



ALIS | Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile
www.alis.it | alis@casellapec.com | Via Rasella 157, 00187 Roma

Spett.le
Autorità di Regolazione dei Trasporti
A mezzo PEC: autofinanziamento@pec.autorita-trasporti.it

Oggetto: Osservazioni e considerazioni dell'Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile – ALIS sul Documento di consultazione concernente la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per l'anno 2025 (Delibera n. 137/2024)

Con la Delibera n. 137/024, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche ART o l'Autorità) ha avviato la consultazione pubblica relativa alla determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità per l'anno 2025. Il documento di consultazione (di cui all'Allegato A della medesima delibera) individua gli aspetti sui quali i soggetti interessati potranno esprimere le proprie osservazioni e considerazioni; in particolare:

- Il perimetro delle imprese operanti nel settore dei trasporti, o altri soggetti tenuti al versamento del contributo;
- La misura del contributo;
- I criteri per evitare le duplicazioni di contribuzione;
- L'esenzione dal contributo;
- Le misure specifiche per una serie di soggetti, quali: i soggetti operanti nel trasporto via mare e per altre vie navigabili di passeggeri e/o merci; i soggetti operanti nel settore del trasporto ferroviario merci; i soggetti nel settore dei servizi di spedizione;
- I dati anagrafici richiesti ai fini del versamento del contributo.

Con il presente contributo, l'**Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile – ALIS** offre le proprie osservazioni e considerazioni in merito ai contenuti del documento di consultazione concernente la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, per l'anno 2025.

Il contributo si divide in due parti: A) *Il perimetro regolatorio dell'ART ed i criteri per la determinazione del contributo*; B) *Il funzionamento dell'ART: alcune criticità da un punto di vista economico-finanziario*.

A) Il perimetro regolatorio dell'ART ed i criteri per la determinazione del contributo

1. Il perimetro e il finanziamento dell'ART

Il tema delle competenze dell'ART e, di conseguenza, del suo finanziamento è, nonostante i numerosi arresti giurisprudenziali, un tema ancora controverso. Ciò, maggiormente, in considerazione della tendenza dell'Autorità ad ampliare il proprio ambito di intervento, che parrebbe talvolta in contrasto con i principi dell'ordinamento nazionale ed europeo.

E
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
Protocollo N. 0114504/2024 del 12/11/2024



ALIS | Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile
www.alis.it | alis@casellapec.com | Via Rasella 157, 00187 Roma

La natura di autorità di regolazione indipendente propria di ART si fonda sulla legge n. 481/1995 recante “Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”. Il comma 1 dell’art. 37, comma 1, d.l. n. 201/2011 recita che *“Nell’ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, è istituita l’Autorità di Regolazione dei trasporti”*. Da una lettura complessiva delle norme citate, emergono due evidenti paletti normativi che, correttamente, perimetrano le competenze dell’ART:

- a) le competenze dovrebbero rientrare nel quadro della c.d. regolazione, ossia degli atti finalizzati a proteggere il mercato attraverso modelli di concorrenza “per il mercato” o attraverso modelli tariffari regolati e il controllo dell’adempimento alle relative prescrizioni;
- b) la regolazione, come noto, ha ad oggetto un servizio di pubblica utilità.

Attraverso le proprie delibere l’ART sembrerebbe aver stabilito di estendere i propri compiti e funzioni nella sfera di qualunque impresa che abbia relazioni con un’altra impresa attiva nel settore del trasporto e della logistica. Citiamo come esempio la Delibera n. 134/2023 che, attraverso l’espresso riferimento ai cd. *“servizi ancillari”* al trasporto/logistica, raggiunge l’effetto di assoggettare agli obblighi nascenti dalla regolazione dell’ART anche un’impresa che fornisce, ad esempio, servizi di *“elaborazione dati/buste paga”* o altri servizi di natura intellettuale solo perché resi ad un’impresa operante nel settore del trasporto e della logistica. Ogni impresa, infatti, potenzialmente, in via diretta o indiretta, può intrattenere rapporti di natura economica/commerciale con quelle operanti nel settore del trasporto e della logistica in quanto tutta la produzione/circolazione dei beni o la fornitura servizi sono, il più delle volte, relazionate con il mondo del trasporto in senso lato, ma questo non significa che da ciò possa conseguire che le attività da esse svolte debbano rientrare nel perimetro di regolazione dell’ART.

