

Prot. n. 259/2022

Roma, 4 novembre 2022

Documento di consultazione concernente la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2023.

Nell'ambito della consultazione pubblica per la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche “**ART**”) per l'anno 2023, avviata da codesta Autorità con delibera n. 183/2022, la scrivente associazione intende fornire il proprio contributo formulando le seguenti osservazioni.

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

In relazione all'individuazione delle imprese operanti nel settore dei trasporti soggette alla contribuzione obbligatoria, di cui all'elenco riportato alla pag. 4 dell'allegato A alla delibera n. 183/2022 oggetto di trattazione, come già evidenziato dalla scrivente in sede di apposita consultazione nel corso dell'anno passato, con particolare riferimento alla lettera “*i) servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne di passeggeri e/o merci*”, si richiama, anzitutto, la sentenza n. 69 del 2017, della Corte Costituzionale nella quale viene chiarito che, nell'ambito del settore del trasporto, devono intendersi inclusi nel novero dei soggetti tenuti alla contribuzione coloro nei confronti dei quali l'ART abbia effettivamente posto in essere le attività attraverso le quali esercita le proprie competenze. Al riguardo l'art. 37, comma 6, lett. b), nella formulazione vigente, prevede espressamente, in linea con i principi affermati dalla Corte, che siano assoggettati al contributo gli operatori economici operanti nel settore del trasporto e per i quali l'Autorità abbia concretamente avviato, nel mercato in cui essi operano, l'esercizio delle competenze o il compimento delle attività previste dalla legge.

Va da sé dunque come la norma in esame – nonostante la novella del 2018 di cui al D.L. n. 109/2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 130/2018 – debba essere interpretata nel senso che solo ai soggetti effettivamente regolati possa essere richiesto il contributo, guisa che (lo si ribadisce) le imprese di navigazione impegnate su servizi internazionali non debbano essere assoggettate al contributo in esame.

Nel caso di specie, infatti, la predetta attività non è stata destinataria di atti di regolazione, adottati da codesta Autorità, né lo potrebbe essere per le ragioni già sopra indicate e meglio precisate al Quesito 5 *infra*. Viceversa, nel trasporto di passeggeri via mare, codesta Autorità parrebbe essere competente esclusivamente nell'ambito di applicazione del Regolamento (UE) n. 1177/2010.

Per tale ragione, a parere della scrivente, si ribadisce che il contributo per il funzionamento dell'Autorità richiesto alle compagnie di navigazione che effettuano servizi di trasporto di passeggeri e/o merci dovrebbe ricoprendere soltanto la quota parte strettamente riconducibile alle attività esercite per la suddetta competenza in materia di diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne (con esclusivo riferimento ai viaggi-tratte tra i soli porti nazionali). Il tutto, peraltro, anche nel rispetto dei principi di proporzionalità, trasparenza e rendicontazione sanciti dal Regolamento (UE) 2017/352 del 15 febbraio 2017 (di seguito anche “**Regolamento**”)¹; Regolamento che ha assunto valore di legge per lo Stato italiano a far data dal 24 marzo 2019.

Non si comprende inoltre il motivo di raggruppare sotto un'unica voce gli operatori che forniscono servizi di trasporto via mare, indipendentemente dal fatto che questi vengano resi ai passeggeri o alle merci di cui alla proposta lett. (i). Trattasi, infatti, di comparti differenti, soggetti a norme di dettaglio sia nazionali che internazionali diverse tra loro.

¹ Che «*istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti*» il cui ambito di applicazione ricoprende anche i «servizi passeggeri».

Fermo tutto quanto sopra, sarebbe in ogni caso opportuno che il contributo di funzionamento fosse proporzionato all'attività regolatoria effettivamente svolta da codesta Autorità. Il tutto al fine di evitare di gravare ulteriormente le compagnie di navigazione con oneri sproporzionati soprattutto in ragione del perdurare della crisi innescata dalla pandemia e dall'attuale scenario internazionale.

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

Ai fini della determinazione del fatturato rilevante, lo si ribadisce, si ritiene di dover utilizzare il solo importo risultante dal conto economico alla voce A1 (ricavi delle vendite e delle prestazioni) in quanto all'interno della voce A5 (altri ricavi e proventi) sono ricompresi importi riconducibili ad attività diverse da quella principale e che necessitano di complesse elaborazioni ai fini della determinazione degli importi assoggettabili alla contribuzione prevista per il funzionamento dell'Autorità. In subordine, qualora codesta Autorità decidesse di considerare anche i ricavi di cui alla voce A5, sarebbe opportuno prevedere una disposizione di "chiusura" – nell'ambito delle regole relative alla contribuzione di funzionamento dell'ART – nel senso di escludere qualsivoglia ricavo che non derivi da attività caratteristica /ordinaria dell'impresa (ad esempio, nel caso di un operatore terminalista, si dovrebbero considerare solo le fatture derivanti da attività terminalistica e quindi non dovrebbe rilevare, a titolo esemplificativo, la vendita occasionale di mezzi propri utilizzati dal terminal o di un magazzino in gestione che è situato al di fuori dell'ambito portuale).

