

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo sulla gestione

delle Amministrazioni dello Stato

I, II e Collegio per il controllo sulle entrate

nell'adunanza del 24 luglio 2014

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 ed, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

visto l'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), con cui, ad integrazione dell'articolo 3, c. 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene stabilito che le Amministrazioni comunichino alla Corte dei conti ed agli Organi elettivi (Parlamento – Consigli regionali), entro sei mesi dalla data di ricevimento delle relazioni della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate in esito ai controlli effettuati;

visto l'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), con cui viene stabilito che, ove l'Amministrazione ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adottati, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;

vista la deliberazione della Sezione in adunanza plenaria n. 1/2013/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2013;

vista la relazione dei Consiglieri istruttori, dott. Andrea Liberati e dott. Fabio Gaetano Galeffi, concernente gli esiti dell'indagine condotta sulla "La gestione delle risorse destinate dall'art. 33, comma 10, della legge n. 183/11, alla realizzazione di misure di sostegno al settore dell'autotrasporto merci (cap. 7420 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)";

vista l'ordinanza, in data 7 luglio 2014, del Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con la quale è stata convocata la Sezione del controllo, I, II Collegio nonché Collegio per il controllo sulle entrate per il giorno 24 luglio 2014;

vista la nota n. 3625 del 7 luglio 2014 con la quale il Servizio adunanze della Segreteria della Sezione ha trasmesso la relazione alle sotto elencate Amministrazioni:

- Ministero dell'Economia e delle Finanze:
 - Gabinetto Sig. Ministro,

- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, -Ispettorato generale di bilancio – Ufficio XI,
- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato Ispettorato generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni – Ufficio IX,
- Organismo indipendente di valutazione della performance, Ufficio centrale di Bilancio;
- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti:
 - Gabinetto Sig. Ministro, Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici -Direzione generale per il trasporto stradale e l'intermodalità,
 - Comitato Centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto terzi,
 - Organismo indipendente di valutazione della performance,
 - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali:
 - Gabinetto Sig. Ministro,
 - Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, Organismo indipendente di valutazione della performance,
 - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- Ministero dello Sviluppo Economico:
 - Gabinetto Sig. Ministro,
 - Direzione generale per gli incentivi alle Imprese,
 - Organismo indipendente di valutazione della performance,

- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello Sviluppo Economico;
- INAIL: Direzione centrale rischi;
- Consulta Nazionale per la sicurezza stradale presso il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro;
- Rete Autostrade Mediterranee S.p.A.;

uditi i relatori Cons. Andrea LIBERATI e Cons. Fabio Gaetano GALLEFFI;

constatato che, in rappresentanza delle Amministrazioni, sono intervenuti in aula:

- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici – Direzione generale per il trasporto stradale e l'intermodalità: dott. Enrico Finocchi (Direttore Generale);
- per l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: dott.ssa Angela Salvini (Dirigente);
- per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative: dott. Marco Coviello (Dirigente);
- per l'INAIL – Direzione centrale rischi: dott. Alfredo Nicifero (Vice Direttore);

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in Camera di consiglio, la Relazione concernente "La gestione delle risorse destinate, dall'art. 33, comma 10, della legge n. 183/11, alla realizzazione di misure di so-

stegno al settore dell'autotrasporto merci (cap. 7420 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)";

ORDINA

che la presente deliberazione e l'unita relazione siano trasmesse, a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale quale organo di coordinamento dell'attività amministrativa del Governo;
- al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto del Ministro;
- ai Ministeri interessati dall'istruttoria dell'indagine;
- all'INAIL;
- alla Consulta Nazionale per la sicurezza stradale presso il CNEL;
- alla società Rete Autostrade Mediterranee S.p.A..

Le Amministrazioni interessate:

- comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenzialmente adottate ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/94, modificato dall'articolo 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005 n. 266;
- adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'articolo 3, comma 64 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. La presente deliberazione e

l'unita relazione saranno trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 41 del R.D. 11 luglio 1934 n. 1214, al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni ai fini del nuovo referato al Parlamento sul Rendiconto Generale dello Stato, anche in ordine alle modalità con le quali le Amministrazioni si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

Il Presidente

(Dott. Giorgio CLEMENTE)

I Relatori

(Cons. Andrea LIBERATI)

(Cons. Fabio G. Galeffi)

Depositata in Segreteria il 5 AGO. 2014

Il Dirigente

(Dott.ssa Luciana TROCCOLI)



Corte dei conti

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

La gestione delle risorse destinate, dall'art. 33, comma 10, della legge n. 183/11, alla realizzazione di misure di sostegno al settore dell'autotrasporto merci (cap. 7420 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)

Magistrati istruttori

Cons. dott. Andrea LIBERATI

Cons. dott. Fabio Gaetano GALEFFI

SINTESI.....	4
1. OBIETTIVI E METODOLOGIA D'INDAGINE	6
2. QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE INTERNO.....	7
2.1 Il quadro normativo di riferimento.....	7
2.2 Misure di sostegno finalizzate alla riduzione del costo del lavoro	10
2.3 Misure di sostegno finalizzate alla sicurezza della circolazione e alla protezione ambientale	12
2.4 Misure di sostegno a favore delle iniziative per la formazione professionale.....	15
2.5 Misure di sostegno finalizzate alla compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC.....	17
2.6 Misure di sostegno finalizzate alla deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari	17
2.7 Misure di sostegno finalizzate alla realizzazione e all'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale	18
2.8 Reiterazione delle misure di aiuto per le risorse previste per l'esercizio finanziario 2013.....	20
2.9 Osservazioni.....	22
3. COMPATIBILITA' DELLE SINGOLE MISURE CON LA DISCIPLINA COMUNITARIA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO	23
3.1 Cenni sui parametri di riferimento degli aiuti di Stato ammissibili nel diritto comunitario.....	23
3.2 Gli aiuti c.d. de minimis.....	25
3.3 Aiuti finalizzati alla riduzione del costo del lavoro (contribuzione INAIL)	28
3.4 Aiuti per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione.....	29
3.5 Aiuti per l'incentivazione della formazione professionale	31
3.6 Compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC ..	32
3.7 Contributi per la deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari	33
3.8 Contributi alle imprese di autotrasporto per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale	34
4. VERIFICA DELL'AVANZAMENTO FINANZIARIO.....	35
4.1 Cenni al complesso delle risorse destinate al settore	35
4.2 Quadro complessivo degli stanziamenti oggetto dell'indagine.....	37
4.3 Verifica della tempistica della fase di ripartizione delle risorse 2012.....	38
4.4 Quadro generale della movimentazione finanziaria.....	39
4.5 Risorse destinate alla riduzione del costo del lavoro.....	41
4.6 Contributi per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione	43
4.7 Risorse destinate alla formazione professionale	45

4.8	Risorse per la compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC.....	47
4.9	Risorse destinate alla deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari	49
4.10	Risorse per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale.....	50
4.11	Osservazioni sulla movimentazione finanziaria.....	53
5.	VERIFICHE SULLA GESTIONE DELLE MISURE	54
5.1	Gestione delle risorse destinate alla riduzione del costo del lavoro.....	54
5.2	Gestione dei contributi per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione	59
5.3	Gestione delle risorse destinate al rimborso a privati di costi per la formazione professionale.....	71
5.4	Gestione della compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC.....	79
5.5	Gestione delle risorse destinate a deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari	84
5.6	Gestione dei contributi per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale....	89
6.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	94
6.1	In generale.....	94
6.2	Risorse destinate alla riduzione dei tassi di premio INAIL.....	96
6.3	Contributi per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione.	97
6.4	Risorse destinate alla formazione professionale	98
6.5	Risorse destinate a sgravi per la contribuzione su premi assicurativi R.C.....	100
6.6	Deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari	101
6.7	Contributi per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale.....	103

SINTESI

L'indagine si prefigge l'obiettivo di verificare come siano state indirizzate e gestite le risorse assegnate dall'art. 33, comma 10, della legge n. 183/2011 a finalità di sostegno al settore dell'autotrasporto merci (E. 373,6 milioni). Sono escluse ulteriori forme di contribuzione a favore del settore, in primo luogo quelle relative alla riduzione delle accise sul carburante, di notevole rilevanza finanziaria (E. 1,6 miliardi nel 2012).

Gran parte delle misure sono state previste da moltissimi anni, con norme introdotte in modo non organico, talora con duplicazione di risorse per le medesime finalità, sulla base di diverse disposizioni, a volte stanziare su diversi capitoli di bilancio.

Gli incentivi si concentrano essenzialmente sul rimborso di spese correnti (sgravi sui contributi previdenziali, sgravi fiscali, credito d'imposta per le somme spese per il SSN, rimborso dei pedaggi autostradali, rimborso somme per l'utilizzo di navi). Tali caratteristiche rischiano di connotare gli ingenti aiuti al settore quali misure passive di sostegno, ormai strutturali nelle dinamiche produttive, più che strumenti di sviluppo in ottica pluriennale di medio lungo termine. Il profilo di centralità della contribuzione alle spese correnti determina, inoltre, una vulnerabilità di alcune misure sotto il profilo della compatibilità con il diritto comunitario.

Profili di dubbia compatibilità sono emersi con riferimento alla proroga dell'utilizzo di strumenti alternativi di trasporto (c.d. vie del mare), con l'avvio di una indagine formale dell'UE, conclusa con l'ammissibilità della proroga per il solo 2010 e con la rinuncia della Repubblica Italiana alla proroga per l'esercizio 2011.

Per le misure destinate alla deduzione forfetaria di spese non documentate è emersa l'impossibilità di una quantificazione degli sgravi fruiti dalle imprese, ponendo un problema circa la verifica del rispetto del tetto di aiuto triennale previsto dalla legislazione comunitaria. Inoltre, non risultano flussi informativi verso la Banca Dati Anagrafica (BDA) istituita presso il MISE dall'art. 14, comma 2, legge 57/2001, né risulta essere presente altra forma di controllo in sede di deduzione circa il cumulo con altri aiuti de minimis, analogamente a quanto constatato per i versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione RC.

Complessa ed articolata la gestione finanziaria del sostegno al settore, che interessa molte amministrazioni ed enti, con inevitabili ripercussioni sulla celerità degli interventi. Rilevanti ritardi sono stati accertati, oltre che per l'ecobonus, anche per la misura destinata alla formazione - ove sono state accorpate le risorse destinate al 2011 e al 2012 - e nei pagamenti dei pedaggi autostradali, che hanno fatto registrare uno scostamento temporale di natura strutturale di circa tre anni.

Seppure sulla base di dati non coincidenti con le dichiarazioni fiscali, gli oneri destinati alla compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione desunti dagli

F24 sembrano suggerire che possano essere stati lievemente ecceduti, sotto forma di minori entrate, gli stanziamenti.

Ma, soprattutto, problemi di quantificazione e di copertura finanziaria sono emersi con riferimento alla deduzione forfetaria di spese non documentate, in quanto la forma procedimentale adottata, mediante indicazione degli sgravi spettanti nella dichiarazione dei redditi senza alcuno specifico codice tributo, non ha consentito di avere contezza delle deduzioni concretamente utilizzate dalla categoria. Non è stato possibile acquisire elementi idonei ad elaborare una stima attendibile.

Anche gli aspetti gestionali sono condizionati dalla frammentazione delle competenze.

Per quanto concerne la riduzione sperimentale dei premi INAIL, dalle verifiche è emerso che i premi con l'applicazione dello sconto sono astrattamente in linea con l'andamento infortunistico del settore, inducendo a ritenere che la riduzione non costituisca un incentivo effettivo e che la sua eliminazione si tradurrebbe in una penalizzazione.

Relativamente ai contributi per sicurezza e ambiente, si osserva l'assoluta prevalenza della destinazione al pagamento dei pedaggi (oltre il 90%), e, quindi, a spese correnti.

Il meccanismo progressivo sulla base del fatturato ha stimolato la nascita di consorzi di acquisto collettivo finalizzati prevalentemente alla massimizzazione del beneficio, che riducono l'importo netto disponibile per la misura. Ma, soprattutto, la maggior parte delle risorse per il rimborso dei pedaggi è destinata ad annualità precedenti. E', pertanto, necessario ricondurre progressivamente le previsioni di spesa alle risorse effettivamente stanziare per ogni esercizio, accelerando le procedure di erogazione delle risorse.

Efficiente il ricorso alla società esterna R.A.M. Spa per le istruttorie del settore formazione (con l'opportuna ed efficace esecuzione di verifiche in loco); tuttavia, l'intero procedimento, tenuto conto che la normativa vigente riserva ad apposita commissione presso il Ministero delle Infrastrutture la valutazione delle istanze e che l'esternalizzazione della fase istruttoria comporta un costo, potrebbe anche essere gestito direttamente dal competente Ministero.

E' opportuno garantire che i crediti d'imposta destinati al rimborso della contribuzione al SSN per premi RC siano fruiti entro i limiti degli oneri finanziari previsti.

Relativamente alle deduzioni forfetarie desta perplessità il meccanismo previsto dalla norma primaria, che prevede che l'agevolazione in esame venga fruita come deduzione dalla base imponibile, così pure la dichiarazione fiscale, che non ha riservato all'agevolazione uno specifico codice tributo: i relativi effetti finanziari, già consolidati, non sono, infatti, rilevabili e, ove lo fossero, lo sarebbero comunque solo dopo la presentazione e la liquidazione delle dichiarazioni dei redditi, determinando l'impossibilità di adottare strumenti di monitoraggio "in tempo reale", precludendo misure che assicurino il rispetto delle previsioni di bilancio.

A tal fine andrebbe valutata l'opportunità di concedere l'agevolazione entro i limiti dello stanziamento complessivo nella forma di credito d'imposta, anziché di deduzione.

Fortemente penalizzata dall'indagine comunitaria, infine, la gestione degli aiuti per l'utilizzo di vie alternative al trasporto stradale, ben gestita -tenuto conto delle difficoltà in sede comunitaria- da parte della R.A.M. Spa (anche se a livello regolamentare sarebbe stato opportuno valorizzare i controlli sui viaggi e sui relativi carichi), ma anch'essa a titolo oneroso, con conseguente riduzione delle risorse a disposizione delle imprese dell'autotrasporto.

Conclusivamente, si deve osservare che, a fronte di rilevanti incentivi al settore - pari complessivamente a quasi 2 miliardi di euro l'anno negli ultimi esercizi finanziari - la maggior parte di essi è destinata nel 2012 al rimborso di spese correnti.

Relativamente ai fondi della legge 183/2011 risulta revocata la proroga del c.d. ecobonus per 30 milioni di euro (le cui risorse non sono recuperabili per incentivi al settore), sono stati utilizzati ben 98,2 milioni di euro al pagamento retroattivo dei pedaggi 2010 (senza una destinazione utile per l'esercizio di riferimento), e risultano destinati 91 milioni di euro agli sgravi INAIL, che, laddove l'Amministrazione avesse aggiornato i coefficienti nei tempi previsti, non sarebbero verosimilmente dovuti dalle imprese.

Pertanto, ben 121 milioni su 373,6 (pari al 32,3%) stanziati per il 2012 non sono effettivamente destinati al concreto stimolo del settore, e ulteriori 98,2 non sono finalizzati ad incentivi per l'anno in esame.

Le osservazioni svolte impongono una riflessione sulla reale utilità delle politiche di settore in un contesto in cui la quota del trasporto su strada è pari all'86%, contro il 14% del trasporto merci su rotaia.

1. OBIETTIVI E METODOLOGIA D'INDAGINE

Oggetto del controllo è un ambito specifico rispetto al sostegno complessivo garantito al settore dell'autotrasporto, essendo l'indagine indirizzata specificamente alle risorse assegnate dall'art. 33, comma 10, della legge n. 183/11, senza estendersi alla gestione di altri incentivi, in primo luogo la riduzione delle accise sul carburante, di particolare rilevanza economica.

Una specifica verifica è stata rivolta ai limiti imposti dalle norme comunitarie in materia, configurando i contributi erogati forme di aiuto di Stato.

Nell'indagine si è proceduto a verificare le modalità e lo stato di attuazione delle iniziative finanziate, con particolare riferimento alle esigenze di riduzione del costo del lavoro, previste anche per far fronte alla concorrenza dei vettori extracomunitari, alla sicurezza della circolazione, alla protezione ambientale, all'attività formativa e alla decongestione del trasporto stradale attraverso la proroga di misure incentivanti l'impiego di percorsi alternativi.

L'indagine si è fatta carico di controllare la gestione amministrativa posta in essere alla stregua dei fondamentali plurimi parametri della legittimità, efficacia, efficienza ed economicità. In detto ambito si è avuto cura di vagliare l'effettiva rispondenza dei peculiari interventi adottati alle finalità previamente individuate, nonché la capacità dei moduli organizzativi impiegati a porre in essere azioni rapide, che fossero di immediato ausilio al settore dell'autotrasporto merci, evitando il rischio, purtroppo riscontrato, di improduttivi immobilizzi di ingenti somme, tanto più da scongiurare nell'attuale difficile momento dell'economia del Paese.

La metodologia d'indagine si è basata sul contraddittorio scritto con le Amministrazioni interessate (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero del Lavoro e della previdenza sociale e corrispondenti UCB, Ministero dello sviluppo economico, INAIL, R.A.M. Spa, Comitato centrale degli autotrasportatori, CNEL), sulle audizioni di alcuni stakeholder (associazioni di categoria) e sull'analisi dei dati, anche acquisiti dal web, per individuare le criticità del settore, nonché su accertamenti diretti ai sensi dell'art. 3, comma 8, legge 20/1994, ove ritenuti utili, presso le articolazioni incaricate dell'istruttoria degli incentivi, al fine di approfondire le procedure utilizzate e acquisire atti e provvedimenti a campione (nello specifico per i contributi diretti alla formazione e per i contributi diretti all'utilizzo alternativo al trasporto su strada c.d. ecobonus, presso la società R.A.M.).

2. QUADRO NORMATIVO E REGOLAMENTARE INTERNO

2.1 Il quadro normativo di riferimento

L'art. 33, co. 10, della legge 183/2011, ha disposto il finanziamento di 400 milioni di euro per le finalità previste dalle norme di settore previgenti.

Tale disposizione si inserisce in un quadro di sostegno pluriennale caratterizzato da una notevole rilevanza finanziaria.

E', infatti, dall'attuazione della riforma del settore, avvenuta con legge 1 marzo 2005, n. 32 - delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose (che ha portato alla liberalizzazione dei prezzi dei servizi, abrogando il sistema delle tariffe obbligatorie) - e con i successivi d.lgs. di attuazione, nn. 284-285-286 del 2005, che il processo di rinnovamento delle imprese di autotrasporto di merci ha ricevuto un forte impulso, grazie soprattutto alla legge finanziaria 2007 ed al Protocollo d'intesa sottoscritto dal Governo e dalle principali associazioni di categoria il 7 febbraio 2007.

Attesa la complessità del quadro normativo e della sua evoluzione nel tempo, si ritiene opportuno limitare i riferimenti nel testo dei paragrafi della relazione alle norme direttamente collegate alle gestioni oggetto di controllo, rinviando alle note una più esaustiva ricostruzione normativa¹.

¹ Si riportano a fini di completezza i principali e più recenti interventi normativi a favore del settore, emanati in periodi antecedenti agli esercizi finanziari oggetto di specifica verifica, rinviando alle note relative alle singole forme di intervento la specificazione degli stessi.

La legge 23 dicembre 2005 n. 266 art. 1, comma 108, (legge finanziaria 2006) ha istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il "Fondo per le misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica", stabilendo, con regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, le modalità di utilizzazione del Fondo e prevedendo una dotazione iniziale di 80 milioni di euro.

La legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 916, (legge finanziaria 2007) ha destinato il 40 per cento delle disponibilità finanziarie del Fondo di cui all'art. 1, comma 108, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, alla realizzazione ed al completamento di strutture logistiche intermodali di I° livello, le cui opere e servizi sono già previsti dai piani regionali di trasporto.

Sempre la medesima legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 918, ha poi aggiunto ulteriori 186 milioni ad incremento del Fondo dei quali 70 destinati all'acquisto di veicoli pesanti di ultima generazione, con l'obiettivo di evitare che la liberalizzazione si riflettesse negativamente sulla sicurezza della circolazione e sulla sicurezza sociale, con gravi ripercussioni sulle aziende più deboli.

Il comma 920, art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha previsto il prelevamento di 42 milioni dalla dotazione iniziale del Fondo da destinare alla misura prevista all'art. 1, comma 105, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, autorizzativa di un'ulteriore spesa di 50 milioni di euro previsti dall'art. 2, comma 2, DL 28 dicembre 1998, n. 451 (contribuzione INAIL), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'art. 45, comma 1, lett. B) della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2005.

Con DPR 27 settembre 2007, n. 227 - regolamento recante le modalità di ripartizione e di erogazione del Fondo per le misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica di cui all'art. 6, comma 8, del DL 28 dicembre 2006 n. 300 convertito dalla legge 26 febbraio 2007, n. 17, ed in particolare l'art. 2, comma 2, lett. C), D), F), - sono stati attuati l'art. 1, comma 108, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'art. 1, comma 916, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Nel suo complesso la legge finanziaria 2007 ha stanziato risorse pari a 485 milioni di euro, destinate ad una variegata gamma di misure a favore dell'autotrasporto.

