



Osservazioni di Trenitalia S.p.A.

al

Documento di consultazione per la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2016

(Delibera ART n. 73/2015)

Piazza della Croce Rossa, 1 - 00161 Roma

Trenitalia S.p.A. - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane
Società con socio unico soggetto alla direzione e coordinamento
di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.

Sede legale: Piazza della Croce Rossa, 1 - 00161 Roma
Cap. Soc. Euro 1.654.464.000,00
Iscritta al Registro delle Imprese di Roma –
Cod. Fisc. e P. Iva 05403151003 – R.E.A. 0883047





Considerazioni preliminari

Preliminarmente, Trenitalia S.p.A. (“Trenitalia”) auspica che, all’esito della consultazione, vengano definite, in modo chiaro e per una durata ragionevole, le modalità di calcolo ed i relativi importi dell’onere contributivo, così da conoscere preventivamente, in tempo utile rispetto alle scadenze fissate per i pagamenti annuali, gli importi dovuti. Si suggerisce, pertanto, che il documento adottato definisca un quadro certo e stabile, per un periodo di almeno tre anni, così da soddisfare le esigenze di programmazione dell’impresa, considerata, tra l’altro, l’entità significativa degli importi dovuti.



1) Individuazione delle imprese operanti nel settore dei trasporti o altri soggetti tenuti al versamento contributivo.

Si ritiene che siano tenuti al contributo in favore dell'Autorità tutti i soggetti indicati dal decreto istitutivo (“*gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati*”), nonché i soggetti che svolgono le attività rispetto alle quali la legge affida competenze e poteri all'Autorità.

A tal fine si elencano di seguito le attività di competenza dell'Autorità che consentono di individuare i soggetti tenuti al versamento contributivo:

- a) gestione di infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali e autostradali);
- b) servizi di trasporto passeggeri e/o merci, nazionale, regionale e locale, connotati da oneri di servizio pubblico, con ogni modalità effettuato;
- c) servizio taxi;
- d) servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e/o merci;
- e) servizi di trasporto aereo di passeggeri e/o merci;
- f) servizi di trasporto di passeggeri e/o merci via mare e per altre vie navigabili;
- g) servizi di trasporto di passeggeri e/o merci su strada;
- h) servizi accessori alla gestione di infrastrutture di trasporto;
- i) servizi accessori al trasporto ferroviario, su strada, aereo, via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci;
- j) gestione di centri di movimentazioni merci (interporti);
- k) servizi logistici e accessori ai settori dei trasporti;
- l) servizi di movimentazione merci relativo al trasporto ferroviario, su strada, via mare e per altre vie navigabili.

Quesito n. 1: Si chiedono osservazioni motivate in ordine all'elenco delle attività individuate dall'Autorità al fine di individuare i soggetti tenuti al versamento contributivo.

Con riferimento all'individuazione dei soggetti tenuti al versamento del contributo, occorre evidenziare come l'art. 37, comma 6, del D. L. 201/2011 (convertito in legge 214/2011, istituiva dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti) preveda espressamente che il contributo sia dovuto dai “*gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati*”, per le specifiche attività di competenza dell'Autorità individuate nella legge istitutiva (di cui al comma 3 del medesimo articolo). Inoltre, il documento di consultazione qualifica come obbligati al pagamento del contributo i soggetti che svolgono attività rispetto alle quali la legge affida competenze e poteri all'Autorità.



Tra le attività di competenza dell’Autorità vengono ricompresi - tra l’altro - oltre ai servizi di trasporto passeggeri e/o merci, nazionale, regionale e locale connotati da oneri di servizio pubblico anche: **(d)** “servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e/o merci”, **(i)** “servizi accessori al trasporto ferroviario, su strada, aereo, via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci”, **(j)** “gestione di centri di movimentazioni merci”, **(k)** “servizi logistici e accessori ai settori dei trasporti” e **(l)** “servizi di movimentazione merci relativo al trasporto ferroviario, su strada, via mare e per altre vie navigabili”.

Le categorie di operatori di cui ai punti **(i)** **(k)** **(l)** sono definite genericamente, mentre dovrebbero essere più chiaramente identificati i soggetti interessati, tenuto conto, tra l’altro, dell’applicazione al settore della logistica di parametri diversi per la determinazione del contributo.

Dal novero dei soggetti gravati dall’obbligo contributivo dovrebbero essere escluse le imprese che sono attive in mercati liberalizzati relativamente ai segmenti gestiti in regime di concorrenza, operando quindi una distinzione tra servizi regolamentati e servizi non oggetto di regolazione da parte dell’Autorità. Tale profilo emerge con ulteriore evidenza ai fini del computo del fatturato di riferimento come definito nella misura 2.