L’effetto di questo approccio determina un non sempre condivisibile ampliamento della platea dei soggetti tenuti all’obbligo di contribuzione al funzionamento dell’ART, che sembrerebbe in contrasto, peraltro, con il diritto dell’Unione europea, laddove sono previsti specifici ambiti di attività da sottoporre alla regolazione del settore dei trasporti, lasciando alla libera concorrenza (ed alla vigilanza dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) le imprese estranee alle relative attività.

Il risultato che ne deriverebbe sarebbe di avere imprese operanti in settori totalmente liberalizzati che si trovano ad essere più penalizzate di altre in ragione degli oneri di contribuzione imposti.

Ciò contrasta con l’art. 56 T.F.U.E. e con la Direttiva 2006/123/CE in materia di libera prestazione dei servizi, il cui unico limite, come noto, è rappresentato dai *“motivi imperativi d’interesse generale”*, che solo giustificano l’intervento dei pubblici poteri di cui l’ART è portatrice.

Quanto al punto specifico dell’obbligo di contribuzione, valga il richiamo al principio della necessaria correlazione tra l’applicazione del contributo di funzionamento a copertura dei costi delle attività



ALIS | Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile
www.alis.it | alis@casellapec.com | Via Rasella 157, 00187 Roma

rispetto alle imprese destinatarie dei provvedimenti regolatori, sancito dalla Corte di giustizia con l'Ordinanza del 18 luglio 2013 nelle cause riunite da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12.

Con l'ordinanza appena citata, avente ad oggetto, in specie, il diritto dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (A.G.C.O.M.) ai contributi sulla base della direttiva 2002/20/CE, la Corte ha rilevato che tali contributi possono considerarsi legittimi a condizione che siano esclusivamente destinati alla copertura di costi relativi alle attività di regolazione, che la totalità dei ricavi ottenuti a detto titolo non superi i costi complessivi relativi a tali attività e che lo stesso diritto sia imposto alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente. Tali principi possono, evidentemente, essere estesi all'ART ed al contributo per il suo funzionamento, questa svolgendo compiti e funzioni assolutamente analoghi nel settore di riferimento.

2. I criteri per la determinazione del contributo

La stessa formulazione dell'art. 37 del d.l. n. 201/2011, e la conseguente richiesta contributiva puntualmente determinata dall'ART con le proprie Delibere, sembrerebbero essere incompatibili con il diritto europeo, in particolare con il principio di proporzionalità derivante dalla corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 56 TFUE. Ciò in quanto il contributo di funzionamento di un'autorità regolatoria dovrebbe in ogni caso essere determinato in modo proporzionato ed obiettivo in relazione all'attività regolatoria effettivamente esercitata, in coerenza con l'Ordinanza del 18 luglio 2013 nelle cause riunite da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12.

Dalle delibere assunte dall'ART, al contrario, emerge un sistema di contribuzione per cui, a causa della sua strutturazione, la stessa operazione di trasporto risulta soggetta a doppia imposizione. L'Autorità, infatti, consapevole di questo rischio, ha sì inserito criteri potenzialmente atti a scongiurare tale evenienza, senza che però essi si siano rivelati efficaci a scongiurarlo.

In concreto, nelle determinazioni di ART non si tiene conto del fatto che la catena logistica è strutturata spesso duplicando la fatturazione della stessa operazione. Il risultato è che, nell'intento di prevenire ogni duplicazione di contribuzione, facendo gravare il contributo sul vettore principale (soggetto affidante), in ragione del ruolo svolto in termini di organizzazione del servizio (ivi inclusa la scelta e la gestione dei subaffidamenti) e/o della titolarità del contratto di trasporto, l'Autorità ha formulato regole di carattere generale che consentono di escludere il fatturato dei vettori nel solo caso di "prestazioni della medesima tipologia" e "nel solo caso di "unico contratto di trasporto".