Fra queste, oltre ai già citati 186 milioni di euro sul fondo di accompagnamento della riforma, vanno segnalati:

- interventi a favore della riduzione del costo del lavoro attraverso l'abbattimento dei premi INAIL - comma 917;
- il recupero del contributo sul servizio sanitario nazionale versato nel 2006 sui premi RCA - comma 396;
- l'incremento delle risorse rivolte al miglioramento della sicurezza stradale ed alla riduzione compensata dei pedaggi autostradali - comma 915;
- l'incremento delle deduzioni forfetarie delle spese non documentate per le imprese con un solo automezzo - comma 397.

Nel corso della XVI legislatura è stato approvato un elevato numero di norme di legge che contengono misure di sostegno economico al settore dell'autotrasporto che qui di seguito si segnalano.

L'art. 9, comma 2, del D.L. n. 112/2008, conv. L. 6 agosto 2008, n. 133, che ha assegnato 200 milioni di euro per il 2009 per il proseguimento degli interventi di cui al DPR n. 227/2007 (contributi alle imprese di autotrasporto per la realizzazione di determinati investimenti e interventi).

Il comma 28 dell'articolo 83 bis del D.L. n. 112/2008, conv. L. 6 agosto 2008, n. 133, che ha destinato 7 milioni di euro attraverso l'erogazione di contributi per iniziative per la formazione professionale.

L'articolo 2-quinquies, comma 3, del D.L. n. 162/2008, conv. con mod. L. 22 dicembre 2008, n. 201 che ha autorizzato la spesa di 30 milioni di euro per il 2008 per gli interventi previsti dall'art. 2 comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'art. 45, comma 1, lett. C), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni a favore del Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori e per finalità di protezione ambientale e sicurezza stradale).

L'articolo 29, comma 1-bis, del D.L. n. 207/2008, conv. con modificazioni in L. 27 febbraio 2009, n. 14, il quale ha previsto, in funzione dell'andamento infortunistico del settore dell'autotrasporto, con decreto da adottare ai sensi dell'art. 3, comma 1, del dlgs 23 febbraio 2000, n. 38, una riduzione dei premi INAIL per le imprese di autotrasporto per 42 milioni di euro a decorrere dal 2009 e un'ulteriore riduzione di 91 milioni di euro per il solo anno 2009, a seguito del versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme di cui all'art. 2, comma 1, del decreto legge 23 ottobre 2008, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201, che per il corrispondente importo restano acquisite all'entrata per la necessaria compensazione sui saldi di finanza pubblica.

L'articolo 2, comma 250, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), che ha destinato 400 milioni di euro per il 2010 per riduzione dei premi INAIL, contributi per investimenti e formazione personale, contributi per la protezione ambientale e la sicurezza della circolazione, credito d'imposta per tasse automobilistiche e per compensazione contributo SSN su premi RC e deduzione spese non documentate.

L'articolo 1, comma 40, della legge n. 220/2010 (legge di stabilità 2011), che ha destinato 124 milioni di euro per il 2011 per

Dall'analisi dell'evoluzione normativa si può desumere come la disciplina di settore sia stata caratterizzata da una stabile e rilevante espansione degli aiuti nell'ultimo decennio.

Relativamente alle risorse previste con legge 183/2011, si deve rilevare come una parte della somma complessivamente stanziata dall'art. 33 è stata successivamente stornata dall'articolo 61 del D.L. n. 1/2012, convertito in legge dall'art. 1 L. n. 27/2012, recante "*disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", c.d. decreto sulle liberalizzazioni, a copertura dell'onere conseguente alla concessione agli autotrasportatori della facoltà di anticipare le richieste di rimborso per gli incrementi dell'aliquota di accisa sul gasolio per autotrazione, per un importo in diminuzione pari a 26,4 milioni di euro.

Infatti, si deve ricordare che la maggior parte delle rilevanti risorse di sostegno al settore sono finalizzate al rimborso per gli incrementi dell'aliquota dell'accisa sul gasolio, ex art. 8 della legge 23 dicembre 1998, n. 448². L'importo stanziato a tal fine è, infatti, pari a 550,55 milioni nel 2011, 1.608,2 milioni nel 2012 e 1.691,3 milioni nel 2013; le somme pagate sono pari a 94,12 milioni nel 2011, 850, 12 milioni nel 2012 e 1.148,03 milioni nel 2013³.

L'art. 33, co. 10, l. cit., ha previsto che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, fossero ripartite le risorse tra le diverse misure in coerenza con gli interventi già previsti a legislazione vigente e con le esigenze del settore.

Il parametro normativo di riferimento va quindi individuato nelle specifiche disposizioni previgenti relative a ciascuna finalità perseguita.

Con decreto interministeriale n. 55, del 24.2.2012 del Ministero Infrastrutture e Trasporti di concerto con il MEF è stata data attuazione alla ripartizione delle risorse previste, pari nel totale a 373,6 mln di euro, per gli interventi previsti dalla normativa vigente, secondo le finalità di seguito specificate.

le stesse finalità di cui al punto precedente.

² Il maggior onere conseguente agli aumenti dell'aliquota di accisa sul gasolio usato come carburante è rimborsato, con le modalità previste dall'articolo 6, comma 2, primo e secondo periodo, del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 26, nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, limitatamente agli esercenti le attività di trasporto merci con veicoli di massa massima complessiva pari o superiore a 7,5 tonnellate, e comma 2, del decreto legge 28 dicembre 2001, n. 452, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2002, n. 16.

Gli incrementi delle accise sul gasolio, infatti, erano rimborsate per veicoli superiori a 7,5 tonnellate con cadenza annuale. Tale differimento e il conseguente incremento dei costi, erano avvertiti dalle Associazioni di categoria come non sopportabili. È stata evidenziata l'urgenza di una soluzione normativa e la necessità di disporre un'accelerazione degli adempimenti burocratici (di competenza dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane) necessari per il rimborso 2011.

Con nota prot. 2502 del 12.4.2013, il MIT ha riferito che "*Per questo motivo è stata definita, con il Ministero dell'economia e delle finanze, la norma necessaria per consentire dal 2012 il rimborso su base trimestrale anziché annuale, Tale norma è stata inserita nel decreto legge "Cresci Italia" del 24 gennaio 2012 (articolo 61), tenendo anche conto dell'esigenza di superare il limite di 250.000 euro annui attualmente previsto per le compensazioni*".

³ Per avere una misura pro capite, sia pure approssimativa, degli aiuti complessivi si cita la nota di risposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, prot. 2502 del 12.4.2013, nella quale, è specificato che "*... per il 2012 era previsto un fabbisogno di oltre 1.500 milioni di euro già previsto nel bilancio dello Stato. L'importo del maggior onere connesso con l'aumento delle accise da rimborsare nel 2012 è stato, quindi, stimato mediamente in circa 7.000 euro a veicolo pesante*".

2.2 Misure di sostegno finalizzate alla riduzione del costo del lavoro

Una prima forma di aiuto è destinata alla riduzione del costo del lavoro.

Essa trova la propria fonte normativa, quale conseguenza del rinvio da parte della legge 183/2011 al previgente quadro di sostegno al settore, nell'art. 29 – rubricato concessioni aeroportuali – c. 1-bis terzo periodo del D.L. 207/2008 (convertito con modificazioni dall'art. 1 L. n. 14/2009), che disponeva per il 2009 - a titolo sperimentale ed al fine di conseguire elementi di valutazione per gli aggiornamenti di cui all'art. 3, c. 2, d.lgs. 23/2/2000 n. 38⁴ (concernente tariffe dei premi INAIL) - l'ulteriore riduzione dei tassi di premio nel limite massimo di 91 milioni di euro, sebbene misure di sostegno analoghe siano previste normativamente da oltre 15 anni.

Va considerato al riguardo che l'art. 29, comma 1 bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, conv. con modificazioni dalla legge n. 14/2009, come modificato dall'art. 7 – sexies, commi 2 e 5, del D.L. n. 5/2009 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 33/2009), aveva già stabilito che, in funzione dell'andamento infortunistico del settore dell'autotrasporto, con decreto da adottare ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, i tassi di premio INAIL, per le imprese con dipendenti, erano ridotti dell'importo di 42 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2009 e che, al fine di garantire il rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, era soppressa l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000)⁵.

L'ulteriore intervento destinato alla riduzione dei tassi medi di tariffa delle imprese del settore autotrasporto e del premio speciale unitario per le imprese artigiane del citato settore, è stato prorogato con successive disposizioni anche per gli anni 2010, 2011, 2012 e 2013, con importi di volta in volta individuati in relazione alle disponibilità finanziarie reperite per ciascuna annualità.

Si deve osservare che incentivi a favore della riduzione del lavoro vengono ormai reiterati dal 1998. La prima riduzione dei premi assicurativi fu disposta, infatti, dal decreto legge n. 158/1998, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 245/1998, laddove, all'articolo 1, comma 2, si prevedeva che, al fine di ottimizzare le misure di sicurezza e contenere il rilevante fenomeno

⁴ Anche per l'anno 2010 il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 marzo 2010, nel ripartire le risorse finanziarie autorizzate dal comma 250 dell'art. 2 della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), aveva disposto il rifinanziamento di talune misure a sostegno del settore dell'autotrasporto, tra le quali le riduzioni dei premi di cui al menzionato art. 29, comma 1 bis, terzo periodo, del decreto-legge n. 207 del 2008, sempre per la somma di 91 milioni di euro.

Negli anni 2011 e 2012, infine, è stato ulteriormente previsto il rifinanziamento dell'intervento in questione mediante, rispettivamente, la legge di stabilità 2011 (elenco 1 di cui all'art. 1, comma 40) e la legge di stabilità 2012 (art. 33, comma 10), con utilizzo sempre della medesima procedura.

⁵ Tale forma di aiuto è stata resa possibile a seguito del versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme di cui all'art. 2 c. 1, DL 162/2008 (convertito, con modificazioni, in L. 201/2008) che per fronteggiare la crisi nel settore dell'autotrasporto conseguente all'aumento dei prezzi petroliferi, disponeva misure di sostegno agli investimenti e al credito nel rispetto dei vincoli posti dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, volte a consentire il mantenimento dei livelli di competitività, prevedendo l'utilizzo, nel limite di 230 milioni di euro, delle risorse dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A..

infortunistico, per l'anno 1998, i premi INAIL per i dipendenti delle imprese di autotrasporto in conto terzi, venivano rideterminati nei limiti di lire 32 miliardi⁶.

⁶ Successivamente l'art. 2, comma 2, del d.l. 451/1998, ha previsto che *"I premi INAIL per i dipendenti delle imprese di autotrasporto in conto di terzi sono ridotti per il 1999 nei limiti di lire 40 miliardi. I minori introiti derivanti dall'applicazione del presente articolo sono rimborsati all'INAIL nei limiti di lire 40 miliardi, per l'anno 1999, dietro presentazione di apposita rendicontazione."*

L'art. 45, comma 1, lettera B della L. 23 dicembre 1999, n. 488 ha disposto che *"A decorrere dall'anno 2000 è autorizzata la spesa annua di lire: ... b) 23 miliardi per la proroga degli interventi previsti dal comma 2 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 451 del 1998"*.

La L. 23 dicembre 1999, n. 488, come modificata dal D.L. 22 giugno 2000, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla L. 10 agosto 2000, n. 299 ha disposto (con l'art. 2, comma 1, lettera b)) che *"A decorrere dall'anno 2000 è autorizzata la spesa annua di lire: ... b) 83 miliardi per la proroga degli interventi previsti dal comma 2 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 451 del 1998"*.

La L. 28 dicembre 2001, n. 448 ha disposto (con l'art. 15, comma 1) che *"Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata per l'anno 2002 un'ulteriore spesa di 10.329.138 euro in aggiunta a quella disposta dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2000, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2000, n. 229."*

Ha inoltre disposto (con l'art. 15, comma 4) che *"4. Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della Legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata per l'anno 2002 un'ulteriore spesa di 11.362.051,78 euro, in aggiunta a quella disposta dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2000, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2000, n. 229."*

La L. 30 dicembre 2004, n. 311 ha disposto (con l'art. 1, comma 518) che *"Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata per l'anno 2005 una ulteriore spesa di 15 milioni di euro, di cui 6,5 milioni di euro quale copertura dell'onere relativo all'anno 2004 e 8,5 milioni di euro quale*

copertura dell'onere relativo all'anno 2005."

Ha inoltre disposto:

- con l'art. 1, comma 519, che *"Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata per l'anno 2005 una ulteriore spesa di 20 milioni di euro."*

- con l'art. 1, comma 104, che *"Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2005, è autorizzato il rimborso per ulteriori 30 milioni di euro."*

- con l'art. 1, comma 105, che *"Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2005, è autorizzata una ulteriore spesa di 50 milioni di euro."*

- con l'art. 1, comma 106, che *"Ai fini di quanto previsto dal primo periodo nonché', relativamente all'anno 2005, dall'articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, introdotto dall'articolo 61, comma 3, della legge 21 novembre 2000, n. 342, è autorizzato uno stanziamento di 120 milioni di euro per l'anno 2006."*

La L. 23 dicembre 2005, n. 266, come modificata dal D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni con L. 24 novembre 2006, n. 286 ha disposto (con l'art. 1, comma 105) che *"Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2005, è autorizzata una ulteriore spesa di 170 milioni di euro."*

La L. 27 dicembre 2006, n. 296 ha disposto (con l'art. 1, comma 915) che *"Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2006, è autorizzata un'ulteriore spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2007."*

Ha inoltre disposto (con l'art. 1, comma 917) che *"Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2006, è autorizzata un'ulteriore spesa di 54 milioni di euro per l'anno 2007"*.

A partire dall'anno 2009, con l'art. 29, comma 1-bis del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, l'intervento legislativo della riduzione dei premi per il settore autotrasporto è stato invece legato all'andamento infortunistico. Con il primo e il secondo periodo del predetto comma, infatti, i premi per le imprese del settore dell'autotrasporto, sono stati strutturalmente ridotti, a decorrere dall'anno 2009, fino all'importo di 42 milioni di euro annui, attraverso un intervento sulla tariffa, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, con la contemporanea soppressione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 45,

Per quanto concerne specificamente l'indagine, in attuazione della legge 183/2011, per la riduzione del costo del lavoro per il 2012 sono stati destinati 91 milioni di euro dei quali:

- 82 milioni di euro alle imprese con dipendenti;
- 9 milioni di euro alle imprese artigiane del settore autotrasporto merci.

Con l'articolo 1, comma 128, della legge 147/2013 il legislatore ha stabilito che con decreto interministeriale venga definita la riduzione percentuale da applicare per tutte le tipologie di premi e contributi nel limite complessivo di un 1 miliardo di euro per il 2014, 1,1 miliardi nel 2015 e 1,2 miliardi a decorrere dall'anno 2016, nelle more dell'aggiornamento delle tariffe dei premi e contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

La riduzione sperimentale diviene quindi strutturale fino al 2016, allorquando l'Inail dovrà effettuare una verifica di sostenibilità economica, finanziaria e attuariale asseverata del Ministero dell'Economia di concerto con il Ministero del Lavoro.

Dall'analisi normativa si evince pertanto come forme di aiuto analoghe siano previste dal 1998, quindi da oltre 15 anni, con una tecnica legislativa che negli ultimi anni, ha differito sistematicamente la revisione strutturale del sistema contributivo.

2.3 Misure di sostegno finalizzate alla sicurezza della circolazione e alla protezione ambientale

Altre finalità perseguite dalla legislazione previgente, recepita dal D.I. citato, sono la sicurezza della circolazione e la protezione ambientale.

La riduzione compensata dei pedaggi autostradali ha il presupposto normativo a legislazione vigente nell'art. 2, comma 3, del decreto legge 28 dicembre 1998 n. 451⁷, convertito nella legge 26 febbraio 1999, n. 40, che assegnava al Comitato Centrale per l'Albo degli Autotrasportatori risorse

comma 1, lett. b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 (vedi nota 1).

La soppressione dell'autorizzazione di spesa è stata operata per ricondurre la riduzione dei premi esclusivamente all'ambito tariffario e assicurativo, mediante la riduzione dei tassi di tariffa e in coerenza con gli andamenti infortunistici del settore, registrati dall'INAIL negli esercizi precedenti, escludendo in tal modo che la misura in questione potesse essere qualificata come aiuto di Stato (vedasi, in proposito, l'allegata relazione illustrativa/tecnica – all. 1 - a supporto della proposta di norma per l'introduzione della riduzione strutturale dei tassi di premio INAIL, per trasfusa nel più volte citato art. 29, comma I-bis.).

⁷ L'art. 2, comma 3, legge citata, così dispone: "Per l'anno 1998 è assegnato al comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori l'importo di lire 140 miliardi, da utilizzare entro il 31 dicembre 1999, per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione, anche con riferimento all'utilizzo delle infrastrutture, da realizzare mediante apposite convenzioni con gli enti gestori delle stesse. Entro il 31 dicembre 1999 il Ministro dei trasporti e della navigazione presenta al Parlamento una relazione sull'attuazione del presente comma. Il Ministro dei trasporti e della navigazione, entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della legge di conversione del presente decreto, emana con apposita direttiva norme per dare attuazione ad un sistema di riduzione compensata di pedaggi autostradali e per interventi di protezione ambientale, al fine di consentire l'utilizzo delle risorse di cui al presente articolo tenendo conto dei criteri definiti con precedenti interventi legislativi in materia."

da utilizzare per la protezione ambientale e la sicurezza della circolazione, anche con riferimento all'uso delle infrastrutture.

L'art. 45 della L. 23 dicembre 1999, n. 488, ha poi reso strutturali – a decorrere dall'anno 2000 – le misure previste dalle precedenti normative elevandone l'importo a euro 77.468.535.

L'importo complessivamente destinato alla riduzione compensata dei pedaggi autostradali risulta pertanto comprensivo di uno stanziamento "strutturale" di 77 milioni di euro (soggetto alle riduzioni di volta in volta definite dalle leggi di revisione della spesa pubblica), e di una parte variabile⁸, che

⁸ Numerose le leggi che sono intervenute per prorogare la forma di incentivo, in particolare, la L. 23 dicembre 1999, n. 488 ha disposto:

- con l'art. 45, comma 1, lettera a) che "A decorrere dall'anno 2000 è autorizzata la spesa annua di lire:
a) 41 miliardi per la proroga degli interventi previsti dal comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40;

- con l'art. 45, comma 1, lettera b) che "A decorrere dall'anno 2000 è autorizzata la spesa annua di lire:
b) 23 miliardi per la proroga degli interventi previsti dal comma 2 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 451 del 1998;

- con l'art. 45, comma 1, lettera c) che "A decorrere dall'anno 2000 è autorizzata la spesa annua di lire:
c) 90 miliardi per la proroga degli interventi previsti dal comma 3 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 451 del 1998."

La L. 23 dicembre 1999, n. 488, come modificata dal D.L. 22 giugno 2000, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla L. 10 agosto 2000, n. 299 ha disposto:

- con l'art. 2, comma 1, lettera a) che "1. A decorrere dall'anno 2000 è autorizzata la spesa annua di lire:

a) 75 miliardi per la proroga degli interventi previsti dal comma 1 dell'articolo 2 del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40;"

- con l'art. 2, comma 1, lettera b) che "1. A decorrere dall'anno 2000 è autorizzata la spesa annua di lire:

b) 83 miliardi per la proroga degli interventi previsti dal comma 2 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 451 del 1998;"

- con l'art. 2, comma 1, lettera c) che "1. A decorrere dall'anno 2000 è autorizzata la spesa annua di lire:

c) 130 miliardi per la proroga degli interventi previsti dal comma 3 dell'articolo 2 del citato decreto-legge n. 451 del 1998."

La L. 28 dicembre 2001, n. 448 ha disposto (con l'art. 15, comma 1) che "1. Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata per l'anno 2002 un'ulteriore spesa di 10.329.138 euro in aggiunta a quella disposta dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2000, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2000, n. 229."

Ha inoltre disposto (con l'art. 15, comma 4) che "4. Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della Legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata per l'anno 2002 un'ulteriore spesa di 11.362.051,78 euro, in aggiunta a quella disposta dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2000, n. 167, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 agosto 2000, n. 229."

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni dalla L. 24 novembre 2003, n. 326 ha disposto (con l'art. 16, comma 2) che "2. Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata a decorrere dall'anno 2003 un'ulteriore spesa di 10.329.138 euro."

La L. 30 dicembre 2004, n. 311 ha disposto :

-con l'art. 1, comma 518, che "Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata per l'anno 2005 una ulteriore spesa di 15 milioni di euro, di cui 6,5 milioni di euro quale copertura dell'onere relativo all'anno 2004 e 8,5 milioni di euro quale copertura dell'onere relativo all'anno 2005."

-con l'art. 1, comma 519, che "Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, è autorizzata per l'anno 2005 una ulteriore spesa di 20 milioni di euro."

- con l'art. 1, comma 104) che "Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2005, è autorizzato il rimborso per ulteriori 30 milioni di euro."

- con l'art. 1, comma 105, che "Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2005, è autorizzata una ulteriore spesa di 50 milioni di euro."

- con l'art. 1, comma 106, che "Ai fini di quanto previsto dal primo periodo nonché, relativamente all'anno 2005, dall'articolo 2, comma 1-bis, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio

viene ripartita attraverso un decreto interministeriale (MIT-MEF), sulla base degli stanziamenti annuali della legge di stabilità e degli accordi tra Governo e Associazioni dell'autotrasporto.

