



Prot. 641/2015
Roma, 9 ottobre 2015

Autorità di Regolazione dei Trasporti
Via Nizza 230, 10126 Torino
A mezzo posta certificata
PEC: pec@pec.autorita-trasporti.it

OSSERVAZIONI DI ANAV SU

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

La scrivente Associazione che, in seno a Confindustria, rappresenta le imprese private esercenti attività di trasporto passeggeri su autobus nei tre compatti del trasporto pubblico regionale e locale, delle autolinee di lunga percorrenza nazionali ed internazionali e del noleggio autobus con conducente desidera, innanzitutto, manifestare il proprio apprezzamento per la decisione assunta da codesta Autorità di coinvolgere i soggetti interessati nel processo di determinazione del contributo per il proprio funzionamento che verrà richiesto ai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati per l'anno 2016.

Come avuto modo di rappresentare a codesta Autorità in precedenti occasioni ed incontri si ritiene, infatti, estremamente opportuno il coinvolgimento dei soggetti portatori di interesse nel procedimento di determinazione del contributo al fine di individuare soluzioni condivise utili a superare alcune incongruenze e criticità riscontrate nelle modalità di determinazione adottate per il 2014 e per il 2015.

Al suddetto scopo si enucleano in via preliminare quelle che, a parere della scrivente, costituiscono le principali criticità da risolvere, rinviano al corpo del documento le osservazioni puntuali ai quesiti posti dall'Autorità.

A) Criteri omogenei di finanziamento delle Autorità indipendenti

Come evidenziato da codesta Autorità, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lett. c), punto 6) della legge n. 124/2015 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, il Governo è delegato ad individuare, entro il mese di agosto del 2016, criteri omogenei di finanziamento delle Autorità indipendenti *"tali da evitare maggiori oneri per la finanza pubblica, mediante la partecipazione, ove non attualmente prevista, delle imprese operanti*



nei settori e servizi di riferimento, o comunque regolate o vigilate". Nelle more dell'emanazione dei provvedimenti attuativi di tale delega occorre con urgenza, anche nell'ambito dei rapporti di collaborazione già attivati da codesta Autorità con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), individuare le soluzioni idonee a garantire la sostenibilità e la proporzionalità dell'onere contributivo complessivamente richiesto ad una medesima impresa nei numerosi casi in cui la stessa soggiace alla regolazione di più Autorità indipendenti. Allo stato attuale, infatti, le imprese che versano il contributo per il funzionamento dell'Autorità dei Trasporti sono anche soggette, qualora costituite in forma di società di capitali e con ricavi da bilancio superiori a 50 milioni di euro, al versamento del contributo agli oneri di funzionamento dell'AGCM, nonché al versamento del contributo agli oneri di funzionamento dell'ANAC, nei termini da ultimo previsti dall'ANAC stessa con Delibera n. CP del 09 dicembre 2014, in tutti i casi in cui risultino enti aggiudicatori o intendano partecipare a procedure di gara.

Risulta, quindi, evidente come il sistema attualmente in essere determini degli impatti economico-finanziari estremamente rilevanti e anche distorsivi per le imprese chiamate a contribuire al funzionamento di più Autorità e come occorra risolvere tali criticità già a partire dal prossimo anno nelle more dei provvedimenti che verranno adottati dal Governo in materia.

Al suddetto scopo si propone che, nell'ambito dei protocolli di intesa già siglati da codesta Autorità con l'AGCM e con l'ANAC, vengano individuate forme di collaborazione idonee a coordinare i procedimenti di determinazione del contributo richiesto alla imprese per il rispettivo funzionamento ed a pervenire alla individuazione di un contributo unificato che sia sostenibile e non distorsivo.

