

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONI RIUNITE 8<sup>a</sup> (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e 9<sup>a</sup> (Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

Contributo dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti nell’ambito dell’indagine conoscitiva per la conversione in legge del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici

Con riferimento alle disposizioni introdotte dall’art. 20 del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, si rileva, in via preliminare che le stesse prevedono una espressa esclusione del settore dell’autotrasporto merci dalle competenze di ART.

Le modifiche delle competenze di regolazione esercitabili dall’Autorità, apportate con l’art. 20 del d.l. 10 agosto 2023, n. 104 intendono escludere il settore dell’autotrasporto merci da competenze volte a garantire, secondo metodologie fondate sull’efficienza e sull’incentivazione della concorrenza, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture utilizzate anche da tale categoria di operatori, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti.

Come noto, e come ampiamente riconosciuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex multis*, VI Sez., sent. n. 5/2021), le funzioni dell’Autorità concernono la promozione della concorrenza, la rimozione degli ostacoli all’accesso nel mercato di riferimento, la tutela dei consumatori *"nel settore dei trasporti e dell’accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione"*. Le attribuzioni dell’Autorità comprendono dunque, in ampiezza, l’intero *"settore dei trasporti e dell’accesso alle relative infrastrutture"*; mentre in profondità, l’esplicito riferimento alla disciplina europea, e quindi al Titolo VI del TFUE, ne evidenzia la direttrice d’azione, sintetizzata nell’ordinanza del TAR Piemonte n. 30 del 17 dicembre 2015 di rimessione di questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale, nel senso che *"oltre a contemplare tutte le tipologie di trasporto (ferroviario, stradale, per via aerea e marittima), individua nei trasporti non solo un mercato in cui promuovere la concorrenza ma anche uno strumento di complessiva coesione dell’Unione e degli ulteriori mercati, evocando, ad esempio, aspetti di sicurezza e mobilità di carattere generale"*.

Dall’ampiezza delle attribuzioni dell’Autorità discendono rilevanti perplessità e preoccupazioni derivanti dalla prevista esclusione – del tutto asistemica – del settore dell’autotrasporto dall’azione di regolazione di quest’ultima, il cui fine è quello, come si è visto, di garanzia di condizioni eque e non discriminatorie di accesso al mercato nonché di promozione della concorrenza dei mercati. Il settore dell’autotrasporto merci è, anzitutto, il principale beneficiario della regolazione autostradale emanata nel tempo dall’Autorità, improntata a principi di trasparenza, efficienza, minimizzazione dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, assicurando al contempo l’equilibrio delle gestioni autostradali.

La regolazione autostradale – come anche quella ferroviaria, per la parte di interfaccia tra il sistema ferroviario e quello autostradale – è stata, infatti, concepita anche per ridurre i costi di utilizzo delle

infrastrutture autostradali sostenuti dal settore dell'autotrasporto merci. Mettere in condizione tale settore di fruire di condizioni di accesso e utilizzo delle infrastrutture efficaci ed efficienti e poter contribuire al conseguimento progressivo nel tempo degli obiettivi di sviluppo sostenibile dei trasporti posti dalle politiche afferenti al *green deal* ed al riequilibrio modale a vantaggio dello sviluppo del trasporto ferroviario delle merci sugli itinerari di lunga estensione, da ritenersi vocazionali per tale tipologia di trasporto.

Il tutto in coerenza con gli obiettivi di sviluppo del sistema infrastrutturale dei trasporti sottesi al PNRR.

