



**confetra**

Confederazione Generale Italiana  
dei Trasporti e della Logistica

## **CONTRIBUTO ART 2025**

Osservazioni Confetra sulla consultazione  
concernente la determinazione del  
contributo per il funzionamento dell'ART

8 novembre 2024

È doveroso fare una premessa nonostante l'ART, nella introduzione dell'allegato A alla Delibera 137/2024 di consultazione per la determinazione del contributo per il funzionamento per l'anno 2025, si premuri di sottolineare che *“per esigenze di economia procedimentale, non verranno presi in considerazione interventi od osservazioni non pertinenti rispetto agli specifici quesiti qui formulati. Parimenti, non troveranno eco eventuali considerazioni rese obsolete dal consolidato quadro giurisprudenziale”*.

Tale affermazione non può essere condivisa e ci spiace per l'ART che, tuttavia, dovrà leggere queste nostre considerazioni, poiché non può certo censurare le osservazioni che ogni soggetto ritiene doveroso esprimere.

L'ART ha nel tempo allargato la platea dei soggetti tenuti al versamento contributivo nei suoi confronti, in forza di una serie di pronunce del TAR e del Consiglio di Stato che non sono certo qualificabili come fonti normative. Infatti, le sentenze rese dal Consiglio di Stato e/o dal TAR citate dall'ART si limitano a risolvere singole e specifiche questioni giuridiche, le cui decisioni fanno stato tra le parti. Esse, pertanto, non possono certamente essere ritenute, come invece fa ART, fonti di diritto positivo.

Di conseguenza, la scrivente Confederazione, anche per l'anno 2025, si vede costretta a confermare le proprie precedenti considerazioni circa le attività elencate dall'Autorità per individuare i soggetti tenuti al versamento del contributo. Si osserva che l'orientamento del Consiglio di Stato, che ha riconosciuto nella innovata definizione dei soggetti tenuti al versamento del contributo una cesura rispetto alla precedente normativa (DL n. 109/2018 convertito nella L. n. 130/2018), non fa venir meno il principio generale per cui devono essere incisi solo quegli operatori che, nello svolgimento della propria attività, siano interessati dalla regolazione dell'Autorità. Infatti, occorre verificare che i soggetti chiamati al pagamento del contributo siano quelli per i quali l'Autorità abbia *“concretamente avviato l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge nel mercato in cui essi operano”*. Inoltre, giova ricordare che la richiesta contributiva risulta incompatibile con il diritto dell'UE (art. 56 TFUE) e con il principio di proporzionalità, che stabilisce che l'attività regolatoria, compresa la richiesta del contributo, deve essere svolta in modo proporzionato ed obiettivo. Di conseguenza, i costi dell'Autorità non possono essere posti a carico di soggetti che non svolgono attività sottoposte a regolazione. Non risulta che l'Autorità abbia emesso atti o svolto competenze che giustifichino l'ampliamento previsto della platea dei soggetti incisi, includendo anche *“gli operatori della logistica”, i “servizi di agenzia/raccomandazione marittima”, i “servizi di spedizione, con esclusione di quelli afferenti al trasporto merci su strada” e i “servizi ancillari al trasporto nonché alla logistica”*. Riguardo agli operatori della logistica, si ribadisce anche nella presente consultazione che gli stessi non sono destinatari né beneficiari diretti degli atti dell'Autorità. Trattasi infatti di operatori privati che svolgono l'attività in aree private. Aggiungasi che parimenti non risulta giustificata

l'estensione, a partire dall'esercizio 2024 con Delibera n. 194/2023, dell'assoggettamento a contribuzione della categoria di cui alla lettera m) della presente delibera riferita ai *“servizi di spedizione, con esclusione di quelli afferenti al trasporto merci su strada”* e alla lettera n) *“servizi ancillari al trasporto nonché alla logistica”*. Per le imprese di questo settore, infatti, non risultano ad oggi atti dell'Autorità che abbiano avuto influenza sulla modalità di svolgimento dell'attività, né come soggetti regolati né come soggetti beneficiari della regolazione. Inoltre, alla luce sia della normativa nazionale, sia dell'orientamento della Corte di Giustizia dell'UE, per il settore delle spedizioni vige il principio del libero mercato con conseguente inapplicabilità di vincoli regolatori e controllo da parte di terzi soggetti. Infine, tali soggetti non rientrano nei servizi di pubblica utilità, essendo prestati nel libero mercato.

