motivazione illogica e contraddittoria. Violazione dell'art. 132, n. 4, c.p.c.»;

«Violazione ed errata applicazione dell'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 conv. in l. 214/2011, come novellato. Violazione degli artt. 64 c.p.a. e 115 c.p.c. Motivazione illogica e contraddittoria. Violazione dell'art. 132, n. 4) c.p.c.»;

«Violazione ed erronea applicazione dell'art. 37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011 conv. con legge n. 27/2012, come novellato. Violazione del principio di corrispondenza della contribuzione alle spese correnti della gestione. Violazione ed erronea applicazione degli artt. 5, comma 11, e 45, comma 3, del D.P.R. n. 97 del 2003 e s.m.s. Violazione degli artt. 64 c.p.a., 132 n. 4) e 115 c.p.c.»;

«Violazione ed erronea applicazione dell'art.37, comma 6, lett. b) del d.l. 201/2011, conv. in l. 214/2011, come modificato dal d.l. 109/2018, convertito con l. 130/2018. Violazione dell'art. 23 della Costituzione».

ART si costituiva in giudizio il 23 luglio 2022 confutando analiticamente le avverse censure con successiva memoria del 19 luglio successivo.

Con memoria del 26 luglio 2022 Executive insisteva per l'accoglimento dell'istanza cautelare allegando la specificità della propria posizione, indicata come sostanzialmente diversa da quelle in relazione alle quali si consolidava la giurisprudenza della Sezione in tema di contribuzione al funzionamento dell'ART.

Nella camera di consiglio del 28 luglio 2022, con ordinanza n. 3759/2022, veniva respinta l'istanza cautelare.

Con memoria del 20 giugno 2024 l'Autorità rassegnava le proprie conclusioni in vista della discussione di merito insistendo per il rigetto dell'appello.

All'esito della pubblica udienza dell'11 luglio 2024, la causa veniva decisa.

Ai fini di un corretto inquadramento della presente controversia si rende necessaria una sintetica ricostruzione del contesto normativo di riferimento alla luce delle modifiche apportate all'art. 37 del D.L. 201/2011 per uniformarsi alle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale circa la portata applicativa della norma espresse con sentenza n. 69 del 7 aprile 2017.

L'art. 37 del D.L. 201/2011 n. 201, nel testo risultante dalla prima conversione in legge, disciplinando la «*Liberalizzazione del settore dei trasporti*», istituiva l'Autorità di regolazione (comma 1) definendone competenze e attività (commi 2 e 3) e garantendo il funzionamento della stessa mediante la previsione di 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*» da determinarsi «*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*» (comma 6, lett. b).

La questione interpretativa dell'art. 37, nel testo originario, con specifico riferimento alla definizione del suo ambito applicativo sotto il profilo soggettivo, veniva rimessa alla Corte Costituzionale a cura del Tar Piemonte, chiamato a pronunciarsi circa la legittimità delle contribuzioni riferite alle annualità 2014 e 2015 a carico di operatori dei settori magazzinaggio, distribuzione, logistica, consulenza per la distribuzione, trasporto merci, trasporto espresso, spedizione, *brokeraggio* doganale, gestione di *terminal* portuali, *handling* aeroportuale e corriere espresso.

Ad avviso del Tar la norma presentava profili di incompatibilità:

- con l'art. 23 Cost., poiché imponeva una prestazione patrimoniale sulla base di una previsione legislativa insufficientemente determinata sotto molteplici profili (fra i quali la definizione del tetto massimo totale dei contributi prelevabili e della base imponibile);
- con l'art. 3 Cost. in quanto parificava, ai fini della contribuzione, soggetti esercenti attività eterogenee;
- con l'art. 41 Cost. perché esponeva in tal modo gli imprenditori ad oneri imprevedibili che si traducevano in un pregiudizio alla loro libertà di iniziativa economica;
- con l'art. 97 Cost. sul rilievo che la partecipazione delle imprese di settore al procedimento di determinazione del contributo potesse ledere l'indipendenza e la neutralità dell'Autorità.

La Corte Costituzionale, con la citata sentenza n. 69/2017, riteneva infondate le questioni sollevate. Con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 23 Cost., la Corte riteneva che la definizione dei soggetti tenuti a contribuire ricorrendo alla locuzione «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» non fosse indeterminata poiché chiara nell'individuarli in «coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali» e che, quindi, «ad un esame sistematico del contesto normativo di riferimento, il potere impositivo dell'amministrazione trova – nella disposizione censurata e nelle altre norme pertinenti, anche di principio – limiti, indirizzi, parametri e vincoli procedurali complessivamente adeguati ad arginarne la discrezionalità, anche nella prospettiva dei controlli e, segnatamente, dei controlli giurisdizionali (sentenze n. 215 del 1998 e n. 180 del 1996), la cui incisività in concreto è, a propria volta, essenziale per l'effettività dell'art. 23 Cost.».

Quanto al profilo di contrasto con l'art. 3 Cost., veniva disconosciuta l'ipotizzata disomogeneità del novero degli obbligati, affermando che la platea degli stessi «deve intendersi accomunata dall'essere in concreto assoggettati all'attività regolativa dell'ART» atteso che «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)».

Insussistente veniva ritenuta la pretesa lesione della libertà d'impresa, poiché «l'insieme delle norme, sostanziali e procedurali, che disciplinano i poteri dell'ART smentisce l'asserita imprevedibilità degli oneri contributivi, assunta dal rimettente come premessa di un turbamento (profilato, invero, in termini alquanto vaghi) della libertà individuale di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost.».

Con riferimento, infine, all'art. 97 Cost., la Corte rilevava che «non può essere sottaciuta una certa contraddittorietà insita nel denunciare, da un lato, la mancanza di garanzie partecipative e, dall'altro, il rischio che la partecipazione determini la cosiddetta "cattura" del regolatore da parte degli operatori» ritenendo tuttavia 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, la quale rimane comunque caratterizzata,

*per quanto qui interessa, da inequivocabili tratti autoritativi, assicurati anche dalla partecipazione governativa al procedimento di determinazione annuale del contributo».*

La norma, nel testo risultante dalle modificane introdotte dall'art. 16 del D.L. 109/2018, convertito in L. n. 130/2018, successivamente alla illustrata pronuncia della Corte Costituzionale, ridefiniva la platea dei soggetti tenuti al pagamento individuandola negli «operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge», definendo il quantum «in misura non superiore all'1 per mille del fatturato derivante dall'esercizio delle attività svolte percepito nell'ultimo esercizio, con la previsione di soglie di esenzione che tengano conto della dimensione del fatturato».

Ciò premesso può procedersi allo scrutinio delle censure di parte appellante, sostanzialmente ripetitive di quanto dedotto in primo grado.

