

XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo recante:
«Attuazione della direttiva
2006/38/CE del Parlamento europeo e
del Consiglio del 17 maggio 2006 che
modifica la direttiva 1999/62/CE,
relativa alla tassazione a carico di
autoveicoli pesanti adibiti al
trasporto di merci su strada per l'uso
di alcune infrastrutture»
(Atto del Governo n. 136)**

elementi di
documentazione

Novembre 2009
n. 22



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

Lo schema di decreto legislativo in esame si riferisce all'attuazione della direttiva 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture. La relazione illustrativa specifica che la rete stradale transeuropea, che costituisce il campo di applicazione delle disposizioni del decreto, coincide in linea di massima con il sistema autostradale in concessione e non in concessione; specifica inoltre che il termine "tassazione" utilizzato dalla direttiva comunitaria si riferisce ad una pluralità di elementi, quali, in particolare, i pedaggi ed i diritti di utenza¹.

Di seguito viene descritto sinteticamente il contenuto degli articoli rilevanti, per quanto di competenza.

Gli articoli 1 e 2 si riferiscono all'ambito di applicazione del decreto ed esplicitano le definizioni utilizzate nel testo, riprendendo ed in parte integrando l'elencazione riportata nella direttiva che si intende attuare.

L'articolo 3 disciplina l'introduzione o il mantenimento di pedaggi e diritti di utenza sulla rete stradale transeuropea. In particolare, il comma 5 stabilisce che per l'utilizzo di uno stesso tratto stradale non possono essere imposti cumulativamente, per una determinata categoria di autoveicoli, pedaggi e diritti d'utenza, mentre il comma 7 definisce a quali condizioni possono essere concessi sconti o riduzioni sui pedaggi agli utenti abituali. In base al comma 9, i pedaggi si fondano sul principio di recupero dei soli costi

¹ Tali diritti consentono l'utilizzo dell'infrastruttura, da parte del veicolo, per una durata di tempo determinata, mentre i pedaggi costituiscono un corrispettivo legato ad un tragitto ben definito.

d'infrastruttura; i pedaggi medi ponderati sono in funzione dei costi di costruzione e manutenzione e possono comprendere anche la remunerazione del capitale o un margine di profitto in base alle condizioni di mercato. Il comma 11 prevede inoltre che le aliquote dei pedaggi possono essere differenziate in funzione della categoria di emissione EURO e/o dell'ora del giorno o della stagione in cui avviene il transito.

L'articolo 4 concerne i costi per i nuovi sistemi di pedaggio, rimandando ai principi fondamentali di calcolo contenuti nell'allegato III.

L'articolo 5 stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede, con propri decreti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per gli aspetti finanziari, all'attuazione degli articoli 3 e 4; viene specificato che dovrà essere temperata l'esigenza dell'equilibrio finanziario complessivo delle concessionarie con la necessità di evitare ripercussioni negative sulla finanza pubblica.

L'articolo 7 stabilisce che dal decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Lo schema di decreto legislativo non è corredato di una vera e propria RT; la relazione illustrativa contiene peraltro "elementi di relazione tecnico-finanziaria", nei quali si afferma che il decreto non determina nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio dello Stato né minori entrate, come peraltro ribadito nella clausola di invarianza finanziaria introdotta dall'articolo 7 e che, pertanto, non necessita di RT. Tale affermazione risulta bollinata dalla RGS.

Al riguardo, occorre rilevare preliminarmente un aspetto metodologico di carattere generale. In via di principio la semplice apparizione di una clausola d'invarianza non elimina la necessità di una RT, in quanto ne va dimostrata in dettaglio la fondatezza. Il caso del presente schema di decreto introduce un ulteriore elemento di riflessione. Infatti, la struttura dello schema di decreto si configura come una sorta di normativa-quadro, demandando l'effettiva determinazione dei parametri quantitativi ai successivi provvedimenti amministrativi, rispetto ai quali l'unica garanzia procedurale di rispetto del vincolo finanziario appare legata al coinvolgimento del Ministero dell'economia e delle finanze, sotto forma di concerto. Si tratta di una trama legislativa che di fatto pone il Patto nella impossibilità di verificare i relativi effetti finanziari. Infatti il presente schema di decreto, emanato sulla base di una norma di delega², rinvia a sua volta la definizione dei vari aspetti rilevanti ai fini degli effetti finanziari, quali la determinazione dei pedaggi, a successivi atti amministrativi, ovvero provvedimenti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda gli aspetti finanziari.