E' poi il Ministro, con Direttiva adottata annualmente e regolarmente registrata dagli Organi di controllo, a fornire le indicazioni, secondo determinati criteri e modalità a fini di protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione, per l'utilizzo concreto delle risorse e per rendere operativa la riduzione compensata e le ulteriori misure.

Le risorse vengono gestite dal Comitato Centrale per l'albo degli autotrasportatori per erogarle a favore delle imprese di autotrasporto utilizzatrici della rete autostradale anche con riferimento all'utilizzo delle infrastrutture.

La maggior parte dell'aiuto in esame è indirizzata alla riduzione compensata dei pedaggi autostradali, ai sensi dell'art. 45 c. 1 lett. C della L. 488/99 "*disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (Legge finanziaria 2000).

La forma di incentivo utilizzata ha notevole importanza per le imprese di autotrasporto, in quanto incide direttamente sulla riduzione dei costi di esercizio.

L'utilizzo delle risorse è stato, infatti, destinato correntemente, per gli anni 2010-2013, in misura superiore al 90% per la riduzione compensata dei pedaggi autostradali. E' stato destinato ad interventi ulteriori in materia di sicurezza e di protezione ambientale solo il 10% delle risorse "strutturali", mentre le risorse aggiuntive, derivanti dalle previsioni della legge di stabilità, sono state destinate in genere integralmente alla riduzione dei pedaggi⁹.

1999, n. 40, introdotto dall'articolo 61, comma 3, della legge 21 novembre 2000, n. 342, è autorizzato uno stanziamento di 120 milioni di euro per l'anno 2006."

La L. 23 dicembre 2005, n. 266, come modificata dal D.L. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni con L. 24 novembre 2006, n. 286 ha disposto (con l'art. 1, comma 105) che "*Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2005, è autorizzata una ulteriore spesa di 170 milioni di euro.*"

La L. 27 dicembre 2006, n. 296 ha disposto (con l'art. 1, comma 915) che "*Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2006, è autorizzata un'ulteriore spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2007.*"

Ha inoltre disposto (con l'art. 1, comma 917) che "*Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2006, è autorizzata un'ulteriore spesa di 54 milioni di euro per l'anno 2007.*"

La L. 24 dicembre 2007, n. 244 ha disposto (con l'art. 2, comma 225) che "*Per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relativi all'anno 2007, è autorizzata un'ulteriore spesa di 30 milioni di euro per l'anno 2008.*"

Il D.L. 23 ottobre 2008, n. 162, convertito, con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2008, n. 201 ha disposto (con l'art. 2-quinquies, comma 3) che "*A valere sulle risorse di cui al comma 29 dell'articolo 83-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, rese disponibili a seguito dell'abrogazione del comma 24 del medesimo articolo, è autorizzata un'ulteriore spesa di 30 milioni di euro per l'anno 2008 per gli interventi previsti dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, come prorogati dall'articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni.*"

⁹ Si deve comunque osservare che la riduzione compensata dei pedaggi autostradali, determinando uno spostamento del traffico pesante dalle strade, statali e affini, alle autostrade, sortisce effetti indubbiamente importanti sulla sicurezza sia in

Per l'anno 2012 il decreto interministeriale MIT – MEF n. 55/2012 ha assegnato 102,6 milioni di euro al comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori per la finalità di protezione ambientale e per le misure inerenti la sicurezza della circolazione.

Anche per questa misura di aiuto si può quindi osservare come il contributo si è esteso nel tempo, ed è ormai diventato una componente strutturale del settore, protraendosi ormai da circa 15 anni.

Dai provvedimenti di riparto delle risorse si desume la destinazione essenzialmente per spese correnti dell'incentivo, indirizzata per oltre il 90% del contributo al rimborso delle spese per i pedaggi.

2.4 Misure di sostegno a favore delle iniziative per la formazione professionale

Nel Decreto Interministeriale n. 55 del 24 febbraio 2012 vengono inoltre destinati 15 milioni di euro per incentivare ulteriori interventi di formazione professionale, ai sensi dell'art. 2, c. 2, lett. F, del regolamento di cui al DPR 27 settembre 2007, n. 227, *"regolamento recante le modalità di ripartizione e di erogazione del fondo per le misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica"*.

Le modalità operative per l'erogazione dei contributi a favore delle iniziative per la formazione professionale nel settore dell'autotrasporto di merci sono state disciplinate con D.M. 3 maggio 2012 n. 138, che riproduce sostanzialmente l'impostazione e i contenuti della misura d'aiuto disciplinata con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 6 novembre 2009 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 21 novembre 2009, n. 272), e con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 3 dicembre 2010 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 3 febbraio 2011, n. 27).

Il decreto ministeriale 138/2012, come quelli che l'hanno preceduto nel 2009 e nel 2010, rappresenta la prosecuzione degli aiuti disposti con regolamento adottato con il D.P.R. 29 maggio 2009, n. 83, che reca le modalità di ripartizione e di erogazione del fondo relativo agli incentivi per le iniziative di formazione professionale nel settore dell'autotrasporto ex art. 83 bis, comma 28, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.

ragione delle infrastrutture che vengono utilizzate, sia per la maggiore sorveglianza che rende meno semplice la violazione delle disposizioni del codice della strada.

Positivi anche i riflessi sulla tutela dell'ambiente, nei limiti in cui si premia l'utilizzo dei veicoli di categoria Euro superiore (invero solo dal 2013 limitati ai veicoli superiori ad euro 2), oltre al fatto che l'utilizzazione dell'autostrada consente ai veicoli pesanti il raggiungimento della velocità ottimale determinando una minore emissione di gas inquinanti.

133, nonché nell'art. 83 bis, comma 28, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Dalle verifiche è emerso che a livello regolamentare si è provveduto con unico decreto a disciplinare le modalità di attuazione delle risorse destinate alla formazione professionale per l'anno 2011 (8.052.697 euro), sia quelle destinate allo stesso fine per l'anno 2012 (15.000.000 euro), per un totale di euro 23.052.697,00.

Le risorse destinate alla formazione 2012 derivano, infatti, dalla sommatoria delle risorse a tal scopo stanziare:

-per il 2011 (euro 8.052.697), con l'art. 1, comma 1, lett. c), del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 210 del 25 maggio 2011, in attuazione dell'art. 1, comma 5, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 maggio 2011 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 4 luglio 2011), che ha ripartito le risorse finanziarie destinate al settore dell'autotrasporto, compresi gli interventi a favore della formazione professionale, in attuazione dell'art. 1, comma 40, della legge 13 dicembre 2010, n. 220;

-per il 2012 (euro 15 milioni) con l'art. 1, lett. c), del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 55, del 24 febbraio 2012.

Il Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per il trasporto stradale, e per l'intermodalità ha evidenziato, con nota 3657 del 10/02/2014, che ragioni di economia di mezzi giuridici, e la necessità di ovviare alla presumibile insufficienza dei fondi destinati alla misura per l'anno 2011, hanno indotto a non dare corso alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto ministeriale precedentemente perfezionatosi con la registrazione ad opera della Corte dei conti in data 29 febbraio 2012, che doveva, appunto disciplinare la misura per l'annualità 2011, precisando che la decisione riveste natura di carattere squisitamente politico.

E' quindi evidente che per l'anno 2011 non si è avuto un autonomo bando, elemento di discontinuità rispetto agli esercizi precedenti, che si pone in contraddizione con quanto ipotizzato a livello programmatico con il DM registrato dalla Corte dei conti.

Si rileva pertanto la mancata applicazione della misura prevista per il 2011, pur dando atto che le risorse sono confluite con quelle previste per l'esercizio successivo. Tale ritardo appare non del tutto coerente con l'obiettivo di incentivare la formazione, in considerazione della discontinuità, determinata nel 2011.

2.5 Misure di sostegno finalizzate alla compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC

Nel Decreto Interministeriale n. 55/2012 vengono destinati ulteriori 22 milioni quale contributo al SSN sui premi assicurativi per RC di veicoli a motore adibiti al trasporto merci.

La forma di incentivo per il SSN era prevista, nel quadro di aiuti vigenti, ai sensi dell'art. 1, c. 103, legge 266/05 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge finanziaria 2006)¹⁰, che dà facoltà di utilizzare a compensazione dei versamenti effettuati nel 2006 ai sensi dell'art. 17 d.lgs. 9 luglio 1997 n. 241 – nel limite massimo di 75 milioni di euro – le somme versate nel 2005 a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per RC fino alla concorrenza di 300 euro per ogni veicolo, beneficio sempre prorogato di anno in anno sino ad oggi.

Sono quindi otto anni che la misura viene reiterata.

2.6 Misure di sostegno finalizzate alla deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari

In attuazione dell'art. 10, comma 33, legge 183/2011, vengono destinati 113 milioni per la deduzione forfetaria di spese non documentate previste dall'art. 66, c. 5, primo periodo, del T.U. delle imposte sui redditi di cui al DPR 22 dicembre 1986 n. 917 (fino al 2004 previsto art. 79, comma 8 del TUIR)¹¹ e dall'art. 1, c. 106, legge 266/05¹² Gli importi della deduzione sono stati rivalutati nel tempo¹³ e confermati per il 2012 nella stessa misura prevista per il 2011.

¹⁰ Si riporta il testo del comma 103: "Le somme versate nel periodo d'imposta 2005 a titolo di contributo al Servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione di veicoli a motore adibiti a trasporto merci, di massa complessiva a pieno carico non inferiore a 11,5 tonnellate, omologati ai sensi della direttiva 91/542/CEE, riga B, recepita con decreto del Ministro dell'ambiente 23 marzo 1992, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 77 del 1° aprile 1992, fino alla concorrenza di 300 euro per ciascun veicolo, possono essere utilizzate in effettuati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2006, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, nel limite di spesa di 75 milioni di euro; in tal caso, la quota utilizzata in compensazione non concorre alla formazione del reddito d'impresa ai fini delle imposte sui redditi e del valore della produzione netta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive. Il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle indicazioni fornite a consuntivo dall'Agenzia delle entrate, provvede a riversare sulla contabilità speciale 1778 "Fondi di bilancio" le somme necessarie a ripianare le anticipazioni sostenute a seguito delle compensazioni effettuate ai sensi del presente comma e dei commi da 104 a 111".

¹¹ L'articolo 66, comma 5, del DPR 22 dicembre 1986, n. 917, così dispone: "Per le imprese autorizzate all'autotrasporto di merci per conto di terzi il reddito determinato a norma dei precedenti commi è ridotto, a titolo di deduzione forfetaria di spese non documentate, di euro 7,75 per i trasporti personalmente effettuati dall'imprenditore oltre il comune in cui ha sede l'impresa ma nell'ambito della regione o delle regioni confinanti e di euro 15,49 per quelli effettuati oltre tale ambito. Per le medesime imprese compete, altresì, una deduzione forfetaria annua di euro 154,94 per ciascun motoveicolo e autoveicolo avente massa complessiva a pieno carico non superiore a 3.500 chilogrammi. La deduzione spetta una sola volta per ogni giorno di effettuazione del trasporto, indipendentemente dal numero dei viaggi. Il contribuente deve predisporre e conservare un prospetto recante l'indicazione dei viaggi effettuati e della loro durata e località di destinazione nonché degli estremi dei relativi documenti di trasporto delle merci o, delle fatture o delle lettere di vettura di cui all'articolo 56 della legge 6 giugno 1974, n. 298; i documenti di trasporto, le fatture e le lettere di vettura devono essere conservate fino alla scadenza del termine per l'accertamento."

¹²La L. 23 dicembre 2005, n. 266 ha disposto (con l'art. 1, comma 106) che "Limitatamente al periodo d'imposta in corso

Con D.M. n. 92 del 13 marzo 2013 la misura è stata prorogata anche per il 2013.

Forme di aiuto analoghe a quelle in esame sono previste da circa ventotto anni nel nostro ordinamento.

2.7 Misure di sostegno finalizzate alla realizzazione e all'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale

Infine, con il Decreto Interministeriale di riparto n. 55/2012, vengono destinati 30 milioni di euro al Fondo per il proseguimento degli interventi pro-autotrasporto merci per la proroga per il 2011 degli incentivi per l'utilizzo delle vie del mare, di cui al DPR 11 aprile 2006 n. 205 *"Regolamento recante modalità di ripartizione e di erogazione dei fondi per l'innovazione del sistema dell'autotrasporto merci, dello sviluppo delle catene logistiche e del potenziamento delle intermodalità"* (c.d. Ecobonus), ai sensi dell'art. 2, c. 2, lett. C, del regolamento di cui al DPR 27 settembre 2007 n. 227.

"Ratio" del regime d'aiuto in parola è trasferire consistenti quote di traffico delle merci dalla strada al mare, coerentemente con gli orientamenti comunitari in materia di politica dei trasporti, nell'ottica dello sviluppo dell'intermodalità¹⁴, grazie allo sviluppo ed all'utilizzazione di linee marittime di carattere longitudinale, sia tirreniche che adriatiche.

alla data del 31 dicembre 2005, la deduzione forfetaria di spese non documentate di cui all'articolo 66, comma 5, primo periodo, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, spetta anche per i trasporti personalmente effettuati dall'imprenditore all'interno del comune in cui ha sede l'impresa, per un importo pari al 35 per cento di quello spettante per i medesimi trasporti nell'ambito della regione o delle regioni confinanti".

¹³ La disposizione è stata prorogata: per l'anno 2006 dalla legge n. 296/2006, art. 1, comma 397, per l'anno 2007 dalla legge n. 244/2007, art. 1, comma 170 e per l'anno 2008 dalla legge n. 203/2008, art. 2, comma 4.

Il decreto legge n. 225/2010, art. 2, comma 4-duodecies, ha disposto che venisse ripartita tra "i pertinenti programmi degli stati di previsione delle Amministrazioni interessate e destinata agli interventi a sostegno del settore dell'autotrasporto con le modalità di cui all'articolo 1, comma 40, ultimo periodo, della legge 13 dicembre 2010, n. 220" la quota di €. 246 milioni assegnata al Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci (cap. 7420).

La ripartizione, avvenuta con decreto interministeriale (MIT-MEF) del 25 maggio 2011, ha destinato la somma di €. 113.000.000, al recupero delle minori entrate derivanti dall'agevolazione di cui all'art. 1, comma 106, legge n.266/2005, mediante l'istituzione del capitolo di spesa 3825 "Somme da versare all'entrata a compensazione del minor gettito derivante dalla forfetaria di spese non documentate sostenute dalle imprese di autotrasporto per conto terzi" dello stato di previsione del MEF per l'esercizio 2011.

In precedenza e relativamente all'anno 2005, l'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge 28 dicembre 1998, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1999, n. 40, introdotto dall'art. 61, comma 3, della legge 21 novembre 2000, n. 342, aveva autorizzato uno stanziamento di 120 milioni di euro per l'anno 2006.

Tale disposizione era stata poi prorogata anche per gli anni 2006, 2007 e 2008, rispettivamente, dal comma 397 dell'art. 1 L. 27 dicembre 2006, dal comma 170 dell'art. 1, L. 24 dicembre 2007, n. 244 e dal comma 4 dell'art. 2, L. 22 dicembre 2008, n. 203.

Successivamente, per l'anno finanziario 2011, l'art. 2, comma 4-duodecies del D.L. n. 225/2010, aveva previsto che una quota delle risorse, pari ad euro 246 milioni, del Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci, fosse destinata agli interventi a sostegno del settore dell'autotrasporto, in attuazione dell'art. 1, comma 40, ultimo periodo, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità per il 2011).

¹⁴ La misura fu stabilita in considerazione della sopravvenuta emergenza per la mobilità italiana, a seguito dell'avvio dei lavori di potenziamento dell'A3 Salerno-Reggio-Calabria, che imponeva due esigenze: riuscire a togliere con immediatezza

Il regime di aiuti iniziale è stato autorizzato dalla Commissione il 20 aprile 2005 per un periodo di tre anni compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2009¹⁵, e viene esaminato nella presente indagine relativamente al solo periodo di proroga.

L'incentivo trova il suo fondamento a legislazione vigente nell'articolo 3, comma 2-quater, del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209 convertito, con modificazioni, in legge 22 novembre 2002, n. 265¹⁶, attuato con D.P.R. 11 aprile 2006, n. 205¹⁷, e nell'art. 2, comma 250, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

L'articolo 2, comma 250, della legge n. 191 del 23 dicembre 2009 (legge finanziaria 2010), aveva disposto l'assegnazione di specifiche risorse economiche ad un fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, destinate alle finalità di cui all'Elenco 1 allegato alla medesima legge¹⁸.

Con decreto ministeriale n. 27 del 31 gennaio 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2011 - serie generale n. 87, è stato prorogato - per l'anno 2011, a valere sui viaggi effettuati dal 1°

automezzi pesanti dalla strada, indirizzandoli sulle più convenienti ed ambientalmente sostenibili "Autostrade del Mare" e immaginare un incentivo efficiente ed efficace, che evitasse un appesantimento burocratico eccessivo.

¹⁵ Aiuto di Stato n. 496/2003, GU C 79 dell'1.4.2006, pag. 26.

¹⁶ Si riportano di seguito i commi 2 ter e 2 quater dell'art. 3 del d.l. 202/2002.

"2-ter. Al fine dell'innovazione del sistema dell'autotrasporto di merci, dello sviluppo delle catene logistiche e del potenziamento dell'intermodalità, con particolare riferimento alle "autostrade del mare", nonché per lo sviluppo del cabotaggio marittimo e per i processi di ristrutturazione aziendale, per l'innovazione tecnologica e per interventi di miglioramento ambientale, è autorizzata, a decorrere dall'anno 2006, la spesa di 20 milioni di euro, quale limite di impegno quindicennale a carico dello Stato, nonché la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2002 per le necessità del piano straordinario di attività di cui all' articolo 2, comma 2, del decreto-legge 20 marzo 2002, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 2002, n. 96. Per la realizzazione delle iniziative di sviluppo delle infrastrutture finalizzate al sostegno dell'intermodalità, è autorizzata la spesa di 14 milioni di euro per l'anno 2002, a valere sulle maggiori entrate derivanti dall'attuazione del presente decreto, per il completamento delle iniziative comprese in contratti d'area che abbiano registrato una percentuale di attuazione superiore al settanta per cento, al netto di eventuali protocolli aggiuntivi, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nonché la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2003 e di 10 milioni di euro per l'anno 2004 quale contributo al finanziamento per la realizzazione di programmi di dotazione infrastrutturale diportistica delle aree di cui all'articolo 52, comma 59, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.

2-quater. Con regolamento, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono disciplinate le modalità di ripartizione e di erogazione della somma di cui al comma 2-ter, in relazione agli interventi correlati alle finalità di cui al medesimo comma 2-ter."

¹⁷ Il regolamento di attuazione DPR 205/2006, ha recepito le indicazioni della legge 22 novembre 2002, n. 265, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, ed ha previsto sconti sulle tariffe marittime, destinando allo scopo risorse pari a 20 milioni di euro all'anno, sotto forma di limiti d'impegno quindicennali. La legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) ha aggiornato tale importo, assegnando direttamente al bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 77 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007/2008/2009, per un totale di 231 milioni di euro.

¹⁸ In precedenza la legge 22 novembre 2002, n. 265, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, ed il relativo regolamento di attuazione (DPR 205/2006), aveva previsto agevolazioni economiche (c.d. incentivo "ecobonus") volte ad incentivare le imprese di autotrasporto di merci in conto terzi, che utilizzavano le vie del mare, sotto forma di sconti sulle tariffe marittime, destinando allo scopo risorse pari a 20 milioni di euro all'anno, sotto forma di limiti d'impegno quindicennali.

La legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) aveva poi aggiornato tale importo, assegnando direttamente al bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 77 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007/2008/2009, per un totale di 231 milioni di euro.

gennaio al 31 dicembre 2010 - l'incentivo di cui al sopraindicato articolo 2, comma 1, lettera a), del D.P.R. n. 205/2006 ("Ecobonus Autostrade del Mare") e sono state definite le modalità di accesso ai contributi.

Si rileva, infine, che per l'esercizio 2013, nonostante una sostanziale identità e continuità degli aiuti al settore, dall'esame del decreto interministeriale n. 92 del 13 marzo 2013 emerge che, a differenza del decreto interministeriale 15 febbraio 2012, non è più previsto alcuno stanziamento per agevolare il trasporto combinato strada-mare, verosimilmente a causa delle obiezioni della Commissione europea.

Si deve osservare in questa sede che l'art. 3, comma 2 quater, del d.l. 209/2002, prevedeva in origine una durata addirittura quindicennale della misura, successivamente soppressa dall'art. 2, comma 233, della L. 24 dicembre 2007, n. 244. Nonostante l'avvenuta soppressione dell'estensione temporale di 15 anni, tale forma di aiuto si è protratta per molti anni con rinnovi annuali.

Per le rilevanti problematiche concernenti la proroga si rinvia allo specifico paragrafo sui profili di compatibilità con il diritto comunitario (cfr. § 3.8).

2.8 Reiterazione delle misure di aiuto per le risorse previste per l'esercizio finanziario 2013

Pur essendo l'indagine limitata all'attuazione delle risorse stanziare con l'art. 33, comma 10, della legge 183/2011, e quindi alle risorse previste per l'esercizio 2012, è bene evidenziare che con d.l. 95 del 6 luglio 2012, art. 23, comma 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono stati disposti analoghi contributi per l'esercizio 2013, con variazioni non significative.