2) Misura del contributo

Si osserva preliminarmente che il contributo costituisce per legge l'unica fonte di entrata dell'Autorità per far fronte ai suoi oneri di funzionamento e che l'Autorità ha improntato la propria azione al contenimento delle spese anche in attuazione delle misure legislative a riguardo (c.d. *spending review*).

La stima puntuale del fabbisogno per le spese di funzionamento dell'Autorità sarà indicata nel bilancio di previsione per l'anno 2016, corredato dal parere favorevole del Collegio dei Revisori. A seguito di tale approvazione, l'Autorità potrà provvedere a determinare la misura dell'aliquota del contributo, contenendola nei limiti massimi previsti dalla legge (pari all'uno per mille del fatturato). In ogni caso, si evidenzia che per l'anno 2016, tenuto conto dell'importo dei contributi riscossi per gli anni 2014 e 2015 e da una preliminare stima di fabbisogno, è previsto un incremento dei costi di gestione dell'Autorità dovuto alla necessità di concludere le nuove procedure concorsuali per il completamento dell'organico, allo stato notevolmente inferiore rispetto a quanto previsto dalla legge (art. 37, comma 6, lett. b-bis del decreto istitutivo dell'Autorità).

Al riguardo si propone:

- di intendere il fatturato come l'importo risultante dal conto economico alla voce A1 (ricavi delle vendite e delle prestazioni) sommato alla voce A5 (altri ricavi e proventi) o voci corrispondenti per i bilanci redatti secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS;
- di consentire lo scomputo dal fatturato rilevante: a) dei ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell'Autorità; b) dei contributi in conto impianti o investimento ricevuti fatti transitare nel conto economico; c) dei ricavi conseguiti per attività svolte interamente all'estero;
- di prevedere, in continuità con quanto disposto per l'anno 2015, un'aliquota diversa e inferiore per i soggetti operanti nei settori dell'autotrasporto e della logistica, in considerazione dell'elevato numero di operatori presenti in tale mercato, che comporta un elevato numero di soggetti tenuti al contributo, e della diversità di esigenza regolatoria in questi settori;
- di prevedere per le imprese che abbiano un fatturato superiore ad € 2.000.000.000 (Euro due miliardi/00), limitatamente alla parte eccedente tale importo, che l'aliquota del contributo sia diminuita al fine di evitare che il contributo si concentri in misura eccessiva nei confronti di poche grandi imprese.

Quesito n. 2: Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri sopra indicati per l'individuazione del fatturato rilevante.

Trenitalia evidenzia la necessità che sia valutata la possibilità di considerare, per le imprese organizzate in gruppo, i ricavi consolidati, al fine di evitare possibili oneri di



“doppia imposizione”, tali da generare effetti distorsivi. Si potrebbe, infatti, verificare che le voci di ricavo delle società appartenenti allo stesso gruppo siano impropriamente utilizzate più volte per il calcolo del contributo dovuto.

Tale impostazione è del resto applicata, seppur con differenti modalità, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che prevede, per il proprio finanziamento, il pagamento di un contributo unico per i gruppi di società (stabilendo, tra l'altro, una soglia massima di contribuzione).

Si ritiene che tale indicazione possa essere recepita almeno a livello di bilancio consolidato di Trenitalia, secondo la struttura delle partecipazioni, così come riportata nel bilancio stesso.

Quanto allo scomputo, dal fatturato rilevante, dei *(a) “ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell’Autorità”*, Trenitalia auspica che venga puntualmente chiarito, all'esito della consultazione, quali attività debbano ritenersi *“non ricadenti nei settori di competenza dell’Autorità”*.

Come noto, è previsto che al finanziamento dell'Autorità si provveda *“mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati”* (art. 37, comma 6 del D. L. 201/2011), introducendo una distinzione tra servizi regolati e servizi non oggetto di regolazione da parte dell'Autorità. Dovrebbero, pertanto, essere esclusi dal computo del fatturato rilevante i ricavi derivanti dallo svolgimento di attività completamente liberalizzate, prestate in mercati il cui assetto deriva dal confronto competitivo tra gli operatori attivi e sui quali non insiste la competenza regolatoria dell'Autorità.

Con specifico riferimento all'autotrasporto, vale osservare come, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti abbia rilevato – in relazione al contributo 2014 e all'inclusione dell'imprese di autotrasporto tra i soggetti obbligati al pagamento – l'estranchezza dell'autotrasporto ai settori oggetto di regolazione, tenuto conto del fatto che il mercato di trasporto merci su strada è completamente liberalizzato.

