



FEDESPEDI

FEDERAZIONE NAZIONALE DELLE
IMPRESE DI SPEDIZIONI INTERNAZIONALI

***Consultazione per la determinazione del
contributo per il funzionamento
dell’Autorità di regolazione dei trasporti
per l’anno 2025***

Osservazioni di Fedespedi

Milano, 11 novembre 2024

Milano, 11 novembre 2024

Spett.le Autorità di Regolazione dei Trasporti

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

OGGETTO: DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE CONCERNENTE LA DETERMINAZIONE DEL CONTRIBUTO PER IL FUNZIONAMENTO DELL'ART PER L'ANNO 2025. OSSERVAZIONI DI FEDESPEDI.

Gentili Signori,

la scrivente **Fedespedit**, *Federazione Nazionale delle Imprese di Spedizioni Internazionali*, preso atto del contenuto della delibera ART n.137/2024, intende fornire a Codesta Autorità alcune osservazioni, suggerimenti ed indicazioni, ritenuti utili al fine di ricondurre nella piena legittimità la determinazione del contributo per il funzionamento per l'anno 2025, in particolare per quanto concerne il perimetro applicativo afferente alle imprese di spedizioni internazionali.

Premesse

Fedespedit è l'associazione di categoria che dal 1946 rappresenta e tutela gli interessi delle imprese di spedizioni internazionali in Italia e capillarmente radicata su tutto il territorio nazionale. A Fedespedit aderiscono peraltro l'ANAMA (Associazione Nazionale Agenti Merci Aeree), l'ANTEP (Associazione Nazionale Terminalisti Portuali) e la FISI (Federazione Italiana Spedizionieri Industriali). Fedespedit, inoltre, a livello nazionale aderisce a CONFETRA, nonché a CLECAT e FIATA rispettivamente a livello europeo e mondiale. Fedespedit è altresì rappresentante di categoria presso le Istituzioni e promuove quotidianamente la crescita delle imprese associate - siano esse multinazionali, grandi imprese, PMI o start up innovative - per valorizzare il loro ruolo di protagonisti della *supply chain* globale e di partner strategiche del *Made in Italy*.

Infine, Fedespedit, quale firmataria del CCNL Logistica, Trasporto Merci e Spedizione, tutela e promuove gli interessi delle imprese associate nelle fasi di rinnovo del CCNL e partecipa attivamente al tavolo delle trattative, insieme a CONFETRA e alle altre Federazioni aderenti.

Fedespedit ritiene che sia illegittimo e irragionevole che le imprese svolgenti le attività di spedizione siano soggette agli obblighi dichiarativi e contributivi verso ART.

Ciò premesso, si rappresenta quanto segue.

FEDESPEDI

Via E. Cornalia 19, Milano | T. +39 02 671541 | fedespedit@fedespedit.it | fedespedit@pec.fedespedit.it | www.fedespedit.it



Aderente a CONFETRA
Confederazione Generale Italiana
dei Trasporti e della Logistica



Member of FIATA
International Federation of Freight
Forwarders Associations



Member of CLECAT
European Association for Forwarding,
Transport, Logistics and Customs Services

a) Misura del contributo

Quesito n. 1: *Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri sopra indicati per l'individuazione del fatturato rilevante.*

Occorre premettere che l'ART, tramite Delibera n. 194/2023, art. 1 lettera m, ha espressamente previsto che tra i "soggetti tenuti alla contribuzione" vi sono quelli che esercitano "servizi di spedizione, con esclusione di quelli afferenti al trasporto merci su strada". Fedespedit contesta l'assoggettabilità delle imprese svolgenti attività di spedizione al contributo ART, come già sottolineato in più occasioni.

Come emerge dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la contribuzione delle autorità indipendenti è soggetta alle norme 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, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Ciò detto, si ritiene in via generale che la determinazione della misura del contributo, dev'essere in ogni caso calcolata in via preventiva dopo aver calcolato l'effettivo fabbisogno per le spese di funzionamento di ART, le cui operazioni saranno da rendere verificabili, in via anticipata, sulla base di criteri trasparenti, ragionevoli e adeguati al contesto. Dall'analisi del Bilancio di ART emerge che la stessa ha perseguito nell'anno precedente significativi risultati economici, che consentirebbero all'ART di i) innalzare sensibilmente la soglia di fatturato prevista per far scattare l'assolvimento degli obblighi contributivi e dichiarativi e, al contempo, ii) ridurre sensibilmente la misura percentuale del contributo.

In subordine, andrebbe ritenuta rilevante la sola voce A1 (*ricavi delle vendite e delle prestazioni*), in quanto all'interno della voce A5 (*altri ricavi e proventi*) ricadono valori derivanti da attività diverse da quella principale e, come tali, necessitano di operazioni complesse (che impegnano in modo smisurato gli uffici contabili delle imprese, e che invece dovrebbero occuparsi di altro) ai fini della determinazione degli importi assoggettabili.