A tal proposito evidenziamo che Confetra e altre Associazioni del settore hanno provveduto ad impugnare tale delibera dinanzi al TAR Piemonte (ric. n. 284/2024) per chiederne l'annullamento; in particolare, l'impugnativa riguarda l'inserimento tra i soggetti passivi ART delle due nuove categorie individuate dall'Autorità e, precisamente quelle indicate con le lettere 'm' (*“servizi di spedizione, con esclusione di quelli afferenti al trasporto merci su strada”*) e 'n' (*“servizi ancillari al trasporto nonché alla logistica”*) dell'art. 1 della delibera n. 194/2023.

Appare, altresì, evidente che, in presenza di una novità legislativa, qual è quella disposta dall'art. 20 del DL 10 agosto 2023 n. 104, che ha escluso il *“settore dell'autotrasporto merci”* senza aggiungere alcun altro settore, la pretesa dell'ART di inserire arbitrariamente in sostituzione del settore dell'autotrasporto merci il settore delle spedizioni e dei servizi ancillari è del tutto illegittima. Si segnala ulteriormente che in sede di conversione del DL n. 104/2023 il Governo ha accolto un ordine del giorno con cui si impegna a valutare l'opportunità di estendere l'esclusione dalla competenza dell'ART anche alle altre attività di trasporto e logistica delle merci, attività accessorie e ad esse connesse, operando anche per esse la soppressione del connesso obbligo contributivo dell'ART, come già previsto per l'autotrasporto dall'art. 20 dello stesso decreto. Infatti, l'ordine del giorno viene incontro alla richiesta avanzata dalla scrivente Confederazione e, in particolare, l'ordine del giorno ribadisce che le predette attività sono tutte già ampiamente regolate dal MIT e da altre Amministrazioni competenti, sia nel recepire e attuare discipline adottate dall'UE, sia nel determinare condizioni giuridiche, economiche, tecniche e organizzative degli operatori, sia nel monitorare, controllare e sanzionare la regolarità di svolgimento delle attività medesime; ed è infatti proprio sulla base di questa motivazione che l'articolo 20 del DL 104/2023 ha introdotto l'esclusione dalle competenze regolatorie dell'ART dell'autotrasporto merci e, quindi, la soppressione del relativo obbligo contributivo. Anche le attività di logistica, di spedizione e le attività ancillari risultano tutte già ampiamente regolate dalle Amministrazioni competenti e svolte in un regime di libero mercato.

## Quesito n. 1

**Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri sopra indicati per l'individuazione del fatturato rilevante.**

Premesso che secondo la scrivente Confederazione il fatturato non è un dato significativo della capacità contributiva, si ritiene che volendo partire da quel dato occorrerebbe individuare specificamente la base imponibile riconducibile a quella parte dell'attività che risente della regolazione dell'Autorità. A tal fine, per non appesantire oltremodo le imprese, occorrerebbe ammettere una stima su cui calcolare il contributo dell'Autorità in misura percentuale. Riguardo alle esenzioni proposte nella delibera, esse risultano insufficienti a rappresentare tutte le casistiche di esenzione dal contributo. In particolare, va prevista una esenzione generale per le voci classificate nei "ricavi diversi", ad eccezione di quelle direttamente connesse con l'attività propria dell'impresa. Inoltre, devono essere esclusi dalla contribuzione i ristori e le somme di cui le imprese beneficiano a titolo di risarcimento per danni subiti, non solo quelli riferibili al patrimonio aziendale. Per le imprese corrieristiche è inoltre estremamente complesso distinguere le attività assoggettate alla regolazione di AGCOM e quelle assoggettate alla regolazione di ART, non essendo distinguibili a livello di imputazione di costi e ricavi. Certamente, tra i ricavi da esentare vanno ricompresi tutti i riaddebiti per spese effettuate in nome e per conto, quali ad esempio le spese per operazioni doganali. Inoltre, nell'ambito dei trasporti internazionali, andrebbe assoggettata al contributo solo la parte relativa alla tratta nazionale. Si chiede, pertanto, anche un abbassamento dell'aliquota del contributo, posto che dal 2019 l'Autorità ha ampliato l'elenco dei soggetti passivi tenuti al versamento del contributo, con conseguente incremento delle proprie entrate finanziarie. Come è noto, la Corte di Giustizia, subordina la legittimità del contributo di funzionamento al fatto che gli incassi non superino i costi di gestione dell'Autorità.