Sulla base degli elementi disponibili non è dunque possibile effettuare alcuna verifica rispetto all'effettività dell'invarianza finanziaria stabilita dall'articolo 7 e confermata negli "Elementi di relazione tecnico finanziaria" contenuti nello schema di decreto in

² Di cui all'articolo 1 della legge n. 88 del 2009 (legge comunitaria 2008); analoga delega era contenuta anche nella legge n. 13 del 2007 (legge comunitaria 2006).

esame. In particolare, una verifica dell'invarianza della nuova normativa implicherebbe un'analisi dei segmenti dati:

- la composizione del parco circolante degli autoveicoli pesanti, suddivisi in base al peso ed alla categoria di emissione EURO;
- i flussi di circolazione, ai fini dell'individuazione dei tratti stradali congestionati;
- la suddivisione dei flussi in relazione alla tipologia delle autostrade (a gestione diretta, ovvero in concessione);
- l'entità attuale dei pedaggi e dei diritti di utenza;
- l'identificazione di eventuali tratti stradali in relazione ai quali sono in vigore sia i pedaggi che i diritti di utenza;
- ipotesi quantitative sulle possibili variazioni dell'entità complessiva di pedaggi e diritti di utenza, in conseguenza delle modifiche introdotte;
- quantificazione delle variazioni dei costi deducibili per gli autotrasportatori in relazione all'aumento dei pedaggi ed aliquote di riferimento da utilizzare ai fini del calcolo della variazione dell'imposta sui redditi dovuta dagli autotrasportatori stessi.

Ai fini del rispetto dell'invarianza finanziaria, occorre inoltre che siano presi in considerazione anche ulteriori effetti fiscali delle disposizioni contenute nel decreto legislativo in esame, dal momento che i pedaggi autostradali costituiscono costi deducibili ai fini del reddito di impresa del settore dell'autotrasporto. Le variazioni del sistema tariffario appaiono suscettibili quindi di determinare effetti finanziari diretti sotto il profilo fiscale e anche indiretti, per effetto

della modifica dei comportamenti degli operatori interessati (si ricorda che lo scopo della normativa è quello di disincentivare l'utilizzo intensivo delle tratte autostradali da parte dei veicoli più inquinanti).

Nel caso dei tratti autostradali a gestione diretta, eventuali aumenti dei pedaggi potrebbero in qualche modo compensare le minori entrate per l'erario in termini di imposte sui redditi derivanti dall'aumento dei costi deducibili per gli autotrasportatori; si ricorda peraltro che, sulla base dei dati rinvenibili sul sito dell'Anas, le autostrade gestite con tale modalità costituiscono meno del 14 per cento del totale³. Al contrario, nel caso dei tratti in concessione, l'eventuale maggiore introito in termini di pedaggi costituirebbe un vantaggio unicamente per i concessionari; infatti, gli autotrasportatori verrebbero penalizzati a causa del maggiore esborso e l'erario acquisirebbe un minor gettito in termini di imposte sui redditi in conseguenza dei maggiori costi deducibili per gli autotrasportatori stessi.

Inoltre, appare utile verificare se il divieto - di cui all'articolo 3, comma 5 - di imporre cumulativamente pedaggi e diritti d'utenza per l'utilizzo di un medesimo tratto stradale possa eventualmente rendere inapplicabili taluni pedaggi - ovvero diritti di utenza - attualmente applicati su determinati tratti delle rete stradale. Tale circostanza apparirebbe particolarmente rilevante, ai fini delle conseguenze finanziarie per la finanza pubblica, nell'eventualità di un tratto autostradale non in concessione.

Infine, si ritiene opportuno acquisire un chiarimento in merito alle disposizioni contenute nell'articolo 3, comma 14, in relazione al

³ Si tratta di 904,6 km, a fronte di 5.695 km di autostrade in concessione.

quale la relazione illustrativa parla della possibilità di applicare - in zone di montagna e frontaliere ed in presenza di una serie di condizioni - un *mark-up* eccedente i costi di infrastruttura, a favore dello Stato. Il tenore letterale della disposizione non contiene infatti un esplicito riferimento allo Stato come beneficiario della possibile maggiorazione ai pedaggi per specifici tratti stradali caratterizzati da forte congestione, nelle zone sopra indicate.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>