B) Proporzionalità del contributo in funzione delle caratteristiche dei settori regolati e delle competenze regolatorie attribuite all'ART

Nel determinare la misura del contributo dovuto dai soggetti regolati per l'anno 2015 codesta Autorità ha considerato le specificità e le diverse esigenze regolatorie di alcuni dei settori regolati stabilendo per tali casi un aliquota contributiva ridotta (mercati dell'autotrasporto e della logistica) ovvero regole particolari di individuazione del fatturato rilevante volte, tra l'altro, ad evitare una diversità di trattamento tra le imprese italiane e quelle estere (mercato postale e mercato del trasporto aereo). L'Autorità ha, inoltre, espressamente stabilito come principi direttivi del procedimento di determinazione del contributo: la corrispondenza tra gli oneri imposti ai soggetti regolati ed i costi sostenuti dall'Autorità nel perseguimento della missione istituzionale; l'obiettività, trasparenza e proporzionalità nella individuazione dei soggetti tenuti al contributo e nella determinazione del quantum dello stesso; l'economicità, trasparenza ed efficienza nella definizione delle modalità di contribuzione (Delibera n. 78/2014). Si tratta di principi ineccepibili che, a parere della scrivente, andrebbero più efficacemente concretizzati nei futuri procedimenti di determinazione del contributo annuale per il funzionamento dell'Autorità, a partire dal contributo per l'anno 2016. In particolare:

i) imprese di TPL soggette ad obblighi di servizio pubblico – come noto a codesta Autorità, il settore del trasporto pubblico regionale e locale è alimentato in parte rilevante da finanziamenti pubblici erogati alle imprese a fronte degli obblighi di servizio assolti e volti a garantire il diritto alla mobilità costituzionalmente preservato attraverso la garanzia dell'universalità e dell'accessibilità tariffaria dei servizi resi. Il settore, peraltro, è stato caratterizzato negli ultimi anni da una sensibile riduzione dei finanziamenti pubblici destinati alla spesa corrente ed agli investimenti che ha impattato fortemente sulla sostenibilità economica di adeguati livelli qualitativi e quantitativi dei servizi resi alla collettività. In considerazione del particolare contesto in cui operano le imprese del settore e dell'importante funzione pubblica cui assolvono – ed a tutela della quale l'Autorità è titolare di specifiche competenze e poteri – si ritiene che, in coerenza con i principi direttivi per la determinazione del contributo sopra richiamati, debbano essere condivise delle specifiche modalità di determinazione del contributo richiesto alle imprese operanti nel settore tali da alleggerire l'onere contributivo gravante sulle stesse.

Al suddetto scopo, coerentemente a quanto già stabilito dall'Autorità per i settori dell'autotrasporto e della logistica, nonché alle modalità di determinazione del contributo adottate per gli altri settori dei servizi pubblici dall'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, occorrerebbe, innanzitutto, prevedere per le imprese esercenti servizi di trasporto pubblico regionale e locale un'aliquota ridotta. A tutela delle piccole e medie imprese operanti nel settore si ritiene opportuno, inoltre, individuare una soglia più elevata di fatturato al di sotto della quale le imprese operanti nel settore non sarebbero tenute al versamento del contributo;

ii) imprese esercenti servizi di linea di lunga percorrenza e attività di noleggio autobus con conducente – le imprese attive nei settori delle autolinee di lunga percorrenza, nazionali ed internazionali, e del noleggio autobus con conducente operano in mercati completamente liberalizzati, caratterizzati peraltro da una forte concorrenza con imprese estere. Principalmente per tali caratteristiche dei mercati di riferimento le attività di regolazione di competenza dell'Autorità sui settori in questione hanno un ambito estremamente ridotto, attualmente limitato alle funzioni attribuite dal D.Lgs. n. 169/2014 in materia di diritti dei passeggeri del trasporto effettuato con autobus e relativa disciplina sanzionatoria. In coerenza con il principio affermato dall'Autorità di proporzionalità nella individuazione dei soggetti tenuti al contributo e nella determinazione del quantum dello stesso si è pertanto del parere che le imprese esercenti servizi di linea di lunga percorrenza e/o attività di noleggio autobus con conducente vadano esentate dall'onore contributivo o, quanto meno, vengano assoggettate ad un'aliquota contributiva ridotta e proporzionata alle attività effettivamente esplicate dall'Autorità nei settori di riferimento. In quest'ultimo caso sarebbe, comunque, opportuno tutelare le piccole e medie imprese attraverso l'individuazione di una soglia più elevata di fatturato rilevante nonché stabilire meccanismi analoghi a quelli previsti per la determinazione del contributo richiesto alle imprese di trasporto aereo e finalizzati ad evitare una diversità di trattamento tra le imprese italiane e quelle estere.