A questo proposito, Confetra ha svolto una attenta analisi dei bilanci e delle contribuzioni richieste da ART, da cui emergono diverse criticità. Si osserva che l'ART registra sistematicamente avanzi di gestione cospicui (ben oltre qualsiasi previsione prudenziale) e crescenti di anno in anno. Appare evidente che, da un lato, una parte rilevante della contribuzione richiesta va ad alimentare questi ingiustificati avanzi, e, dall'altro, che essi potrebbero essere utilizzati almeno per una significativa riduzione del carico contributivo, senza costi a carico della finanza pubblica. Dal complesso delle considerazioni svolte, risulta, altresì, che le Amministrazioni preposte alla verifica annuale della congruità della contribuzione richiesta da ART non sembrano svolgere un'analisi più approfondita su possibili criticità, né che tale procedimento di controllo sia aperto alla partecipazione delle imprese contribuenti, secondo un sano principio di *accountability* che dovrebbe coinvolgere non solo le modalità di determinazione del contributo, ma anche l'impiego del loro ammontare complessivo, rispetto al quale, andrebbero considerati elementi di valutazione ed analisi più dettagliati e circostanziati.

Aggiungasi che, con riferimento ai soggetti operanti nel cargo ferroviario, come osservato dalla nostra aderente FERCARGO, andrebbero esclusi dal fatturato rilevante tutti i contributi in conto esercizio di natura pubblica (ad esempio, misure quali la c.d. “norma merci” e il “ferrobonus”), non ritenendo tali poste riconducibili all’attività regolatoria di ART e, in generale, non correlate ai ricavi caratteristici dell’attività dell’impresa. Infatti, tali contribuzioni vengono erogate non solo per finalità incentivanti, ma anche compensative, per tentare di riequilibrare lo *shift* modale delle merci a favore del settore ferroviario. Inoltre, si tratta di misure normate a livello europeo, su cui l’ART non è chiamata ad intervenire sotto alcun profilo, essendo individuato da tali misure uno specifico “soggetto gestore” incaricato delle attività di istruttoria, gestione operativa e monitoraggio della misura di incentivazione, per cui – per altro – la stessa normativa prevede che le attività svolte da tale soggetto siano a carico dei beneficiari.

## **Quesito n. 2**

**Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri sopra indicati posti a presidio del principio generale di evitare le duplicazioni di contribuzione.**

Tra i principi a fondamento della contribuzione vi è il *divieto di doppia imposizione*, sancito sia dalle norme nazionali sia dalle norme europee in materia di mercato interno e concorrenza.

La formulazione della regola generale, che l’ART ha introdotto a far data dal 2022 sui subaffidamenti (prima sub-vezioni), si ritiene priva di fondamento giuridico. Infatti, tale disposizione consente ai sub-fornitori di escludere i ricavi derivanti da tali prestazioni e di far versare il contributo da chi abbia stipulato i contratti di servizi di trasporto con l’utenza finale. Tale norma è diametralmente opposta con quanto stabilito nella Delibera relativa al contributo 2021, che viceversa espressamente recitava “*Dal totale dei ricavi sono esclusi: ... (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*” (Delibera n. 225/2020 art. 2 c. 5).