A ciò si aggiunga che, con riferimento alla proposta di escludere dal totale dei ricavi quelli dei soggetti operanti nel settore della gestione delle infrastrutture autostradali – di cui al punto (v) lettera b) indicato al paragrafo 2 "Misura del contributo" dell'allegato A in commento – derivanti dall'"*equivalente incremento della tariffa di competenza, da destinarsi alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade e autostrade in gestione diretta Anas SpA*", riterremmo opportuno valutare l'applicazione della medesima *ratio* anche ai terminal in relazione alla specifica e programmata attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree assentite in gestione diretta.

Altro aspetto che, ad avviso di chi scrive, necessiterebbe di un chiarimento, riguarderebbe quanto indicato al punto (vii) lettera b) del citato paragrafo 2 che prevede l'esclusione dal totale dei ricavi delle "sopravvenienze attive da fondo rischi". Sul punto, sarebbe opportuno – ad avviso di chi scrive – che, per quanto riguarda le sopravvenienze, codesta Autorità escluda espressamente, insieme a quelle originate da fondi rischi, anche quelle iscritte in relazione ad oneri stanziati in esercizi precedenti (anche ove non iscritti a fondo rischi) e le sopravvenienze attive comunque iscritte nell'applicazione dei principi contabili, oggettivamente estranee al concetto di "fatturato".

Inoltre, sempre sul punto 2) della Delibera relativo alla "Misura del contributo", si ritiene che – in linea generale e in subordine a quanto detto al punto che precede – la determinazione della misura del contributo debba essere effettuata tenendo conto del solo ed effettivo fabbisogno per le spese di funzionamento.

Soltanto così, infatti, la misura potrebbe dirsi rispettosa delle regole che settano la trasparenza e la proporzionalità dei prelievi a cui il procedimento di definizione del contributo certo non sfugge.

Preme altresì evidenziare come, ai fini dell'individuazione dell'eventuale fatturato rilevante per la determinazione del contributo di funzionamento dell'Autorità, debba essere scongiurata qualsivoglia "duplicazione" di detto contributo su una medesima operazione commerciale.

Va da sé, dunque, come la presenza di eventuali duplicazioni del contributo su medesime operazioni commerciali mal si concilia con i noti principi di cui al Regolamento e, parimenti, ben potrebbe sollevare problematiche di natura concorrenziale nel senso di limitare l'accesso alle infrastrutture nella misura in cui si applichino condizioni dissimili per prestazioni equivalenti (ad esempio in sede di determinazione / richiesta del contributo da parte dell'Autorità).

Da ultimo, in considerazione della grave situazione finanziaria in cui versa il sistema produttivo nazionale, sarebbe auspicabile che codesta Autorità, visto l'avanzo di amministrazione relativo agli anni precedenti, utilizzasse tali risorse per far fronte alle proprie necessità finanziarie alleviando, se non per quanto possibile esonerando, per il 2023, le imprese soggette all'obbligo di contribuzione dal versamento della propria quota.

Quesito n. 3: Si chiedono osservazioni motivate in ordine alla previsione di una soglia al di sotto della quale il contributo non è dovuto all'Autorità.

Come già evidenziato in risposta al Quesito n. 2 che precede, a fronte dell'ampliamento della platea dei contribuenti non vi è stato alcun ridimensionamento in diminuzione dell'aliquota. Se non vi sarà un ridimensionamento dell'aliquota, tale politica dell'ART porterà ad un sempre maggior avanzo, delineando quelle criticità di proporzionalità del contributo di cui si è detto sopra.

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.

n.a.

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.

Come noto, l'attività di regolazione dell'ART avviene – *rectius* può avvenire solo con riferimento al trasporto nazionale. In questo contesto, dunque, si ribadisce che se un armatore (*i.e.* europeo o del SEE) che, nell'ambito di rotte di trasporto marittimo internazionale, “tocco” un porto italiano e accede ad un'infrastruttura di terra (*i.e.* la banchina) che è già regolata, non può essere considerato anch'esso come regolato per il solo fatto di aver attraccato in un porto della Repubblica.

Ciò per molteplici fattori.

