

Roma, 31 ottobre 2016

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 2017"

La scrivente Associazione, che 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 2017.

Come avuto modo di rappresentare a codesta Autorità in sede di consultazione per la determinazione del contributo 2016, si ritiene, infatti, estremamente opportuno il coinvolgimento dei soggetti portatori di interesse nei procedimenti di determinazione del contributo al fine di individuare soluzioni condivise utili a superare alcune incongruenze e criticità.

Confidando in una più ampia condivisione di parte di codesta Autorità delle proposte già in passato rappresentate dalla scrivente si ritiene utile riportarle brevemente di seguito in via di premessa alle osservazioni puntuali espresse nel corpo del documento sui quesiti specifici posti dall'Autorità.

A) Criteri omogenei di finanziamento delle Autorità indipendenti

Si ribadisce l'esigenza, 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), di individuare 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 (voce A1 del conto economico) superiori a 50

milioni di euro, al versamento del contributo agli oneri di funzionamento dell'AGCM (Delibera AGCM 23 marzo 2016), nonché, in tutti i casi in cui risultino enti aggiudicatori o intendano partecipare a procedure di gara, al versamento del contributo agli oneri di funzionamento dell'ANAC, nei termini da ultimo previsti dall'ANAC stessa con Delibera n. 163 del 22 dicembre 2015.

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.

Al suddetto scopo si sottopone nuovamente alla valutazione di codesta Autorità la possibilità di individuare, nell'ambito dei protocolli di intesa già siglati con l'AGCM e con l'ANAC, 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 gli anni 2015 e 2016 codesta Autorità ha considerato le specificità e le diverse esigenze regolatorie di alcuni dei settori regolati stabilendo per tali casi un aliquota contributiva ridotta 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. 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 provvedimenti di determinazione del contributo annuale per il funzionamento dell'Autorità. 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 individuate 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 in passato 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 espligate 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.

Coerentemente a quanto rappresentato in premessa 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 prospetta di confermare anche per il 2017 il medesimo elenco utilizzato lo scorso anno e basato sui codici di classificazione delle attività economiche ATECO afferenti al settore dei trasporti. Nell'ambito dei servizi di trasporto passeggeri su strada risulterebbero quindi 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, andrebbero espressamente esentati dal 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 prospettato incremento dell'aliquota contributiva per l'anno 2017 in considerazione del previsto incremento dei costi di gestione dell'Autorità. Tale ipotesi appare peraltro confermata nel bilancio pluriennale 2016-2018 dell'Autorità nel quale si prevede un incremento delle entrate derivanti dai contributi richiesti ai soggetti regolati in misura del 21% circa, da 14,3 a 17,3 milioni di euro.

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:

- a)** 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;
- b)** consentire lo scomputo dei ricavi conseguiti per attività non ricadenti nei settori di competenza (i), dei ricavi conseguiti per attività svolte interamente all'estero (ii), dei contributi in conto impianti o investimenti ricevuti e fatti transitare nel conto economico (iii), dei contributi in conto esercizio erogati dal Ministero dei Trasporti in forza di contratti di programma e destinati alla copertura dei costi di manutenzione delle infrastrutture ferroviarie di rilievo nazionale (iv), di alcuni ricavi dei soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali (v), dei ricavi derivanti dalle attività svolte nel mercato postale;
- c)** chiarire che, in presenza di ricavi generati da imprese riunite in consorzio, il contributo sia versato alternativamente o dall'impresa/e consorziata/e o dal consorzio al fine di evitare una duplicazione dell'onere contributivo;
- d)** prevedere un'aliquota unica per tutti i soggetti tenuti al versamento del contributo.

Nell'ordine:

- relativamente alla proposta sub **lettera a)** 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 per lo scomputo di alcuni dei ricavi elencati sub lettera b), 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 impianti o 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 la proposta sub lettera b), fermo restante 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 versamento dei contributi 2015 e 2016 (Determina n. 24/2015 e Determina n. 19/2016) 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 di tutti i contributi pubblici in conto esercizio eventualmente ricevuti dalle imprese, e non solo dei contributi in conto esercizio erogati dal Ministero dei Trasporti per il mantenimento in piena efficienza delle infrastrutture ferroviarie di rilievo nazionale;
- 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 per le motivazioni 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.

Si condivide lo scomputo dei ricavi derivanti dalle attività svolte nel mercato postale per le imprese titolari di autorizzazione per il servizio postale posto che tale attività non è oggetto di specifiche competenze regolatorie di codesta Autorità.