La legge prevede che il contributo debba essere determinato “*con la previsione di soglie che tengano conto della dimensione del fatturato*”; l’Autorità, nel momento in cui stabilisce regole per applicare il contributo sui collettori dei servizi anziché sulle singole imprese che svolgono materialmente quei servizi, sta di fatto eludendo la suddetta regola, perché le singole imprese normalmente non raggiungerebbero la soglia di esenzione, mentre se i fatturati di quelle singole imprese vengono considerati globalmente in capo ai primi committenti vanno sopra soglia.

Quanto previsto dall’ART per i subaffidamenti e consorzi appare incompatibile anche con il diritto dell’UE, e segnatamente con l’art. 56 TFUE, laddove prevede che il

prelievo contributivo a carico delle imprese deve essere proporzionato, obiettivo e trasparente, così come stabilito dalla Corte di Giustizia a partire dalla sentenza C-2013/495.

Inoltre ART, per evitare la doppia imposizione, prevede nel documento di consultazione di escludere dal totale dei ricavi la voce *“i ricavi derivanti dall’attività di locazione e di noleggio di mezzi di trasporto, previa comunicazione, rispettivamente, degli estremi del locatario o del soggetto che li prenda a nolo e a patto che il contributo venga corrisposto da questi ultimi”*. Tale previsione appare troppo onerosa proceduralmente nell’adempimento della *“previa comunicazione, rispettivamente, degli estremi del locatario e del noleggiatore”*.

Con riferimento poi ai soggetti operanti nel settore del trasporto ferroviario merci, proprio per la varietà della platea di soggetti tenuti al versamento, si ritiene vi siano concrete situazioni che rischino di portare ad una duplicazione di contributo a carico di diversi soggetti per la medesima quota di ricavo. Sul punto si richiamano *in toto* le osservazioni formulate dalla aderente Fercargo nell’ambito della precedente Consultazione.

### **Quesito n. 3**

**Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla conferma o meno della soglia di esenzione individuata dall’Autorità.**

Si ritiene che la soglia di esenzione, per tutte le ragioni sin qui svolte, non debba essere ridotta. Si chiede altresì che, al fine di abbassare il carico contributivo in capo alle imprese, andrebbe ridotta l’aliquota contributiva. Infatti, il contributo deve essere commisurato al solo fabbisogno per le spese di funzionamento derivanti dall’attività regolatoria. Nel corso degli anni il contributo versato dalle imprese è stato nettamente superiore rispetto alle spese sostenute da codesta Autorità, anche perché nel corso degli anni sono aumentati i soggetti passivi tenuti al versamento del contributo. Dall’analisi dei bilanci pubblicati risulta un cospicuo avanzo di gestione. Pertanto, si conferma l’illegittimità di ogni richiesta di pagamento nel rispetto del diritto comunitario, come già esposto al precedente punto n. 1, e si chiede un abbassamento dell’aliquota contributiva.

### **Quesito n. 4**

**Si chiedono osservazioni motivate in relazione ai criteri di identificazione del fatturato dei soggetti operanti nel trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci.**

n/a

### **Quesito n. 5**

**Si chiedono osservazioni motivate sul criterio di individuazione del fatturato rilevante specificamente riferito al settore del trasporto ferroviario merci.**

Si concorda con le osservazioni espresse dall'associata Fercargo nell'ambito della precedente Consultazione e che qui interamente si riportano.