Con il primo motivo l'appellante lamenta il mancato accoglimento del 1° e 2° motivo di ricorso sostenendo di non essere tenuta alla contribuzione in questione in quanto non «gestisce infrastrutture o servizi regolati dall'ART», «non opera in un mercato regolato dall'ART» e «non esercita servizi di trasporto, ma è acquirente di servizi di trasporto da operatori terzi».

L'Autorità avrebbe quindi posto a carico degli operatori di settore una prestazione patrimoniale imposta in assenza di una previsione normativa violando in tal modo l'art. 23 Cost.

A sostegno delle suesposte deduzioni allega di non essere titolare di alcuna licenza di trasporto, di non disporre di mezzi di trasporto e di limitare la propria attività all'acquisto di servizi da terzi addebitandone i costi ai consorziati che ne usufruiscono senza svolgere nei confronti di questi ultimi alcuna attività di coordinamento e direzione.

L'affermazione del Tar per la quale «la ricorrente è società consortile che organizza in modo unitario i servizi logistici, offrendo sul mercato in modo coordinato prestazioni erogate da oltre 70 operatori» sarebbe pertanto priva di fondamento e frutto di una acritica adesione alle conclusioni dell'Autorità che ometteva sul punto ogni approfondimento istruttorio.

Quanto, infine, all'affermazione per la quale il Gruppo svolgerebbe attività riconducibile al settore della logistica il Tar sarebbe incorso nella violazione dell'art. 64 c.p.a. pervenendo ad un conclusione contrastante con quanto affermato dalla stessa Avvocatura che la riconduce al settore dei trasporti.

Il motivo è infondato.

Quanto alla negata riconducibilità dell'odierna appellante all'ambito delle imprese operanti nel settore logistico, non può che rilevarsi come il Gruppo Executive (v. visura depositata da ART in primo grado, doc. 1) riunisce n. 74 imprese operanti in detto settore perseguendo lo scopo, come si evince dall'oggetto sociale (rinviando alla visura per quanto non espressamente riportato) «del miglioramento della capacità produttiva e dell'efficienza delle imprese socie» nonché «assistenza e consulenza organizzativa, gestionale e strategica nel settore dei trasporti, della logistica e della movimentazione merci».

Ciò premesso, circa la posizione dell'odierna appellante la Sezione, nell'ambito di pregressi contenziosi riferiti ai contributi dovuti alla medesima Autorità in relazione a precedenti annualità, ha già avuto modo di affermare che il «Gruppo Executive Società Consortile a r.l. rientri tra i soggetti tenuti alla contribuzione. In particolare, l'art. 3 dello statuto, evidenziato che la società, nell'ambito di quanto previsto dagli artt. 2602 e ss. c.c. persegue lo scopo del miglioramento della capacità produttiva e dell'efficienza delle imprese socie, al secondo periodo, fa presente che, in tale ambito, la società ha per oggetto la disciplina,

*“lo svolgimento” e il coordinamento delle fasi delle imprese socie che comportano o che sono riguardate dallo svolgimento di determinate attività, che “potranno essere compiute dalla società”.*

*Tra queste attività, il punto I. indica i “trasporti di merci e plichi tra le imprese socie con ogni attività accessoria e complementare”.*

*Di talché, potendo effettuare anche in proprio e direttamente prestazioni concernenti l’eterogeneo mercato dei trasporti e dei servizi accessori, occorre condividere la valutazione dell’ART secondo cui il Gruppo Executive rientra tra gli operatori economici tenuti alla contribuzione.*

*Né osta a tale conclusione quanto esposto dal sindaco unico del Gruppo Executive (GESC), secondo cui, soprattutto, GESC non esercita in proprio alcuna attività di trasporto o gestione di magazzini e centri di smistamento, attività svolte da imprese terze fornitrici sulla base di appositi contratti, e non ha come propri dipendenti nessun autista o addetto alla gestione di magazzini o centri di smistamento.*

*L’attività diretta di trasporto, infatti, in base alle disposizioni statutarie, potrebbe essere svolta direttamente da GESC. Inoltre va rilevato che l’adozione di una forma organizzativa cooperativa o consortile non incide sulla qualificabilità del soggetto come impresa del settore riguardando solo il carattere lucrativo o meno dello schema societario adottato per l’organizzazione di impresa, che presta indubbio ausilio ai soci operando nel settore di mercato nel quale è dato il potere di prelievo.*

*Peraltro, occorre considerare che la delibera dell’Autorità n. 141 del 2018, che ha fissato la misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’ART per il 2019, così come la conseguente determina dell’Autorità n. 21 del 2019, che ha definito le modalità operative relative al versamento del contributo, ha stabilito, all’art. 2, comma 3, che “dal totale dei ricavi potranno essere esclusi: i) eventuali ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell’Autorità ...” e all’art. 2, comma 5, che “dal totale dei ricavi potranno essere esclusi: i) i ricavi delle imprese consorziate derivanti dai servizi di trasporto erogati a Consorzi eroganti servizi di trasporto; 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 ...”.*

*In definitiva, se è vero che il Gruppo Executive rientra tra gli operatori economici potenzialmente soggetti al versamento del contributo, è altrettanto vero che detto contributo sarà dovuto nel solo caso in cui il fatturato si riferisca effettivamente all’attività in discorso e senza possibilità di duplicazione del fatturato e, quindi, della base imponibile con le altre imprese consorziate» (Cons. Stato Sez. VI, 12 dicembre 2023, n. 10690).*

*Chiarita la natura dell’appellante quale operatore di settore, con riferimento alla censurata estensione della platea dei soggetti tenuti alla contribuzione, la questione, come evidenziato, è già stata affrontata e definita dalla Sezione con una pluralità di decisioni del gennaio 2021, esprimendo una posizione ribadita in sede di successivi contenziosi e dalla quale non si ha motivo di discostarsi. Con particolare riferimento alle categorie degli autotrasportatori e operatori della logistica, la Sezione, pronunciandosi in ordine al contributo riferito all’anno 2014, affermava che «in merito alla riconduzione delle imprese del settore nel contesto degli ambiti regolati, va rammentato come l’articolo 37, comma 2, lett. a), del d.l. n. 201 del 2011 attribuisca a ART la competenza “a garantire, secondo metodologie che incentivano la concorrenza, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti”. Vi è quindi una espressa indicazione normativa sulla necessità di garantire, tramite la regolazione, l’evocata mobilità delle merci in*

*ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti, che giustifica l'inclusione, per quando qui rilevante, delle imprese del settore nell'ambito dei soggetti beneficiari della regolazione.*