Non si ravvisano invece le motivazioni per le quali dovrebbe essere consentito ai soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali lo scomputo di parte dei ricavi tariffari nella misura destinata alla manutenzione ordinaria e straordinaria ed all'adeguamento e miglioramento di strade e autostrade in gestione Anas, posto che analogo scomputo non è invece previsto per le imprese che gestiscono i servizi di trasporto pubblico regionale e locale le quali sostengono in egual modo costi e investimenti per attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e adeguamento qualitativo dei mezzi e degli impianti senza avere la possibilità di coprire tali costi con adeguamenti tariffari, la cui competenza è delle amministrazioni pubbliche affidanti;

➤ in merito alla proposta sub lettera c), si esprime piena condivisione circa l'esigenza di un maggiore chiarimento della necessaria alternatività tra consorzi ed imprese consorziate nella soggezione all'onere contributivo al fine di evitare duplicazioni contributive indebite. A riguardo, ed alla luce delle incertezze interpretative e delle problematiche applicative insorte lo scorso anno, si rappresenta nuovamente l'esigenza di escludere in tutti i casi dall'onere contributivo i consorzi e le società consortili, imputando l'assolvimento dell'onere stesso ai singoli soggetti consorziati anche nei casi di consorzi o società consortili *“composte anche da soggetti che non esercitano le attività”* soggetti alla regolazione di codesta Autorità. Nei diversi settori del trasporto di persone mediante autobus, ed in particolare nel settore del trasporto pubblico regionale e locale, operano infatti numerosi consorzi e società consortili che non svolgono in proprio attività operative ma hanno una prevalente funzione di rappresentanza esterna dei consorziati e, conseguentemente, presentano bilanci poco articolati e di valore economico contenuto. Inoltre, come noto a codesta Autorità, l'impostazione seguita lo scorso anno ai fini dell'individuazione dei soggetti tenuti al versamento del contributo, in base alla quale i consorzi e le società consortili, qualora composti anche da soggetti che esercitano le attività sottoposte alla regolazione dell'Autorità, venivano assoggettati in proprio ed in via diretta all'onere contributivo, ha prodotto rilevanti criticità interpretative ed attuative giacché, da un lato, l'elenco delle attività soggette alla competenza regolatoria dell'Autorità non ha consentito l'individuazione specifica e certa dei “servizi

accessori” al trasporto assoggettati al contributo né la distinzione inequivoca delle attività strumentali e accessorie al trasporto non ricadenti nei settori di competenza dell’Autorità, con conseguente incertezza dei casi nei quali l’onere contributivo sarebbe ricaduto direttamente sui consorzi o società consortili, dall’altro lato non sono stati precisati i criteri di individuazione del fatturato rilevante dei consorzi e delle società consortili al quale applicare l’aliquota contributiva.

➤ quanto, infine alla proposta sub lettera d), si richiamano le osservazioni espresse in premessa che portano a ritenere opportuna una differenziazione delle aliquote contributive per i soggetti appartenenti ai diversi settori regolati in base a principi di sostenibilità coerenti con le caratteristiche economico-finanziarie di ciascun settore, avendo particolare riguardo per le piccole e medie imprese, e di proporzionalità in funzione delle attività regolatorie espletate dall’Autorità. Coerentemente si propone di individuare specifiche modalità di determinazione del contributo richiesto alle imprese operanti nel settore del trasporto pubblico regionale e locale tali da alleggerire l’onere contributivo gravante sulle stesse, di escludere dall’onere le imprese esercenti autolinee di lunga percorrenza e i servizi di noleggio autobus con conducente e di individuare meccanismi utili a ridurre il peso dell’onere contributivo per le piccole e medie imprese.

3) Esenzione dal contributo

Quesito n. 3: Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla riduzione della soglia minima di esenzione dal contributo rispetto a quella attualmente in vigore di Euro 6.000,00. Qualora si concordi con la prospettata riduzione, si chiede di fornire indicazioni sui criteri da applicare per la determinazione della nuova soglia di esenzione dal contributo dovuto all’Autorità.

Non può essere condivisa la proposta dell’Autorità di incrementare, da una parte, l’aliquota contributiva, ipotizzando un’aliquota unica e non differenziata in base alle competenze regolatorie esercitate su ciascun comparto e di ridurre ulteriormente, dall’altra parte, la soglia di fatturato rilevante al di sotto della quale il contributo non è richiesto. Si ritiene, invece, che la soglia di fatturato rilevante dovrebbe essere innalzata, allineandola a quella stabilita dall’AGCM in coerenza con la classificazione europea di piccole e medie imprese.

Si condivide, invece, la proposta di mantenere l’esenzione dalla contribuzione per le società poste in liquidazione o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative alla data del 31 dicembre 2016 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 2017.

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

Quesito n. 4: 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. Fermo restando le ragioni che, a parere della scrivente, dovrebbero portare ad escludere le imprese che esercitano tali attività dall'assoggettamento all'onere contributivo, sarebbe ad ogni modo indispensabile evitare, anche per i settori in questione, una diversità di trattamento delle imprese nazionali rispetto agli operatori esteri attraverso l'adozione di meccanismi di individuazione del fatturato rilevante analoghi a quelli previsti per il trasporto aereo.

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

Quesito n. 5: 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.

Non si esprimono osservazioni sul punto.

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

Quesito n. 6: Si chiedono osservazioni motivate in relazione alle dichiarazioni da rendere in caso di scomputo di alcune voci del fatturato rilevante ai fini del contributo.

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, tenuto conto che il costo della certificazione dei dati economici è, in alcuni casi, molto rilevante ed aggrava l'onere contributivo dei soggetti regolati per il finanziamento dell'Autorità.