Per quanto concerne l'analisi delle voci meritevoli, per Codesta ART, di essere scomutate dal calcolo del "fatturato rilevante", si può osservare quanto segue. In via generale, esse risultano insufficienti - oltre che opinabili in quanto non fissate dalle legge - a rappresentare tutte le casistiche da escludere dalla base imponibile del contributo. Nel merito, tra i ricavi da scomputare andranno ricompresi tutti i riaddebiti per spese effettuate in nome e per conto di clienti o committenti. Si reputa peraltro necessario scomputare dal calcolo del fatturato rilevante anche i ricavi generati dalla prestazione di "attività doganali", posto che le stesse risultano essere *ictu oculi* delle attività al di fuori del perimetro della regolazione

che ART può, o potrebbe, concretamente esercitare. Analogamente si ritiene corretto, come pare già emerga dalla prassi di codesta Autorità, escludere ricavi generati per attività non ricadente nel settore di competenza dell’Autorità nonché i ricavi relativi a risarcimenti danni.

Infine, riguardo il settore di attività svolte dalle imprese associate a Fedespediti, si segnala un’evidente sovrapposizione di competenze tra ART e AGCM. Quest’ultima è come noto destinataria di contribuzione da parte delle imprese e ha inteso fissare soglie di fatturato in misura ben più favorevole rispetto ad ART.

Ferma restando la necessaria razionalizzazione delle competenze tra le due Autorità che sia tesa ad evitare le note sovrapposizioni, si reputa opportuno che l’ART mutui le soglie di fatturato e di esenzione contributiva fissate dall’AGCM. Infine, l’associazione suggerisce di estendere il ricorso al criterio utilizzato dall’ART in ambito marittimo per il trasporto internazionale di passeggeri e merci – secondo cui “*fatta salva la facoltà di una più puntuale quantificazione della quota riferibile alla tratta nazionale, il fatturato è determinato attraverso l’applicazione della percentuale forfettaria del 5% al valore complessivo delle prestazioni di trasporto aventi origine/destinazione/scalo in Italia*” – anche in relazione ai trasporti via aerea. Si evidenzia, infatti, come in relazione a quest’ultimo ambito manchi del tutto un’indicazione sui criteri di individuazione del fatturato rilevante ai fini del contributo e che, pertanto, appare quanto mai appropriata un’estensione della medesima "percentuale forfettaria" (5%) ad entrambe le tipologie di trasporti marittima e aerea. Il criterio così applicato risulterebbe maggiormente rispettoso dei principi di uguaglianza e non discriminazione, dal momento che, ad esempio, il costo complessivo di un trasporto aereo internazionale è assai diverso rispetto a quello più contenuto di un servizio “riconducibile all’ambito nazionale”, rispetto al costo complessivo di un trasporto aereo internazionale).

b) Criteri per evitare le duplicazioni di contribuzione

Quesito n. 2: *Si chiedono osservazioni motivate in ordine ai criteri sopra indicati posti a presidio del generale principio di evitare le duplicazioni di contribuzione.*

Tra i principi di base della contribuzione è presente il *divieto di doppia imposizione*, che emerge tanto dalla normativa nazionale, tanto dalle norme europee in materia di mercato interno e concorrenza.

Nell’intento, non conseguito, di garantire il perseguimento delle finalità sopra indicate e 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 una regola di carattere generale in base alla quale è consentita l’esclusione dal totale dei ricavi, nella sola ipotesi di unico contratto di trasporto, dei ricavi derivanti dall’addebito di prestazioni della medesima tipologia rese ad altro operatore soggetto al contributo.

Tale regola si accompagna ad altre disposizioni riferite ad alcune fattispecie per le quali, sempre nell’ottica di prevenire ogni duplicazione di contribuzione, sono previste determinate esclusioni dal totale dei ricavi:

- a) i ricavi delle imprese consorziate derivanti dai servizi di trasporto erogati a consorzi esercenti servizi di trasporto;

- b) i ricavi derivanti da specifiche attività di locazione e noleggio di mezzi di trasporto (senza conducente/macchinista, o a scafo nudo, o dry lease), previa comunicazione degli estremi del locatario del soggetto che li prenda a nolo;
- c) i proventi derivanti da prestazioni svolte nei riguardi dei gestori di infrastrutture portuali da parte di imprese meramente autorizzate all'effettuazione di operazioni e/o servizi portuali che non svolgano la loro attività in banchina pubblica o in altra area portuale assentita in forza di titolo concessorio.