Unica modifica di rilievo la mancata conferma delle risorse destinate alla proroga del c.d. ecobonus. La ripartizione delle risorse da destinare a sostegno degli interventi nel comparto dell'autotrasporto di merci nel corso del 2013 è stata complessivamente confermata nella misura di 400 mln di euro. L'art. 23 citato dispone genericamente che le risorse sono ripartite per le esigenze del settore con apposito decreto interministeriale, senza altro specificare.

Il decreto interministeriale n. 92/2013, ha successivamente assegnato le risorse per le stesse finalità del 2012¹⁹.

¹⁹ In particolare l'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto ha destinato alla riduzione del costo del lavoro - per far fronte anche alla concorrenza dei vettori extracomunitari - la somma di 91 milioni di euro per la riduzione dei tassi di premio INAIL (articolo 29, comma 1-bis, terzo periodo, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14), di cui 82 milioni di euro destinati alle imprese con dipendenti e 9 milioni di euro alle imprese artigiane del settore dell'autotrasporto di merci.

La misura è finalizzata a rendere il premio assicurativo pagato dalle imprese di autotrasporto coerente con l'effettivo andamento infortunistico del settore analogamente a quanto accaduto per il 2012.

L'articolo 1, comma 1, lettera b), del decreto ha destinato 134 milioni di euro alla sicurezza della circolazione (articolo 45, comma 1, lettera c), della legge 23 dicembre 1999, n. 488 - Fondi da assegnare al Comitato Centrale per l'albo degli

Il comma 85 dell'articolo 12 del D.L. n. 95/2012²⁰, ha ridotto di 1,5 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2012-2014, lo stanziamento assegnato al Comitato per iniziative in materia di sicurezza della circolazione, di controlli sui veicoli pesanti e di protezione ambientale, prevedendo che i fondi disponibili siano destinati in particolare ai controlli sull'autotrasporto previsti dalle direttive comunitarie e dalle intese tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e quello dell'interno. Nel bilancio di previsione 2013, gli stanziamenti in favore del Comitato (capitolo 1330 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ammontano a 75,3 milioni di euro.

Ulteriori riduzioni sono state apportate nel 2013 dall'art. 13, comma 1 quinquies, del D.L. 16/2012²¹.

E' stata quindi nuovamente adottata la tecnica di intervento normativo dei precedenti esercizi finanziari.

autotrasportatori per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione, anche con riferimento all'utilizzo delle infrastrutture).

L'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto ha destinato 16 milioni di euro per l'incentivazione di ulteriori interventi di formazione professionale, ex art. 2, comma 2, lettera f), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 settembre 2007, n. 227.

L'articolo 1, comma 1, lettera d), del decreto, inoltre, ha finalizzato 135 milioni di euro agli interventi di cui all'articolo 1, commi 103 e 106, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui:

-22 milioni di euro (comma 103) destinati alla compensazione dei versamenti effettuati a titolo di contributo al Servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile di veicoli a motore adibiti al trasporto merci per i danni derivanti dalla circolazione di veicoli a motore adibiti a trasporto merci, di massa complessiva a pieno carico non inferiore a 11,5 tonnellate, omologati ai sensi della direttiva 91/542/CEE, riga B, recepita con decreto del Ministro dell'ambiente 23 marzo 1992;

-113 milioni di euro (comma 106) alla deduzione forfetaria di spese non documentate di cui all'articolo 66, comma 5, primo periodo, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, spettante anche per i trasporti personalmente effettuati dall'imprenditore all'interno del comune in cui ha sede l'impresa, per un importo pari al 35 per cento di quello spettante per i medesimi trasporti nell'ambito della regione o delle regioni confinanti.

Sulla scorta di quanto già prevedeva il DPR 27 settembre 2007, n. 227, l'articolo 1, comma 1, lettera e), del decreto, destina 24 milioni di euro ad investimenti finalizzati all'obiettivo di proseguire con il processo di razionalizzazione e strutturazione, già avviato con le riforme previste dal decreto legislativo n. 286 del 23 novembre 2005, delle imprese di autotrasporto favorendo, in particolare, una più efficace applicazione delle tecniche di logistica nella movimentazione delle merci, nell'ottica di una politica ispirata al concetto di mobilità "ecosostenibile".

²⁰ Si riporta il comma 85 dell'art. 12, citato: "Lo stanziamento assegnato al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori per le iniziative in materia di sicurezza della circolazione, di controlli sui veicoli pesanti e di protezione ambientale, stanziato sul capitolo 1330 - piano di gestione 1 - del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è ridotto di 1,5 milioni di euro per l'anno 2012 e di 1,5 milioni di euro per gli anni 2013 e 2014."

²¹ Si riporta il testo dell'art. 13, comma, 1-quinquies, DL 16/2012: "È disposta la riduzione lineare delle dotazioni finanziarie disponibili iscritte a legislazione vigente in termini di competenza e di cassa, nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per un importo pari a 280 milioni di euro per l'anno 2012 e a 180 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013. Sono esclusi gli stanziamenti relativi all'istituto della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, gli stanziamenti relativi alle spese per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica, nonché per il soccorso pubblico, e gli stanziamenti relativi al fondo sviluppo e coesione. Il Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini delle successive riduzioni, è autorizzato ad accantonare e rendere indisponibili le predette somme. Le amministrazioni potranno proporre variazioni compensative, anche relative a missioni diverse, tra gli accantonamenti interessati nel rispetto dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica."

2.9 Osservazioni

Al termine della disamina della normativa di riferimento si ritiene opportuno osservare che le diverse modalità di incentivo esaminate in questa indagine rappresentano una parte rilevante, ma non prevalente, degli aiuti al settore, a favore del quale confluiscono altre forme di sostegno, ed in particolare le ingenti risorse relative alla riduzione delle accise sul carburante, di notevole rilevanza finanziaria.

Per comprendere e valutare la normativa di sostegno all'autotrasporto merci è necessario considerare che la stessa è nata con l'obiettivo di attuare misure strutturali a seguito della riforma del settore, avvenuta con legge 1 marzo 2005, n. 32, che ha previsto la liberalizzazione del prezzo del trasporto stradale di merci, con il superamento del sistema delle cosiddette "tariffe obbligatorie a forcella" e la contestuale previsione di regole rivolte ad evitare che tale liberalizzazione, ed apertura alla concorrenza, si riflettesse negativamente sulla sicurezza della circolazione e sulla sicurezza sociale.

La determinazione del prezzo del servizio, affidata esclusivamente al libero mercato, ha, infatti, accresciuto le difficoltà del settore, caratterizzato da estrema frammentazione imprenditoriale, e dall'incapacità di contrapporsi alla committenza, determinando una dinamica di riduzione dei costi per far fronte alla concorrenza non sostenibile, se non nella prospettiva di economie di larga scala.

Gli elevati costi d'esercizio sono risultati, infatti, sempre più gravosi per le imprese, determinando il rischio concreto di uscire dal mercato²², o di non rispettare la normativa sociale che detta i tempi di guida, e le norme a tutela della sicurezza della circolazione.

Ulteriore difficoltà è rappresentata dal fatto che ogni forma di sostegno deve essere compatibile con la normativa europea e, in un'ottica di mercato comune - come sarà meglio approfondito nel paragrafo successivo - il processo di sostegno dovrebbe tendenzialmente avere natura transitoria per rendere più strutturato e competitivo il settore.

Dall'analisi della normativa, si evince, ancora, come l'erogazione del contributo sia diventata negli anni sempre più una misura passiva di aiuto reiterata nel tempo e destinata al rimborso di spese correnti, come dimostra la stessa tecnica legislativa di rinvio della finalità degli incentivi alle norme degli anni precedenti.

Non si riesce a cogliere un piano programmatico, di medio o di lungo termine, caratterizzato dalla prevalenza di misure di investimento e da una riforma strutturale del settore.

Analizzando le singole misure di sostegno, si può, infatti, osservare come le stesse siano essenzialmente caratterizzate da contributi di natura corrente a copertura di costi di esercizio (sgravi sui contributi previdenziali, sgravi fiscali, credito d'imposta per le somme spese per il SSN,

²² Negli ultimi sei mesi del 2012 sono state infatti 5.000 le imprese del settore che hanno chiuso e 2.200 imprese con procedura concorsuale fallimentare in atto fonte "Il Sole 24 ore" del 16 aprile 2013.

rimborso quota pedaggi, rimborso somme per l'utilizzo di navi), ad eccezione della formazione, laddove tuttavia, come si vedrà in seguito, i soggetti attuatori delle azioni formative sono individuati fra gli enti o gli istituti in possesso di requisiti che ne consentano di verificare la diretta emanazione da associazioni nazionali o territoriali della categoria.

Relativamente alle somme destinate alla riduzione dei contributi Inail lascia perplessi l'eccessiva durata della fase sperimentale, protratta per sei anni, essendo stata la misura confermata anche per il 2013, circostanza che rende improcrastinabile la rideterminazione dei parametri contributivi.

Al riguardo è senz'altro apprezzabile l'intervenuta riduzione strutturale per mezzo della legge 147/2013, in corso di attuazione, in linea con gli andamenti del settore per il triennio 2014-2016, e si auspica che la stessa trovi recepimento conclusivo entro tempi certi nell'aggiornamento definitivo dei premi e dei contributi.

Conclusivamente, la configurazione normativa e programmatica degli incentivi al settore, per il suo eccessivo protrarsi nelle medesime modalità e la sua destinazione assolutamente prevalente al rimborso di spese di esercizio, si configura oggi quasi come protezionistica piuttosto che strumento di sviluppo di medio-lungo termine.

3. COMPATIBILITA' DELLE SINGOLE MISURE CON LA DISCIPLINA COMUNITARIA IN MATERIA DI AIUTI DI STATO

3.1 Cenni sui parametri di riferimento degli aiuti di Stato ammissibili nel diritto comunitario

Particolare rilevanza rivestono per gli aiuti al settore del trasporto merci i profili di compatibilità con il diritto comunitario, considerato che ogni forma di aiuto alle imprese deve essere inquadrata sotto il profilo giuridico anche in ambito sovranazionale.

Al settore sono applicabili le norme generali in materia di aiuti di Stato, benché vi siano un certo numero di eccezioni (ad es. le attrezzature di trasporto non possono beneficiare di aiuti, ecc.).

In tale ottica si è proceduto a verificare, per ogni forma di aiuto attuata ex art. 33, legge 183/2011, la conformità o meno della disciplina con il quadro comunitario di riferimento, estendendo, ove necessario, l'analisi ai provvedimenti di altri esercizi finanziari di contenuto analogo o, comunque, collegati.

E' opportuno al riguardo rivolgere brevissimi cenni al quadro di riferimento comunitario.

Il paragrafo 1 dell'art. 107²³ del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea²⁴, dichiara incompatibili, in linea di principio, gli aiuti di stato con il mercato comune²⁵.

Il principio di incompatibilità prevede specifiche deroghe nei paragrafi 2 e 3, indicando i casi in cui gli aiuti di Stato possono essere considerati ammissibili²⁶. Tali deroghe giustificano peraltro il controllo preventivo degli aiuti di Stato da parte della Commissione (art. 108 del TFUE)²⁷.

La valutazione circa gli effetti distorsivi prodotti da una misura sul mercato presuppone due accertamenti: il primo per qualificare la misura statale come aiuto ex art. 107 (1) TFUE e il secondo per valutare la possibile esenzione dello stesso ex art. 107 (3) TFUE²⁸.

Gli Stati membri sono tenuti ad informare (c.d. notifica) la Commissione di ciascun progetto di finanziamento o modifica di un aiuto di stato, e non è consentito attivare alcun aiuto prima della

²³ L'art. 107 del Trattato sull'Unione Europea (ex art. 87 TCE), che è la base della politica comunitaria in materia di aiuti di Stato, stabilisce infatti che "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza".

²⁴ Versione consolidata del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea in Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea del 26 ottobre 2012.

²⁵ I decreti comunitari in materia di aiuti di Stato si applicano solo alle misure che rispondono alle condizioni precisate nell'articolo 107, paragrafo 1. Tali condizioni sono, in particolare:

- trasferimento di risorse statali: le norme riguardano solo le misure che comportano un trasferimento di risorse statali (risorse dei bilanci nazionali, regionali e locali, delle banche e fondazioni pubbliche, ecc.) L'aiuto può essere concesso dallo Stato o da un organo intermedio, privato o pubblico, indicato dallo Stato. I trasferimenti finanziari possono assumere varie forme (di sovvenzioni, di riduzioni dei tassi di interesse, di garanzie di crediti, di regimi di ammortamento accelerato, di conferimenti di capitale, ecc.);
- vantaggio economico: l'aiuto deve conferire un vantaggio economico che l'impresa non avrebbe ottenuto nel corso normale della sua attività;
- selettività: l'aiuto di Stato deve essere selettivo, e incidere pertanto sull'equilibrio esistente fra un'impresa e i suoi concorrenti;
- effetto di alterazione della concorrenza e del commercio.

²⁶ Obiettivo del trattato UE è di accrescere il tenore di vita dei cittadini europei attraverso una economia di mercato che offra la garanzia di una corretta politica della concorrenza: sebbene il trattato CE dichiari il principio generale del divieto di aiuti di Stato, in questa prospettiva, lascia spazio ad obiettivi politici per i quali l'aiuto di Stato può essere considerato compatibile.

²⁷ L'articolo 108 (ex art 88 del TCE) attribuisce alla Commissione il compito di controllare gli aiuti di Stato e dispone che gli Stati membri informino preventivamente la Commissione di ogni progetto volto a creare aiuti (*obbligo di notifica*).

La Commissione ha messo a punto specifiche metodologie di esame in funzione delle dimensioni dell'impresa, della sua ubicazione, del settore di attività o delle finalità dell'aiuto.

La Commissione ha pubblicato i criteri che applica nelle decisioni riguardanti la concessione o meno di deroghe per gli aiuti notificati, e ciò in forma di comunicazioni, note, discipline, orientamenti e lettere agli Stati membri, ma anche di regolamenti. La Commissione, ha individuato criteri di compatibilità, fino a realizzare una completa disciplina, sostanziale e procedurale configurata sui seguenti principi: il principio della contropartita (*compensatory justification*), il principio della trasparenza, il principio del divieto di cumulo.

²⁸ Pertanto, una volta evidenziata una distorsione nel mercato si deve valutare se l'aiuto è necessario. Qualora non lo fosse, l'aiuto è da considerarsi incompatibile con il mercato comune avendo prodotto una distorsione sul mercato non strettamente necessaria. Se al contrario la risposta fosse positiva, si deve verificare se l'aiuto danneggia la capacità dei concorrenti di rispondere. Se la risposta fosse negativa è opportuno proseguire l'analisi circa la compatibilità chiedendosi se l'aumento di investimenti, ricerca e sviluppo del beneficiario dipende dall'aiuto statale e corrisponde alla perdita sofferta dai concorrenti. Qualora la risposta fosse positiva significa che la distorsione causata al mercato non è ingiustificata e pertanto la misura di aiuto è da considerarsi compatibile. Qualora la risposta fosse negativa la Commissione dovrà effettuare un bilanciamento di interessi tra gli effetti positivi e quelli negativi prodotti dall'aiuto.

Infine, si deve valutare se l'aiuto produce effetti su altri mercati. Se non ve ne sono, la distorsione causata al mercato può ritenersi giustificata e la misura è quindi compatibile; se la misura produce effetti su altri mercati, la Commissione deve effettuare un bilanciamento di interessi tra gli effetti negativi e positivi.

specifica autorizzazione. Ogni aiuto attivato in mancanza dell'assenso della Commissione è classificato automaticamente come aiuto illegale²⁹.

Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere a) e c)³⁰, si possono distinguere tre principali categorie di deroghe: gli aiuti regionali, le norme intersettoriali e le norme settoriali.

La Commissione ritiene, inoltre, che gli aiuti di ridotta entità (c.d. *de minimis*) non abbiano alcun potenziale effetto sulla concorrenza e gli scambi fra Stati membri, e non rientrino nel campo d'applicazione dell'art. 107, paragrafo 1 del Trattato.

Per semplificare le procedure riguardanti gli aiuti di stato, il Consiglio ha adottato il Regolamento 994/98 del 7 maggio 1998, che permette alla Commissione di adottare i cd. *Regolamenti di esenzione per gli aiuti di stato*, cosicché l'Unione Europea può dichiarare *ex ante* alcune precise categorie di aiuti di stato compatibili con il Trattato purché rispettino certe condizioni, esentandole dall'obbligo di preventiva notifica e approvazione della Commissione stessa³¹.

La Commissione ha quindi adottato cinque regolamenti di esenzione per gli aiuti di stato che definisce:

- esenzioni per gli aiuti alle PMI (Reg. CE 70/2001 e succ. mod.);
- esenzioni per gli aiuti alla formazione (Reg. CE 68/2001 e succ. mod.);
- esenzioni per gli aiuti a favore dell'occupazione (reg. CE 2204/2002 e succ. mod.);
- esenzioni per aiuti agli investimenti regionali e altri aiuti ad hoc (Reg. CE 1628/2006);
- applicazione della normativa *de minimis* (Reg. CE n. 69/2001, modificato da Reg. CE 1998/2006, e succ. mod.).

3.2 Gli aiuti c.d. de minimis

Il regolamento CE 69/2001 stabilisce che non è considerato aiuto di stato, poiché ritenuto non lesivo o distorsivo della concorrenza, un aiuto a un'impresa non superiore ai 200.000 Euro in un

²⁹ La Commissione è obbligata a ordinare la restituzione da parte dei beneficiari di ogni aiuto illegale giudicato incompatibile con il mercato comune. I giudici nazionali sono competenti, secondo la Commissione, per decidere se la procedura di notifica è stata assolta o no, allo scopo di recuperare l'aiuto.

³⁰ L'art. 107, paragrafo 3, esclude alla lettera a) "gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale"; alla lettera c): "gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse".

³¹ In vista della scadenza del Regolamento GBER (800/2008/CE) è in corso il processo di revisione nel quadro dell'iniziativa per la modernizzazione degli aiuti di Stato. A tal fine, nel luglio 2013 è stata lanciata una terza consultazione sull'aggiunta di ulteriori categorie al progetto rivisto di Regolamento GBER, chiusasi il 10 settembre 2013. Alla luce dei contributi pervenuti, nonché dei risultati di una precedente consultazione sullo stesso tema tenutasi tra maggio e giugno 2013, la Commissione europea elaborerà una nuova proposta di modifica del regolamento, che sarà nuovamente sottoposta al parere delle parti interessate. Nel frattempo, la Commissione ha deciso il prolungamento del periodo di applicazione dell'attuale Regolamento GBER, in scadenza il 31 dicembre 2013, fino al 30 giugno 2014.

periodo di tre esercizi finanziari, nel rispetto di specifiche condizioni. Per il settore dell'autotrasporto tale soglia è limitata a 100.000 Euro³².

La disciplina non pregiudica comunque la possibilità del beneficiario di ottenere aiuti in applicazione di altri regimi autorizzati dalla Commissione o esentati a norma di altri regolamenti comunitari, senza incorrere nel divieto di cumulo.

In tema di aiuti di esigua entità di natura fiscale (aiuti appunto "de minimis") la Corte di Cassazione ha osservato come il legislatore nazionale possa limitare i benefici fiscali entro soglie predefinite ovvero, circoscriverne gli effetti di cumulo e ciò, sulla base del principio per cui *"incombe nella violazione della normativa comunitaria il legislatore soltanto se concede aiuti di Stato in misura eccedente alla regola "de minimis", e non se circoscrive, nell'ambito dei suoi legittimi poteri discrezionali, benefici fiscali entro soglie predefinite"* (Cass. 21797/2011; Cass. 6671/2012; Cass. 20245/13).

Le amministrazioni al fine di verificare il rispetto di tali limiti richiedono talora una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

L'art. 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57, riguardante la trasmissione delle informazioni relative alla concessione ed erogazione di incentivi alle imprese, ed il DM di attuazione del 18 ottobre 2002, prevede l'istituzione di una specifica banca dati presso il MISE ai fini della verifica del rispetto del divieto di cumulo delle agevolazioni, secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria e nazionale in materia.

In tempi recentissimi, il Regolamento Ue n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013, pubblicato sulla GUUE del 24 dicembre 2013, n. L352, ha provveduto ad aggiornare e, in parte, a rivedere, alcune disposizioni del vecchio regolamento n. 1998/2006³³.

³² Più specificamente, la Commissione Europea con il proprio Regolamento (CE) n. 1998/2006 del 15 dicembre 2006 ha stabilito:

- l'importo massimo di aiuti pubblici che possono essere concessi ad una medesima impresa nell'arco di tre esercizi finanziari senza la preventiva notifica ed autorizzazione da parte della Commissione Europea e senza che ciò possa pregiudicare le condizioni di concorrenza tra le imprese;
- che gli aiuti de minimis non sono cumulabili con aiuti statali relativamente agli stessi costi ammissibili;
- che ai fini delle determinazioni dell'ammontare massimo devono essere presi in considerazione tutte le categorie di aiuti pubblici, concessi da Autorità nazionali, regionali o locali, a prescindere dalla forma dell'aiuto *de minimis* o dall'obiettivo perseguito ed a prescindere dal fatto che l'aiuto concesso allo Stato membro sia finanziato interamente o parzialmente con risorse di origine comunitaria;
- che la regola *de minimis* di cui al presente regolamento 1998/06 non è applicabile, tra gli altri agli aiuti destinati all'acquisto di veicoli per il trasporto di merci su strada da parte di imprese che effettuano trasporto di merci su strada per conto terzi.
- che in caso di superamento della soglia, l'aiuto non può beneficiare dell'esenzione prevista dal presente regolamento, neppure per la parte che non superi detto massimale.