Analoghe considerazioni non possono non riferirsi anche al trasporto ferroviario di merci – comparto ormai caratterizzato da una fervente concorrenza, sia intramodale che intermodale – che è stato liberalizzato, a livello nazionale, a partire dal 1° gennaio 2001 (legge 388/2000, art. 131). Codesta Autorità, peraltro, ha già dimostrato di tenere in



debita considerazione l'assetto concorrenziale dei mercati individuando un'aliquota diversa ed inferiore per i soggetti operanti nei settori dell'autotrasporto e della logistica. Tale criterio dovrebbe valere, dunque, anche per il mercato del trasporto ferroviario, sia merci che passeggeri, oggetto di una disciplina europea di progressiva liberalizzazione che, a seguito dell'adozione del cd. "terzo pacchetto ferroviario", si può considerare ormai molto avanzata.

Come meglio precisato con riferimento al successivo Quesito n. 3, alla luce della crescente pressione della concorrenza intermodale, inoltre, non appare giustificato un diverso trattamento degli operatori (di trasporto su gomma e su ferro, tra loro concorrenti) basato esclusivamente dalla modalità di trasporto utilizzata.

Le medesime considerazioni valgono per le altre aree del trasporto ferroviario aperte alla concorrenza. Quanto al trasporto di passeggeri di rilevanza nazionale/di media e lunga percorrenza, vale osservare come anche l'accesso all'infrastruttura per la prestazione di tali servizi sia liberamente accessibile; circostanza dimostrata anche in punto di fatto, in ragione della pressione concorrenziale che caratterizza il segmento dei servizi di trasporto ad Alta Velocità (soggetti a regole di mercato, come riconosciuto dalla stessa Autorità nel primo rapporto annuale al Parlamento – pag. 68), segmento che si confronta, tra l'altro, con la concorrenza degli altri modi di trasporto, segnatamente aereo e gomma.

Quesito n. 3: Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla previsione di un'aliquota diversa ed inferiore per i soggetti operanti nei settori dell'autotrasporto e della logistica.

Ove venisse disposta un'aliquota diversa ed inferiore per i soggetti operanti nei settori dell'autotrasporto e della logistica, tale previsione dovrebbe essere estesa anche ai soggetti operanti nel settore del trasporto ferroviario di merci, al fine di garantire parità di trattamento tra gli operatori.

Le imprese ferroviarie merci subirebbero un trattamento di sfavore rispetto a quelle



dell'autotrasporto, in quanto gravate da ulteriori oneri, benché attive su di uno stesso mercato e tra loro in concorrenza¹, generando uno spostamento delle quote modalì a svantaggio del ferro in evidente contraddizione con le crescenti esigenze di tutela e protezione dell'ambiente.

Quesito n. 4: Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla diminuzione dell'aliquota per le imprese con fatturato superiore alla soglia indicata, limitatamente al fatturato eccedente tale soglia.

L'introduzione, per le imprese con un fatturato superiore a 2 miliardi di euro, limitatamente alla parte eccedente tale importo, di un'aliquota regressiva per determinare il contributo non appare idonea a garantire una distribuzione equa e proporzionale della contribuzione tra tutti i soggetti obbligati e tra le diverse modalità di trasporto. La misura non sarebbe conforme ai principi dettati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea², che invocano l'applicazione del contributo in modo proporzionato, obiettivo e trasparente, tenendo in considerazione le condizioni effettive del mercato e la sua evoluzione.

Trenitalia auspica, in funzione di tale obiettivo di equità, la definizione di una soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa (ovvero di ciascun gruppo di imprese, come già in uso presso altre autorità indipendenti – *i.e.* l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), che sia in grado di assicurare il rispetto del principio di proporzionalità della contribuzione tra tutti i soggetti obbligati, affermato, come sopra accennato, dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea. La previsione di detta soglia

¹ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha, infatti, più volte individuato un unico mercato del trasporto di merci per via terrestre, dal momento che le diverse modalità di trasporto, ovvero il trasporto su strada, ferroviario, tradizionale e combinato “sono sostituibili dal punto di vista della domanda laddove presentano simili tempi di percorrenza e livelli di costo” (V. AGCM, 18 gennaio 2006, caso C-7476 – FS Cargo/CEMAT, provv. n. 15118; cfr. anche AGCM, 11 dicembre 2008, caso C-9819 – Deutsche Bahn/NordCargo, provv. n. 19285).

² Il diritto per il finanziamento di una autorità nazionale di regolamentazione deve essere imposto alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente; sentenza del 18 luglio 2013, cause riunite da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12.