*In merito agli operatori della logistica va poi aggiunto l'art. 37 del d.lgs. n. 112 del 2015, "Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico", ha ulteriormente attribuito a ART le funzioni di regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio agli impianti di servizio di cui all'articolo 13, comma 2, del medesimo decreto, ossia "scali merci, scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra; aree, impipienti ed edifici destinati a alla sosta al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci; infrastrutture portuali, marittime e di navigazione interna collegate ai servizi ferroviari". Altre competenze riguardanti le dette imprese sono ricavabili dal Reg (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete Transeuropea dei trasporti, in materia di strategia comunitaria per le reti Transeuropee dei trasporti (Reti TEN-T) che impone una azione regolatoria sull'accesso ai terminali merci presenti all'interno di porti (interni e marittimi) e aeroporti, prescrivendo che sia consentito a tutti gli utenti/operatori in modo non discriminatorio e con l'applicazione di tariffe trasparenti. In relazione poi all'effettivo esercizio dei poteri regolatori di ART nel settore va notato come la catena logistica si articola in più segmenti funzionali e quindi gli obiettivi di ottimizzazione possono diversificarsi in funzione dei flussi operativi. Nell'ottica del trasporto e dei vari snodi che questo impone, è fondamentale l'intervento sulle modalità di collegamento dei nodi portuali con la rete stradale adeguatamente dimensionata, sulla corretta allocazione degli spazi, sulla gestione delle banchine portuali, ecc.. Insomma, in un settore che si caratterizza per l'intermodalità, la necessità regolatoria emerge quando questa consente ai clienti del processo logistico un'offerta integrata ed ottimizzata di servizi.*

*Ciò premesso, sono molteplici le delibere di ART che hanno appunto inciso nella regolazione degli aspetti rilevanti della catena logistica e del trasporto intermodale. Ad esempio, in materia di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, agli scali merci e di smistamento ed ai servizi ferroviari, si può guardare alla delibera n. 70 del 31 ottobre 2014 e, in particolare, la misura n. 11 che ha disciplinato i servizi di manovra. È parimenti rilevante la delibera n. 18/2017 "Misure di regolazione volte a garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria", in tema di disciplina dei servizi di movimentazione del materiale rotabile tra i binari di stazione e gli impianti di movimentazione.*

*Senza quindi proseguire oltre, appare provato come la concreta attività di regolazione sia stata avviata anche antecedentemente alla riforma di cui al d.l. 109 del 2018, momento dal quale il contributo è diventato concretamente esigibile dalle imprese di categoria.*

*Per quanto attiene poi l'attività di trasporto di merci su strada, rientra anch'essa tra i servizi regolati, come risulta dall'articolo 37, comma 2, lettera a), del d.l. n. 201/2011, che attribuisce a ART il compito di garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle "infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali" anche in "relazione alla mobilità [...] delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti". Inoltre, va evidenziata la disciplina dell'articolo 24, comma 5-bis, del Codice della strada che dispone che "Per esigenze di sicurezza della circolazione stradale connesse alla congruenza del progetto autostradale, le pertinenze di servizio relative alle strade di tipo A) sono previste, secondo le modalità fissate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, [...] dai progetti dell'ente proprietario ovvero, se individuato, del concessionario e approvate dal concedente, nel rispetto delle disposizioni in materia di affidamento dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti e delle attività commerciali e 20 ristorative nelle*

*aree di servizio autostradali di cui al comma 5-ter dell'articolo 11 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, e successive modificazioni, e d'intesa con le regioni, esclusivamente per i profili di competenza regionale".*

*Assodata quindi la spettanza ad ART di regolare attività riguardanti il settore del trasporto su strada, si può anche qui rilevare l'effettivo inizio della regolazione negli stessi termini illustrati per la logistica integrata, in quanto i servizi di trasporto di merci regolati sono principalmente quelli connotati da servizi logistici integrati, cioè i servizi di autotrasporto merci integrati con porti, stazioni ferroviarie, aeroporti e nodi di scambio intermodale (interporti). Infatti, l'attività di trasporto si va a connettere con le infrastrutture viarie e logistiche che consentono il carico, lo scarico, il trasbordo, etc., delle merci, in modo che il trasporto possa continuare anche attraverso modalità differenziate.*

*Ai fini del presente discorso, basterà allora ricordare che con le delibere nn. 18 e 40 del 2017, ART si è dedicata ai servizi di manovra ferroviaria e ha avviato il procedimento inerente metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali; con la delibera n. 119/2017 ha approvato gli elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali interessate, individuando altresì, tra gli indicatori di qualità del servizio, anche la "predisposizione di adeguate aree di sosta (rispetto alla superficie complessiva) riservate ai veicoli per l'autotrasporto di merci" come pure l'"impiego di Intelligent Transportation Systems (ITS), anche al fine di efficientare la logistica e perseguire l'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura da parte dei veicoli pesanti e dei veicoli leggeri".*

*Pertanto, anche in relazione al trasporto su strada, appare provato come la concreta attività di regolazione sia stata avviata antecedentemente alla riforma di cui al d.l. 109 del 2018, momento dal quale il contributo è diventato concretamente esigibile dalle imprese di categoria» (Cons. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 6).*

*Deve quindi affermarsi che la novella del 2018 abbia determinato un ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione che non può più ritenersi limitata ai soli soggetti gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati ma deve essere perimetrata avuto riguardo all'effettivo avvio nel mercato di riferimento di attività di regolazione che si concretizzino in un «esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge, senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari» (Cons. Stato Sez. VI, 22 marzo 2023, n. 2925 resa in relazione al contributo per l'annualità 2020).*

*Ne deriva la ricomprensione della parte appellante nel novero dei soggetti tenuti al pagamento del contributo di funzionamento in favore dell'Autorità.*

*Con il secondo motivo si lamenta il mancato accoglimento del 3° motivo di ricorso censurando la sentenza nella parte in cui non rileva l'illegittimità della delibera nella parte in cui, nell'individuare le tipologie di ricavi sottratti alla contribuzione, non contempla quelli costituenti meri riaddebiti di costi «che sono gli unici percepiti dalla ricorrente» (pag. 20 dell'appello).*

*A sostegno della censura espone che:*

- il punto 2.5 della delibera impugnata dispone che i «ricavi derivanti dal riaddebito di prestazioni della medesima tipologia rese da altro operatore soggetto al contributo» verrebbero in rilievo «nella sola ipotesi di unico contratto di trasporto»;*
- il successivo punto 2.6 prevede che «per i soggetti operanti nel settore della gestione di centri di movimentazione merci (interporti) dal totale dei ricavi sono esclusi: (i) il riaddebito di costi sostenuti per determinati servizi comuni non ricollegabili all'ambito di competenza dell'Autorità».*



Ai sensi delle suesposte disposizioni il riaddebito di costi non potrebbe essere considerato ai fini in esame se non in presenza delle eccezionali circostanze espressamente richiamate trattandosi di ricavi inespessivi di qualsivoglia capacità reddituale.

In particolare afferma che il Consorzio «*non ha ricavi, ma costi, che sono semplicemente ribaltati sulle imprese consorziate*».