³³ Per quanto concerne il settore, il nuovo regolamento mantiene inalterato il massimale di 100 mila euro (articolo 3, paragrafo 2, secondo comma) ma, a differenza della precedente disciplina, esclude da tale soglia ridotta il "trasporto su strada di passeggeri", le cui imprese dovranno rispettare il massimale ordinario di 200 mila euro. La soglia vale anche in caso di imprese che esercitino entrambe le attività, purché sia garantita una contabilità separata.

Sono esclusi dal campo di applicazione del regolamento "de minimis", come nel precedente regolamento, gli aiuti finalizzati all'acquisto di veicoli destinati al trasporto di merci su strada da parte di imprese che effettuano tale trasporto per conto terzi.

Il paragrafo 4 dell'articolo 3 chiarisce, infine - come già evidenziato nel considerando 10 del precedente regolamento - che

In questo quadro si inseriscono le misure a favore del comparto dell'autotrasporto merci. Ciò premesso è necessario valutare la compatibilità delle singole forme di aiuto, previste con l'erogazione dei fondi oggetto dell'indagine, considerato che già in passato alcune forme di aiuto previste dallo Stato italiano sono state dichiarate incompatibili³⁴.

gli aiuti de minimis sono considerati "concessi nel momento in cui all'impresa è accordato, a norma del regime giuridico applicabile, il diritto di ricevere gli aiuti, indipendentemente dalla data di erogazione degli aiuti de minimis all'impresa".

Da segnalare anche l'introduzione dell'articolo 5, dedicato alle regole sul cumulo, ai sensi del quale gli aiuti "de minimis" concessi a norma del regolamento in esame possono essere cumulati con gli aiuti concessi a norma di altri regolamenti "de minimis", a condizione che non superino il massimale previsto dall'articolo 3, paragrafo 2; tuttavia, nel caso specifico di aiuti "de minimis" concessi a norma del Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, cioè gli aiuti di importanza minore concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (SIEG), possono essere cumulati fino a concorrenza del massimale previsto da tale ultimo regolamento.

Il paragrafo 2, conferma che gli aiuti "de minimis" non sono cumulabili con aiuti di Stato concessi per gli stessi costi ammissibili o con aiuti di Stato relativi alla stessa misura di finanziamento del rischio, se tale cumulo comporta il superamento dell'intensità di aiuto o dell'importo di aiuto più elevati fissati, per le specifiche circostanze di ogni caso, in un regolamento d'esenzione per categoria o in una decisione.

Sempre in tema di cumulo, l'articolo 3, paragrafo 7, precisa che nel caso in cui la concessione di nuovi aiuti "de minimis" comporti il superamento dei massimali pertinenti di cui al paragrafo 2, nessuna delle nuove misure di aiuto può beneficiare dell'applicazione del regolamento stesso.

L'istituzione di un registro centrale degli aiuti "de minimis", a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, è rimasto soltanto opzionale, fermi gli obblighi di controllo a carico degli Stati membri, funzionali ad assicurare che gli aiuti concessi siano conformi alle disposizioni del regolamento.

Al riguardo, lo Stato deve comunicare per iscritto all'impresa beneficiaria l'importo potenziale dell'aiuto e sottolineare il carattere di "de minimis" dell'aiuto, facendo esplicito riferimento al regolamento n. 1407/2013.

Prima di concedere l'aiuto lo Stato deve richiedere all'impresa interessata una dichiarazione relativa ad altri eventuali aiuti ricevuti a norma di uno qualsiasi dei regolamenti "de minimis", durante l'esercizio finanziario in corso e i due precedenti e può erogare nuovi aiuti "de minimis" soltanto dopo aver accertato che tali aiuti non comportino il superamento del massimale e che siano rispettate le regole sul cumulo.

³⁴ In particolare con Decisione 9 giugno 1993, n. 93/496/CE, la Commissione ha dichiarato illegittimo l'intervento previsto dall'art. 13 del DL n. 90/1990, che aveva istituito a favore delle imprese autorizzate all'esercizio dell'autotrasporto di merci per conto terzi un credito d'imposta, in quanto adottato dal Governo nazionale in violazione dell'art. 93, par. 3, del Trattato CE, mancando la preventiva notifica dello stesso all'organo comunitario, ed incompatibile con il mercato comune.

Risultava, infatti, che i vantaggi derivanti dal decreto erano destinati soltanto agli autotrasportatori professionisti registrati in Italia; non erano legati ad obiettivi di ristrutturazione del settore interessato, né lo scopo perseguito riguardava una regione specifica: la misura si risolveva, insomma, "puramente e semplicemente" in un aiuto di funzionamento, tendente di fatto ad un miglioramento della situazione finanziaria di tutte le imprese di un unico settore, senza esigere una qualsiasi contropartita da parte loro.

Il decreto tendeva ad avere un'incidenza negativa sul commercio tra gli Stati membri e ad alterare le condizioni di concorrenza tra le imprese di trasporto aventi sede in Italia e quelle di altri Stati membri e tra le merci trasportate.

La Commissione, inoltre, aveva sottolineato che il provvedimento "non implicava nessun progetto di rilevante interesse europeo" non "era tale da porre rimedio a un grave turbamento dell'economia italiana", pertanto, non poteva ricondursi ad alcuna delle deroghe di cui ai paragrafi 2 e 3 dell'art 92 Trattato CE.

Poiché il decreto riguardava i trasporti su strada l'aiuto avrebbe dovuto essere valutato anche sulla base del regolamento del Consiglio n. 1107/70 del 4 giugno 1970 relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (modificato da ultimo dal regolamento n. 3578/92), introdotto per eliminare le disparità che possono falsare le condizioni di concorrenza sul mercato dei trasporti, e che consente la concessione di aiuti soltanto in determinate circostanze. L'art. 3 recita: "Gli stati membri adottano misure di coordinamento comportanti la concessione di aiuti ai sensi dell'art. 77 del trattato soltanto nei casi e alle condizioni seguenti: ... d) fino all'entrata in vigore di regolamentazioni comunitarie relative all'accesso al mercato dei trasporti: quando gli aiuti sono accordati a titolo eccezionale e temporaneo per eliminare, nel quadro di un piano di risanamento, una sovraccapacità comportante gravi difficoltà strutturali, e per contribuire in tal modo ad un migliore soddisfacimento delle necessità del mercato dei trasporti". L'aiuto istituito dal decreto, secondo la Commissione era incompatibile con il mercato comune in quanto non soddisfaceva neanche le condizioni del predetto regolamento.

3.3 Aiuti finalizzati alla riduzione del costo del lavoro (contribuzione INAIL)

Esaminati i profili generali della disciplina è necessario vagliarne le implicazioni concrete con riferimento alle risorse previste ex art. 33 legge 183/2011.

La prima forma di aiuto esaminata è quella relativa alla riduzione dei tassi di premio INAIL ex art. 29, co. 1 bis, d.l. 207/2008.

Nella relazione allegata al decreto che dispone la misura per il 2013³⁵, analoga a quella prevista per il 2012, si afferma l'assenza di profili di incompatibilità con la normativa comunitaria, sia in quanto la misura in argomento è adottata in via sperimentale ed in funzione di acquisire definitivi elementi di valutazione per gli aggiornamenti di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 38/2000, sia perché il premio assicurativo pagato dalle imprese di autotrasporto risulterebbe oggi sovradimensionato rispetto agli effettivi costi sostenuti dall'INAIL in dipendenza dell'andamento infortunistico del settore, concretizzandosi la misura in un tentativo di equilibrare il rapporto fra le prestazioni corrispettive imposte alle parti.

Un approfondimento relativo ad analoga misura prevista in passato, che presentava profili di dubbia compatibilità con il diritto comunitario, è riportato in nota³⁶.

A partire dall'anno 2009, con l'art. 29, comma 1-bis del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, l'intervento legislativo della riduzione dei premi per il settore autotrasporto è stato legato all'andamento infortunistico, risolvendo in tal modo le problematiche emerse in sede comunitaria³⁷.

³⁵ Cfr. relazione illustrativa emendamento AS 1305.

³⁶ Il combinato disposto di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legge 451 del 1998, convertito con modificazioni, dalla legge 40 del 1999 e all'articolo 45, comma uno, B, della legge numero 488 del 1999, che prevedeva a favore del settore uno sconto sui premi, era stato eccepito in sede comunitaria in quanto concretizzava un vero e proprio aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87 del trattato istitutivo dell'Unione Europea.

Le autorità comunitarie avevano minacciato di procedere con l'apertura di un procedimento di infrazione se le autorità italiane non si fossero impegnate a sopprimere la misura in questione.

In effetti, la compatibilità di detta forma di aiuto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato era fortemente compromessa dalla circostanza che la stessa si riduceva in un contributo settoriale a favore della riduzione dei costi di esercizio, nella specie della riduzione del costo del lavoro, sostenuto dalle imprese di autotrasporto merci per conto terzi.

Conseguentemente, le autorità italiane, in conformità a quanto espressamente richiesto dalla Commissione Europea con nota 133.517 del 30 settembre 2008, si impegnarono ad eliminare, negli strumenti di bilancio relativi all'anno 2009, ogni forma di aiuto di Stato per la riduzione dei premi relativi ai lavoratori dipendenti dell'autotrasporto, ivi compreso uno stanziamento strutturale di 42,86 milioni annui.

Al fine di evitare un pronunciamento in sede comunitaria, con la successiva formulazione delle disposizioni dirette a ricondurre la riduzione contributiva entro l'ambito assicurativo in coerenza con gli andamenti infortunistici del settore registrati negli ultimi anni, l'Amministrazione ha ritenuto di poter superare il contrasto con il diritto comunitario.

Infatti, la disposizione riformulata finalizzata a ridurre i tassi di premio dovuti nel limite massimo di 42,86 milioni a decorrere dall'anno 2009, utilizza la procedura prevista dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 38/2000, che si fonda sulla base della verifica dell'andamento infortunistico del settore rilevato sulla base dei dati forniti dall'Inail.

La prevista riduzione non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto al fine di garantire il rispetto degli equilibri programmati dei saldi di finanza pubblica viene disposta nella stessa norma la soppressione dell'autorizzazione di spesa annua dello stesso importo, a carattere permanente, di cui all'articolo 45, comma 1, B della legge 488/1999.

Ad avviso dell'Amministrazione non sussisterebbe quindi più alcun profilo di incompatibilità con il diritto comunitario.

³⁷ Con il primo e il secondo periodo del predetto comma, infatti, i premi per le imprese del settore dell'autotrasporto, sono stati strutturalmente ridotti, a decorrere dall'anno 2009, fino all'importo di 42 milioni di euro annui, attraverso un intervento

In tal modo si è escluso in astratto che la misura in questione possa essere qualificata come aiuto di Stato^{38 39}.

L'intervento in questione può, comunque, oggi ritenersi definitivamente concluso.

Per l'anno 2014 non risulta, infatti, proposto alcun ulteriore provvedimento di finanziamento per l'intervento riduttivo di cui al citato art. 29, comma I-bis, terzo periodo, del D.L. 30/12/2008, n. 207.

Ciò premesso, in conclusione, la natura sperimentale del contributo e il legame previsto con l'effettivo andamento infortunistico del settore può ritenersi astrattamente compatibile con il diritto comunitario, previa valutazione della effettiva corrispondenza del pagamento dei premi definiti a titolo sperimentale rispetto all'andamento effettivo, verifica per la quale si rinvia al paragrafo relativo ai profili gestionali della misura (cfr. § 5.1.2).

3.4 Aiuti per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione

Tale finalità prevede più misure, la più rilevante delle quali, assorbendo il 90% delle risorse stanziare, è quella relativa alla riduzione compensata dei pedaggi autostradali.

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, riconosce la facoltà degli stati membri di concedere, a determinate condizioni, sconti o riduzioni dei pedaggi previsti da tale direttiva.

sulla tariffa, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, con la contemporanea soppressione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 45, comma 1, lett. b), della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

Il terzo periodo dello stesso comma ha inoltre introdotto, per il solo anno 2009 e a titolo sperimentale, un'ulteriore riduzione dei tassi fino al limite di 91 milioni di euro. Anche tale intervento non ha comportato alcun trasferimento finanziario a favore dell'Istituto.

L'entità dello stanziamento ha costituito soltanto il parametro per operare la riduzione dei premi assicurativi, anche al fine di acquisire elementi utili per la rivisitazione delle tariffe, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del citato decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38.

L'intervento è stato poi prorogato con successive disposizioni anche per gli anni 2010, 2011, 2012 e 2013, variandone la misura in relazione alle disponibilità finanziarie reperite per ciascuna annualità.

³⁸ cfr., in proposito, l'allegata relazione illustrativa/tecnica a supporto della proposta di norma per l'introduzione della riduzione strutturale dei tassi di premio INAIL, poi trasfusa nel più citato art. 29, comma I-bis.

³⁹ La riduzione dei premi risponde alle esigenze evidenziate dalla stessa Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza C - 350/2007, ove ha evidenziato che:

" 1) Gli artt. 81 CE e 82 CE devono essere interpretati nel senso che un ente quale la cassa previdenziale di categoria oggetto della causa principale, cui le imprese operanti in un ramo di attività e in un ambito geografico determinati sono obbligate ad iscriversi a titolo di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, non costituisce un'impresa ai sensi di tali disposizioni, bensì adempie ad una funzione di carattere esclusivamente sociale, allorché un siffatto organismo opera nell'ambito di un regime attuativo del principio di solidarietà e tale regime è soggetto al controllo dello Stato.

2) Gli artt. 49 CE e 50 CE devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nella causa principale, che impone alle imprese operanti in un ramo di attività e in un ambito geografico determinati l'obbligo d'iscrizione ad un ente quale la cassa previdenziale di categoria oggetto della causa principale, a condizione che tale regime non vada al di là di quanto necessario per raggiungere l'obiettivo di garantire l'equilibrio finanziario di un settore della previdenza sociale, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare".

Pertanto, ad avviso dell'Ammm.ne la riduzione delle tariffe è necessaria anche al fine di evitare che il particolare regime delle assicurazioni sociali violi i principi di concorrenza e libera circolazione sanciti dall'Unione Europea.

Tale possibilità, già riconosciuta in precedenza, ma, più di recente, prevista dall'art. 7, comma 4 ter, della direttiva 1999/62, introdotto dall'art. 1, par. 1, n. 1), lett. b), della Direttiva 2006/38/CE, del 17 maggio 2006 (recepita con D. Lgs. 25 gennaio 2010, n. 10), è stata, da ultimo, confermata dalla direttiva 2011/76/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011, che ha nuovamente modificato la direttiva 1999/62/CE.

L'estensione a tutte le imprese dell'Unione⁴⁰ ad avviso dell'Amministrazione risulta conforme ai principi comunitari: le riduzioni non causano distorsioni alla concorrenza nel mercato interno, in quanto possono accedere senza discriminazione e in condizioni paritarie le imprese (anche in forma di raggruppamento) di tutti i paesi membri, che utilizzino le infrastrutture autostradali nell'esecuzione di attività di autotrasporto.

La percentuale di vettori non italiani che accedono al beneficio è cresciuta negli anni, raggiungendo, ad esempio, nel 2010 il 48,14%.

La riduzione deve essere coerente con la direttiva 2006/38/CE, che è stata attuata nel nostro ordinamento con il Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n. 7⁴¹, la quale ammette la differenziazione delle aliquote dei pedaggi riscossi, nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 3, comma 10 e 11, in funzione della riduzione dei danni ambientali e della congestione stradale nell'interesse di un innalzamento dei livelli di sicurezza stradale⁴².

⁴⁰ Alla riduzione compensata dei pedaggi possono accedere:

- le imprese, le cooperative e i consorzi iscritti all'Albo degli autotrasportatori;
- le imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi e i raggruppamenti aventi sede in uno dei Paesi dell'Unione Europea che risultano titolari di licenza comunitaria rilasciata ai sensi del regolamento CE 881/92 del 26 marzo 1992;
- le imprese e i raggruppamenti aventi sede in Italia esercenti attività di autotrasporto in conto proprio che risultano titolari di apposita licenza in conto proprio di cui all'art. 32 della legge 298 del 6 giugno 1974; nonché le imprese e i raggruppamenti aventi sede in altro Paese dell'Unione Europea, che esercitano l'attività di autotrasporto in conto proprio.

⁴¹ Il citato decreto legislativo n. 10/2010, all'art. 3, comma 7, ha trasposto la direttiva, per l'aspetto che interessa, nel seguente modo: "*Agli utenti abituali possono essere concessi sconti o riduzioni sui pedaggi a condizione che:*

- a) siano soddisfatte le prescrizioni di cui al comma 10;*
- b) sconti o riduzioni siano inseriti in una struttura tariffaria lineare, proporzionata e disponibile a tutti gli utenti in condizioni di parità e non comportino costi aggiuntivi trasferiti ad altri utenti sotto forma di pedaggi più elevati;*
- e) l'importo dello sconto, o delle riduzioni, non superi, sulla rete stradale transeuropea, il 13 per cento del pedaggio pagato dagli autoveicoli equivalenti cui lo sconto o la riduzione non è applicabile. ...".*

⁴² Si riporta l'art. 3, commi 10 e 11, del d.lgs. 7/2010: "*10. Fatti salvi i pedaggi medi ponderati di cui al comma 9, le aliquote dei pedaggi riscossi possono essere differenziate, al fine, fra l'altro, di lottare contro i danni ambientali e a congestione, ridurre al minimo i danni alle infrastrutture, ottimizzare l'uso dell'infrastruttura interessata o promuovere la sicurezza stradale, a condizione che la differenziazione:*

- a) sia proporzionale all'obiettivo perseguito;*
 - b) sia trasparente e non discriminatoria, segnatamente riguardo alla cittadinanza del trasportatore, il paese o luogo di stabilimento del trasportatore o di immatricolazione dell'autoveicolo, oppure l'origine o la destinazione del trasporto;*
 - c) non sia finalizzata a generare ulteriori introiti da pedaggio tali da comportare pedaggi medi ponderati non conformi al comma 9;*
- gli aumenti degli introiti non intenzionali sono controbilanciati mediante modifiche della struttura della differenziazione che devono essere attuate entro due anni dalla fine dell'anno finanziario in cui gli introiti da pedaggio addizionali sono stati generati;*
- d) rispetti le soglie di massima flessibilità fissate al comma 11.*

11. Fatte salve le condizioni di cui al comma 10, le aliquote dei pedaggi possono essere differenziate in funzione:

- a) della categoria di emissione EURO di cui all'allegato I, inclusi i livelli di PM e di NOX, purché nessun pedaggio sia superiore del 100 per cento al pedaggio richiesto per autoveicoli equivalenti che ottemperano alle norme di emissione*

Attualmente è in corso di recepimento nell'ordinamento nazionale la direttiva 2011/76⁴³.

La percentuale di sconto viene modificata di anno in anno a seconda delle risorse disponibili, ma è sempre limitata entro quella massima del 13% ammessa a livello comunitario.

Delineata entro tali limiti, la misura non presenta profili astratti di incompatibilità con il diritto comunitario. Le riduzioni in questione non incidono, infatti, sulla struttura dei pedaggi autostradali, che permane lineare, proporzionata e disponibile per tutti gli utenti in condizioni di parità, senza che vi sia trasferimento degli oneri ad altri utenti della strada mediante incremento dei relativi pedaggi. Le tariffe di pedaggio vengono, infatti, applicate in modo ordinario alle imprese che utilizzano le autostrade per effettuare autotrasporto, corrispondendo il relativo importo di pedaggio previsto per il veicolo utilizzato, sebbene con un meccanismo di riscossione differita, previa fatturazione, quindi con l'ausilio di strumenti automatizzati.

3.5 Aiuti per l'incentivazione della formazione professionale

La normativa comunitaria attribuisce una notevole importanza all'aspetto della formazione, che per tale ragione gode di una specifica disciplina di esenzione.

Infatti, i contributi alla formazione si inquadrano nell'ambito delle categorie di aiuti di Stato esenti da notifica, ai sensi del Regolamento della Commissione europea 800/2008; quest'ultimo, agli articoli 38 e 39, stabilisce i costi ammissibili e i massimali di aiuto, differenziati per la formazione specifica e per la formazione generica. I costi ammissibili e l'intensità d'aiuto vanno quindi calibrati in conformità a quanto previsto dall'articolo 39 del predetto regolamento⁴⁴.

più rigorose, e/o;

b) dell'ora, del giorno o della stagione, purché nessun pedaggio sia superiore del 100 per cento rispetto al pedaggio imposto durante l'ora, il giorno o la stagione meno costosi; o qualora il periodo meno costoso sia a tariffa zero, la penalità per l'ora, il giorno o la stagione più cari non sia superiore del 50 per cento del livello di pedaggio che sarebbe altrimenti applicabile all'autoveicolo in questione."

