

Spett.le Autorità di Regolazione dei Trasporti

A mezzo PEC: autofinanziamento@pec.autorita-trasporti.it

OGGETTO: OSSERVAZIONI DELL'ASSOCIAZIONE ASSITERMINAL IN MERITO AL FUNZIONAMENTO DELL'ART.

Gentili Signori,

la presente associazione di categoria desidera, attraverso questa comunicazione, esprimere la propria posizione sulla natura e sul funzionamento nel suo complesso dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche ART o l'Autorità), mettendo in evidenza gli aspetti critici riscontrati. A tal fine il documento si divide in due parti: A) una parte di inquadramento giuridico in cui vengono individuati il corretto perimetro regolatorio entro cui l'ART dovrebbe operare, oltre ai criteri attraverso i quali determinare legittimamente il contributo e B) una parte di approfondimento sulle criticità riscontrate nelle delibere dell'Autorità da un punto di vista economico-finanziario.

A. INQUADRAMENTO GIURIDICO

soffermandosi in particolare su due aspetti particolarmente critici, ovvero i) il perimetro di competenza e il conseguente finanziamento e ii) i criteri per la determinazione del contributo di funzionamento, compresi quelli per evitare la duplicazione dell'imposizione.

i) Il perimetro di competenza e il finanziamento di ART

Nonostante il tema sia stato più volte sollevato e affrontato sia in sede giudiziale che extragiudiziale, quello delle competenze di ART e, di conseguenza, del suo finanziamento restano tuttora questioni particolarmente delicate e controverse, dal momento che l'Autorità continua a perseguire la via dell'autodeterminazione, ampliando il proprio ambito di intervento in modo difforme rispetto ad associati principi dell'ordinamento nazionale ed europeo.

Volendo preliminarmente fissare alcuni punti fermi, è bene ricordare che 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". Ed infatti, il comma 1 del l'art. 37, comma 1, d.l. 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

E
AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
Protocollo N. 0113890/2024 del 11/11/2024

complessiva delle norme citate, emergono due evidenti paletti normativi che, correttamente, perimetrano le competenze dell'ART:

a) le competenze devono 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 deve avere ad oggetto un servizio di pubblica utilità.

Attraverso le proprie delibere l'ART ha, invece, spesso stabilito in modo arbitrario ed illegittimo di assoggettare alla propria competenza qualunque impresa che abbia relazioni con un'altra impresa attiva nel settore del trasporto e della logistica. Ne è un chiaro esempio la Delibera n. 134/2023 che, attraverso l'espresso riferimento ai cd. “servizi ancillari” al trasporto/logistica, raggiunge il paradossale effetto di assoggettare anche un'impresa che fornisce, ad esempio, meramente servizi di “elaborazione dati/buste paga” o altri servizi di natura intellettuale solo perché resi a quella categoria di imprese. Tutte le imprese, infatti, potenzialmente possiedono in via diretta o indiretta delle relazioni con il settore del trasporto e della logistica in quanto tutta la produzione/circolazione dei beni o la fornitura servizi sono, in ogni caso, interfacciate con il mondo del trasporto in senso lato, ma ciò non significa che sia legittimo annoverarle tutte tra i soggetti la cui attività è regolata da ART.

È evidente che alla base di questo approccio ci sia l'intenzione dell'Autorità di ampliare il più possibile la platea di imprese da cui percepire il contributo di funzionamento. In altre parole, un'autoregolazione finalizzata al proprio autofinanziamento, con buona pace di principi cardine come quello europeo della certezza del diritto. A tal proposito, giova ricordare che il diritto dell'Unione europea ha previsto specifiche ipotesi di regolazione del settore dei trasporti e non ne ha disciplinate alcune altre proprio in ragione della libertà concorrenziale da cui sono connotate (e sul rispetto della quale vigila già l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato).

Non è chiaro, invece, quali sarebbero gli obiettivi da tutelare attraverso l'intervento regolatorio dell'Autorità, che, nell'imporre la propria competenza, omette o è carente nell'individuare la misura che restringerebbe la libera prestazione del servizio e/o del libero accesso al mercato a giustificazione del proprio intervento. Il risultato consiste nell'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 evidentemente con l'art. 56 TFUE e la Direttiva 2006/123/CE in materia di libera prestazione dei servizi, la cui tutela dev'essere garantita in modo sostanziale dallo Stato, che può porvi dei limiti tramite l'attività di regolazione solo laddove ciò sia giustificato da “motivi imperativi d'interesse generale”. Di conseguenza, l'attività di regolazione esercitata dalle autorità indipendenti come ART deve essere proporzionale e bilanciata rispetto all'esigenza pubblicistica.