La sentenza è inoltre censurata laddove statuisce che «*la individuazione delle singole voci di fatturato assoggettabili a contribuzione, anche nel rispetto del principio di esclusione di forme di doppia imposizione del medesimo fatturato, presuppone invece, a valle, una collaborazione tra Autorità e soggetto inciso, il quale ultimo deve rendere apposita dichiarazione ed esplicitare, ferma la sua riconosciuta appartenenza al mercato dei trasporti, se e quali voci di fatturato ritiene siano da escludere dal computo e per quali ragioni. Solo in tale contraddittorio, che come detto presuppone la collaborazione tra le parti, nel caso di specie in radice preclusa dall'opposizione ad ogni forma di contributo da parte della ricorrente, potranno essere eventualmente vagliate singole problematiche di delimitazione della base imponibile, anche tenendo conto che, con riferimento alle attività di mero trasporto, l'art. 37 bis del d. l. n. 41/2021 ha esentato gli operatori economici dalla contribuzione contestualmente ponendo in favore di ART un finanziamento diretto a carico della finanza pubblica*», salvo pervenire al rigetto del ricorso pur in assenza dell'evocato contraddittorio e senza disporre una verifica.

La stessa Autorità, si afferma, non avrebbe contestato l'estraneità al concetto di ricavo del riaddebito dei costi affermando invece che «*l'art. 2, comma 5 della Delibera, oltre a quanto stabilito al comma 3, stabilisce che "Dal totale dei ricavi sono esclusi: (i) i ricavi delle imprese consorziate derivanti dai servizi di trasporto erogati a Consorzi eroganti servizi di trasporto; (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; (iii) i ricavi derivanti dalle attività di locazione e noleggio di mezzi di trasporto*».

Il motivo è infondato.

La Sezione, sulla base delle motivazioni già richiamate in sede di scrutinio del precedente capo d'impugnazione, con la medesima decisione perveniva alla conclusione che «*risulta irrilevante e, comunque, non è manifestamente irragionevole, che tra le tipologie di ricavi sottratti alla contribuzione non siano stati contemplati quelli costituenti meri riaddebiti dei costi*» ( punto 7.2 della sentenza Cons. Stato n. 10691 del 2023 e Cons. Stato, n. 2925/2023, cit.) avendo l'Autorità considerato l'eventualità dell'esclusione limitandola, onde evitare di sottrarre al prelievo materia imponibile, al caso di un contratto di trasporto unico e non in via generale ed in tutti i casi e dovendo le esclusioni risultare dal contraddittorio con l'amministrazione.

Con il terzo motivo l'appellante lamenta il mancato accoglimento del quarto motivo di ricorso con il quale veniva dedotta l'omessa verifica dei dati contabili di ART da parte della Presidenza del Consiglio (PDC) che perveniva all'approvazione della delibera nonostante sussistessero margini di incertezza in ordine alla stessa individuazione del bilancio previsionale alle cui stime la contribuzione era commisurata.

Priva di motivazione sarebbe pertanto l'affermata congruità della fissazione dell'aliquota allo 0,6% in relazione all'esigenza di assicurare il gettito complessivo necessario al fabbisogno per l'anno 2021. Errata sarebbe inoltre la decisione del Tar laddove afferma che l'intervento di verifica della PDC e del MEF sia configurabile come «*un meccanismo di silenzio assenso da cui può desumersi che, ove ritengano di approvare, non vi sia alcun obbligo per le competenti Autorità di esplicitare specifica motivazione; si consideri*

*poi, quanto all'istruttoria, che i dati di bilancio dell'Autorità sono agevolmente reperibili, anche a prescindere da una formale trasmissione, sul sito internet dell'Autorità stessa e si presume pertanto che l'amministrazione competente per l'approvazione possa ritenere tale consultazione sufficiente».*

L'affermazione sarebbe smentita dall'adozione di un formale provvedimento di autorizzazione che in quanto tale deve essere preceduto da una adeguata istruttoria documentata agli atti del procedimento (nel caso di specie non allegati alla delibera e presumibilmente non sottoposti all'attenzione della PDC e del MEF: circostanza che sarebbe ammessa dall'Avvocatura).

Sul punto allega che il Bilancio di previsione Pluriennale 2020-2022 e la relativa Relazione illustrativa non venivano allegati alla delibera, e non acquisiti dal Tar sebbene richiesto.

L'approvazione della PDC si sostanzierebbe quindi in una mera presa d'atto.

Quanto all'affermazione del Tar per la quale «*i dati di bilancio dell'Autorità sono agevolmente reperibili, anche a prescindere da una formale trasmissione, sul sito internet dell'Autorità stessa e si presume pertanto che l'amministrazione competente per l'approvazione possa ritenere tale consultazione sufficiente»*

L'appellante afferma che non vi sarebbe prova che PDC e MEF li abbiano effettivamente considerati.

Aggiunge Executive che ART pur riferendosi al Bilancio di previsione non avrebbe indicato quali fra i costi ivi riportati giustificassero la contribuzione 2021, né i dati rilevanti sarebbero stati illustrati in corso di giudizio poiché non rendicontati

Il motivo è infondato.

L'art. 37 comma 6, lett b), del D.L. n. 201/2011 dispone che «*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».*

Il dato testuale è univoco nel non prevedere l'adozione di una motivata determinazione, necessaria invece solo qualora si rendano necessarie osservazioni.

La Sezione, pronunciandosi in ordine alla stessa delibera n. 225 del 20 dicembre 2020 nell'ambito di un giudizio promosso da altro operatore di settore, affrontava la medesima questione affermando che «*l'atto della Presidenza del Consiglio dei Ministri d'approvazione del contributo come determinato dall'Autorità dà conto che 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". Non è pertanto necessaria una motivazione specifica e ulteriore rispetto alla delibera dell'Autorità sottoposta ad approvazione, tanto che, nel caso in cui non vengano formulate osservazioni vale il silenzio assenso: "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" (art. 37, comma 6, lettera b), ultima parte. d.l. 201/2011). In aggiunta, i dati economici e di bilancio dell'Autorità necessari per la determinazione del contributo anno 2020, emergono dal bilancio di previsione 2020 – cui fa espresso riferimento la delibera n. 172/2019 impugnata –, pubblicato sul sito web dell'Autorità e trasmesso alle amministrazioni competenti, unitamente alla relazione illustrativa del bilancio di previsione per l'anno 2020 e programmatica per il triennio 2020-2022 ed al parere del Collegio dei Revisori - con nota dell'Autorità del 6 dicembre 2019. Quindi i criteri ed i dati per la determinazione dell'aliquota e le relative motivazioni sono stati ampiamente illustrati nei documenti contabili ed amministrativi dell'Autorità, in linea con le garanzie sostanziali richieste dall'art. 23 Cost. (cfr. in termini, specificamente sul punto, Corte Cost., n. 69/2017)» (Cons Stato, Sez. VI, 24 marzo 2023, n. 3068).*