“Il quesito in oggetto l'Autorità lo riconduce alla considerazione che *“Relativamente agli operatori economici impegnati nell'erogazione di servizi di trasporto ferroviario merci, si intende ribadire la precisazione secondo cui gli operatori di manovra, i trazionisti e i carristi sono tenuti alla corresponsione del contributo per le parti di rispettiva competenza”*. A tale proposito si osserva che la contribuzione a carico di tutti i soggetti della filiera specifica al trasporto ferroviario di merci (trazione, manovra e fornitori di mezzi), comporta un considerevole onere che, sebbene fosse ripartito, resta ugualmente non economicamente sostenibile e quindi non andrebbe previsto, al fine di non gravare su un settore già svantaggiato per la sua consolidata marginalità rispetto alle altre concorrenti modalità di trasporto. Inoltre, esiste la concorrenza dominante, per non dire totalitaria, del trasporto merci su strada che, essendo destinatario dell'esenzione perpetua dal contributo stante la norma a tale scopo adottata, rende ancora meno economicamente sostenibile e gravemente distorsiva la contribuzione mantenuta invece a carico delle imprese della filiera ferroviaria.

In ogni caso, qualora soggetta a contribuzione, la singola impresa del settore ferroviario dovrebbe essere posta nella condizione di limitarla ai ricavi di sua produzione, con conseguente scomputo dei ricavi che costituiscono invece ribaltamento al cliente dei costi di trazione, manovra e utilizzo di carri altrui che sono stati sostenuti a fronte della prestazione resa”.

### **Quesito n. 6**

**Si chiedono osservazioni motivate sul criterio di individuazione del fatturato rilevante per i soggetti eroganti servizi di spedizione.**

Sul punto si richiamano in toto le osservazioni formulate dalla aderente Fedespediti nell'ambito della presente Consultazione.

### **Quesito n. 7**

**Si chiedono osservazioni motivate in relazione all'assolvimento degli obblighi dichiarativi.**

Nel confermare che gli operatori non devono essere oberati ulteriormente rispetto alla dichiarazione, si è contrari alla previsione degli ulteriori prospetti per dettagliare le esclusioni dal fatturato. Infatti, non si condivide la previsione di un'attestazione

sottoscritta dal revisore legale e/o dalla società di revisione legale e/o dal collegio sindacale, se le esclusioni superano la soglia del 20% del fatturato e l'operatore economico, a prescindere dagli scomputi, abbia un fatturato pari o superiore a € 10.000.000. Si tratta di un onere non previsto normativamente e che genera ulteriori aggravii di costo per le imprese. Anche la procedura della dichiarazione nonché il calcolo della contribuzione si presentano assai articolati e complessi e non sempre di facile comprensione, con la conseguenza che le procedure (comprese quelle telematiche del portale ART) andrebbero semplificate.





Si trasmette in allegato il “Documento di consultazione concernente la determinazione del contributo per il funzionamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti per l’anno 2025.”

Cordiali saluti  
La Segreteria



**Confederazione Generale Italiana  
dei Trasporti e della Logistica**

Via Panama 62 - 00198 Roma  
tel. 06 8559151 – 3337909556

fax 06 8415576

[confetra@confetra.com](mailto:confetra@confetra.com)

[www.confetra.com](http://www.confetra.com)

*Nota di riservatezza: Il presente messaggio, corredato dei relativi allegati, contiene informazioni da considerarsi strettamente riservate, ed è destinato esclusivamente al destinatario sopra indicato, il quale è l'unico autorizzato ad usarlo, copiarlo e, sotto la propria responsabilità, diffonderlo. Chiunque ricevesse questo messaggio per errore o comunque lo leggesse senza esserne legittimato è avvertito che trattenerlo, copiarlo, divulgarlo, distribuirlo a persone diverse dal destinatario è severamente proibito, ed è pregato di rinviarlo immediatamente al mittente distruggendone l'originale. Grazie.*

*Confidentiality Notice : This message, together with its annexes, contains information to be deemed strictly confidential and is destined only to the addressee(s) identified above who only may use, copy and, under his/their responsibility, further disseminate it. If anyone receives this message by mistake or reads it without entitlement is forewarned that keeping, copying, disseminating or distributing this message to persons other than the addressee(s) is strictly forbidden and is asked to transmit it immediately to the sender and to erase the original message received. Thank you.*