⁴³ Tale direttiva ha previsto che è possibile autorizzare sconti o riduzioni dell'onere per l'infrastruttura a determinate condizioni per alcune categorie di utenti, come gli utenti abituali o gli utilizzatori di sistemi di telepedaggio (considerando 29). L'articolo 7 decies, al par. 2, dispone che:

"2. Gli Stati membri possono concedere sconti o riduzioni sul prezzo dell'onere per l'infrastruttura a condizione che:

a) la struttura tariffaria risultante sia proporzionata, resa pubblica e applicabile a tutti gli utenti alle stesse condizioni e non comporti costi aggiuntivi trasferiti ad altri utenti sotto forma di pedaggi più elevati;

b) tali sconti o riduzioni comportino risparmi effettivi dei costi amministrativi;

e) non superino il 13% dell'onere per l'infrastruttura versato da veicoli equivalenti che non possono beneficiare di sconti o riduzioni."

⁴⁴ cfr. Approfondimento in materia di Aiuti di Stato, relazione al DM 13.03.2013 prot. 92 – Riparto risorse 2013 a favore dell'autotrasporto. In sede istruttoria è stata riscontrata l'applicazione da parte dell'Amministrazione dei principi del c.d. impegno "Deggendorf", in base al quale i beneficiari di nuovi aiuti di Stato, dovranno previamente dichiarare di aver provveduto al rimborso di eventuali aiuti dichiarati illegali, ovvero di aver depositato in un conto bloccato l'importo corrispondente all'aiuto ricevuto, a pena dell'esclusione dagli aiuti stessi.

Gli incentivi a favore delle azioni formative sono erogati sotto forma di sovvenzioni dirette e solo entro i limiti indicati il regime di aiuto può considerarsi compatibile con il mercato comune ex art. 87, par. 3 del Trattato, e quindi esentato dall'obbligo di notifica, salva la necessità della trasmissione, ex post, di una relazione di sintesi contenente le principali informazioni della misura in parola ai sensi dell'articolo 9 del citato regolamento europeo.

La disciplina prevista è pertanto in astratto coerente con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, che impone la necessaria presenza dell'effetto d'incentivazione, a norma del quale lo Stato non può erogare contributi ove si dimostri che le imprese si sarebbero comunque determinate ad operare gli investimenti indipendentemente dall'esistenza di un regime d'aiuto.

3.6 Compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC

Il credito d'imposta, recuperabile nel 2012 fino a un massimo di 300 euro per ciascun veicolo per somme versate nel 2011 come contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC, è erogato (a meno che non debbano rientrare nelle misure ordinarie di fiscalità pubblica) nella cornice del Regolamento (CE) 1998/2006 (cosiddetto "de minimis"), che ha esteso il campo di applicazione della disciplina relativa agli aiuti di Stato di importo limitato al settore dei trasporti, ed ha stabilito in 100.000 euro per impresa nell'arco di un triennio, la soglia minima al di sotto della quale gli aiuti di Stato sono consentiti, senza necessità di notifica alle autorità comunitarie.

Il MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con nota prot. 10.603 del 5/02/2014 – U, in merito alla compatibilità di tale forma di aiuto con il diritto comunitario, ha fatto presente che *"non risultano attivate procedure di infrazione sulla materia né che la questione sia stata sollevata con reclami o segnalazioni nell'ambito del progetto EU pilot. La manca della caratteristica della selettività (indice per verificare la sussistenza di un aiuto di Stato) e l'importo del credito di imposta, modesto rispetto al fatturato della vita singola azienda, lasciano presupporre che la misura non sia suscettibile di ledere la concorrenza"*.

In relazione al profilo della selettività è opportuno, tuttavia, evidenziare che una misura fiscale, per essere definita aiuto di Stato, deve favorire esclusivamente "talune imprese o produzioni", ex articolo 107, numero 1, del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea⁴⁵.

La misura in esame pone dubbi circa la riconducibilità a misure di fiscalità generale, in quanto rivolta esclusivamente ad uno specifico settore (autotrasporto merci) e non alla generalità dei

⁴⁵ L'assenza di criteri identificatori atti ad offrire una compiuta nozione di selettività, induce ad individuare la compatibilità di una disposizione nazionale verificando se la stessa benefici una o alcune imprese e non possa, di conseguenza, essere considerata come una misura di carattere generale, applicabile, in maniera automatica ed in modo indiscriminato, a tutte le imprese di tutti i settori economici di uno Stato membro.

contribuenti o delle imprese, ed è più correttamente inquadrabile nella disciplina prevista dal regolamento CE/1998/2006⁴⁶.

Per quanto riguarda il profilo della soglia di rilevanza degli aiuti de minimis, la valutazione non potrà che riguardare il rispetto o meno della soglia comunitaria, e sarà approfondita nel paragrafo destinato agli aspetti gestionali della misura (cfr. § 5.4.3).

3.7 Contributi per la deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari

In ordine alla "compatibilità di tale forma di aiuto con il diritto comunitario", il Dipartimento della Fiscalità del MEF, con nota in data 28 febbraio 2014, ha comunicato di ritenere che la valutazione sulla compatibilità della misura agevolata con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese spetti al competente Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, tenuto conto che l'agevolazione de qua - finalizzata al sostegno del settore dell'autotrasporto - è finanziata con i fondi iscritti nel capitolo 7420 ("Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto") dello stato di previsione della spesa del citato Ministero.

Si può porre il dubbio se la misura, che rientra nelle previsioni generali del TUIR ed è gestita direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, sia erogata nella cornice del Regolamento (CE) 1998/2006 (cosiddetto "de minimis"), o rientri piuttosto nelle misure ordinarie di fiscalità pubblica.

Tuttavia, la selettività della misura, destinata alle sole imprese monoveicolari (o alle società di persone) dell'autotrasporto merci, e la specificità del contributo inducono a ritenere che la stessa vada preferibilmente inquadrata nell'ambito del regolamento de minimis, in relazione al quale assume particolare rilevanza la quantificazione del cumulo degli aiuti fruiti dalle singole imprese, che deve rispettare la soglia triennale di 100.000 euro.

Anche per tale verifica si rinvia alla parte sulle verifiche gestionali delle misure.

⁴⁶ Del resto, con Decisione 9 giugno 1993, n. 93/496/CE, peraltro, la Commissione Europea ritenne incompatibile, relativamente all'autotrasporto, una forma di credito d'imposta in cui "i vantaggi derivanti dal decreto erano destinati soltanto agli autotrasportatori professionisti registrati in Italia; non erano legati ad obiettivi di ristrutturazione del settore interessato, né lo scopo perseguito riguardava una regione specifica". La misura fu ritenuta incompatibile in quanto si risolveva, "puramente e semplicemente in un aiuto di funzionamento, tendente di fatto ad un miglioramento della situazione finanziaria di tutte le imprese di un unico settore, senza esigere una qualsiasi contropartita da parte loro."

3.8 Contributi alle imprese di autotrasporto per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale

I contributi alle imprese di autotrasporto per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale hanno evidenziato rilevanti problematiche sotto il profilo della compatibilità con il regime di aiuti comunitario.

Speciale attenzione merita il profilo della durata dell'aiuto: infatti, il regolamento comunitario n. 1382/2003 del Parlamento del Consiglio europeo del 22 luglio 2003, all'articolo 5, punto 4⁴⁷, prevede che l'aiuto per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale non è rinnovabile oltre la durata massima prevista di 38 mesi.

Le problematiche della legittimità della proroga sono state tali che la Commissione europea il 25 luglio 2012 ha avviato una formale procedura di indagine invitando la Repubblica italiana a presentare le proprie osservazioni⁴⁸.

La Direzione generale per i Trasporti e l'Intermodalità del MIT, ha riferito che *"la richiesta di proroga per il biennio 2010/2011 (per uno stanziamento complessivo di 60 milioni di euro) era motivata dalla necessità di consentire il consolidamento della nuova modalità di trasporto intermodale, nel quadro della situazione di crisi economica degli 2008/2009, che ha avuto gravi ripercussioni sulla produzione e quindi sul trasporto, con particolare riferimento alle modalità meno flessibili.*

⁴⁷ Il punto 4 così dispone: *"Il contributo finanziario comunitario per le azioni di trasferimento fra modi è concesso in base ad accordi di finanziamento. La durata massima di tali accordi non è di regola superiore a 38 mesi. Il contributo finanziario comunitario non è rinnovabile oltre la durata massima prevista di 38 mesi."*

⁴⁸ Il procedimento che ha portato alla richiesta di notifica è scaturito dalla notifica elettronica del 27 luglio 2011 con cui le autorità italiane hanno comunicato alla Commissione, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, la propria intenzione di modificare il regime di aiuti che si prefigge di incoraggiare il trasferimento dei mezzi pesanti dalla modalità stradale a quella marittima.

La Commissione ha chiesto ulteriori informazioni in merito alla modifica notificata in data 23 settembre 2011, 9 dicembre 2011, 7 marzo 2012 e 16 maggio 2012. Le autorità italiane hanno trasmesso le informazioni richieste in data 19 ottobre 2011, 9 novembre 2011, 11 gennaio 2012, 19 marzo 2012 e 12 giugno 2012.

Con lettera del 25 luglio 2012, la Commissione ha informato l'Italia della decisione di avvio del procedimento di indagine formale a norma dell'articolo 108, paragrafo 2 del TFUE in relazione alla modifica del regime per lo sviluppo delle catene logistiche e il potenziamento dell'intermodalità.

La decisione della Commissione di avviare il procedimento è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

L'Italia ha presentato osservazioni sulla decisione di avvio del procedimento con lettera del 9 agosto 2012.

Alcuni soggetti interessati hanno inviato osservazioni con lettere del 15, 30 e 31 ottobre 2012. Il 19 dicembre 2012 la Commissione ha trasmesso tali osservazioni alle autorità italiane che, invitate a replicare, hanno inviato i loro commenti con lettera del 16 gennaio 2013. Con la nota indicata la Commissione ha richiamato, peraltro, l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che l'articolo 108, paragrafo 3, del TF ha effetto sospensivo dell'articolo 14 del regolamento CE n. 659/1999 del Consiglio il quale stabilisce che ogni aiuto illegale può formare oggetto di recupero presso il beneficiario. Le autorità italiane hanno comunque evidenziato che l'aiuto non era stato ancora erogato in attesa della decisione comunitaria.

La Commissione ha osservato che la notificata modifica del regime risultava contravvenire alla condizione posta dalla decisione del 2005, in base alla quale le imprese di autotrasporto beneficiarie del regime inizialmente approvato si erano impegnate a mantenere - per il triennio successivo alla scadenza dell'aiuto e senza riceverne altro - lo stesso numero di viaggi effettuati o lo stesso quantitativo di merci trasportate nel periodo oggetto dell'aiuto.

Nelle conclusioni ha però ritenuto che l'Italia aveva addotto sufficienti dimostrazioni di come che la crisi economica avesse inciso sensibilmente sul funzionamento dei servizi di trasporto, facendo sì che l'impegno dei beneficiari di gestire in modo commerciale i servizi in questione dopo il periodo di finanziamento iniziale di tre anni non potesse essere onorato, ed ha sottolineato come l'Italia si fosse inoltre impegnata a prorogare di un anno la condizione relativa alla gestione commerciale dei servizi.

Tra l'altro la misura ecobonus era stata riconosciuta dalla stessa Commissione europea e dal Commissario alle Autostrade del Mare De Oliveira come best practice a livello comunitario, tanto che, in una fase iniziale, gli Uffici della CE hanno dimostrato apertura nei confronti della proroga.”

Durante il procedimento d'indagine formale, l'Italia si è impegnata ad accorciare la durata della proroga da due anni a un solo anno.

Al termine dell'indagine, la Commissione ha pertanto emanato in data 18 luglio 2013 la decisione favorevole in merito all'erogazione del contributo per i soli viaggi effettuati nel corso dell'anno 2010, per i quali erano stati impegnati 30 milioni di euro, dichiarando la proroga 2010 compatibile col mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c) del TFUE, e prendendo atto della rinuncia dell'Italia per il 2011⁴⁹.

In merito si osserva che lo stanziamento delle risorse negli esercizi finanziari 2010 e 2011 è stato previsto prima dell'autorizzazione comunitaria, riconosciuta solo il 17 luglio 2013, e che la richiesta di proroga per il 2011, prevista dal D.I. 55/2012, oggetto della presente indagine, con uno stanziamento di 30 milioni di euro, è stata ritirata dalle stesse autorità italiane.

Si può quindi ragionevolmente ritenere che la dubbia compatibilità con il diritto comunitario abbia determinato un rilevante rallentamento nell'erogazione delle risorse previste per l'esercizio 2010 e la mancata utilizzazione per il 2011.

4. VERIFICA DELL'AVANZAMENTO FINANZIARIO

Poiché l'indagine si focalizza su misure configuranti aiuti di Stato, la cui parte gestionale si concretizza essenzialmente in rimborsi e sgravi fiscali e previdenziali a privati, risulta particolarmente importante, dal punto di vista della corretta amministrazione, verificare in primo luogo l'evoluzione degli stanziamenti, le eventuali variazioni, gli impegni e i pagamenti delle risorse previste. Preliminare alla verifica della gestione delle risorse è accertare come le stesse siano state destinate per le finalità previste dalla legislazione previgente e ripartite di conseguenza per capitoli.

4.1 Cenni al complesso delle risorse destinate al settore

Le risorse destinate, dall'art. 33, comma 10, della legge n. 183/11, originariamente pari a 400 milioni di euro, sono state successivamente ridotte di 26,4 milioni dall'art. 1, comma 3, della legge n. 1/2012.

⁴⁹ Sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (n. 265 dell'8 ottobre 2013) è stata pubblicata l'autorizzazione della Commissione al governo italiano ad erogare l'*ecobonus* 2010.

Si deve, però, evidenziare come gli incentivi al settore non si esauriscano in quelli oggetto d'indagine, e rappresentino un rilevante introito per le aziende del settore.

La maggior parte delle rilevanti risorse di sostegno al settore ancor oggi sono finalizzate al rimborso per gli incrementi dell'aliquota dell'accisa sul gasolio, ex art. 8 della legge 23 dicembre 1998, n. 448. L'importo stanziato a tal fine è pari a 550,55 milioni nel 2011, 1.608,2 milioni nel 2012 e 1.691,3 milioni nel 2013; le somme pagate sono pari a 94,12 milioni nel 2011, 850,12 milioni nel 2012 e 1.148,03 milioni nel 2013.

Per avere una misura pro-capite, sia pure approssimativa, degli aiuti complessivi si fa riferimento alla nota di risposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, prot. 2502 del 12.4.2013, nella quale, è specificato che *"... per il 2012 era previsto un fabbisogno di oltre 1.500 milioni di euro già previsto nel bilancio dello Stato. L'importo del maggior onere connesso con l'aumento delle accise da rimborsare nel 2012 è stato, quindi, stimato mediamente in circa 7.000 euro a veicolo pesante"*.

Pertanto, è facile quantificare la forma di aiuto per ogni impresa conoscendo il numero di mezzi.

A livello complessivo, il fabbisogno di 1.500 milioni va quindi cumulato all'importo di 373,6 milioni oggetto della presente indagine.

Sommando le misure di cui all'art. 33, comma 10, legge 183/2011 al rimborso dell'accisa sul gasolio si ottengono stanziamenti pari quasi a 2 miliardi di euro, indubbiamente rilevanti, considerato a titolo di comparazione che il gettito IMU prima casa per lo stesso anno era stimato in circa 4 miliardi di euro.

A titolo esemplificativo, utilizzando i dati della relazione finale della Commissione sull'erosione fiscale (c.d. Commissione Ceriani), relativi al 2010, si possono sintetizzare nella seguente tabella le principali forme di aiuto al settore di cui un'impresa, ricorrendone i presupposti, potrebbe beneficiare.

DESCRIZIONE	NORMA E VIGENZA	NATURA	EFFETTI FINANZIARI in milioni	NUMERO FREQUENZE	EFFETTI FINANZIARI PRO CAPITE	BENEFICIARI
Deduzione forfetaria per spese non documentate in base ai viaggi effettuati dagli esercenti autotrasporto c/terzi di minori dimensioni	art. 66, c.5., TUIR a regime	Esclusione dal reddito	€. 65	56.982	1.140,70	esercenti autotrasporto c/terzi di minori dimensioni
Rimborso in F24 contributi SSN sui premi assicurativi RC	art. 1, comma 40 legge n. 220 del 2010, per il 2011	Credito d'imposta	€. 16,4	15.294	1.072,30	imprese autotrasporto merci su strada
Riduzione di accisa sul gasolio impiegato come carburante per l'autotrasporto merci ed altre categorie di trasporto passeggeri	art. 6, comma 2, del D. Lgs n. 26/2007 e disposizioni collegate, a regime	Riduzione dell'accisa	€. 306	33.000	9.272,70	imprese di autotrasporto
Versamenti trimestrali senza pagamento di interessi per gli autotrasportatori cose conto terzi	art. 74, comma 4, DPR n.633/1972, a regime	Periodicità nei versamenti più favorevole	€. 5,6			autotrasportatori di cose conto terzi
Totale					11.485,70	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati relazione finale della Commissione sull'erosione fiscale

Tali valori dovrebbero inoltre essere aggiornati ai valori attuali (il contributo per le accise è aumentato in misura rilevante).

4.2 Quadro complessivo degli stanziamenti oggetto dell'indagine

Focalizzando l'attenzione sulle risorse oggetto dell'indagine, va rilevato che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° dicembre 2011, recante la ripartizione in capitoli delle unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014, le risorse, pari a 400 milioni di euro, sono stati iscritte nel capitolo 7420 denominato "Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci", dello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In seguito, tenuto conto anche del disposto dell'articolo 61, comma 3, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, che ha ridotto l'originaria autorizzazione di spesa, con decreto interministeriale (MIT-MEF) del 24 febbraio 2012, n. 55, sono state ripartite le risorse destinate al settore al netto delle risorse destinate alla copertura del rimborso del maggior onere delle accise sui carburanti, per un ammontare complessivo pari ad € 373,6 milioni. Nella tabella seguente sono rappresentati per gli anni 2012 e 2013 le risorse ripartite ed allocate per le diverse finalità.

Decreto Interministeriale 24.2.2012 prot. 55 TOTALE RISORSE €. 373.600.000	Decreto Interministeriale 13.3.2013 prot. 92 TOTALE RISORSE €. 400.000.000	Capitolo	Amministrazione competente
riduzione dei tassi di premio INAIL €. 91 milioni: - 82 milioni destinati alle imprese con dipendenti; - 9 milioni alle imprese artigiane del settore autotrasporto di merci.	riduzione dei tassi di premio INAIL €. 91 milioni: - 82 milioni destinati alle imprese con dipendenti; - 9 milioni alle imprese artigiane del settore autotrasporto di merci.	4346	Ministero Lavoro e Politiche Soc
fondi da assegnare al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione, anche con riferimento all'utilizzo delle infrastrutture: €. 102,6 milioni.	fondi da assegnare al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione, anche con riferimento all'utilizzo delle infrastrutture: €. 134 milioni.	1330	Ministero Infrastrutture e trasporti
fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci per l'incentivazione di ulteriori interventi di formazione professionale €. 15 milioni.	fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci per l'incentivazione di ulteriori interventi di formazione professionale €. 16 milioni.	7330	Ministero Infrastrutture e trasporti
contributo al servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile: €. 22 milioni.	contributo al servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile: €. 22 milioni.	2862	Ministero Economia e finanze
deduzione forfetaria di spese non documentate: €. 113 milioni.	deduzione forfetaria di spese non documentate: €. 113 milioni.	3825	Ministero Economia e finanze
fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto merci per la proroga degli incentivi agli autotrasportatori per l'utilizzo delle vie del mare: €.30 milioni.	"Aiuti per la tutela dell'ambiente". Interventi di sostegno per perseguire una maggiore strutturazione del settore: €.24 milioni.	7330	Ministero Infrastrutture e trasporti

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DI n. 55/2012 e DI n. 92/2013

4.3 Verifica della tempistica della fase di ripartizione delle risorse 2012

L'art. 33 della legge 183/2011 aveva previsto che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, fossero ripartite le risorse tra le diverse misure in coerenza con gli interventi già previsti a legislazione vigente e con le esigenze del settore.

L'art. 36 disponeva che la legge (pubblicata in GU n. 265 del 14 novembre 2011) entrasse in vigore il 1° gennaio 2012.

La somma complessiva è stata ripartita con decreto del Ministro delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 24.2.2012, prot. n. 55, e destinata alle

finalità illustrate nei seguenti paragrafi. Il D.I. è stato poi registrato alla Corte dei conti in data 16 marzo 2012. La ripartizione delle risorse è avvenuta, dunque, sostanzialmente nei tempi.

4.4 Quadro generale della movimentazione finanziaria

Al fine di cogliere eventuali criticità è utile verificare, in un quadro d'insieme, la movimentazione dei capitoli individuati, al fine di avere un indice, trattandosi di contributi, dello stato di attuazione delle misure oggetto di controllo. Si aggiorna la verifica all'esercizio 2013.