Documento di consultazione per la determinazione del contributo per il funzionamento dell'ART per l'anno 2016

massima, peraltro già prevista da altre autorità indipendenti, consentirebbe anche di mantenere una coerenza complessiva del criterio utilizzato, che già individua una soglia minima. Al riguardo, Trenitalia è disponibile a fornire eventuali ulteriori osservazioni rispetto alle modalità di definizione della soglia massima di contribuzione.

Infine, si auspica che le aliquote siano determinate sin da ora e rese note ai soggetti gravati dall'onere del contributo con anticipo rispetto alla data del pagamento, nonché fissate con riferimento ad un ragionevole lasso di tempo (pari ad almeno tre anni), nel corso del quale non posso essere aumentate. Ciò al fine di consentire all'impresa, secondo le proprie esigenze di programmazione, di conoscere preventivamente quali importi dovrà corrispondere nel lasso temporale dei successivi tre anni.



3) Esenzione dal contributo

L'Autorità a partire dal 2015 ha previsto che il versamento del contributo non sia dovuto per importi contributivi pari od inferiori ad € 6.000 (euro seimila/00) - in considerazione di ragioni di economicità delle attività amministrative inerenti all'applicazione del prelievo.

Inoltre, sulla base delle esperienze precedenti, potrebbero essere esentate dalla contribuzione le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative alla data del 31 dicembre 2015. Per le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative a partire dal 1 gennaio 2016, il contributo potrebbe essere dovuto per il periodo che decorre da tale data fino a quella di messa in liquidazione e/o assoggettamento alla procedura concorsuale con finalità liquidativa.

Quesito n. 5: Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai casi di esenzione sopra indicati.

Nessuna osservazione.



4) Soggetti operanti nei settori del trasporto aereo passeggeri e/o merci

Il trasporto aereo è caratterizzato dalla presenza di imprese di diversa nazionalità che realizzano il proprio fatturato attraverso lo svolgimento di attività sul territorio nazionale, europeo ed internazionale. Alla luce di ciò, sorge la necessità di individuare un criterio che consenta di assoggettare a contribuzione il solo fatturato conseguito nel territorio nazionale, anche al fine di evitare una diversità di trattamento tra le imprese italiane e quelle estere non soggette, in quanto tali, alle norme contabili italiane.

Pertanto, si potrebbe, in continuità con quanto disposto per l'anno 2015, considerare - per i soli soggetti operanti nel trasporto aereo di passeggeri e merci (i vettori aerei) - il fatturato pari al volume d'affari IVA, prodotto nell'anno solare precedente e risultante dall'ultima dichiarazione IVA presentata alla data della delibera dell'Autorità di determinazione della misura del contributo, relativamente alle operazioni che, in dipendenza di un unico contratto di trasporto aereo, costituiscono, per il trasporto passeggeri: (i) trasporto nazionale eseguito interamente nel territorio dello Stato ed assoggettato ad aliquota IVA del 10% (Tab. A parte III 127-novies, allegata al d.P.R. 633/72) – aliquota attualmente in vigore; (ii) trasporto internazionale, esclusivamente per la parte territorialmente rilevante in Italia, assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'art. 9, comma 1, n. 1 del d.P.R. 633/72; per il trasporto di merci: (a) trasporto rilevante ai fini IVA nel territorio dello Stato ed assoggettato ad aliquota IVA del 22% - aliquota attualmente in vigore; (b) trasporto internazionale, esclusivamente per la parte territorialmente rilevante in Italia, assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'art. 9, comma 1, n. 2 del d.P.R. 633/72. In tal modo le società operanti nel trasporto aereo, sia aventi sede in Italia che all'estero, avrebbero la possibilità di corrispondere il contributo unicamente sul fatturato prodotto in Italia.

Quesito n. 6: Si chiedono osservazioni motivate in relazione ai criteri di identificazione del fatturato rilevante per i soggetti operanti nel trasporto aereo di passeggeri e/o merci.
Nessuna osservazione.



5) Soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali (Concessionari autostradali)

Considerato che i ricavi dei soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali, con l'entrata in vigore del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, di seguito DL 78/2009, come convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, includono “*un equivalente incremento della tariffa di competenza*” da destinarsi alla manutenzione ordinaria e straordinaria nonché all'adeguamento e al miglioramento delle strade e autostrade in gestione diretta ANAS S.p.A., occorre valutare se escludere detti ricavi dal fatturato rilevante per la determinazione del contributo dovuto dai concessionari autostradali.

Quesito n. 7: Si chiedono osservazioni motivate in relazione all'esclusione dei ricavi sopra indicati dal fatturato rilevante per i soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali.
--

Nessuna osservazione.