Anzitutto, il luogo di attracco (terminal / stazione marittima a cui è assentita la concessione dei relativi ormeggi) è già un ambiente “*regolato*” e quindi soggetto al contributo per il funzionamento di codesta Autorità, in quanto dovrebbe garantire la parità di trattamento e di accesso all'infrastruttura portuale.

In secondo luogo, si ribadisce come sia palese che una nave che effettua viaggi internazionali, non possa essere intesa come soggetto “*regolato*” per il solo fatto di accedere all'infrastruttura porto (che invece è regolata). Bisogna distinguere, ad avviso della scrivente, la figura del beneficiario di un diritto (*i.e.* l'impresa di navigazione che accede all'infrastruttura-porto nell'ambito di un trasporto marittimo internazionale) da quella del soggetto regolato (il terminal che gestisce la banchina assentitagli in concessione) che deve invece garantire la parità di accesso e trattamento degli operatori che scalano quel porto.

Qualora non ragionassimo in questi termini, per contro, allora anche tutte le linee aree internazionali sarebbero da regolare per il solo fatto di “*accedere*” con un singolo scalo in un aeroporto del Paese. In questo contesto, va dunque scongiurato qualsivoglia fenomeno di confusione tra l'ipotesi riguardante un soggetto regolato (*i.e.* il terminal) rispetto a quella del soggetto che è invece beneficiario dalla regolazione nell'ottica di avere la garanzia di pari condizioni di accesso e trattamento all'infrastruttura. Il tutto in linea peraltro con i noti principi di proporzionalità, trasparenza e rendicontazione in ambito finanziario di cui al sopracitato Regolamento (UE) 2017/352.

Va da sé che se si ritenesse assoggettabile al contributo anche l'armatore / liner impegnato su servizi internazionali, la parità di trattamento e di accesso verrebbe meno e tale ipotesi mal si concilierebbe con i principi sopra citati.

Alla luce di quanto sopra, si ribadisce come non si comprenda la ragione per la quale codesta Autorità intenda assoggettare al pagamento del contributo le compagnie di navigazione impegnate su servizi internazionali che scalano i porti nazionali².

² Ciò anche nel caso in cui dai calcoli richiesti non emergesse alcun contributo dovuto. Detta disciplina dovrebbe, quindi, chiarire e prevedere che dette compagnie siano escluse a priori.

Tale tipologia di trasporto (merci/persone) effettuata dal vettore: (**a**) non può essere assimilata alle rotte marittime tra porti nazionali (il semplice scalo in un porto nazionale non dovrebbe, infatti, rilevare ai fini della contribuzione ART in quanto si inserisce nell'ambito di una rotta di trasporto marittimo internazionale); (**b**) esula dalle competenze dell'ART.

Alla luce di tutto quanto sopra, quand'anche si volesse considerare il vettore che opera trasporti marittimi internazionali quale soggetto tenuto al pagamento del contributo per la sola attività svolta in Italia (in ragione cioè di una singola toccata in un porto della Repubblica), si rileva come allo stato sia estremamente difficile se non impossibile riuscire ad individuare l'ipotetico *quantum debeatur*. Ciò porterebbe duqne alla quantificazione di un contributo in maniera totalmente arbitraria in violazione dei principi di trasparenza, proporzionalità e rendicontazione di cui al Regolamento, oltre ad influire negativamente in maniera potenzialmente significativa sui traffici.

In ogni caso, fatte salve le considerazioni sopra riportate, il criterio proposto alla lettera a) potrebbe essere condivisibile per il trasporto passeggeri. Per contro, con riferimento a quanto indicato alla lettera b), si ribadisce che, per quanto concerne il trasporto merci via mare, codesta Autorità non sembrerebbe competente in termini di regolazione. Per tale motivo si suggerisce di non considerare ai fini della identificazione del fatturato quanto indicato nella previsione di cui alla lettera b) del quesito in esame.

Occorre, inoltre, segnalare l'opportunità di non considerare ai fini del fatturato rilevante il valore riferibile alla compensazione economica prevista a seguito della stipula di contratti di servizio e/o convenzioni. Tale compensazione risulta essere funzionale e necessaria ai fini del regolare espletamento del servizio connotato da obblighi di servizio pubblico; il valore, infatti, determinato sulla base di stringenti parametri, conformemente ai principi di economicità e trasparenza, risulta essere interamente necessario al fine di garantire l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico pattuiti. La previsione di un contributo ricadente su tale valore ne comporterebbe, *ab origine*, la diminuzione con conseguente pregiudizio per l'Impresa di navigazione.