RIPARTIZIONE RISORSE (E MOVIMENTI FINANZIARI) DESTINATE AL SETTORE DELL'AUTOTRASPORTO MERCI CON L. 183/2011, ART. 33 C. 10

Ministero	Cap.	P.G.	Esercizio finanziario 2012 c/comp.				
			DMT 28424 del 24.5.2012	Prov. Var.	Impegnato	Pagato	Economie
Economia e finanze	2862	1 SOMME DA EROGARE ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO A TITOLO DI COMPARTICIPAZIONE ALL'IVA	22.000.000	22.000.000	*	*	*
	3825	1 SOMME DA VERSARE IN ENTRATA A COMPENSAZIONE DEL MINOR GETTITO DERIVANTE DALLA DEDUZIONE FORFETARIA DI SPESE NON DOCUMENTATE SOSTENUTE DALLE IMPRESE DI AUTOTRASPORTO PER CONTO TERZI	113.000.000	113.000.000	0	0	113.000.000
Lavoro e Politiche sociali	4346	SOMMA DA VERSARE ALL'ENTRATA A COMPENSAZIONE DELLA RIDUZIONE DEI TASSI DI PREMIO ASSICURATIVI DEL SETTORE DELL'AUTOTRASPORTO.	91.000.000	91.000.000	91.000.000	91.000.000	0
Infrastrutture e trasporti	1330	3 Il piano di gestione non ha denominazione (SICUREZZA E PROTEZIONE AMBIENTALE)	102.600.000	102.548.216	101.270.216	98.297.749	0
Infrastrutture e trasporti	7330	6 Il piano di gestione non ha denominazione (FORMAZIONE)	15.000.000	15.000.000	15.000.000	0	0
		7 INCENTIVI AGLI AUTOTRASPORTATORI PER L'UTILIZZO DELLE VIE DEL MARE	30.000.000	30.000.000	0	0	
			373.600.000	373.548.216			

* Non è possibile rilevare la somma impegnata e/o pagata per contributi al SSN per assicurazioni RC autotrasporti in quanto conglobata nello stanziamento complessivo del capitolo

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

RIPARTIZIONE RISORSE (E MOVIMENTI FINANZIARI)

DESTINATE AL SETTORE DELL'AUTOTRASPORTO MERCI CON DECRETO LEGGE 95/2012, ART. 23, COMMA 1,

Ministero	Cap.	P.G.	Esercizio finanziario 2013 c/comp.					
			D.I. n. 92 del 13.03.2013	Prov. Var. (DMT 40426 del 10.7.2013)	L.B.	Impegnato	Pagato	Economie
Economia e finanze	2862	1 SOMME DA EROGARE ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO A TITOLO DI COMPARTICIPAZIONE ALL'IVA	22.000.000	*	*	*	*	*
	3825	1 Il piano di gestione non ha denominazione	113.000.000 (sgravi forfetizzati)	22.000.000 (risorse SSN)**	0	0	0	22.000.000
Lavoro e Politiche sociali	4346	SOMMA DA VERSARE ALL'ENTRATA A COMPENSAZIONE DELLA RIDUZIONE DEI TASSI DI PREMIO ASSICURATIVI DEL SETTORE DELL'AUTOTRASPORTO	91.000.000	91.000.000	42.000.000	133.000.000	133.000.000	0
Infrastrutture e trasporti	1330	3 CONTRIBUTI PER PROTEZIONE AMBIENTALE E SICUREZZA CIRCOLAZIONE	134.000.000	134.000.000	0	134.000.000	134.000.000	0
Infrastrutture e trasporti	7330	6 FORMAZIONE PERSONALE	16.000.000	16.000.000	0	0	0	0
		7 Il piano di gestione non ha denominazione	24.000.000	0	0	0	0	0
			400.000.000	263.000.000				

* Non è possibile rilevare la somma impegnata e/o pagata in quanto conglobata nello stanziamento complessivo del capitolo

** Il DMT 40426/2013 ha variato in diminuzione in capitolo in entrata e non ha provveduto all'assegnazione delle somme a titolo di deduzione forfetaria prevista dal D.I. 92/2013. Sul cap. 3825 è stata disposta una variazione in aumento a titolo di contributo per il SSN.

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

Dall'analisi dei dati si desume che per il 2012:

- le somme per gli sgravi forfetizzati (cap. 3825) sono andate integralmente in economia,
- non è possibile verificare separatamente l'andamento delle risorse relative ai contributi per il SSN (dal 2013 è stato previsto a tal fine il cap. 3825, precedentemente assegnato agli sgravi forfetizzati),
- non risultavano pagate alla data del 30/05/2014 le risorse per la formazione (cap. 7330). L'UCB presso il MEF ha peraltro comunicato che nel mese di giugno sono stati effettuati pagamenti per E. 2.429.618,25⁵⁰.
- sono completamente bloccate le risorse per la proroga del c.d. ecobonus.

⁵⁰ Cfr. nota 24024 del 22 luglio 2014 dell'UCB presso il Ministero delle Infrastrutture.

Di fatto presentano criticità sotto il profilo dell'avanzamento finanziario 180 milioni di euro su 373,6 milioni complessivi stanziati nel 2012, pari a circa la metà.

Ciò premesso è necessario verificare in quali fasi del procedimento di spesa la gestione delle risorse finanziarie abbia subito rallentamenti. Tale verifica deve essere condotta in relazione alle singole misure.

4.5 Risorse destinate alla riduzione del costo del lavoro

Il 24 maggio 2012 con decreto di variazione n. 28424 è stata assegnata la somma di 91 milioni di euro sul capitolo 4346 dello stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali *"Somma da versare all'Entrata a compensazione della riduzione dei tassi di premio assicurativi del settore dell'autotrasporto"*.

La Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del Lavoro ha poi provveduto a riversare le somme indicate nel corso dell'esercizio finanziario 2012 sul capitolo n. 2368 di entrata del Ministero dell'economia e delle finanze *"Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica"*, allo scopo di consentire la prevista compensazione sui saldi di finanza pubblica.

Trattandosi, infatti, di somme concernenti i rifinanziamenti delle misure di sostegno connesse alle riduzioni dei premi INAIL che, secondo le indicazioni del MEF, hanno la finalità di realizzare una compensazione degli effetti negativi prodotti dalle minori entrate corrispondenti alle riduzioni dei premi assicurativi⁵¹, non vi è stata una gestione vera e propria di queste risorse.

Si osserva dall'analisi della movimentazione finanziaria nell'esercizio 2012 che sono presenti due diversi stanziamenti per la riduzione del costo del lavoro nel settore dell'autotrasporto:

1. €. 91.000.000 sul capitolo 4346, piano gestionale 1, versati all'erario (capitolo 2368) nel luglio del 2012;
2. €. 42.000.000 trasferiti dal capitolo 4344, piano gestionale 2, all'erario (capitolo 2368) a luglio 2012.

Solo le somme stanziati sul capitolo 4346 sono relative all'art. 33, comma 10, della legge 183/2011, mentre le somme relative al capitolo 4344⁵², pur avendo identica finalità, non sono direttamente oggetto della presente indagine.

⁵¹ Cfr. nota n.01300357 del 13 marzo 2012 del MEF.

⁵² L'art. 29, c. 1-bis, del decreto-legge n. 207/2008, conv. dalla legge n. 14/2009, infatti, ha stabilito che, in funzione dell'andamento infortunistico del settore dell'autotrasporto, i tassi di premio INAIL, a decorrere dal 2009, dovevano essere ridotti per un importo pari a 42 milioni di euro annui, abrogando nel contempo l'autorizzazione di spesa prevista dall'art. 45, c. 1, lett. b) della legge n. 488/1999, al fine di garantire il rispetto degli equilibri programmati dei saldi di finanza pubblica e contestualmente prevedeva, per il solo anno 2009, una ulteriore riduzione dei premi nel limite massimo di 91 milioni, dei

Si ritiene però utile, a fini di completezza, fornire una rappresentazione complessiva delle risorse stanziare per tale finalità, anche in ottica pluriennale.

RIEPILOGO RISORSE DESTINATE ALLA RIDUZIONE DEL COSTO DEL LAVORO

Capitolo	anno	stanziamento	leggi di autorizzazione	importo pagamenti	mandati di pagamento	destinatario dei pagamenti
4344	2009	122.000.000,00	art.29 c.1/bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14	42.000.000,00	op n. 3 del 5/12/2011	INAIL - Riversati dall'Istituto nel 2013 nel Capitolo di Entrata del Ministero Economia e Finanze (Cap. n. 2368 - quietanza 121 T n. 4498)
				80.000.000,00	op n. 6 del 4/12/2012	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
	2010	42.000.000,00	art.29 c.1./bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14	42.000.000,00	op n, 4 del 19/11/2012	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
	2011	42.000.000,00	art.29 c.1/bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14	42.000.000,00	op n. 5 dei 19/11/2012	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
	2012	42.000.000,00	art.29 c.1/bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14	42.000.000,00	op n.1 del 16/7/2012	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
	2013	0,00	NON PRESENTE IN BILANCIO			
2014	0,00	art.29 c.1/bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14	0,00	0,00		
4346	2010	91.000.000,00	art.29 c.1/bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14	11.000.000,00	op n. 1 del 3/12/2010	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
				80.000.000,00	op n. 2 del 3/12/2010	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
	2011	105.000.000,00	art.29 c.1/bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14	105.000.000,00	op n. 3 del 19/11/2012	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
	2012	91.000.000,00	c.10 dell'art. 33, della legge 12/11/2011, n. 183	91.000.000,00	op n. 1 del 13/7/2012	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
	2013	42.000.000,00	art.29 c.1/bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14	42.000.000,00	op n. 1 del 11/2/2013	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
		91.000.000,00		91.000.000,00	op n.5 del 5/11/2013	Versati nel Capitolo di Entrata del M.E.F. n. 2368
2014	42.000.000,00	art.29 c.1/bis, del DL 30/12/2008 n.207 convertito dalla L.27/2/2009 n.14			Saranno versati sul Capitolo Entrata Mef	

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative – Div. I (rif. 0001660.03-02-2014) – ALL. 2

quali 11 milioni destinati alle imprese artigiane del settore autotrasporto, la cui copertura veniva assicurata dalle somme di cui all'art. 2, c. 1, del DL n. 162/2008 convertito con modificazioni dalla legge n. 201/2008. A fronte delle citate previsioni normative nel 2009, sul capitolo 4344, veniva stanziata la somma di 42 milioni di euro per il primo intervento e 80 milioni per il secondo.

Successivamente, per ciascuna delle annualità 2010, 2011, 2012, sul capitolo 4344, venivano stanziati unicamente 42 milioni di euro ai sensi del predetto art. 29, c. 1 bis, del DL n. 207/2008 convertito dalla legge n.14/2009.

Dall'analisi comparata dei dati si desume che le somme previste su due diversi capitoli nel 2012, sono confluite nell'esercizio 2013 sul solo capitolo 4346 oggetto di controllo e che gli stanziamenti sono stati interamente riversati sul capitolo in conto entrate del tesoro n. 2368 "Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica". Indicazioni in tal senso sono state date all'INAIL anche per il riversamento dell'importo di 42 milioni di euro.

In data 1 luglio 2014 è, infine, affluito sul capitolo 2368 del MEF l'importo complessivo di 42.000.000 di euro relativo agli oneri assicurativi del settore dell'autotrasporto⁵³. Sotto il profilo dell'avanzamento finanziario, quindi, non si rilevano particolari criticità per le misure di sostegno al mercato del lavoro.

4.6 Contributi per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione.

La ripartizione delle risorse per il 2012, disposta con il Decreto Interministeriale 55/2012, ha attribuito al capitolo 1330⁵⁴, "Somme assegnate al Comitato Centrale per l'albo degli Autotrasportatori", piano gestionale 03, "Contributi per protezione ambientale e sicurezza della circolazione", la somma di €. 102.600.000,00. L'avanzamento finanziario risulta essere il seguente.

Avanzamento finanziario cap. 1330

Capitolo	Piano gestionale	Prov. Var.	Impegnati c/comp.	assegnati in periferia	Pagati per rid.compensata di pedaggi autostradali e sostegno sicurezza autotr. merci
1330 "somme assegnate al Comitato Centrale Albo Autotrasportatori"	03 "senza denominazione"	102.548.216,00	101.270.216,00	1.278.000,00	98.297.749,34

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

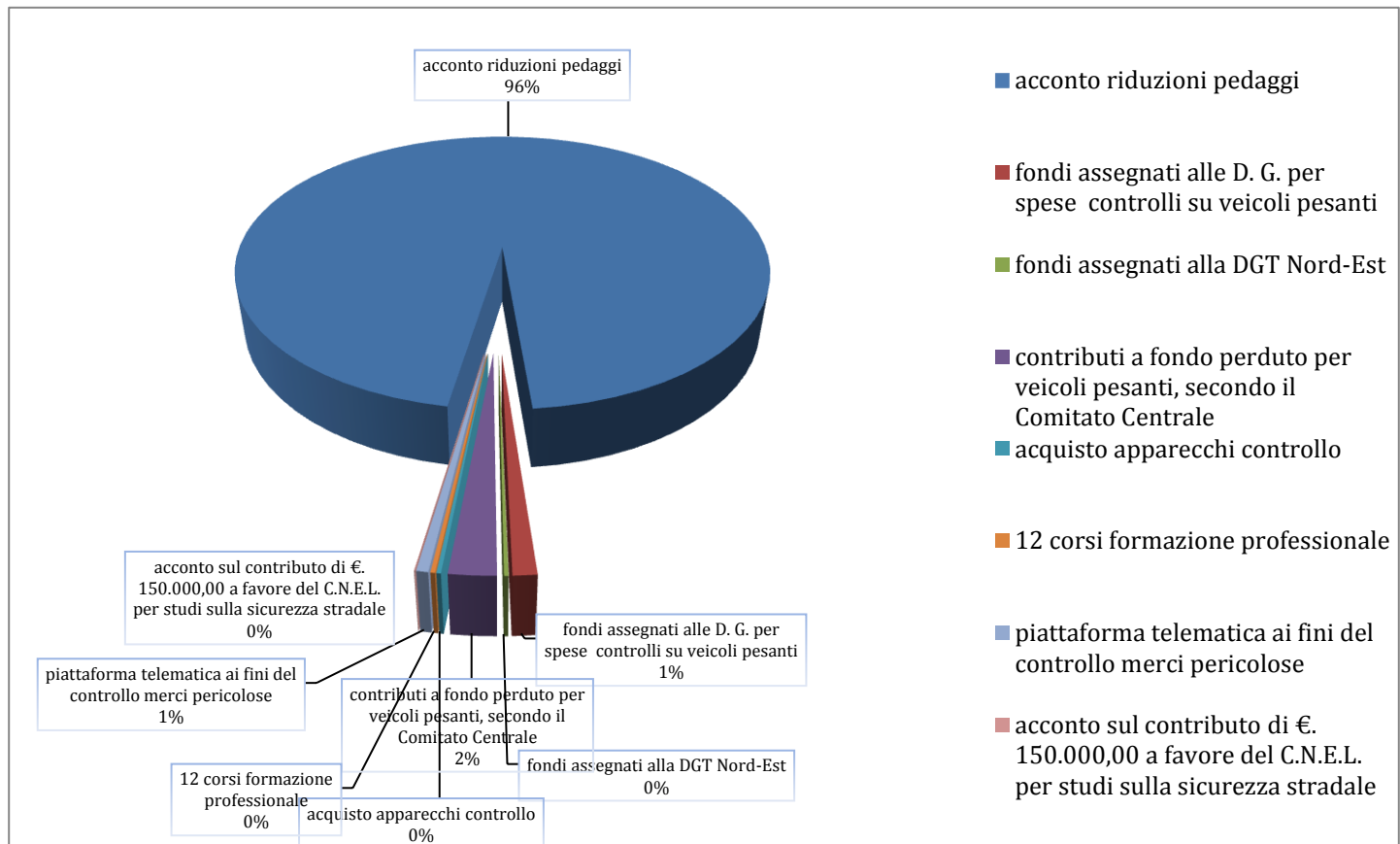
Dall'analisi degli impegni è emerso che la maggior parte delle risorse è destinata per un importo complessivo superiore a 98 milioni al pagamento delle riduzioni dei pedaggi 2010, come previsto dal DM 108/2009, come illustrato nel grafico.

⁵³ Cfr. nota 24024 del 22 luglio 2014 dell'UCB presso il Ministero delle Infrastrutture.

⁵⁴ I fondi stanziati sul capitolo 1330 nel 2012 sono derivanti dalle seguenti norme:

- art. 2, comma 3 del D.L. 28 Dicembre 1998 n. 451, convertito nella legge 40/99;
- art. 16, comma 2, del D.L. 30 settembre 2003 n. 269 convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326;
- art. 33, comma 10, della Legge 183/2011.

RIPARTIZIONE PER FINALITÀ



Dall'istruttoria è emerso che solo nel corso del 2012 l'Amministrazione ha proceduto al pagamento del saldo pedaggi del 2009 (l'acconto pedaggi 2009 è stato impegnato e pagato nel 2011) e all'erogazione dell'acconto transiti 2010 (il saldo 2010 è stato successivamente impegnato e pagato nel 2013)⁵⁵.

Le annualità pedaggi 2012 e 2013 non erano state ancora erogate alla data del 17 luglio 2014.

⁵⁵ In particolare per il suddetto anno, sul piano gestionale 1 del capitolo 1330 è stata stanziata la somma di € 75.279.330,00, con la quale è stato eseguito, con d.d. n. 1112 del 08/05/2012, un pagamento ad impegno contestuale di € 73.591.491,23 a titolo di riduzione compensata dei pedaggi autostradali per l'anno 2009. Con lo stesso decreto è stata, altresì, disposta l'assunzione di un impegno di spesa, ammontante ad € 445.725,99, occorrente per il trasferimento dei fondi relativi alle riduzione dei pedaggi riconosciuti alle imprese di autotrasporto che presentano delle inadempienze erariali in attesa di definizione da parte di Equitalia.

Nel medesimo anno 2012, inoltre, a fronte di uno stanziamento di competenza sul capitolo 1330, p.g. 3, di 102.548.216 euro, previsto dall'art. 33, comma 10, legge 183/2011, è stato disposto, con decreto numero 1750 del 10 agosto 2012, a favore di Telepass S.p.A., un pagamento ad impegno contemporaneo di euro 97.623.534,22 per riduzione compensata dei pedaggi autostradali riguardanti i transiti dell'anno 2010 (acconto) e l'assunzione di un impegno di spesa di euro 594.573,98 a favore di Equitalia/Telepass S.p.A..

4.7 Risorse destinate alla formazione professionale

I contributi alle imprese di autotrasporto destinati al rimborso a privati per iniziative per la formazione professionale, che vanno distinti da quelli gestiti direttamente dal Comitato centrale per l'autotrasporto, sono stati previsti:

- nella misura di 8.052.697 di euro nel 2011, con l'art. 1, comma 1, lett. c), del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 210 del 25 maggio 2011, in attuazione dell'art. 1, comma 5, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 maggio 2011 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 153 del 4 luglio 2011), che ha ripartito le risorse finanziarie destinate al settore dell'autotrasporto, compresi gli interventi a favore della formazione professionale, in attuazione dell'art. 1, comma 40, della legge 13 dicembre 2010, n. 220;

- nella misura di 15 milioni di euro nel 2012, con l'art. 1, lett. c), del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 55, del 24 febbraio 2012, in attuazione dell'art. 33, comma 10, legge 183/2011;

- nella misura di 16 milioni di euro nel 2013, con l'art. 1, lett. c), del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 92, del 13 marzo 2012, in attuazione dell'art. 23, comma 1, decreto legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n.135.

Tutte le somme indicate sono confluite al capitolo n. 7330, piano gestionale n. 6, dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per i Trasporti e la navigazione ed i Sistemi Informativi e Statistici.

La movimentazione finanziaria relativa al periodo 2011-2014 è, così, riassumibile:

Cap. 7330 piano gestionale 06

Es. 2011	Competenza Residui Cassa		
L.B.	0,00		0,00
Res. iniz.		0,00	
Prov. Var.	4.000.000,00	0,00	4.000.000,00
Disponib.	8.052.697,00	0,00	
Rimasto da pagare	8.052.697,00	0,00	
Economie/Maggiori spese	0,00	0,00	8.052.697,00
Economie	0,00	0,00	

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

Cap. 7330 piano gestionale 06

(Il piano di gestione non ha denominazione)

Es. 2012	Competenza	Residui	Cassa
L.B.	0,00		0,00
Res. iniz.		8.052.697,00	
Prov. Var.	15.000.000,00	0,00	23.052.697,00
Totale pagato	0,00	0,00	0,00
Impegnato	15.000.000,00	8.052.697,00	
Disponib.	15.000.000,00	8.052.697,00	
Rimasto da pagare	15.000.000,00	8.052.697,00	
Economie/ Maggiori spese	0,00	0,00	23.052.697,00
Economie	0,00	0,00	

*Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti***Cap. 7330 piano gestionale 06**

"FORMAZIONE PERSONALE"

Es. 2013	Competenza	Residui	Cassa
L.B.	0		0
Res. iniz.		23.052.697,00	
Prov. Var.	16.000.000,00	0	23.440.235,00
Totale pagato	0	245.636,14	245.636,14
Impegnato	0	0	
Disponib.	16.000.000,00	22.807.060,86	
Rimasto da pagare	16.000.000,00	15.000.000,00	
Economie/ Maggiori spese	0	-7.807.060,86	23.194.598,86
Economie	0	7.807.060,86	

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

Alla data del 30.5.2014, è così riassumibile:

Cap. 7330 piano gestionale 06

"FORMAZIONE PERSONALE"

Esercizio 2014 al 30 maggio 2014	Competenza	Residui	Cassa
L.B.	0,00		0,00
Res. iniz.		31.000.000,00	
Prov. Var.	0,00	0,00	8.311.198,37

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

Dall'analisi dei dati istruttori si evince che l'Amministrazione ha disciplinato con un unico decreto, le modalità di erogazione sia delle risorse destinate alla formazione professionale per l'anno 2011 (8.052.697 euro), sia quelle destinate allo stesso fine per l'anno 2012 (15.000.000 euro), per un totale di euro 23.052.697,00, circostanza che ha fatto slittare di un anno l'attribuzione delle risorse. Si evidenzia pertanto il ritardo con il quale le somme relative al 2012 sono state utilizzate unitariamente per due esercizi finanziari ed un netto ritardo nei pagamenti: risultano presenti perenti per 7,8 milioni di euro nel 2013 e residui per 31 milioni di euro relativi a pagamenti non ancora effettuati a maggio 2014.