Legare la possibilità di escludere i relativi ricavi all'esistenza di un unico contratto di trasporto significa garantire il relativo scomputo esclusivamente alle operazioni di "grandi gruppi" per i quali è possibile e frequente l'emissione di un solo documento/contratto di trasporto, mentre non si tiene affatto conto della normale organizzazione frammentata delle diverse tipologie di prestazioni. In altre parole, questa modalità di esclusione ha l'effetto di spostare sulle PMI, o comunque sulle imprese che non sono verticalmente integrate, un onere non proporzionato rispetto a quello invece posto sui soggetti che non devono, per strutturazione dell'operazione, frammentare in più contratti una singola operazione di trasporto.



ALIS | Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile
www.alis.it | alis@casellapec.com | Via Rasella 157, 00187 Roma

*

Alla luce delle osservazioni e considerazioni dianzi svolte, ALIS reputa che, ove le determinazioni adottate dall'ART statuiscono l'assoggettabilità alla regolazione dell'ART (ed al versamento del contributo al suo funzionamento) di imprese che operano in mercati liberalizzati, siano contrarie al diritto dell'Unione europea. Inoltre, anche quando fosse legittima l'assoggettabilità delle medesime all'attività regolatoria dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, il contributo richiesto alle imprese dovrebbe essere parametrato a quanto strettamente necessario a ciò che occorre per l'espletamento della funzione di regolazione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e trasparenza, avendo cura di adottare criteri efficaci ad evitare ipotesi di doppia imposizione.

B) Il funzionamento dell'ART: alcune criticità da un punto di vista economico-finanziario

Dall'Allegato A della Delibera n. 137/2024 non pare potersi trarre sufficienti elementi in ordine alle modalità con cui vengono stabiliti i criteri di contribuzione. Tale circostanza non consente una valutazione analitica completa degli effetti della metodologia proposta per la determinazione del contributo e, in particolare, non è possibile trarre elementi atti a verificare la proporzionalità, la congruità e la ragionevolezza della misura.

Dal tenore del documento posto in consultazione, infatti, non risulta agevole effettuare valutazioni di merito rispetto:

- al fabbisogno delle risorse individuato dall'Autorità per l'anno 2025 e le motivazioni sottostanti tale fabbisogno (ad esempio, la previsione di spesa dell'Autorità per determinati atti di regolazione/settori);
- alla presenza di eventuali risorse di natura economico-finanziarie già nella disponibilità dell'Autorità che potrebbero essere destinate al fabbisogno rilevato per l'anno 2025;
- alla quantificazione del saldo di spesa che, non essendo coperto dalle risorse già disponibili all'Autorità, deve essere finanziato tramite contributo. A tal proposito rileva evidenziare che il documento di consultazione non fornisce informazioni rispetto alla presenza di ulteriori fonti di finanziamento, che confluirebbero nella disponibilità dell'Autorità, relative – ad esempio – alle sanzioni, che andrebbero nettate dal valore del contributo netto annuo.

Una valutazione prospettica del fabbisogno, delle risorse disponibili, e delle entrate previste, sarebbe auspicabile, se non necessaria, per garantire una maggiore trasparenza della regolazione e facilità di accesso al sistema di rendicontazione e informazione dell'Autorità, nonché di consentire agli operatori interessati di avere maggiore visibilità rispetto alle aspettative di contribuzione nei confronti dell'Autorità non solamente di anno in anno, come attualmente effettuato, ma con una cadenza temporale prospettica, basata su un orizzonte temporale di più anni. Questo perché, seppure in misura marginale per alcuni operatori, per altri il contributo richiesto può risultare rilevante, andando ad incidere anche sulle aspettative di redditività degli operatori stessi.