Ebbene, il mercato delle spedizioni è di per sé un mercato i cui ricavi sono principalmente composti da “rifatturazione” di prestazioni di trasporto eseguite da vettori diversi, i quali, questi ultimi, eseguono materialmente i servizi di trasporto, in nome e per conto dei mandanti originari, oppure in nome e per conto degli spedizionieri medesimi.

Di conseguenza, si rileva che l'eventuale imposizione applicata al fatturato sia degli spedizionieri sia dei vettori (ossia coloro che eseguono materialmente i servizi di trasporto), configura un evidente esempio di doppia imposizione che, oltre ad essere chiaramente vietata, si pone in macroscopico contrasto con le norme europee, dando luogo ad una duplicazione contributiva a carico dello spedizioniere, irragionevole ed illegittima.

Questa obiezione non pare affatto essere superata dal tentativo di risoluzione proposto dal documento in consultazione laddove si limita la possibilità di escludere fatturato dei vettori al solo caso di “prestazioni della medesima tipologia” e “nel solo caso di “unico contratto di trasporto”.

È noto a chiunque lavori nel settore delle spedizioni che i contratti di trasporto sottostanti ad un'unica operazione di trasporto possono essere diversi così come diverse possono essere le polizze di carico. Di conseguenza 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.

c) Soggetti operanti nel settore 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.*

ART propone di fissare che il criterio di individuazione per le attività di trasporto internazionale di merci o passeggeri, sia quel fatturato pari al volume d'affari IVA [...] esclusivamente per la parte di origine/destinazione/scalo in Italia.

In ragione delle peculiarità dell'attività di spedizione internazionale:

- a) da un lato, il criterio del “segmento nazionale” non è quasi mai di immediata individuazione;
- b) dall'altro, detto criterio non risulta essere proporzionale rispetto all'intensità della contribuzione dovuta all'ART.

Infatti, nell'ambito dei trasporti internazionali, il fatto che la merce o il passeggero “tocchi” il suolo italiano, non sembra in grado di sorreggere il criterio di individuazione fissato da ART, posto che si verrebbe a creare, per volontà di ART,

una *ficcio* - sicuramente non prevista dalla base giuridica primaria di cui all'art. 37 d.lgs. 201/2011 - che non appare proporzionale all'effettiva incidenza "nazionale" del trasporto effettuato, che ben potrebbe essere del tutto trascurabile. Si darebbe luogo, in questo modo, ad una sproporzione in eccesso di contribuzione, che va necessariamente scongiurata. In aggiunta si osservi che tale statuizione si configura come non compatibile con la regola di proporzionalità prevista dalle norme sulla tutela del mercato interno di cui al TFUE. Infatti, il rapporto tra ricavi e distanza percorsa in Italia non è necessariamente proporzionale, situazione che va a generare due evidenti rischi:

- il primo, quello di individuare un fatturato rilevante non proporzionato al connesso contributo;
- il secondo, la configurazione di un'applicazione extraterritoriale di una norma nazionale, in potenziale violazione del diritto internazionale.

Qualora si ritenga di perseguire il metodo della determinazione forfettaria, sarebbe allora maggiormente aderente alla realtà della strutturazione dei ricavi e costi l'applicazione di un'unica percentuale di determinazione del fatturato rilevante per il traffico via mare e aereo pari al 5%.

Infatti, considerando l'effettiva parte di trasporto aereo svolta in ambito nazionale, sarebbe auspicabile, tuttalpiù, estendere il parametro del 5%, utilizzato ai fini della determinazione del fatturato rilevante per i voli internazionali, anche al settore del trasporto aereo poiché la diversa percentuale -attualmente fissata al 38 %, non trova alcuna giustificazione e attinenza con la realtà dei costi connessi ai relativi servizi.

d) **Soggetti operanti nel settore delle spedizioni**

Quesito n. 6: *Si chiedono osservazioni motivate in relazione ai criteri di identificazione del fatturato rilevante per i per i soggetti operanti nel settore delle spedizioni*

Dal documento di consultazione si evince che siano soggetti al pagamento del contributo gli spedizionieri senza considerare affatto la strutturazione della catena logistica e delle operazioni di trasporto che, alla fine, vedono lo spedizioniere come mero soggetto che raggruppa, in un'unica prestazione amministrativa, prestazioni eseguite da altri soggetti. Pertanto, l'inclusione dello spedizioniere continua ad essere una evidente violazione del diritto europeo laddove pone sullo stesso soggetto oneri che in realtà gravano su altri.