Da ultimo, occorre segnalare che il valore corrisposto a titolo di compensazione economica per l'espletamento di obblighi di servizio pubblico, potrebbe ricoprendere anche altri settori di attività (*i.e.* trasporto merci) che, come precisato, non sembrerebbero rientrare nell'ambito dei settori regolati da codesta spettabile Autorità e per i quali non risulterebbe quindi dovuto alcun contributo. Tale osservazione è da riferirsi a quanto indicato alla lettera b) del punto 2) "Misura del Contributo" secondo la quale è consentita, *inter alia*, l'esclusione dal totale dei ricavi "*di eventuali ricavi conseguiti a fronte di attività non ricadenti nei settori di competenza dell'Autorità*".

Fermo tutto quanto sopra, quand'anche si volesse individuare un criterio per assoggettare a contribuzione il fatturato conseguito eventualmente ed esclusivamente conseguito nel territorio nazionale da imprese di navigazione di diversa nazionalità che operano nel settore merci e passeggeri, si chiede di chiarire espressamente quanto segue.

Vale a dire che, ai fini del calcolo del contributo, nel rispetto del principio di esclusione dal totale dei ricavi del totale dei ricavi conseguiti per attività svolte all'estero, per il trasporto di merci, la parte di fatturato IVA assoggettato al regime di non imponibilità ai sensi dell'articolo 9, comma 1, n. 2 del D.P.R. n. 633/1972 debba essere ridotta:

- (i) del fatturato riferibile a prestazioni di trasporto senza origine/destinazione in Italia ovvero – per maggiore chiarezza – quelle che non interessano lo scalo di navi nel territorio dello Stato;
- (ii) della quota del 95% (di cui alle vigenti Circolari Ministeriali tutt'ora applicabili ai fini della territorialità IVA delle prestazioni di trasporto passeggeri) del fatturato riferibile a prestazioni di trasporto con origine/destinazione/scalo in Italia³.

Quesito n. 6: *Si chiedono osservazioni motivate in relazione all'individuazione di voci di esclusione dedicate ai soggetti eroganti servizi di agenzia/raccomandazione marittima e in merito alla previsione secondo cui tali operatori economici dovranno versare il contributo in nome e per conto del naviglio estero, ove rappresentato.*

³ Cfr. Circolare N. 37/E del 2011 e Circolare n. 11/420390 del 7 marzo 1980 che individua nel 5% del corrispettivo la quota di trasporto internazionale svolto in Italia.

n.a.

Quesito n. 7: Si chiedono osservazioni motivate sull'individuazione di voci di esclusione di fatturato specificamente riferite alla gestione dei centri di movimentazione merci (interporti e operatori della logistica).

n.a.

Quesito n. 8: Si chiedono osservazioni motivate sull'individuazione di voci di esclusione di fatturato specificamente riferite ai soggetti operanti nel settore porti.

Come anticipato nelle osservazioni rese con riferimento ai quesiti precedenti, si ribadisce la necessità di garantire il principio della parità di trattamento tra i soggetti che accedono all'infrastruttura-porto evitando, quindi, la "duplicazione" del contributo. Il tutto, al fine di scongiurare possibili effetti distorsivi della concorrenza e di mancata "compliance" con i principi stabiliti dal Regolamento.

Quesito n. 9: Si chiedono osservazioni motivate sull'individuazione di voci di esclusione di fatturato specificamente riferite al settore del trasporto merci su strada.

n.a.

Quesito n. 10: Si chiedono osservazioni motivate in relazione alle dichiarazioni da rendere.

In relazione alla richiesta di deposito di un prospetto analitico per esclusioni e, in certi casi, attestazione del revisore, si evidenzia che la predisposizione del predetto prospetto rappresenterebbe un ulteriore onere a carico del soggetto eventualmente tenuto al versamento del contributo di funzionamento in termini di tempi e costi (della procedura). Al contrario, invece, anche nell'ambito della contribuzione di funzionamento dell'Autorità occorrerebbe semplificare le procedure invece che renderle ancora più gravose per i soggetti coinvolti. Al riguardo, ed in particolare nelle ipotesi di rilevanza della quota del 5% di un dato dichiarato ai fini IVA come precisato al Quesito 5 *supra*, riterremmo sufficiente il rilascio di un'autodichiarazione ai sensi degli articoli 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 a firma del legale rappresentante dell'operatore economico interessato.

Infine, per tutto quanto sopra, che ben evidenzia le difficoltà interpretative ed applicative degli operatori, si chiede che non vengano applicate sanzioni qualora, in sede di controllo, venissero rilevate eventuali difformità nell'importo liquidato dall'impresa – rispetto a quanto ritenuto corretto da codesta Autorità – dovute a divergenze interpretative di cui alla delibera in commento.