La richiamata posizione è confermativa dell'orientamento già espresso dalla Sezione in relazione alla contribuzione dell'annualità precedente (delibera n. 172 del 5 dicembre 2019 con la quale veniva definita l'aliquota per il 2020) affermando che *«in primo luogo, l'A.R.T. non era tenuta alla trasmissione alla P.C.M. né del proprio bilancio previsionale per il 2020 né di altra documentazione contabile. In secondo luogo, deve ritenersi che, anche in mancanza della trasmissione di tali atti, la semplice possibilità per la P.C.M. di formulare rilievi (e di richiedere integrazioni) all'A.R.T. garantisca il rispetto sufficiente del dettato costituzionale, nella lettura datane dalla Consulta, costituendo un "argine procedimentale alla discrezionalità dell'A.R.T. e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse" (così sempre Corte cost. n. 69/2017). La circostanza che la P.C.M. non abbia nel caso di specie sollevato rilievi né chiesto integrazioni documentali ma abbia espressamente dato atto di aver preso visione del bilancio di previsione per l'anno 2020 approvato dal Consiglio dell'Autorità, previo parere favorevole del Collegio dei Revisori lascia, peraltro, ragionevolmente intendere che la stessa abbia avuto la concreta possibilità di esaminare gli stessi e che, soprattutto, abbia ritenuto sufficienti le informazioni ricavabili dal bilancio di previsione (che, invero, come documento contabile riassuntivo, è certamente in grado di offrire una panoramica generale ed esaustiva delle condizioni finanziarie dell'ente). Ciò pare, peraltro, coerente con lo specifico meccanismo di silenzio assenso tra P.P.A.A. disegnato dall'art. 37 ad avviso del quale, decorso il termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto senza che sia stato formulato alcun rilievo, l'atto si intende approvato» (Cons. Stato, Sez. VI, 14 marzo 2023, n. 2646).*

Con il quarto motivo l'appellante lamenta il mancato accoglimento del quinto motivo di ricorso esponendo che il D.P.C.M. di approvazione della delibera impugnata, anch'esso oggetto di impugnazione, precisa che *«ai sensi dell'art. 37, comma 6, lettera b) del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 è approvata la allegata delibera n. 255/2020 del 22 dicembre 2020 ..., segnalando l'opportunità che la predetta Autorità...corredi, per il futuro, le delibere di apposita relazione tecnica»*: formulazione dalla quale si evincerebbe che ART non avrebbe relazionato in merito ai costi da coprire, al fabbisogno correlato, agli avanzi di amministrazione, alla metodologia adottata per la quantificazione del contributo né avrebbe rendicontato detti costi.

La rilevata necessità che i costi debbano essere rendicontati per il futuro, a parere dell'appellante, confermerebbe il difetto di istruttoria in cui l'amministrazione sarebbe incorsa nel definire la contribuzione relativamente al 2021.

L'appellante espone ulteriormente che la Corte Costituzionale, con la più volte citata sentenza n. 69/2017, premesso che il *«Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con la possibilità che essi esprimano rilievi, ai quali la stessa autorità deve conformarsi»*, affermava che *«l'intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse»*.

Tuttavia, sarebbe riconosciuto dalle *«Amministrazioni»* che l'approvazione della *«contribuzione per l'anno 2021»* sarebbe avvenuta in assenza di una rendicontazione dei costi da finanziare e senza che l'Autorità fornisse chiarimenti in ordine alla metodologia di determinazione dell'aliquota.

Il Tar avrebbe pertanto errato rigettando la censura affermando (statuizioni che vengono ritrascritte) che *«il Collegio ritiene tuttavia opportuno evidenziare come, in prospettiva, quanto al perimetro di spesa e quindi prelievo contributivo cui l'Autorità è per legge legittimata, potrebbero essere invece favorevolmente apprezzate le considerazioni relative all'esigenza di una più puntuale motivazione delle delibere che determinano l'imposizione del contributo, da corredarsi di dati analitici relativi a bilancio e spese, da*

giustificarsi secondo una logica di pareggio ed efficienza di spesa e non di cronico avanzo. Vero è infatti che, come sostenuto dall'ART, eventuali progressi avanzi di bilancio non potrebbero essere utilizzati a copertura di spese correnti dall'anno in corso ma vero è altrettanto che là dove, esaurita la fase di prima istituzione e quindi di incertezza, l'Autorità continui cronicamente a realizzare avanzi di bilancio ciò altro non denuncerebbe se non una eccessiva stima del fabbisogno, con conseguente eccesso di carico fiscale sui contribuenti.

Se infatti le ragioni ancora addotte dall'ART con riferimento al presente giudizio, e sin qui condivise da questo TAR, si possono giustificare in una fase di sostanziale "start up" del funzionamento dell'Autorità, non può non prendersi atto che tali ragioni vanno in fisiologico esaurimento.

In particolare: l'istituzione dell'ART data ormai dal 2014; l'Autorità presenta quindi oggi una struttura e una gestione per un lasso di tempo sufficiente a determinare il proprio fabbisogno di spesa e individuare il gettito contributivo ragionevolmente atteso e recuperabile, anche secondo dati storici. D'altro canto, si evince proprio dalla nota al bilancio di previsione 2021-2023 che, con l'anno 2021, si prevede che il personale di ruolo arrivi a 105 unità a fronte di una pianta organica di 120 unità, quindi con un tasso di copertura ben superiore a quello che ordinariamente caratterizza il pubblico impiego; ancora, e con riferimento alle voci di contributo soggette all'incertezza propria del contenzioso, non può non osservarsi come, per le annualità comprese tra il 2014 e il 2018 si sia consolidata una giurisprudenza sostanzialmente univoca, tanto di questo TAR che del Consiglio di Stato, che ha perimetrato la platea degli obbligati; anche per quanto concerne le annualità successive, soggette ad una novellata disciplina, il giudice di appello si è già pronunciato ed appare in via di consolidamento una interpretazione che amplia notevolmente il numero degli obbligati e conseguentemente le fonti di finanziamento.

Si aggiunga che, con l'art. 37 bis del d. l. n. 41/2021, introdotto in sede di conversione dalla l. 21 maggio 2021, n. 69, è stato previsto quanto segue:

"1. In considerazione dei gravi effetti derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, al fine di sostenere il settore del trasporto, alle imprese di autotrasporto merci in conto terzi, iscritte all'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi, non si applica per l'anno 2021, nel limite di spesa massima di cui al comma 2, l'obbligo di contribuzione nei confronti dell'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37, comma 6, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

2. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 1,4 milioni di euro per l'anno 2021, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come rifinanziato dall'articolo 41 del presente decreto."

