

Osservazioni

al

Documento di consultazione per la determinazione del contributo per il funzionamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti per l’anno 2017

(Delibera ART n. 118/2016)



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, 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 vie navigabili interne;
- g) servizi di trasporto di passeggeri e/o merci su strada;
- h) servizi accessori alle 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, si osserva preliminarmente che il documento di consultazione ripropone la classificazione adottata dall'Autorità nella delibera n. 94/2015, del 5 novembre 2015, recante *Misure e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2016*. Tale classificazione si basa sulla tipologia di attività svolta dalle imprese: sono qualificate come obbligate al pagamento del contributo le imprese che svolgono attività rispetto alle quali la legge affida competenze e poteri all'Autorità (come declinate all'art. 37, comma 2, del D.L. 201/2011, convertito in legge 214/2011).

Tra le attività di competenza dell'Autorità che consentono di individuare i soggetti tenuti alla contribuzione si annoverano – tra l'altro – 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”, *(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”. Come già evidenziato in occasione della consultazione pubblica relativa agli oneri di contribuzione per il funzionamento dell'Autorità per l'anno 2016 (indetta con delibera n. 73/2015 del 10 settembre 2015), si ribadisce la necessità che gli operatori di cui ai punti *(i)* *(k)* *(l)* siano più chiaramente identificati, atteso che la genericità della definizione fornita non consente di individuare puntualmente i soggetti coinvolti.

Siffatto chiarimento si rende necessario anche alla luce della rimessione alla Consulta, da parte del TAR Piemonte, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera b), del D.L. 201/2011 – il quale stabilisce genericamente che il contributo è dovuto



dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati – “nella parte in cui attribuisce all'ART un potere di determinazione di una prestazione patrimoniale imposta senza individuare i necessari presupposti dell'imposizione” e, dunque, senza determinare specificamente i soggetti onerati (TAR Piemonte, ordinanza n. 1746 dell'11 novembre 2015). In attesa che la Corte Costituzionale si pronunci, sarebbe pertanto opportuno che venissero individuati puntualmente, sia pure a livello amministrativo, gli esercenti i “servizi regolati” di cui alla lettera della norma. In quest'ottica, si ribadisce, inoltre, che debbano essere espressamente escluse dal novero dei soggetti gravati dall'obbligo contributivo le imprese attive in mercati liberalizzati, operando 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 2017, 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 2017, da una preliminare stima di fabbisogno, è previsto un incremento dei costi di gestione dell'Autorità dovuto alla conclusione delle procedure concorsuali ed al completamento della dotazione organica, allo stato inferiore rispetto a quanto previsto dalla legge (art. 37, comma 6, lett. b-bis del decreto istitutivo dell'Autorità). Tenuto anche conto dell'entità dei contributi riscossi per gli anni 2014, 2015 e 2016, ciò potrebbe comportare un incremento dell'aliquota del contributo.

Al riguardo si propone:

- a) 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;
- b) di poter escludere dal totale dei ricavi: (i) eventuali ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell'Autorità come individuati nella delibera n. 94/2015; (ii) i ricavi conseguiti per attività svolte interamente all'estero; (iii) i contributi in conto impianti o investimento ricevuti e fatti transitare nel conto economico; (iv) i contributi in conto esercizio erogati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in forza di contratti di programma – parte servizi, nella misura massima della copertura dei costi per il mantenimento in piena efficienza delle infrastrutture ferroviarie di rilievo nazionale; (v) i ricavi dei soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali, derivanti dall'“equivalente incremento della tariffa di competenza” applicata con l'entrata in vigore del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, come convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, da destinarsi alla manutenzione ordinaria e straordinaria nonché all'adeguamento ed al miglioramento delle strade e autostrade in gestione diretta ANAS S.p.A.; (vi) i ricavi



derivanti dalle attività svolte nel mercato postale per le imprese titolari di autorizzazione per il servizio postale;

c) di prevedere che, in presenza di ricavi generati da imprese riunite in consorzio, il contributo sia versato o dall'impresa consorziata o dal consorzio al fine di evitare una duplicazione di versamenti riconducibili alla medesima quota di ricavo;

d) di prevedere un'aliquota unica per tutti i soggetti tenuti al versamento del contributo.

