

Roma, 31 ottobre 2017

Autorità di Regolazione dei Trasporti

Via Nizza 230, 10126 Torino

A mezzo posta certificata

PEC: pec@pec.autorita-trasporti.it

OSSERVAZIONI SU

"Documento di consultazione concernente la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2018"

Premessa

Spettabile Autorità,

come noto le scriventi Associazioni hanno promosso, congiuntamente anche ad Aziende, ricorsi innanzi al TAR Piemonte avverso le Delibere con le quali codesta Autorità ha determinato i soggetti tenuti al versamento del contributo, nonché le modalità e la misura per gli anni 2016 e 2017. In estrema sintesi in tali ricorsi si è contestato:

- I. l'aumento dell'aliquota di contribuzione e la contemporanea riduzione della quota di esenzione;
- II. l'inclusione, nel calcolo del fatturato rilevante, delle compensazioni per obblighi di servizio pubblico;
- III. l'assoggettamento al contributo dei soggetti esercenti autolinee internazionali ed interregionali di competenza statale e/o attività di noleggio autobus con conducente;
- IV. l'assoggettamento all'onere contributivo anche dei consorzi.

Attraverso la sentenza n. 69/2017 la Corte costituzionale nel riconoscere la legittimità della norma posta a fondamento del potere impositivo dell'Autorità ha definitivamente chiarito che la platea dei soggetti tenuti al versamento del contributo *"deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali"*.

Tramite motivi aggiunti presentati nell'ambito dei ricorsi pendenti le scriventi hanno evidenziato i motivi per i quali la *"ricognizione delle competenze dell'Autorità e degli ambiti interessati dalle attività poste in essere"* effettuata da codesta Autorità con la delibera n. 75 del 31 maggio 2017 non può ritenersi aderente ai precetti contenuti nella predetta sentenza della Corte, in particolare laddove conferma l'inclusione, nel novero dei soggetti regolati e quindi tenuti al versamento del contributo, delle imprese esercenti attività di noleggio e delle imprese esercenti autolinee nazionali ed internazionali di lunga percorrenza.

In piena coerenza con le osservazioni effettuate in occasione delle precedenti consultazioni, nonché con le motivazioni poste alla base dei ricorsi pendenti, si forniscono di seguito puntuali riscontri ai

quesiti posti da codesta Autorità, preceduti da alcune considerazioni di carattere generale, auspicando in una più ampia condivisione rispetto al passato.

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 1 marzo 2017, n. 26420), 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. 1377 del 21 dicembre 2016.

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 alle 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

L'Autorità ha 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 delle scriventi, andrebbero più efficacemente concretizzati nei provvedimenti di determinazione del contributo annuale per il funzionamento dell'Autorità:

- escludendo dal calcolo del fatturato rilevante le compensazioni per gli obblighi di servizio assolti;
- non assoggettando all'onere contributivo le imprese operanti nei mercati, totalmente liberalizzati del noleggio autobus con conducente e delle autolinee nazionali ed internazionali di competenza statale, o quantomeno prevedendo un'aliquota contributiva ridotta e proporzionata alle limitate attività regolatorie istituzionali dell'Autorità nei settori di riferimento;
- non assoggettando all'onere contributivo i consorzi e le società consortili ma imputando l'assolvimento dell'onere stesso esclusivamente ai singoli soggetti consorziati.

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.

Non si condivide l'assunto dell'Autorità, peraltro posto alla base della ricognizione operata attraverso la delibera n. 75/2017, secondo cui “*i soggetti tenuti a versare il contributo, seppur non essendo determinati ex ante dal legislatore, sono nondimeno determinabili ex post dall'Autorità*”. Si ritiene, invece, che la sentenza n. 69/2017 della Corte Costituzionale abbia confermato la necessaria osservanza dei principi che devono presiedere all'esercizio del potere impositivo da parte dell'Autorità e che devono garantire, tra l'altro:

- i. la verifica preliminare dei settori di attività nei quali l'Autorità ha in concreto esercitato funzioni regolatorie necessarie per lo svolgimento delle competenze istituzionali alla stessa normativamente attribuite ed in coerenza con le finalità di garanzia e promozione della concorrenza e della efficienza dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge n. 481/1995 nel cui ambito l'Autorità dei Trasporti è chiamata ad operare;
- ii. l'inclusione di determinate categorie di imprese ed attività tra i soggetti tenuti al versamento del contributo solo a seguito della predetta verifica.

Alla luce dei suddetti principi si ritiene non corretta l'inclusione nella categoria generale dei “*servizi di trasporto passeggeri su strada*” dei servizi di linea nazionali ed internazionali di competenza statale e dei 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, servizi che, essendo svolti in mercati pienamente liberalizzati e come tali non oggetto di attività di regolazione in senso stretto da parte dell'Autorità, andrebbero esclusi dall'onere contributivo o, quanto meno, assoggettati ad un contributo ridotto e proporzionato alle limitate competenze attribuite all'Autorità per tali settori.

2) Misura del contributo

In via preliminare si ribadisce la necessaria osservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità nella definizione dell'aliquota contributiva e del fatturato rilevante per i soggetti tenuti al contributo, sì da assicurare l'equità e la sostenibilità del contributo richiesto e la correlazione dello stesso all'entità ed alla rilevanza dell'attività regolatoria posta in essere ed ai “vantaggi di sistema” riconducibili al concreto esercizio delle competenze regolatorie dell'Autorità nel settore/mercato di riferimento.