D'altronde, i servizi di trasporto di merci regolati sono principalmente quelli connotati da servizi logistici integrati, cioè i servizi di autotrasporto merci integrati con porti, stazioni ferroviarie, aeroporti e nodi di scambio intermodale (interporti). Infatti, l'attività di trasporto si va a connettere con le infrastrutture viarie e logistiche che consentono il carico, lo scarico, il trasbordo, etc., delle merci, in modo che il trasporto possa continuare anche attraverso modalità differenziate. Basterà allora ricordare che con le delibere nn. 18 e 40 del 2017, l'Autorità si è dedicata ai servizi di manovra ferroviaria, poi oggetto della delibera n. 130/2019, e ha avviato il procedimento inerente metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali poi conclusosi con la delibera n. 57/2018. Con la delibera n. 119/2017 ha approvato gli elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali interessate, individuando altresì, tra gli indicatori di qualità del servizio, anche la "predisposizione di adeguate aree di sosta (rispetto alla superficie complessiva) riservate ai veicoli per l'autotrasporto di merci" come pure l' "impiego di Intelligent Transportation Systems (ITS), anche al fine di efficientare la logistica e perseguire l'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura da parte dei veicoli pesanti e dei veicoli leggeri". Tali misure sono poi state replicate nei sistemi tariffari delle concessioni autostradali vigenti (a partire dalla delibera n. 64/2019). Contemporaneamente all'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame, inoltre, è in corso di consultazione un'importante schema di provvedimento sul contenuto minimo dei diritti degli utenti autostradali nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio delle reti autostradali; tale schema di provvedimento non si limita alla tutela dei diritti degli automobilisti, ma prevede importanti misure proprio a tutela degli autotrasportatori di merci (si pensi ad esempio alla Misura 8 recante "Aree di parcheggio e servizi dedicati agli autotrasportatori"). Per gli effetti del recente avvio da parte dell'Autorità delle attività di risoluzione delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, una volta approvato in via definitiva il provvedimento sul contenuto minimo, gli autotrasportatori potranno rivolgersi all'Autorità con procedure rapide e non onerose a tutela dei diritti individuati nel provvedimento stesso.

L'incisività dei richiamati atti di regolazione dell'Autorità sull'attività di trasporto di merci su strada è stata più volte riconosciuta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex multis*, sent. n. 2554/2023) che, con particolare riferimento alla regolazione autostradale, ha anche precisato *"Ciò trova conferma anche nella disciplina dell'articolo 24, comma 5-bis, del Codice della strada che dispone che «Per esigenze di sicurezza della circolazione stradale connesse alla congruenza del progetto autostradale, le pertinenze di servizio relative alle strade di tipo A) sono previste, secondo le modalità fissate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, [...] dai progetti dell'ente proprietario ovvero, se individuato, del concessionario e approvate dal concedente, nel rispetto delle disposizioni in materia di affidamento dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti e delle attività commerciali e ristorative nelle aree di servizio autostradali di cui al comma 5-ter dell'articolo 11 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, e successive modificazioni, e d'intesa con le regioni, esclusivamente per i profili di competenza regionale»"* (Cons. Stato, sez. VI, 5 gennaio 2021 n. 132)".

Così stando le cose, sembra evidente la contraddizione insita nella norma in esame. **L'azione dell'Autorità porta benefici in termini di garanzia, tutela di diritti e pro-concorrenzialità.** La novella dell'articolo 20 sembra voler invece escludere dai principi di equità e non discriminazione – applicabili sostanzialmente all'intero settore multimodale del trasporto – un'unica categoria: gli autotrasportatori di merci, senza tenere conto del fatto che la regolazione è volta ad assicurare i predetti principi non con riferimento alle singole categorie di operatori economici del settore dei trasporti ma alle infrastrutture di trasporto e alla circolazione delle persone e delle merci.

In tale prospettiva, l'azione di tutela attribuita dalla norma istitutiva all'Autorità dovrebbe comunque svilupparsi in via generale ma escludendo una specifica categoria. Emerge dunque tutta l'irragionevolezza e insostenibilità della norma in esame che, per sottrarre una particolare categoria dal versamento del contributo a favore dell'Autorità, ne prevede l'esclusione da un assetto di regole pro-concorrenziali e di garanzia, nonostante ciò, non sia concretamente attuabile perché, come sopra detto, l'azione regolatoria dell'Autorità è riferita alle infrastrutture e alla mobilità di persone e merci.

Alla luce di tali considerazioni, **la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo in esame, che prevede l'esplicita esclusione degli autotrasportatori di merci dal versamento del contributo, presenta dubbi di tenuta costituzionale sotto il profilo della disparità di trattamento tra operatori economici.**

Sul tema, anche il Consiglio di Stato, nell'ambito della Sentenza n. 10706/2022 del 7/12/2022, proprio con riferimento all'esonero speciale dal contributo dell'Autorità concesso al settore dell'autotrasporto a differenza di altre categorie di operatori economici, ha avuto modo di richiamare il principio dell'*"uguaglianza (nelle specificazioni della coerenza e della ragionevolezza dei diversi interventi pubblici), di cui all'art. 3 Cost. che si traduca in una illegittima discriminazione fra situazioni uguali"* aggiungendo che *"Rileva in materia anche il diritto unionale europeo in materia di aiuti di Stato alle imprese."*