Tale regola, che riprende quella prevista dalla Delibera n. 194/2023, prevede che: *“Per i soggetti esercenti servizi di spedizione, con esclusione di quelli afferenti al trasporto merci su strada, dal totale dei ricavi sono esclusi i proventi derivanti dal riaddebito di servizi di trasporto eseguiti materialmente da vettori terzi in nome e per conto dei mandanti originari, sempreché dette prestazioni non vengano rese da soggetti non residenti e privi di stabile organizzazione nel territorio dello Stato o di rappresentante fiscale. Per le spedizioni via mare e via aerea troveranno applicazione le regole fissate, rispettivamente, per il trasporto marittimo e per quello aereo.”*

Appare evidente l'illegittimità in cui incorre l'ART includendo la categoria delle imprese che svolgono servizi di spedizioni dal perimetro regolatorio – e quindi dagli obblighi dichiarativi e contributivi. E l'illegittimità non è scalfita dalle suesposte regole tese ad evitare una “duplicazione della contribuzione” tra le imprese che seguono un certo trasporto.

Anzi, l'ART, stabilendo a tavolino (e senza nemmeno una norma di legge che disponga in tal senso) quale parte dei ricavi di un'impresa di spedizione può essere esclusa dal calcolo "fatturato rilevante":

- da un lato, conferisce illegittimamente una "rilevanza regolatoria" a profili di matrice squisitamente civile-contrattuale che, prevedendo la possibilità di una prestazione di "mera garanzia", intercorrono tra le varie imprese della catena logistica in relazione ad un certo trasporto ("...riaddebito di servizi di trasporto eseguiti materialmente da vettori terzi in nome e per conto dei mandanti originari...").
- dall'altro, stabilisce a quale livello della catena logistica (o impresa-spedizioniere, oppure impresa-vettore) il singolo ricavo sia assoggettabile al contributo di funzionamento: così facendo si pone in essere una violazione delle norme euro-unitarie in tema di mercato interno e concorrenza. Si genera, cioè, un vantaggio competitivo a scapito delle imprese di spedizione, in quanto chiamate a sostenere il costo del contributo di funzionamento, a differenza delle altre imprese di trasporto, pur collocate nella stessa catena logistica.

Pertanto, l'effetto delle norme italiane, ivi inclusa la Delibera sul Contributo 2025, rispetto alle imprese che svolgono servizi di spedizione è quindi evidente e sostanziale: esse generano una limitazione della libera circolazione dei servizi e una **distorsione della concorrenza** a scapito delle imprese di spedizione, in quanto vengono favorite le imprese poste ad un diverso livello della medesima catena logistica, in quanto non gravate da tale onere contributivo.

In verità, l'intento di prevenire ogni duplicazione facendo gravare il contributo sul vettore principale può essere efficacemente raggiunto ponendo l'onere sul soggetto affidatario del trasporto, che si occupa a tutti gli effetti di organizzare e svolgere materialmente il servizio anziché a carico del soggetto che il servizio lo affida.

Siffatta premessa è peraltro perfettamente coerente se posta a raffronto con la diffusa prassi dei trasporti "groupage".

ART

Osservazioni in merito al suo funzionamento

Novembre 2024

Spett.le Autorità di Regolazione dei Trasporti

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

OGGETTO: OSSERVAZIONI DELL'ASSOCIAZIONE FEDESPEDI 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 assodati 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 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

statiscono 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 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 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.

Milano, 11 novembre 2024

Spett.le
Autorità di Regolazione dei Trasporti

Comunicazione trasmessa a mezzo PEC all'indirizzo:
autofinanziamento@pec.autorita-trasporti.it

Illustri Signori,

con la presente si inviano due contributi:

- a) una valutazione generale sull'impostazione del contributo sotto il profilo giuridico economico e sulla necessità di una sua completa riforma e
- b) osservazioni più puntuali relativamente ai quesiti posti.

Distinti saluti

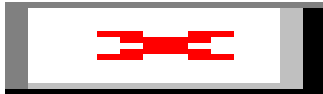
Segreteria Generale

+39 02 671541

fedespedi@fedespedi.it



FEDERAZIONE NAZIONALE DELLE IMPRESE DI SPEDIZIONI INTERNAZIONALI
Via Cornalia 19, 20124 Milano (Italy) | www.fedespedi.it



Il contenuto di questo messaggio elettronico è riservato e tutelato dal segreto professionale ed è rivolto esclusivamente al/ai destinatario/i identificato/i. Pertanto è proibito leggerlo, copiarlo, divulgarlo o utilizzarlo da parte di chiunque salvo il/i destinatario/i. Se non siete il destinatario, vi invitiamo a cancellare il messaggio ed eventuali allegati dandocene immediatamente comunicazione scritta a mezzo posta elettronica.

This e-mail and any attachments is confidential and may contain attorney privileged information intended for the addressee(s) only. Reading, copying, disclosure or use by anybody else is unauthorised. If you are not the intended recipient, please delete this message and any attachments and advise the sender by return e-mail.