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

Con riferimento ai criteri per l'individuazione del fatturato rilevante, vale quanto osservato in relazione al quesito n. 1 riguardo alla non assoggettabilità agli obblighi contributivi dei servizi non regolati da Codesta Autorità.

A tal proposito, nel sottolineare la necessità che vengano espressamente individuate le attività che devono ritenersi *“non ricadenti nei settori di competenza dell’Autorità”* (sulla scorta del fatto che la desunzione *“a contrario”* di tali attività lascia adito a dubbi interpretativi che mal si conciliano con il principio di certezza del diritto che informa il nostro ordinamento), si ritiene che debbano essere esclusi dal computo del fatturato rilevante i ricavi derivanti dallo svolgimento di attività completamente liberalizzate o, in ogni caso, prestate in mercati esito di un assetto competitivo tra gli operatori, sulle quali non insiste la competenza regolatoria dell’Autorità.

Sul punto si è di recente espresso il Consiglio di Stato, il quale, nel respingere l’appello proposto da Codesta Autorità avverso l’ordinanza cautelare che sospendeva la riscossione del contributo nei confronti di talune imprese, ha affermato che la soggezione agli obblighi contributivi sorge solo in quanto i soggetti interessati operino in un mercato regolato e solo se vi siano *“criticità ed asimmetrie tali da giustificare un intervento regolatorio ex ante dell’ART”* (Consiglio di Stato, ordinanza n. 312/2016, del 28 gennaio 2016; enfasi aggiunta).

Ne consegue che devono essere esclusi dal fatturato rilevante sia **(i)** i ricavi derivanti dal trasporto ferroviario nazionale di passeggeri ad Alta Velocità; sia **(ii)** i ricavi derivanti dal trasporto ferroviario delle merci.

Con riferimento al primo profilo, vale anzitutto osservare che l’accesso all’infrastruttura per la prestazione di tali servizi è ormai completamente liberalizzato; circostanza dimostrata anche in punto di fatto, in ragione della pressione concorrenziale che caratterizza il segmento di mercato in oggetto (soggetto a regole di mercato, come altresì più volte riconosciuto dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che si confronta, tra l’altro, con la concorrenza degli altri modi di trasporto, segnatamente aereo e su strada.

Secondariamente, si rappresenta che neppure la competenza dell’Autorità a vigilare sul rispetto del Regolamento CE n. 1371/2007 sui diritti ed obblighi dei passeggeri vale ad assoggettare il segmento del trasporto ferroviario di passeggeri ad Alta Velocità all’obbligo di versare il contributo. Si tratta, infatti, non già di un potere di regolazione *ex ante* del mercato, che secondo la pronuncia del Consiglio di Stato richiamata costituisce presupposto dell’imposizione contributiva a carico delle imprese, bensì di un potere di vigilanza *ex post* sull’operato delle imprese stesse.

Analoghe considerazioni valgono anche con riferimento al trasporto ferroviario delle merci – comparto ormai caratterizzato da una fervente concorrenza, sia inter- che intra-modale – rispetto al quale l’*iter* di liberalizzazione di qualsiasi tipologia di trasporto, anche nazionale, è stata introdotta a livello comunitario a partire dal 1° gennaio 2007, data in cui



è stato previsto l'accesso, da parte di tutte le imprese ferroviarie titolari di licenza, all'infrastruttura ferroviaria degli Stati membri.