Si espongono di seguito osservazioni puntuali alle questioni sottoposte dall’Autorità.

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

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.

Ai fini dell’individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione l’Autorità ha utilizzato i codici di classificazione delle attività economiche ATECO afferenti il settore dei trasporti. Nell’ambito dei servizi di trasporto passeggeri su strada vengono inclusi (cod. 49.39.09) i servizi di linea effettuati con autobus a livello extraurbano e su lunghe percorrenze ed i servizi di noleggio autobus con conducente, ivi compresi i servizi di gestione scuolabus, di navetta all’interno delle aree aeroportuali e di trasporto in aree urbane di dipendenti che, per le ragioni esplicitate in premessa, andrebbero esclusi dall’onere contributivo o, quanto meno assoggettati ad un contributo ridotto e proporzionato alle limitate competenze attribuite all’Autorità per tali settori. Tra le attività considerate sembrerebbero poi compresi alcuni servizi accessori ai trasporti (in particolare gestione di stazioni per autobus – cod. 52.21.3, gestione di parcheggi o auto rimesse – cod. 52.21.5) che, in quanto non soggetti a specifiche competenze regolatorie dell’Autorità, non andrebbero assoggettati al contributo. Per il resto si condivide l’elenco delle attività individuate dall’Autorità.

2) Misura del contributo

In via preliminare si esprime forte preoccupazione circa il possibile innalzamento dell’aliquota contributiva che l’Autorità parrebbe anticipare per l’anno 2016 in considerazione del previsto incremento dei propri costi di gestione. Tale ipotesi appare peraltro confermata nel bilancio pluriennale 2015-2017 dell’Autorità nel quale si prevede un incremento delle entrate derivanti dai contributi richiesti ai soggetti regolati in misura del 44%, da 14,5 a 20,9 milioni di euro, con un ulteriore incremento previsto per il 2017.

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

A riguardo la proposta dell’Autorità è quella di: 1) considerare il fatturato rilevante come somma delle voci A1 e A5 del conto economico, o voci corrispondenti per i bilanci redatti secondo i criteri IAS/IFRS; 2) consentire lo scomputo dei ricavi conseguiti per attività non ricadenti nei settori di competenza, dei contributi in conto impianti o investimenti ricevuti e fatti transitare nel conto economico, dei ricavi conseguiti per attività svolte interamente all’estero.

Relativamente al punto sub 1) si ritiene più coerente al principio di proporzionalità nella determinazione del quantum contributivo individuare il fatturato rilevante in base alla sola voce A1 del conto economico. Tale impostazione, infatti, seguita anche dall’AGCM ai fini

della determinazione del contributo alla stessa dovuto, non includendo nel fatturato rilevante la voce A5 del conto economico, consente di non computare i componenti positivi di reddito riguardanti le gestioni accessorie all'attività caratteristica d'impresa sottoposta alla regolazione di codesta Autorità. La non inclusione nel fatturato rilevante della voce A5, peraltro, semplificherebbe notevolmente le procedure di scomputo proposte dall'Autorità, posto che nella voce A5 sono compresi, tra l'altro, i proventi delle gestioni accessorie, spesso relativi ad attività non ricadenti nei settori sottoposti alla regolazione dell'Autorità, e le quote di competenza dei contributi in conto investimenti. Nella voce A5, peraltro, sono ricompresi i contributi in conto esercizio (in tale voce, ad es., va iscritto il credito d'imposta per la riduzione dell'accisa sul gasolio stabilito per gli autotrasportatori) che, in quanto non oggetto di fatturazione, non dovrebbero rientrare nella definizione di "fatturato". In questo senso sembra deporre anche la normativa di riferimento (art. 37, comma 6, lett. b) del D.L. n. 201/2011 e s.m.i.) laddove ancora la determinazione del contributo al "fatturato".