In merito poi all'obbligo di contribuzione, preme evidenziare che anche in questo caso esistono norme ben precise in materia di mercato interno, tanto con riferimento al diritto primario, quanto con riferimento al diritto derivato. Tali principi hanno avuto una concreta applicazione da parte dei giudici della Corte di giustizia in ragione dell'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, che ha sancito la necessaria correlazione tra applicazione del contributo di funzionamento e copertura dei costi delle attività rispetto alle imprese destinatarie dei provvedimenti regolatori.

Infatti, la citata ordinanza, avente ad oggetto i contributi da versarsi in favore dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) sulla base della direttiva 2002/20/CE, ha rilevato che tali contributi possano considerarsi legittimi a condizione che tale diritto sia esclusivamente destinato alla copertura di costi relativi alle attività menzionate [...], che la totalità dei ricavi ottenuti a titolo di detto diritto 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. Il ragionamento del giudice europeo calza perfettamente anche con riguardo al contributo di funzionamento dell'ART, posto che il background giuridico su cui si fonda l'azione regolatoria dell'ART è lo stesso di cui alla direttiva 2002/20/CE, ovvero la tutela del mercato interno e della libera concorrenza, come sanciti dal TFUE.

Al contrario, dati alla mano, il gettito contributivo incamerato dall'Autorità viene utilizzato per finanziare indistintamente tutto l'apparato dell'Ente (tra cui le vertiginose spese per il personale, circa 19,7 milioni di euro a preventivo 2023, per 210 unità), e pertanto anche attività che nulla hanno a che vedere con gli aspetti di regolazione, come le competenze amministrative di tipo generico, che dovrebbero essere svolte e poste a carico della fiscalità generale.

ii. Criteri per la determinazione del contributo

Come anticipato, la stessa formulazione dell'art. 37 del decreto-legge 201/2011, e la conseguente richiesta contributiva puntualmente determinata dall'ART con le proprie Delibere, risultano incompatibili con il diritto europeo, in particolare con il principio di proporzionalità derivante dalla corretta interpretazione ed applicazione dell'art. 56 TFUE, nel senso che il contributo di funzionamento di un'autorità regolatoria deve in ogni caso essere determinato in modo proporzionato ed obiettivo in relazione all'attività regolatoria effettivamente esercitata sempre 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 l'incapacità di quest'ultima di rispettare tali prescrizioni, dando vita – al contrario – ad un sistema di contribuzione per cui, a causa della sua strutturazione, la stessa operazione di trasporto rischia di essere soggetta a doppia imposizione. L'Autorità, infatti, ben consapevole di questo rischio, è intervenuta nel senso di inserire criteri che

dovrebbero scongiurare tale evenienza senza, però, riuscire a produrre in realtà nulla che sia davvero efficace in tal senso.

In concreto, ART non tiene conto del fatto che la catena logistica è strutturata spesso duplicando la fatturazione della stessa operazione. Il risultato è che, nell'intento (non conseguito) 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.

In conclusione, la scrivente associazione ritiene che tutte le Delibere adottate da ART e la preventiva base legale rappresentata dall'art. 37 del decreto-legge 201/2011, laddove statuiscono l'assoggettabilità alla competenza dell'ART (e del relativo versamento del contributo di funzionamento) di imprese che operano in mercati liberalizzati, sono contrarie al diritto dell'Unione europea, in quanto ricomprendono operatori economici che non richiedono la regolazione da parte dell'ART. Inoltre, laddove anche fosse legittima l'assoggettabilità all'attività regolatoria dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, il contributo richiesto alle imprese deve essere parametrato a quanto strettamente necessario a ciò che occorre per l'espletamento della sua funzione, nel rispetto dei principi di proporzionalità e trasparenza, avendo cura di adottare criteri efficaci ad evitare ipotesi di doppia imposizione.

B. ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti ("ART") ha avviato ad ottobre 2024 una consultazione pubblica relativa a "la determinazione del contributo per il funzionamento dell'Autorità" per l'anno 2025 (Delibera n.137/2024). Il documento di consultazione, declinato all'interno dell'Allegato A della delibera, individua gli aspetti sui quali i soggetti interessati possono esprimere le proprie osservazioni, che riguardano:

- 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.

Innanzitutto, si rileva che l'Allegato A della delibera non fornisce spiegazioni sufficienti rispetto alle modalità con cui vengono stabiliti i criteri di contribuzione, di cui quindi in generale si rileva lo scarso livello di trasparenza. La mancanza di dettagli, e i criteri di urgenza, limitano di fatto l'opportunità di effettuare degli approfondimenti istruttori di natura tecnica che sarebbero invece necessari in tale contesto, al fine di creare una maggiore consapevolezza tra gli operatori regolati del ruolo dell'Autorità, e delle sue esigenze di finanziamento a fronte delle attività svolte, o programmate.