ALIS | Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile
www.alis.it | alis@casellapec.com | Via Rasella 157, 00187 Roma

Inoltre, anche a prescindere dai temi di redditività, pare opportuno che gli operatori del settore possano disporre di una maggiore conoscibilità della contabilità analitica di ART, in particolare in ordine alle risorse raccolte ed utilizzate per i diversi settori regolati. In questa direzione, recentemente, la scelta adottata dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ("AGCOM") che, nella prospettiva di chiarezza e trasparenza, nei propri rendiconti annuali, pubblica un dettaglio circa: (i) i contributi versati dagli operatori nelle diverse categorie di operatori; e (ii) l'imputazione delle spese direttamente attribuibili ai settori per lo svolgimento delle proprie attività; e (iii) i prospetti di sintesi delle spese per attività di carattere trasversale.

In assenza di tali informazioni, si reputa non sia possibile per gli operatori di settore fornire un contributo di carattere analitico ora sul documento in consultazione, essendo al più possibile la formulazione di considerazioni di carattere qualitativo, e quindi di scarsa utilità per delineare un quadro maggiormente chiaro e completo degli aspetti di contribuzione.

Più in particolare, il documento di consultazione non fornisce elementi di carattere puntuale rispetto alla congruità e proporzionalità del contributo, e alle modalità con cui esso viene versato e poi utilizzato dall'Autorità, in ordine, ad esempio:

- alle modalità di definizione del budget su cui vengono definiti i fabbisogni annui dell'Autorità e la corrispondenza tra tali fabbisogni e le aspettative di utilizzo effettivo delle risorse. In particolare, non vi è traccia nei documenti di consultazione, e nelle annesse delibere relativi ai bilanci preventivi e consuntivi dell'Autorità, di una programmazione puntuale (come invece fatto in un contesto aziendale) data dall'analisi dettagliata delle esigenze di regolazione di ciascun settore e delle risorse necessarie a soddisfare tali esigenze;
- all'ammontare dei contributi che dovranno essere versati da ciascun settore/tipologia di operatore;
- alla corrispondenza tra l'ammontare dei contributi versati da ciascun settore/tipologia di operatore e i costi sostenuti dall'Autorità per svolgere le relative attività di regolazione;
- all'impiego dei contributi corrisposti all'Autorità nei diversi settori, e la presenza, quindi, di eventuali sussidi incrociati tra le risorse corrisposte all'Autorità dai diversi operatori/settori regolamentati e quelle effettivamente spese in ciascun settore.

Infine, occorre rilevare che, non essendovi piena evidenza delle modalità di definizione e di pagamento del contributo, non è possibile valutare in maniera adeguata eventuali disparità di trattamento tra i diversi operatori, anche all'interno dello stesso settore. Il che finirebbe per penalizzare, in generale, gli operatori soggetti al contributo, in quanto l'aliquota definita dall'Autorità potrebbe risultare sovrastimata rispetto all'effettivo valore necessario alla copertura dei costi (come di fatto anche dimostrato dalla presenza di un disavanzo positivo annuo nei rendiconti dell'Autorità).

Dalla disponibilità e dalla conseguente valutazione degli elementi di cui si è rilevata la mancanza potrebbero emergere incongruenze nella metodologia adottata fino ad ora e, auspicabilmente, la necessità di sanare le situazioni pregresse che hanno penalizzato determinate tipologie di



ALIS | Associazione Logistica dell'Intermodalità Sostenibile
www.alis.it | alis@casellapec.com | Via Rasella 157, 00187 Roma

operatori/categorie tramite la restituzione di parte o tutti i contributi a quel punto illegittimamente richiesti, attingendo alle “riserve” che di anno in anno l’Autorità ha continuato ad accumulare.

*

Alla luce delle osservazioni e considerazioni dianzi svolte, ALIS reputa auspicabile che l’Autorità, prima di adottare la determinazione relativa al contributo per l’anno 2025, fornisca tutti gli elementi di cui sopra si è dato conto, necessari per la compiuta valutazione della determinazione del contributo per il suo funzionamento. A tal fine, si fa espressa richiesta di attivazione di tavoli operativi di confronto, finalizzati a condividere, in vista della suddetta determinazione e nel rispetto del principio di trasparenza, dati ed informazioni da cui si possano trarre elementi in ordine alla proporzionalità e congruità tra i contributi versati da ciascun operatore e all’utilizzo degli stessi nel settore di effettiva appartenenza.