Per quanto concerne il punto sub 2), fermo restando la semplificazione che conseguirebbe alla non inclusione della voce A5 dal fatturato rilevante, si evidenzia, innanzitutto, l'esigenza di alleggerire gli adempimenti richiesti alle imprese al fine di comprovare la fondatezza degli scomputi effettuati. Le modalità operative adottate dall'Autorità per il contributo 2015 (Determina n. 24/2015) hanno, infatti, stabilito a tal fine l'allegazione da parte delle imprese di giustificativi estremamente dettagliati di natura contabile, nonché l'attestazione del revisore legale, della società di revisione o del collegio sindacale con una puntuale illustrazione delle ragioni di esclusione delle specifiche voci di conto dal calcolo del contributo, appesantendo fortemente gli oneri ed i costi amministrativi per le imprese che intendono avvalersi della facoltà in modo incoerente con il principio di riduzione degli adempimenti richiesti ai soggetti tenuti al contributo.

Un cenno specifico meritano, poi, le proposte, pienamente condivisibili, relative allo scomputo dei contributi in conto impianti o investimenti e dei ricavi conseguiti per attività svolte all'estero. In particolare:

- lo scomputo dei contributi in conto impianti o investimenti risulta pienamente giustificato dal fatto che trattasi di componenti positivi che non sono espressione di una capacità contributiva dell'impresa, ma il necessario (e allo stato insufficiente) sostegno pubblico per il rinnovo del parco rotabile ed il mantenimento del livello qualitativo dei servizi. Le medesime considerazioni, in aggiunta a quanto sopra detto in merito all'intera gestione accessoria, rendono altresì opportuna l'esclusione dal fatturato rilevante dei contributi pubblici in conto esercizio eventualmente ricevuti dalle imprese;
- nell'ipotesi in cui l'Autorità decida di non escludere dall'onere contributivo le imprese esercenti servizi di linea di lungo raggio e servizi di noleggio autobus con conducente, fermo restando la necessità quanto meno di un alleggerimento del contributo previsto secondo le proposte esposte in premessa, occorre in ogni caso stabilire modalità operative inequivocabili e semplicemente applicabili che consentano alle imprese operanti in tali settori di scomputare dal fatturato rilevante la quota afferente alle tratte di servizio svolte

in territorio estero, secondo meccanismi analoghi a quelli previsti per la determinazione del contributo richiesto alle imprese di trasporto aereo e basati sulla rilevanza ai fini IVA in Italia della prestazione di trasporto resa (ex D.P.R. n. 633/1972). In questo senso lo scomputo proposto dei ricavi conseguiti per attività svolte “interamente” all'estero non appare sufficiente ad evitare una diversità di trattamento tra le imprese nazionali e quelle estere operanti nei settori considerati nel caso di servizi internazionali (svolti in parte in Italia e in parte in altri Paesi) ed occorrerebbe, come detto, considerare solo la quota di fatturato territorialmente rilevante in Italia.

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.