**Non appaiono neanche convincenti le motivazioni dell'intervento normativo riportate nella relazione illustrativa del decreto-legge, in cui si afferma esplicitamente che l'urgenza dell'intervento è legata al fatto che dalla modifica deriva la conseguente soppressione, di cui al comma 2, del contributo annuale dovuto dagli autotrasportatori all'ART e in cui si afferma che le relative attività sono già svolte dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, confondendo le funzioni pro-concorrenziali e di garanzia proprie della regolazione indipendente con l'elencazione di attribuzioni di amministrazione attiva proprie del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.**

**Di tale affermazione, ribadita anche nella relazione tecnica, deve stigmatizzarsi la gravità.** Essa, infatti, contraddice la natura stessa delle Autorità indipendenti preposte alla regolazione e al controllo del settore di propria competenza, le quali «operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione» (secondo il disposto dell'articolo 2 comma 5 della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante l'istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità).

Le funzioni attribuite al Ministero non hanno a che vedere con le competenze dell'ART relative alla «garanzia, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture», né tali possono definirsi le attività già svolte dal Comitato centrale per l'albo nazionale degli autotrasportatori, il quale parimenti opera nell'ambito del Dipartimento per la mobilità sostenibile del MIT e dunque difetta delle necessarie garanzie di indipendenza.

**Peraltro, l'esigenza di garantire concorrenzialità e trattamento equo e non discriminatorio nell'accesso alle infrastrutture è particolarmente rilevante proprio per lo specifico settore dell'autotrasporto che presenta svariate criticità quali ad esempio quelle del massiccio ricorso alla subvezione, dei limiti al cabotaggio a livello unionale, dei valori di riferimento dei costi di esercizio.**

La motivazione alla base dell'intervento, tuttavia, come esplicitato dalla stessa relazione illustrativa, non è quella di precisare ambiti di competenze che per loro stessa natura non possono essere in alcun modo sovrapposti (in assenza del requisito della necessaria indipendenza), ma è unicamente quella di sopprimere il contributo dovuto da una parte del comparto.

A questo riguardo, anche dal punto di vista finanziario deve rilevarsi che il presunto beneficio derivante dalla soppressione di competenze che l'ART esercita nell'interesse di tutte le imprese della categoria alla promozione della concorrenza e all'accesso delle stesse ai mercati in condizioni di equità, andrebbe a vantaggio soltanto di una frazione del comparto, in quanto l'ART nella definizione del contributo ha già previsto un meccanismo di soglie di esenzione per cui il numero di operatori assoggettati al contributo risulta in effetti una minima parte rispetto al totale delle imprese iscritte all'Albo: complessivamente circa il 2%, ovvero circa duemila imprese rispetto ad un totale di circa centomila. Laddove si consideri poi che dei citati duemila soggetti i primi duecento in termini di fatturato rappresentano il 50% della base di calcolo del contributo, si può ragionevolmente sostenere che detta esclusione si traduce in un'agevolazione a favore delle imprese del comparto maggiormente strutturate e non certo a favore di quelle piccole e medie, per lo più estranee al prelievo. Risulta pertanto del tutto contraddittoria e incongrua l'affermazione, riportata nella relazione illustrativa, per la quale la finalità della previsione è relativa il sostegno diffuso al "comparto fortemente gravato dal caro benzina".

**Deve altresì essere evidenziato che nel 2023 la misura dell'aliquota contributiva per il funzionamento dell'ART è stata determinata nella misura dello 0,5 per mille del fatturato rilevante dei soggetti interessati, ovvero nella metà del massimo previsto dalla legge, per la prima volta ridotta rispetto a quella delle annualità precedenti.**

**L'intervento normativo in oggetto è quindi suscettibile di avere ripercussioni sulla programmazione generale dell'ART e potenzialmente di impedire la progressiva riduzione della misura dell'aliquota per la totalità dei soggetti interessati, ovvero per tutti gli altri operatori dei settori del trasporto regolati, in questo modo determinando possibili sperequazioni rispetto alle altre categorie di soggetti dalle quali è dovuto il contributo.**

Nella consapevolezza che la piena inclusione del settore dell'autotrasporto merci nel perimetro d'azione dell'Autorità porti benefici al settore stesso nei termini sopra indicati di garanzie nell'accesso alle infrastrutture, di tutela dei propri diritti e di pro-concorrenzialità, nonché per gli ulteriori aspetti sopra evidenziati, **si auspica l'espunzione dell'articolo 20 dal decreto-legge in sede di sua conversione.**

Torino, 12 settembre 2023