6) Soggetti operanti nei settori del trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci

Considerato che il trasporto via mare e per altre vie navigabili è operato da imprese di diverse nazionalità che operano nel settore merci e passeggeri, realizzando il proprio fatturato sul territorio nazionale, europeo ed internazionale, occorre individuare un criterio che consenta di assoggettare a contribuzione il fatturato conseguito nel territorio nazionale.

Per il trasporto passeggeri si potrebbe individuare come rilevante ai fini del contributo la determinazione del rapporto tra il numero totale dei passeggeri trasportati nell'esercizio di riferimento e il numero dei passeggeri imbarcati e/o sbarcati nel territorio italiano durante il medesimo esercizio, sulla base dei dati rilevati dalle Autorità portuali.

Parimenti, per il trasporto delle merci si potrebbe individuare quale rilevante ai fini della determinazione del contributo il rapporto tra la quantità totale delle merci trasportate e la quantità delle merci imbarcate e/o sbarcate nel territorio italiano durante il medesimo esercizio (secondo le unità di misura comunemente utilizzate per il calcolo della diverse tipologie di merce trasportata), sulla base dei dati rilevati dalle Autorità portuali.

Resterebbero esclusi dall'applicazione dei suddetti criteri le attività svolte dalle imprese di cabotaggio per le quali il fatturato rilevante è calcolato con i criteri generali indicati per tutte le imprese di trasporto. Come già sopra evidenziato, sono esclusi dal fatturato rilevante i ricavi conseguiti da attività svolte interamente all'estero.

Quesito n. 8: Si chiedono osservazioni motivate in relazione ai criteri di identificazione del fatturato rilevante (e, ove rilevante, del volume di affari I.V.A.) dei soggetti operanti nel trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci e, se occorre, si chiede di proporre criteri ulteriori che consentano di raggiungere analoghi risultati.

Nessuna osservazione.



7) Dati da comunicare all'Autorità ai fini del versamento del contributo

Secondo il sistema di dichiarazione dei dati già utilizzato dall'Autorità per il finanziamento degli anni precedenti il 2016, i soggetti tenuti al versamento del contributo dichiarano i dati anagrafici ed economici richiesti nel modello telematico all'uopo predisposto e pubblicato sul sito web dell'Autorità, dando contestualmente notizia dell'avvenuto versamento.

Si potrebbe prevedere che, solo nei casi di rideterminazione del fatturato rilevante : (i) scomputo ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell'Autorità; (ii) scomputo contributi in conto impianti e/o investimento ricevuti e fatti transitare nel conto economico; (iii) scomputo ricavi conseguiti per attività svolte interamente all'estero (estero su estero), (iv) soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali, (v) soggetti operanti nel settore del trasporto aereo passeggeri e/o merci, (vi) soggetti operanti nel settore del trasporto via mare e per altre via navigabili di merci e/o passeggeri, ad esclusione del cabotaggio, i dati economici dichiarati dovrebbero essere attestati dal revisore legale dei conti ovvero dalla società di revisione legale o, in mancanza, dal collegio sindacale della società a cui i dati si riferiscono.

Quesito n. 9: Si chiedono osservazioni motivate in relazione alle dichiarazioni da rendere in caso di rideterminazione del fatturato rilevante ai fini del contributo.



Si ritiene opportuno mantenere la richiesta di attestazione del revisore legale dei conti/società di revisione legale/collegio sindacale solo qualora vengano assunti, quale base di calcolo del fatturato rilevante, dati non certificati all'interno del bilancio.

L'ulteriore attestazione richiesta da codesta Autorità in caso di rideterminazione del fatturato rilevante quale base di calcolo del contributo (scomputo di alcune voci riferite ad attività non regolate), oltre a risultare estranea alla prassi delle altre autorità amministrative indipendenti, si configura, per le imprese che godono di un bilancio certificato, come un ulteriore onere (risolvendosi, in taluni casi, in un'attività economicamente più gravosa del risparmio che si intenderebbe ottenere mediante lo scomputo).

Si osserva, infatti, come le voci oggetto di eventuale scomputo, secondo i criteri di codesta Autorità, siano, nel caso di Trenitalia, già chiaramente identificate nel bilancio e, pertanto, certificate dai revisori in sede di approvazione del bilancio stesso. La certificazione dei revisori non può, del resto, riguardare la “qualifica” delle voci di fatturato (*i.e.* se si tratta o meno di ricavi riferiti ad attività regolate e quindi soggette all'onere del contributo), ma unicamente il valore contabile di esse.