Nell'esentare una categoria di obbligati dal contributo per ragioni emergenziali COVID per l'anno 2021 il legislatore ha quindi contestualmente previsto, in termini eccentrici per una Autorità che dovrebbe trarre dal mercato di riferimento i suoi sistemi di finanziamento, uno stanziamento a carico diretto della finanza pubblica e quindi della fiscalità generale pari a 1,4 milioni di euro, finendo per garantire all'Autorità stessa la massima certezza delle proprie risorse proprio in un obiettivo contesto di forte incertezza generale.

Così contestualizzata l'evoluzione del funzionamento dell'Autorità e delle sue fonti di finanziamento, e tenuto conto anche del monito contenuto nel d.p.c.m. 21 gennaio 2021 di approvazione dell'impugnata delibera relativamente al necessario perseguimento di politiche di pareggio (e non di avanzo) di bilancio secondo efficienti piani di spesa, con contenimento della pressione fiscale nel minimo necessario, osserva in definitiva il Collegio che ragionevolmente, a partire dal 2022, ed a fronte di una attività in funzione a quel punto da oltre sei anni, occorre che l'Autorità definisca l'entità delle proprie fonti di finanziamento tenendo conto di uno

*storico ormai assestato, di una disciplina la cui interpretazione appare in via di consolidamento e dell'obiettivo di non gravare le imprese di una contribuzione eccessiva là dove il pareggio di bilancio sia garantito.*

*D'altro canto l'ottimizzazione del livello di contribuzione è funzionale anche al buon andamento della pubblica amministrazione come ricordato nella pronuncia Consiglio di Stato 26 gennaio 2017, n. 430 secondo cui: "una scelta di minor impatto per [le] imprese costituisce il massimo interesse dell'autorità pubblica, sia perché meno onerosa per il sistema economico nel suo complesso, sia perché più agevolmente accettabile per i suoi destinatari».*

Ritrascritta nei suesposti termini la sentenza, l'appellante si limita tuttavia a dedurre che la decisione sarebbe errata avendo il Tar riconosciuto la necessità di valutare i consistenti avanzi di amministrazione, gli effettivi dati di spesa e il fabbisogno affermando che *«l'esigenza di una più puntuale motivazione delle delibere che determinano l'imposizione del contributo, da corredarsi di dati analitici relativi a bilancio e spese, da giustificarsi secondo una logica di pareggio ed efficienza di spesa e non di cronico avanzo».*

Il Tar, quindi, pur rilevando il vizio, avrebbe concesso all'Autorità *«una sorta di "grazia" per l'annualità del 2021, anticipando che detta tolleranza non sarà ammessa per il 2022».*

Il motivo è infondato.

Si evidenzia in premessa che alla trascrizione di ampi passi della sentenza non corrisponde una analitica ed esaustiva critica delle relative statuizioni.

In ogni caso, ai sensi dell'art. 37, comma 6, lett. b) del D.L. n. 201/2011 *«nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in mancanza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato».*

Ad integrazione di quanto già esposto in merito all'intervento della PDC nel procedimento, si si rileva che dall'assenza di osservazioni o rilievi di sorta da parte della Presidenza del Consiglio non può in alcun modo trarsi la conclusione che si sia omessa la fase di verifica integrando in tal modo vizio di istruttoria; al contrario, in coerenza con l'illustrato dato normativo, non può che attribuirsi all'omessa formulazione di rilievi il significato di un positivo vaglio della delibera esaminata.

A tali conclusioni può pervenirsi anche avuto riguardo ai contenuti del provvedimento che esplicita nel dettaglio i criteri osservati ai fini della definizione del contributo, perimetrando la platea dei soggetti tenuti alla contribuzione richiamando, fra gli altri, il Documento ricognitivo sui settori del trasporto per i quali l'Autorità esercita le proprie competenze, il Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità approvato con delibera dell'Autorità n. 61/2016 del 23 maggio 2016, la pianta organica dell'Autorità, come da ultimo rideterminata con delibera n. 27/2019 del 28 marzo 2019 ed il bilancio di previsione per l'anno 2021 approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 224/2020.

A fronte del delineato contesto, le censure di parte appellante si palesano come generiche e prive di univoci e concreti elementi a sostegno della pretesa lacunosità dell'istruttoria svolta.

Quanto all'affermazione di parte appellante per la quale il Tar, pur rilevando il vizio, avrebbe concesso all'Autorità *«una sorta di "grazia" per l'annualità del 2021, anticipando che detta tolleranza non sarà ammessa per il 2022»*, non può che rilevarsi come il Tar, contrariamente a quanto affermato, non riconosca il vizio dedotto ma abbia invece valutato che *«ragionevolmente, a partire dal 2022, ed a fronte di una attività in funzione a quel punto da oltre sei anni, occorre che l'Autorità definisca l'entità delle proprie fonti di finanziamento tenendo conto di uno storico ormai assestato, di una disciplina la cui interpretazione*

*appare in via di consolidamento e dell'obiettivo di non gravare le imprese di una contribuzione eccessiva là dove il pareggio di bilancio sia garantito».*

Va anche richiamato quanto statuito di recente da CdS VI n. 6358 del 2024 sulla politicità di alcune scelte di dimensionamento organizzativo dell'Autorità e sulla necessità di non travolgere scelte consolidate di determinazione dei costi di strutture contenute in atti di rendicontazione contabile relativi ad annualità pregresse.

Con il quinto motivo l'appellante censura il mancato accoglimento del sesto motivo di ricorso con il quale lamentava l'incongruità dell'aliquota immotivatamente fissata nello 0,6 per mille nonostante la gestione 2020 si fosse chiusa con un avanzo di amministrazione pari a € 27.523.995,75 che coprirebbe le allegate maggiori spese di personale previste per il 2021 quantificate da ART in € 16.675.000,00.

L'aliquota approvata sarebbe pertanto «incompatibile» con l'avanzo previsto per il 2020 ed i costi preventivati per il 2021 e tale da generare «ingentissimi avanzi nel 2021» (pag. 41 dell'appello): profili non considerati dalla PCM e dal MEF in sede di approvazione in palese violazione dell'art. 37, comma 6, lett. b) del D.L. n. 2012011.

Il Tar avrebbe quindi errato nello statuire che «l'ART ha infine giustificato le proprie scelte con riferimento ai dati di bilancio per le annualità in discussione e dai quali emerge, tra l'altro, che permangono per l'anno 2021 una serie di fattori che danno ragione delle prudenziali scelte effettuate (quali il completamento dell'organico e il trascinarsi di un certo volume di contenzioso circa i contributi già riscossi che rendono non del tutto certe le risorse ART e le prospettive di spesa). Siffatta giustificazione è, come detto, allo stato stata ritenuta valida da questo TAR per altre annualità e deve essere confermata con riferimento al contributo 2021» senza avvedersi che l'avanzo di gestione avrebbe coperto le esigenze rappresentate connesse ai costi del personale, così come sarebbe sufficiente per garantire la copertura di eventuali rimborsi in caso di esito sfavorevole dei contenziosi in atto in materia di contributo.