Un'ultima osservazione si rende necessaria. Come già rilevato nella risposta alla consultazione pubblica relativa al contributo per l'anno 2016, Trenitalia auspica la definizione di una soglia massima di contribuzione a carico di ciascuna impresa o gruppo di imprese (come già in uso presso altre Autorità indipendenti – *i.e.* l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato). La definizione di un *cap* si rende, infatti, necessaria, data l'impossibilità di rilevare una relazione biunivoca tra la crescita delle attività di una impresa ferroviaria e gli ulteriori oneri che sorgerebbero in capo all'Autorità per connesse esigenze regolatorie. La mancanza di un *cap* finirebbe per essere potenzialmente un deterrente alla crescita del volume di business realizzato dalle imprese ferroviarie, a detrimento della diffusione della modalità di trasporto su ferro in Italia, in contrasto con gli obiettivi strategici definiti tanto dalla Commissione Europea quanto dal Governo italiano.

In ogni caso, al fine di consentire alle imprese di determinare le proprie strategie di investimento, è necessario che l'aliquota contributiva venga fissata con anticipo rispetto alla data del pagamento e per un orizzonte temporale più ampio di quello annuale (*i.e.*, almeno tre anni).

Inoltre, esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa imporrebbero non soltanto che vengano resi pubblici i bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità, ma anche l'esatto ammontare dei contributi riscossi dalle singole imprese, nonché l'elenco di quali siano i soggetti effettivamente tenuti alla contribuzione.

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 € 6.000,00 (euro seimila/00). Per il 2017 si intende intervenire riducendo tale soglia in considerazione del previsto consolidamento dell'assetto gestionale ed organizzativo dell'Autorità.

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 2016. Per le società poste in liquidazione e/o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative a partire dal 1 gennaio 2017, il contributo è 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. 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.

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 2016, considerare per i soggetti operanti nel settore del trasporto aereo di passeggeri e/o merci il fatturato pari al volume d'affari IVA, prodotto nell'anno solare precedente e risultante dall'ultima dichiarazione IVA presentata alla data di pubblicazione della delibera, relativamente alle operazioni che, in dipendenza di un unico contratto di trasporto aereo, costituiscono: a) per il trasporto passeggeri: a1) 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. 26 ottobre 1972, n. 633), aliquota attualmente in vigore; a2) 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. 633/1972; b) per il trasporto merci: b1) trasporto rilevante ai fini IVA nel territorio dello Stato ed assoggettato ad aliquota IVA del 22%, aliquota attualmente in vigore; b2) 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. 633/1972. In tal modo le società operanti nel trasporto aereo, sia aventi sede in Italia che all'estero, avranno la possibilità di corrispondere il contributo unicamente sul fatturato prodotto in Italia.

Quesito n. 4: Si chiedono osservazioni motivate in relazione ai criteri di identificazione del fatturato per i soggetti operanti nel trasporto aereo di passeggeri e/o merci.

Nessuna osservazione.

5) 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. Si propone, anche per il 2017, di individuare come rilevante ai fini del contributo: a) per il trasporto passeggeri: fatturato moltiplicato per il rapporto tra il numero dei passeggeri imbarcati e/o sbarcati nel territorio italiano nell'esercizio di riferimento ed il numero totale dei passeggeri imbarcati e/o sbarcati durante il medesimo esercizio, sulla base dei dati rilevati, per il trasporto via mare, dalle Autorità di sistema portuale; b) per il trasporto merci: fatturato moltiplicato per il rapporto tra la quantità delle merci imbarcate e/o sbarcate nel territorio italiano nell'esercizio di riferimento e la quantità totale delle merci imbarcate e/o sbarcate 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, per il trasporto via mare, dalle Autorità di sistema portuale. Resterebbero escluse 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 (estero su estero).

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.

Nessuna osservazione.

6) 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 2017, 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, anche nel 2017, prevedere che, solo nei casi di rideterminazione del fatturato rilevante, precedente punto 2.b), entro il termine di presentazione della dichiarazione, i dati economici dichiarati debbano 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. 6: Si chiedono osservazioni motivate in relazione alle dichiarazioni da rendere in caso di scomputo di alcune voci dal fatturato rilevante ai fini del contributo.

Nessuna osservazione.