La numerosità degli operatori presenti su un determinato mercato sottoposto alla competenza regolatoria dell'Autorità non pare essere di per sé un elemento idoneo a giustificare la previsione di un'aliquota contributiva ridotta: il peso contributivo grava, infatti, su ciascun soggetto tenuto al versamento e non, complessivamente, su un mercato di riferimento. A parere della scrivente, per le ragioni esposte in premessa, i criteri che dovrebbero guidare l'individuazione delle aliquote contributive per i soggetti appartenenti ai diversi settori regolati sono quelli di sostenibilità in base alle caratteristiche economico-finanziarie di ciascun settore, avendo particolare riguardo per le piccole e medie imprese, e di proporzionalità in funzione delle attività regolatorie espletate. Si osserva che l'Autorità, nello stabilire la misura ridotta dell'aliquota contributiva per i soggetti operanti nei settori dell'autotrasporto e della logistica, si è limitata asserire la “*diversità di esigenza regolatoria in questi settori*” senza, però, illustrarne più diffusamente le ragioni di tali diversità. Come illustrato in premessa, si condivide pienamente il principio di proporzionalità nell'individuazione del contributo in relazione delle diverse esigenze dei settori sottoposti a regolazione e si ritiene che, in coerenza con tale principio, debba essere alleggerito l'onere contributivo gravante sulle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico regionale e locale e debbano essere escluse dal versamento del contributo le imprese esercenti autolinee di lunga percorrenza e i servizi di noleggio autobus con conducente.

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.

Pur comprendendo le ragioni della proposta, finalizzata ad evitare la richiesta di un contributo eccessivo alle imprese di grandi dimensioni (con un fatturato superiore a due miliardi di euro), non si può fare a meno di rilevare come tale proposta non sia bilanciata con adeguate misure di tutela per le imprese di dimensioni più piccole. La scelta dell'Autorità nella determinazione del contributo dovuto per l'anno 2015 è stata, anzi, quella di ridurre sensibilmente la soglia di fatturato rilevante al di sotto della quale il contributo non è richiesto (portando tale soglia da 80 milioni di euro a 15 milioni di euro), senza ridurre contestualmente

l'aliquota contributiva. Come già avuto modo di rappresentare in precedenti occasioni ed incontri con l'Autorità si ribadisce l'esigenza di innalzare la soglia di fatturato rilevante allineandola a quella stabilita dall'AGCM in coerenza con la classificazione europea di piccole e medie imprese.

3) Esenzione dal contributo

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

Si condivide l'esenzione dalla contribuzione delle società poste in liquidazione o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative alla data del 31 dicembre 2015 e si ritiene che, essendo estremamente limitati i casi di liquidazione volontaria non connessi a stati di crisi d'impresa, possano essere esentate dalla contribuzione anche le società poste in liquidazione o soggette a procedure concorsuali a partire dal 1° gennaio 2016.

Per quanto concerne l'esclusione dal versamento del contributo per importi contributivi pari od inferiori a seimila euro (fatturato rilevante pari o inferiore a 15 milioni di euro) si ribadiscono le precedenti osservazioni al quesito n. 4.

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

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.

Si condividono i criteri di identificazione stabiliti dall'Autorità. Si osserva che, con riferimento ai servizi di trasporto internazionale, i settori delle autolinee di lunga percorrenza e del noleggio autobus con conducente presentano caratteristiche simili al trasporto aereo. Al fine di evitare una diversità di trattamento delle imprese nazionali rispetto agli operatori esteri operanti nei suddetti settori appare, quindi, necessario adottare anche per le attività in questione meccanismi di individuazione del fatturato rilevante analoghi a quelli previsti per il trasporto aereo.

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

Non si esprimono osservazioni sul punto.

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

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.

Non si esprimono osservazioni sul punto.

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

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

Per quanto concerne le voci da scomputare dal fatturato rilevante si rinvia alle osservazioni formulate relativamente al quesito n. 2. Come già segnalato, si ritiene necessaria una semplificazione della procedura e della documentazione richiesta alle imprese nei casi di scomputo, ad esempio contemplando forme di autocertificazione da parte dei rappresentanti legali delle imprese alternativi alla allegazione dei giustificativi di natura contabile e/o alle attestazioni di revisori contabili, società di revisione o collegi sindacali.