Per tale ragione il mantenimento dell'aliquota contributiva fissata dall'ART con la delibera impugnata non avrebbe potuto essere approvata dalla PDC poiché la gestione poteva «restare in equilibrio, utilizzando gli avanzi di amministrazione» (pag. 44 dell'appello).

Con il sesto motivo, che può essere scrutinato congiuntamente al precedente stante la sostanziale omogeneità delle censure, l'appellante (anche in questo caso ritrascrivendo ampi stralci della sentenza impugnata senza svolgere puntuali critiche in ordine a ciascun articolato motivazionale) lamenta il mancato accoglimento, sotto altri profili, dello stesso sesto motivo del ricorso di primo grado, deducendo che, contrariamente a quanto sostenuto dall'amministrazione e confermato dal Tar, gli avanzi di bilancio, ai sensi della disciplina in materia di gestione di bilancio delle pubbliche amministrazioni dettata dal d.P.R. n. 97/2003, potrebbero essere utilizzati per perseguire l'equilibrio di bilancio e per far fronte a spese di investimento.

Il Tar affermando che gli «avanzi di bilancio non potrebbero essere utilizzati a copertura di spese correnti dell'anno in corso», si sarebbe appiattito sulle posizioni dell'Autorità senza motivare le ragioni della decisione.

Esponde ulteriormente che l'art. 37, comma 6, prevede che il contributo debba essere funzionale «all'esercizio delle competenze di cui al comma 2 e alle attività di cui al comma 3, nonché all'esercizio delle altre competenze e alle altre attività attribuite dalla legge» e che i bilanci dell'Autorità evidenzerebbero

un avanzo crescente di anno in anno generato da una sovrastima del fabbisogno effettivo che al 2020 avrebbe raggiunto l'importo di 27 milioni di euro rendicontati.

La censura è infondata.

In merito alla questione relativa all'utilizzo degli avanzi di gestione – questione al confine con valutazioni politiche come già ricordato per la strutturazione dei costi - la Sezione si è già pronunciata su analoga censura definendo un contenzioso promosso da altri operatori di settore avverso la medesima delibera n. 225/2020.

In detta sede veniva precisato che *«la formazione d'avanzo di amministrazione costituisce, come correttamente precisato dai giudici di prime cure, un fenomeno fisiologico derivante da una prudente e corretta gestione dei flussi di cassa, necessaria soprattutto per limitare l'impatto sull'amministrazione di eventuali minori flussi di risorse finanziarie in entrata provocati dal mancato versamento del contributo o da eventuali maggiori spese non previste ( cfr. la relazione illustrativa al bilancio di previsione 2020 indicata in atti e reperibile nel sito). Pertanto , diversamente da quanto dedotto nel motivo d'appello in esame, non è contabilmente corretto prevedere liberamente l'utilizzo dell'avanzo non vincolato in fase ordinaria di predisposizione del bilancio di previsione, dovendosi fare conseguentemente ricorso alle sole entrate ordinarie – nel caso di specie l'ammontare complessivo dei contributo – e solo all'esito dell'approvazione del rendiconto – ordinariamente approvato entro il mese di aprile dell'anno successivo – applicare, se del caso, la quota parte di avanzo disponibile soltanto in sede di assestamento»* (Cons. Stato, Sez. VI, 24 marzo 2023, n. 3068).

Pronunciandosi in merito alla contribuzione riferita all'anno 2019, la Sezione ha ulteriormente precisato che *«la formazione d'avanzo di amministrazione costituisce, come correttamente precisato dai giudici di prime cure, un fenomeno fisiologico derivante da una prudente e corretta gestione dei flussi di cassa, necessaria soprattutto per limitare l'impatto sull'amministrazione di eventuali minori flussi di risorse finanziarie in entrata provocati dal mancato versamento del contributo o da eventuali maggiori spese non previste ( cfr. la relazione illustrativa al bilancio di previsione 2020 indicata in atti e reperibile nel sito). Pertanto , diversamente da quanto dedotto nel motivo d'appello in esame, non è contabilmente corretto prevedere liberamente l'utilizzo dell'avanzo non vincolato in fase ordinaria di predisposizione del bilancio di previsione, dovendosi fare conseguentemente ricorso alle sole entrate ordinarie – nel caso di specie l'ammontare complessivo dei contributo – e solo all'esito dell'approvazione del rendiconto – ordinariamente approvato entro il mese di aprile dell'anno successivo – applicare, se del caso, la quota parte di avanzo disponibile soltanto in sede di assestamento»* (Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2023 n.10690

In tema di contribuzione riferita all'annualità 2020, affrontando le medesime questioni la Sezione ha avuto infine modo di affermare che *«da un lato, che la scelta dell'aliquota da applicare (con il suo evidente riflesso in termini di entrate per l'Autorità) non debba necessariamente seguire una logica di mera copertura del fabbisogno storico ma che possa essere assunta anche nell'ottica del reperimento di nuove e maggiori risorse in vista dell'ampliamento delle aree di intervento e del potenziamento dei mezzi a disposizione dell'amministrazione. In questo senso sembra deporre anche l'insegnamento impartito dalla Corte costituzionale nella più volte richiamata sentenza n. 69 del 2017 ove si è avuto modo di chiarire, con formula ancora una volta assai ampia, che "l'entità del prelievo è correlata alle esigenze operative dell'ART e corrisponde al fabbisogno complessivo della medesima. Dall'altro lato, l'esistenza di un eventuale avanzo di gestione non può considerarsi automaticamente ostativa rispetto all'imposizione e, se del caso, la modulazione in aumento del contributo. Sono, del resto, gli stessi principi di corretta gestione contabile a suggerire una gestione cauta ed oculata delle finanze e non può certo pretendersi che il funzionamento dell'ente venga*

*finanziato unicamente o in misura prevalente a mezzo delle risorse residue degli esercizi precedenti. E, infatti, se dal punto di vista giuscontabilistico l'avanzo di amministrazione può in astratto essere utilizzato dall'Ente pubblico, ciò deve avere luogo secondo il canone della prudenza e, in ogni caso, nei limiti delle ipotesi eccezionali disegnate dall'art. 45 del Decreto del Presidente della Repubblica del 27 febbraio 2003, n. 97, "Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla L. 20 marzo 1975, n. 70", ai commi 2, 3 e 4 (disciplina generale alla luce della quale va letto anche il dettato dell'art. 8 del Regolamento interno dell'A.R.T. recante "Disciplina contabile dell'Autorità di regolazione dei trasporti" del 13 settembre 2018 richiamato dall'appellante)» (Cons. Stato, Sez. VI, 14 marzo 2023, n. 2646).*

Con il settimo motivo l'appellante censura la sentenza nella parte in cui ritiene che dopo la riforma del 2018 e il conseguente ampliamento della platea delle imprese tenute alla contribuzione, ciò che rileva ai fini dell'imposizione della contribuzione sia il solo avvio «nel mercato di riferimento de "l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge", senza più alcun rilievo della posizione di soggetti regolati o di beneficiari» pervenendo alla conclusione che «secondo l'indirizzo interpretativo da ultimo inaugurato dal giudice di appello [sentenze del 4 e 5 gennaio 2021, ndr], gli operatori della logistica e del trasporto, complessivamente intesi, sono assoggettati al pagamento del contributo».