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

In sintesi la proposta dell'Autorità, in continuità con le modalità di determinazione del contributo adottate negli anni precedenti, è quella di:

- a) intendere 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 contributi in conto impianti o investimenti ricevuti e fatti transitare nel conto economico (ii); 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 rilevo nazionale (iii); di alcuni ricavi dei soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali (iv); dei ricavi derivanti dalle attività svolte nel mercato postale (v); dei ricavi conseguiti per attività svolte interamente all'estero (vi); dei “*ricavi derivanti dai servizi di trasporto erogati a Consorzi eroganti servizi di trasporto*”
- c) prevedere un'aliquota unica per tutti i soggetti tenuti al versamento del contributo, ad eccezione delle imprese operanti nei servizi di trasporto merci su strada connessi con porti, stazioni ferroviarie, aeroporti, interporti.

Si ribadiscono, quindi, le osservazioni e le proposte già manifestate in occasione delle precedenti consultazioni auspicando in una maggiore condivisione da parte di codesta Autorità, 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 esprime poi piena condivisione circa lo scomputo dei contributi in conto impianti o investimenti e dei ricavi conseguiti per attività svolte all'estero e si ribadisce anzi l'opportunità di escludere dal fatturato rilevante tutti i contributi pubblici in conto esercizio eventualmente ricevuti dalle imprese, nonché – 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 – l'esigenza di 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.

Infine, per quanto concerne l'ipotesi di consentire lo scomputo dei *"ricavi derivanti dai servizi di trasporto erogati a Consorzi eroganti servizi di trasporto"*, si ritiene che lo scomputo, che sembrerebbe si voglia consentire alle imprese consorziate ma non ai consorzi, non sia idoneo a garantire i richiamati principi di equità e ragionevolezza. 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. L'assoggettamento a contribuzione del consorzio/società consortile concretizzerebbe, pertanto, un'evidente discriminazione per le società che operano in forma consortile, giacché l'effetto economico di tale contribuzione imposta al consorzio si ribalterebbe, gioco-forza, sulle singole consorziate. Si verificherebbe, quindi, che una società, per il solo fatto di essere consorziata, verrebbe assoggettata all'onere contributivo pur avendo un fatturato inferiore alla soglia rilevante, creando un'evidente e

non giustificata disparità di trattamento rispetto a qualunque altra società che, non essendo consorziata, andrebbe esente dal pagamento. Per le suddette ragioni 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 non esenti.

➤ 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

L'Autorità intende confermare il valore di 3.000 euro come importo contributivo minimo al di sotto del quale il versamento del contributo non è dovuto. L'Autorità, inoltre, intende confermare l'esenzione dalla contribuzione per le società poste in liquidazione o soggette a procedure concorsuali con finalità liquidative.

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 2017 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 2018.

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

Quesito n. 3: 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 restante 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. 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.

Non si esprimono osservazioni sul punto.

6) Soggetti operanti nei settori del trasporto di merci su strada connessi con porti, stazioni ferroviarie, aeroporti, interporti

Quesito n. 5: Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai soggetti operanti nel settore del trasporto merci su strada connessi con porti, stazioni ferroviarie, aeroporti, interporti.

Quesito n. 6: Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri di determinazione e alla quantificazione del contributo dovuto dai soggetti operanti nel settore del trasporto merci su strada connessi con porti, stazioni ferroviarie, aeroporti, interporti.

Quesito n. 7: Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla possibilità di versare il contributo per il funzionamento dell'Autorità anche attraverso l'Albo nazionale.

Ci si limita ad osservare l'insufficienza delle ragioni illustrate dall'Autorità in relazione alla scelta che si intende assumere per il 2018 di stabilire per i soggetti in questione specifici criteri di assoggettamento alla contribuzione e di quantificazione del contributo dovuto, nonché specifiche modalità di versamento. Non si comprende, infatti, perché *"l'elevato numero di operatori diversificati tra loro per ambito di svolgimento dell'attività"* possa costituire di per sé ragione sufficiente ed idonea ad un trattamento differenziato in un sistema che l'Autorità intende mantenere unitario (aliquota unica, criteri comuni di esenzione dal contributo). Tanto meno si può condividere il presupposto che l'Autorità sembrerebbe porre a fondamento della pretesa contributiva nei confronti dei soggetti in questione, presupposto che sembrerebbe individuato non in un concreto esercizio delle proprie funzioni regolatorie istituzionali nei confronti di tali soggetti – come richiesto dalla Corte costituzionale – ma nel semplice fatto che tali imprese *"utilizzano, nello svolgimento della propria attività, le infrastrutture regolate dall'Autorità (portuali, ferroviarie, aeroportuali, autostradali, interporti)"*. Un procedimento indiretto o “a cascata” di individuazione dei soggetti tenuti al versamento del contributo inficerebbe in radice le indispensabili garanzie di certezza e ragionevolezza nell'individuazione dei soggetti obbligati e di proporzionalità del contributo richiesto rispetto alle funzioni di regolazione in concreto svolte.

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

Quesito n. 8: Si chiedono osservazioni motivate in relazione alle dichiarazioni da rendere

Si condivide l'intenzione dell'Autorità di mantenere invariato il sistema di dichiarazione dei dati anagrafici ed economici attraverso il modello telematico utilizzato per la dichiarazione contributiva 2017.