Tali modalità di consultazione, del tutto opache, non consentono di effettuare una valutazione analitica completa degli effetti della metodologia proposta per la determinazione del contributo, tantomeno consentono di determinare delle condizioni di contraddittorio tra le parti utili a migliorare prospetticamente la metodologia.

La consultazione in oggetto, infatti, non consente ai soggetti interessati di effettuare una valutazione sugli aspetti che sarebbero più rilevanti per la determinazione del contributo, spostando l'attenzione su dettagli di natura implementativa che di fatto poco rilevano rispetto a tematiche come la proporzionalità, congruità, e ragionevolezza della misura. In nessuna maniera la consultazione in corso consente agli operatori di effettuare valutazioni di merito rispetto a:

- Il 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);
- La presenza di eventuali risorse di natura economico-finanziarie già nella disponibilità dell'Autorità che potrebbero essere messe al servizio del fabbisogno rilevato per l'anno 2025;
- La 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 confluiranno 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 pagato può risultare rilevante, andando ad incidere anche sulle aspettative di redditività attuale e prospettica degli operatori stessi.

Inoltre, a prescindere dai temi di redditività, che, come detto in alcuni casi, risulterebbero comunque marginali, una maggiore visibilità sulla contabilità analitica di ART è del tutto auspicabile nella prospettiva che l’Autorità stessa richiede il rispetto agli operatori di regole stringenti relative alla contabilizzazione dei costi e dei ricavi nel perimetro regolato, mentre – come detto – ART non sembra adottare la stessa prassi all’interno della propria rendicontazione.

In particolare, si rileva apparentemente l’assenza di informazioni, nella contabilità prodotta da ART, di dettagli relativi alle risorse raccolte ed utilizzate per i diversi settori regolati, come invece più di recente effettuato, in una prospettiva di fornire maggiore chiarezza e trasparenza, da altri regolatori, quali ad esempio l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (“AGCOM”) che nei propri rendiconti annuali pubblica un dettaglio di: (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, non è possibile per gli operatori di settore fornire un contributo di carattere analitico sulla consultazione in corso, lasciando che le considerazioni siano solamente 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 affronta elementi di carattere puntuale rispetto alla congruità e proporzionalità del contributo, e alle modalità con cui esso viene versato e poi utilizzato all’interno dell’Autorità, relative ad esempio a:

- Le 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.

- L'ammontare dei contributi che dovranno essere versati da ciascun settore/tipologia di operatore;
- La 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;
- L'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.

Va indicato inoltre che non essendo in alcun modo chiare e trasparenti le modalità di definizione e pagamento del contributo, non è possibile valutare in maniera adeguata eventuali discrepanze di trattamento tra i diversi operatori, anche all'interno dello stesso settore, che penalizzano in generale gli operatori soggetti al contributo, in quanto l'aliquota definita dall'Autorità potrebbe risultare – in presenza di tali discontinuità – 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).

Questa mancanza di trasparenza rispetto alla raccolta e all'utilizzo dei contributi, tra i diversi settori regolati da ART, genera la percezione tra gli operatori di settore di essere in balia di un sistema del tutto opaco, associando il contributo pagato ad ART ad un'imposizione fiscale, piuttosto che ad un corrispettivo pagato a fronte del servizio di regolazione reso dall'Autorità in ciascun settore.

In conclusione, sarebbe auspicabile che l'Autorità provvedesse ad avviare una consultazione più ampia, e dei tavoli operativi di confronto, sulle tematiche alla base dei principi di contribuzione, finalizzati a fornire informazioni agli operatori, nonché a stabilire dei principi e delle regole di trasparenza certe rispetto ai contributi versati e alla programmazione economica dell'Autorità, tali da garantire una maggiore proporzionalità e congruità tra i contributi versati da ciascun operatore e l'utilizzo degli stessi contributi nel settore di effettiva appartenenza.

Va da sé che questo tipo di analisi approfondita potrebbe portare a rilevare delle incongruenze nella metodologia adottata fino ad ora, e alla necessità quindi eventualmente di sanare delle situazioni pregresse che hanno penalizzato determinate tipologie di operatori/categorie tramite la restituzione di parte o tutti i contributi versati sulla base delle riserve che di anno in anno l'Autorità ha continuato ad accumulare in funzione del disavanzo di gestione generato. La restituzione dell'avanzo di gestione consuntivato dall'Autorità, agli operatori che non hanno usufruito in maniera diretta dei servizi di regolazione resi dall'Autorità, o in quota parte a tutti gli operatori interessati, risulta – come detto – un'aspettativa legittima nella prospettiva che il contributo pagato dagli operatori ad oggi risulta di fatto un'imposizione di carattere fiscale, piuttosto che il costo legato ad un servizio di regolazione.