Ribadito che non svolgerebbe attività di logistica, l'appellante afferma che i soli gestori delle infrastrutture sarebbero destinatari diretti della regolazione mentre «le imprese di trasporto sono beneficiarie dell'attività regolatoria» (pag. 54 dell'appello): circostanza che le escluderebbe dall'imposizione.

Anche aderendo alla tesi fatta propria dalla giurisprudenza della necessaria partecipazione alla contribuzione resterebbe dubbia la misura della stessa, ovvero se debba essere quantificata nella medesima misura o debba essere graduata in relazione al carico regolatorio in coerenza con la norma novellata ove dispone che sia «versato dagli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge».

Ne deriverebbe una violazione dell'art. 3 Cost. che vieta la parità di trattamento in presenza di situazioni strutturalmente diverse.

Il motivo è infondato.

La Sezione ha già affrontato e definito la questione con le già citate sentenze del 4 e 5 gennaio 2021. In particolare, con specifico riferimento agli «Autotrasportatori e operatori della logistica» (richiamato quanto già esposto in sede di scrutinio del primo motivo di appello) è stato dalla Sezione affermato che «in merito alla riconduzione delle imprese del settore nel contesto degli ambiti regolati, va rammentato come l'articolo 37, comma 2, lett. a), del d.l. n. 201 del 2011 attribuisca a ART la competenza "a garantire, secondo metodologie che incentivano la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti". Vi è quindi una espressa indicazione normativa sulla necessità di garantire, tramite la regolazione, l'evocata mobilità delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti, che giustifica l'inclusione, per quando qui rilevante, delle imprese del settore nell'ambito dei soggetti beneficiari della regolazione.



*In merito agli operatori della logistica va poi aggiunto l'art. 37 del d.lgs. n. 112 del 2015, "Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico", ha ulteriormente attribuito a ART le funzioni di regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio agli impianti di servizio di cui all'articolo 13, comma 2, del medesimo decreto, ossia "scali merci, scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra; aree, impipienti ed edifici destinati a alla sosta al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci; infrastrutture portuali, marittime e di navigazione interna collegate ai servizi ferroviari". Altre competenze riguardanti le dette imprese sono ricavabili dal Reg (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete Transeuropea dei trasporti, in materia di strategia comunitaria per le reti Transeuropee dei trasporti (Reti TEN-T) che impone una azione regolatoria sull'accesso ai terminali merci presenti all'interno di porti (interni e marittimi) e aeroporti, prescrivendo che sia consentito a tutti gli utenti/operatori in modo non discriminatorio e con l'applicazione di tariffe trasparenti. In relazione poi all'effettivo esercizio dei poteri regolatori di ART nel settore va notato come la catena logistica si articola in più segmenti funzionali e quindi gli obiettivi di ottimizzazione possono diversificarsi in funzione dei flussi operativi. Nell'ottica del trasporto e dei vari snodi che questo impone, è fondamentale l'intervento sulle modalità di collegamento dei nodi portuali con la rete stradale adeguatamente dimensionata, sulla corretta allocazione degli spazi, sulla gestione delle banchine portuali, ecc.. Insomma, in un settore che si caratterizza per l'intermodalità, la necessità regolatoria emerge quando questa consente ai clienti del processo logistico un'offerta integrata ed ottimizzata di servizi.*

*Ciò premesso, sono molteplici le delibere di ART che hanno appunto inciso nella regolazione degli aspetti rilevanti della catena logistica e del trasporto intermodale. Ad esempio, in materia di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, agli scali merci e di smistamento ed ai servizi ferroviari, si può guardare alla delibera n. 70 del 31 ottobre 2014 e, in particolare, la misura n. 11 che ha disciplinato i servizi di manovra. È parimenti rilevante la delibera n. 18/2017 "Misure di regolazione volte a garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria", in tema di disciplina dei servizi di movimentazione del materiale rotabile tra i binari di stazione e gli impianti di movimentazione. Senza quindi proseguire oltre, appare provato come la concreta attività di regolazione sia stata avviata anche antecedentemente alla riforma di cui al d.l. 109 del 2018, momento dal quale il contributo è diventato concretamente esigibile dalle imprese di categoria.*

*Per quanto attiene poi l'attività di trasporto di merci su strada, rientra anch'essa tra i servizi regolati, come risulta dall'articolo 37, comma 2, lettera a), del d.l. n. 201/2011, che attribuisce a ART il compito di garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle "infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali" anche in "relazione alla mobilità [...] delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti". Inoltre, va evidenziata la disciplina dell'articolo 24, comma 5-bis, del Codice della strada che dispone che "Per esigenze di sicurezza della circolazione stradale connesse alla congruenza del progetto autostradale, le pertinenze di servizio relative alle strade di tipo A) sono previste, secondo le modalità fissate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, [...] dai progetti dell'ente proprietario ovvero, se individuato, del concessionario e approvate dal concedente, nel rispetto delle disposizioni in materia di affidamento dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti e delle attività commerciali e 20 ristorative nelle aree di servizio autostradali di cui al comma 5-ter dell'articolo 11 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, e successive modificazioni, e d'intesa con le regioni, esclusivamente per i profili di competenza regionale".*

*Assodata quindi la spettanza ad ART di regolare attività riguardanti il settore del trasporto su strada, si può anche qui rilevare l'effettivo inizio della regolazione negli stessi termini illustrati per la logistica integrata, in*

*quanto i servizi di trasporto di merci regolati sono principalmente quelli connotati da servizi logistici integrati, cioè i servizi di autotrasporto merci integrati con porti, stazioni ferroviarie, aeroporti e nodi di scambio intermodale (interporti). Infatti, l'attività di trasporto si va a connettere con le infrastrutture viarie e logistiche che consentono il carico, lo scarico, il trasbordo, etc., delle merci, in modo che il trasporto possa continuare anche attraverso modalità differenziate» (Cons. Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2021, n. 132, punto 5.3).*

Per quanto precede l'appello deve essere respinto con condanna dell'appellante al pagamento delle spese di lite nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese di giudizio che liquida in € 5.000,00.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

Marco Poppi, Consigliere, Estensore

Giovanni Pascuzzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Marco Poppi**

**IL PRESIDENTE**

**Giancarlo Montedoro**

**IL SEGRETARIO**