4.8 Risorse per la compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC

Il DI 55/2012 ha previsto uno stanziamento di 22 milioni di euro per il 2012 a titolo di contributo al Servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile.

Il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato ha fatto presente che non risulta possibile la rendicontazione delle somme iscritte sul cap. 2862, limitatamente a quelle oggetto di variazione relative al contributo in esame, in quanto sono rientrate nell'ordinaria gestione del capitolo che costituisce una delle fonti di finanziamento del Servizio sanitario nazionale: i relativi stanziamenti sono erogati alle singole regioni a statuto ordinario nella misura definita nel riparto del fabbisogno sanitario nazionale di cui alle delibere del CIPE, secondo le modalità previste dalle norme di riferimento.

Poiché il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, fissato legislativamente, è assicurato alle regioni a statuto ordinario dai gettiti di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF e, a saldo del fabbisogno insoddisfatto, dalle risorse iscritte a titolo di compartecipazione IVA sul cap. 2862, ne deriva che eventuali variazioni nei livelli previsti di gettito fiscale di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF si riflettono in variazioni degli stanziamenti di bilancio, al fine di garantire

comunque alle regioni il livello di finanziamento fissato dalla legge per l'anno di riferimento (oggetto di riparto in sede di Conferenza Stato- Regioni e successivamente deliberato dal CIPE).

Le risorse complessivamente iscritte sul cap. 2862 sono gestite in modo tale da garantire con erogazioni mensili alle regioni le quote stabilite con appositi DPCM, in base a quanto previsto dal decreto legislativo n. 56 del 2000 (erogazione diretta alle regioni ovvero copertura di anticipazioni di tesoreria), restando accantonate le somme che sono erogabili, a titolo di finanziamento del S.S.N., solo in conseguenza della verifica positiva degli adempimenti regionali, come previsto dalla legislazione vigente.

MEF Cap. 2862 pg. 1
(SOMME DA EROGARE ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
A TITOLO DI COMPARTICIPAZIONE ALL'IVA)

Esercizio	Competenza	
	2012	2013
L.B.	56.527.160.000,00	55.766.460.000,00
Prov. Var.	-2.721.300.000,00	-828.377.000,00
Impegnato	53.805.860.000,00	54.933.215.000,00
Totale pagato	50.252.295.774,48	50.556.435.203,53
Economie	0,00	0,00

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

Per l'esercizio 2013, invece, con decreto n. 40.426 del MEF in data 10 luglio 2013, le risorse sono state stanziare sul cap. 3825, pg. 1, sul quale negli anni precedenti erano confluite le somme relative agli sgravi forfetizzati per spese non documentate.

MEF Cap. 3825 pg. 01

Esercizio	2013
Stanziamento iniz.	22.000.000,00
Impegnato	0,00
Totale pagato	0,00
Economie	22.000.000,00

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

Nonostante gli autotrasportatori abbiano certamente fruito del beneficio, tali somme risultano essere andate in economia.

4.9 Risorse destinate alla deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari

Relativamente all'esercizio finanziario 2012, la ripartizione dei fondi disposta con D.I. 55/2012, ha attribuito al capitolo 3825 la somma di €. 113.000.000, a copertura del minor gettito della deduzione forfetaria ex art. 1, comma 106, legge n.266/2005.

Si riporta di seguito la movimentazione registrata per la deduzione forfetaria di spese non documentate.

MEF Cap. 3825 pg. 01

Esercizio	2011	2012
Stanziamiento iniz.	113.000.000,00	113.000.000,00
Impegnato	0,00	0,00
Totale pagato	0,00	0,00
Economie	113.000.000,00	113.000.000,00

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

Dalle tabelle sopra riportate, con riferimento alle somme stanziolate sul capitolo 3825, sia per l'anno 2011 che per il 2012, pari complessivamente a 226 milioni di euro, si evincono evidenti criticità inerenti la procedura di spesa.

In considerazione di tali ritardi sono stati effettuati specifici approfondimenti in sede istruttoria.

Pur rinviando in merito al paragrafo della terza parte della relazione, concernente la gestione amministrativa di tali fondi, nel quale sono analizzate le cause e gli effetti della patologia rilevata, si ritiene di anticipare in questa sede che il Ministero competente ha segnalato di aver provveduto per l'anno 2011 ad impegnare le somme, mentre l'Ufficio centrale di bilancio non aveva consentito l'impegno, perché carente di documentazione, e che anche nel 2012, nel perdurare dell'incertezza normativa si era provveduto a mandare in economia le somme stanziolate.

L'Ufficio centrale del bilancio presso il MEF, con nota n. 5599 del 10 febbraio 2014, ha fatto presente che il dirigente dell'Ufficio VIII della Direzione Agenzie ed Enti della Fiscalità ha comunicato, prima che si procedesse al controllo di competenza, la volontà di ritirare il decreto di impegno n. 788612 del 30 dicembre 2011.

Il ritiro del provvedimento è stato motivato dalla mancanza di indicazioni da parte delle strutture dell'Agenzia delle Entrate, con la quale il predetto dirigente aveva svolto un approfondimento della questione.

La somma stanziata per l'esercizio 2011, pari a € 113.000.000,00, ha costituito, quindi, un'economia di bilancio.

Per l'esercizio 2012, invece, non è stato sottoposto al controllo dell'UCB alcun provvedimento di impegno, e sono andate in economia le somme stanziare.

Per il 2013, invece, non vi è stata più alcuna variazione in aumento con conseguente stanziamento sul capitolo 3825, e il piano gestionale 1 è stato utilizzato per i crediti d'imposta relativi ai rimborsi dei premi RC auto quota parte per il SSN.

Per tale anno nel decreto di riparto MEF n. 40.426 del 10 luglio 2013 è prevista una riduzione in diminuzione di 113.000.000 di euro sul capitolo 1023 dello stato di previsione dell'entrata.

In relazione ai fondi destinati alla deduzione forfetaria si rileva, pertanto, che le rilevanti somme stanziare hanno costituito per più anni economie di spesa, nonostante i destinatari abbiano sicuramente dedotto fiscalmente le somme previste.

I limiti della procedura, problematica approfondita nel successivo capitolo relativo alla parte gestionale, non hanno consentito di quantificare esattamente il contributo fruito dagli autotrasportatori.

Solo dal 2013 è stata utilizzata una diversa tecnica di variazione in diminuzione, che se da un verso appare più coerente con la modalità di fruizione ed i conseguenti effetti prodotti dall'agevolazione, dall'altro comunque non consente ancora di superare il problema della conoscibilità del beneficio usufruito dalle imprese e della verifica del contenimento dell'onere nei limiti dello stanziamento.

4.10 Risorse per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale

Atteso l'inscindibile collegamento e i diversi esiti delle proroghe previste per il 2010 e per il 2011 si riportano sinteticamente i risultati dei controlli per diverse annualità.

Capitolo	Piano gestionale	Esercizio	Stanziamento iniziale	Impegnati c/comp.	Economie
7330 F.DO RISTRUTTURAZ. DELL'AUTOTRASPORTO E LO SVILUPPO INTERMODALITÀ E TRASP. COMBINATO	07 INCENTIVI AGLI AUTOTRASPORT. PER UTILIZZO VIE DEL MARE	2012	30.000.000,00	0,00	0,00
		2013	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazione su dati Sistema informativo Controllo e Referto della Corte dei conti

Dall'analisi dei dati si evidenzia il rilevante ritardo nell'utilizzazione delle somme indirizzate a tale finalità, il cui approfondimento ha fornito i seguenti esiti.

Nel corso dell'anno finanziario 2010 è stato stanziato, in termini di competenza e cassa - l'importo di euro 30.000.000,00, a valere sul capitolo 7330/piano di gestione 5 (Fondo per la ristrutturazione

dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato/Investimenti a favore degli autotrasportatori).

Con decreto ministeriale n. 27 del 31 gennaio 2011, è stato prorogato - per l'anno 2011, a valere sui viaggi effettuati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2010 - l'incentivo di cui al sopraindicato articolo 2, comma 1, lettera a), del D.P.R. n. 205/2006 ("*Ecobonus Autostrade del Mare*") e sono state definite le modalità di accesso ai contributi. Con decreto dirigenziale n. 94 del 2 maggio 2011, registrato dal competente Ufficio Centrale di Bilancio con atto n. 2606 del 19 maggio 2011, si è provveduto ad impegnare - in conto residui 2010 - l'importo di euro 30.000.000,00.

In data 18 luglio 2013, è stata adottata la decisione della Commissione Europea - notificata con il n. C2013/4392 - con la quale la misura prevista dal D.M. n. 27 del 31 gennaio 2011 è stata dichiarata compatibile con il mercato interno, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato, dando piena efficacia al citato decreto.

Con nota del 2 agosto 2013, la Commissione ministeriale ha trasmesso alla Direzione Generale per il Trasporto Stradale e per l'intermodalità il verbale della riunione, tenutasi in pari data, di conclusione delle valutazioni e di approvazione dell'attività istruttoria svolta da R.A.M. S.p.a., ritenendo ammissibili al contributo n. 218 istanze (su un totale di n. 237 pervenute nei termini), per una somma quantificata in euro 74.633.820,56⁵⁶.

Non essendo le risorse disponibili (euro 30.000.000,00) sufficienti al pagamento di tale intero importo, è stato necessario operare una riparametrazione in misura pari alla percentuale del 40,19%.

Nel corso del mese di novembre e fino al 5 dicembre 2013, termine ultimo per l'inoltro all'Ufficio Centrale di Bilancio degli atti di pagamento, sono stati erogati complessivamente euro 5.100.285,69⁵⁷.

⁵⁶ La Commissione ex articolo 6, comma 1, del DPR n. 205/2006, è stata istituita - con decreto dirigenziale n. 449 dell'8 febbraio 2008, così come modificato dal decreto dirigenziale n. 3566 del 7 ottobre 2008 - con il compito di verificare la regolarità delle istanze presentate dalle imprese, l'effettiva effettuazione dei viaggi sulle tratte marittime incentivabili e l'entità del contributo spettante.

⁵⁷ Allo stato, pertanto, risultano, per l'annualità 2010, erogati complessivamente 5.100.285,69, a valere sugli importi stanziati con decreto interministeriale n. 27 del 31 gennaio 2011 a favore di quei soggetti in regola con i requisiti per procedere al pagamento (verifica EQUITALIA, verifica antimafia ecc.), per complessivi 35 decreti di pagamento e 140 ordini di pagare (con relativo adempimento della pubblicazione sul sito web dell'Amministrazione ai fini della trasparenza, ai sensi dell'articolo 26, del decreto legislativo n. 33 del 14 marzo 2013, in materia di "trasparenza" delle Pubbliche Amministrazioni. In buona sostanza il contributo non è stato liquidato unicamente:

1. alle imprese che non hanno presentato la documentazione richiesta o con la documentazione prodotta non idonea;
2. alle imprese con precedenti informazioni antimafia "atipiche";
3. agli agenti della riscossione, per le imprese totalmente inadempienti "equitalia", nel caso in cui non è stato ufficialmente notificato l'atto di pignoramento;
4. a n. 39 imprese con importo superiore ad euro 150.000,00 (in tot. n. 40, n. 1 liquidata in quanto è pervenuta l'informazione antimafia), poiché non decorsi i 45 gg. previsti dalla vigente normativa in materia.

Con nota n. 1500 del 21 gennaio 2014, è stata richiesta al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al fine del completamento dell'erogazione dell'incentivo in parola, l'assegnazione - per l'esercizio finanziario 2014, a valere sul capitolo di spesa 7330 piano di gestione 81 - dell'importo di euro 24.899.714,25 (competenza e cassa) caduto in perenzione amministrativa.

Il rilevante ritardo della movimentazione finanziaria delle somme previste per la proroga 2010 è evidentemente la diretta conseguenza del blocco scaturito dall'apertura dell'indagine formale da parte della Commissione Europea, che solo il 17 luglio 2013 ha autorizzato l'utilizzo delle somme per l'esercizio 2010, come osservato nel paragrafo relativo alla compatibilità con il diritto comunitario (cfr. § 3.8).

Infatti, in virtù di quanto stabilisce l'obbligo di sospensione di cui all'art. 108, paragrafo 3 TFUE, a norma del quale ogni Stato membro s'impegna a non erogare alcun aiuto di Stato prima che la Commissione europea si sia pronunciata sulla relativa richiesta di autorizzazione, l'Amministrazione non aveva potuto dare corso ad alcun pagamento, per i viaggi effettuati nell'anno 2010, antecedentemente alla data di notifica della proroga.

Per l'anno 2011 l'art. 1, comma 1, lett. e) del decreto interministeriale 24 febbraio 2012, aveva destinato 30 milioni di euro per la proroga degli incentivi agli autotrasportatori per l'utilizzo delle vie del mare di cui al DPR 1 aprile 2006, n. 205 a valere sui viaggi effettuati nell'anno 2011.

In base ad una ricognizione del sistema SICOGE, sul relativo capitolo 7330, Programma 2 "autotrasporto e intermodalità", tali risorse risultano residui di lettera F.

Al riguardo l'Ufficio centrale di bilancio ha rappresentato l'impossibilità di conservarli nel corrente esercizio finanziario in quanto andati in economia. Ogni tentativo di operare una modifica normativa per destinare la somma di 30 milioni di euro ad altra finalità, nell'ambito dei programmi della Direzione generale per il trasporto stradale e per l'intermodalità non ha sortito alcun risultato.

La situazione riscontrata è conseguenza del fatto che l'Italia si è impegnata a ritirare la richiesta di proroga per l'anno 2011.

Il decreto interministeriale 13 marzo 2013, n. 92 non ha più destinato alcuna risorsa per l'incentivazione dell'utilizzazione delle *Autostrade del mare*.

Con riferimento alla proroga del c.d. ecobonus si evidenzia, pertanto, il rilevante ritardo nell'utilizzazione delle somme indirizzate a tale finalità, in conseguenza della non autorizzata proroga della forma di aiuto, che ha determinato l'apertura della procedura di indagine da parte della Commissione Europea, a discapito della finalità di stimolo del settore, per di più in un momento storico fortemente penalizzato dalla congiuntura economica. L'effetto finale può sintetizzarsi nel prevedibile rallentamento dell'erogazione prevista per la proroga 2010, nella perdita per il settore dell'incentivo previsto per la proroga 2011 e nella successiva trasformazione dal 2012 delle finalità perseguite, come del resto sarebbe stato auspicabile già per gli esercizi precedenti.

4.11 Osservazioni sulla movimentazione finanziaria

Dall'analisi dei dati sopra illustrati si rileva una gestione della spesa non tempestiva e a volte del tutto paralizzata.

Il notevole ritardo nelle procedure di pagamento interessa tutti i capitoli nei quali è stato suddiviso lo stanziamento iniziale per le diverse finalità perseguite dalla norma, ad eccezione del sostegno al mercato del lavoro.

Il ritardo temporale nell'erogazione dei fondi appare quindi generalizzato, ma particolarmente in evidenza sia per quanto concerne le risorse destinate al cosiddetto ecobonus, bloccate a seguito dell'indagine della Commissione Europea, e successivamente addirittura mandate in economia a seguito dell'impegno in sede europea a ritirare la proroga per il 2011, sia per quanto concerne la formazione professionale, che ha visto accorpate le risorse di due esercizi finanziari differenti a causa di ritardi accumulati nel 2011.

Per quanto riguarda le somme destinate alla riduzione del costo del lavoro, sotto il profilo finanziario e contabile si è constatata fino al 2012 l'istituzione di due diversi capitoli per la medesima finalità, che conferma la frammentarietà e la stratificazione di interventi normativi. Tale circostanza evidenzia l'opportunità di intervenire in maniera più organica sulle forme di aiuto, e non con misure isolate. Inoltre, considerato che il contributo serve semplicemente a ricondurre la contribuzione all'andamento infortunistico del settore, lo stesso non avrebbe alcuna ragione di esistere ove fosse stato operato l'adeguamento dei premi.

Dall'analisi dei provvedimenti di riparto delle risorse finanziarie, è emersa anche la preponderanza delle somme destinate alle riduzioni dei pedaggi rispetto alle altre finalità perseguite in materia di sicurezza, circostanza che, tenuto conto della reiterazione di gran parte delle misure da quasi 15 anni, induce ad una riflessione in merito all'utilità di forme di rimborso per spese di esercizio, rispetto alla finalità perseguita di valorizzazione della competitività del settore.

Inoltre, le somme sono destinate al pagamento di annualità pregresse con un ritardo strutturale di circa 3 anni, profilo che verrà approfondito nella parte gestionale della misura.

In relazione ai fondi destinati agli sgravi forfetari, infine, la constatata impossibilità di quantificare esattamente il contributo fruito dagli autotrasportatori, sicuramente già dedotto fiscalmente dagli interessati, circostanza che ha determinato che le somme stanziare fossero mandate in economia, rileva la grave lacunosità della procedura, meglio approfondita nella parte gestionale.

Da ultimo, per le somme destinate al rimborso per il SSN, si deve rilevare l'assenza di collegamento tra somme stanziare e somme usufruite dai beneficiari, che, unitamente alla gestione unitaria del capitolo, che non ha consentito nel 2012 una gestione separata del contributo, ha determinato l'assenza del collegamento diretto tra beneficio utilizzato ed impegno contabile, circostanza che determina in astratto il rischio di assenza di copertura finanziaria.

Sotto tale profilo ulteriori criticità sono emerse in relazione alle modalità di fruizione del beneficio, per le quali si rinvia al paragrafo relativo alle verifiche sulla gestione della misura.

In conclusione si osserva che relativamente alle somme stanziare per l'esercizio 2012, a fronte di uno stanziamento pari ad euro 373,6 milioni, risulta:

- revocata la proroga ecobonus per 30 milioni di euro, le cui risorse non sono recuperabili per incentivi al settore;
- operata l'utilizzazione di ben 98,2 milioni di euro per il pagamento dei pedaggi del 2009 e del 2010;
- decisa la destinazione di 91 milioni di euro agli sgravi INAIL, somme che, laddove l'Amministrazione avesse aggiornato i coefficienti nei tempi previsti, non sarebbero dovuti dalle imprese.

Pertanto, 121 milioni non costituiscono reali incentivi (32,4%) e ben 219,2 milioni (58,7% del totale) non sono di fatto utilmente destinati al settore per l'anno 2012.

All'opposto, le modalità procedurali adottate da molti anni per gli sgravi forfetizzati non consentono di conoscere l'incentivo concretamente fruito dalle imprese e non si possono escludere concreti rischi di copertura finanziaria.

5. VERIFICHE SULLA GESTIONE DELLE MISURE

Verificati l'aspetto programmatico e quello finanziario si è proceduto a controllare il corretto svolgimento procedimentale nell'erogazione delle varie forme di incentivo, limitatamente alle risorse assegnate nel 2012 e, ove necessario, ad annualità collegate.

5.1 Gestione delle risorse destinate alla riduzione del costo del lavoro

5.1.1 Verifica sulla procedura attuativa per l'erogazione dell'incentivo ex art. 33, comma 10, legge 183/2011

In sede istruttoria è stata verificata la procedura applicata nel 2012.

La legge n. 183 ha previsto l'incentivo solo il 12 novembre 2011 ed il decreto interministeriale n. 55 è di febbraio 2012. Tali scadenze temporali hanno di fatto impedito la corretta individuazione del contributo secondo la normale scadenza, inducendo l'INAIL ad indicare modalità correttive rispetto agli adempimenti già scaduti.

L'istituto ha, quindi, fornito nuove istruzioni per il calcolo del premio di Autoliquidazione 2011/2012 ed una procedura specifica per il recupero dell'eccedenza⁵⁸.

Infatti, le imprese classificate alle voci 9121 e 9123 avevano già ricevuto entro dicembre 2011 le basi di calcolo per l'autoliquidazione 2011/2012 dei premi assicurativi, e dovevano provvedere entro il 16 febbraio a calcolare i premi ordinari dovuti per i dipendenti e gli altri soggetti assimilati applicando alle retribuzioni i tassi indicati e a calcolare i premi speciali unitari dei componenti del nucleo artigiano (titolari, soci, collaboratori familiari, associati in partecipazione) non applicando alcuna riduzione al premio di rata 2012, nonché a pagare l'intero premio di autoliquidazione, ovvero la prima rata nel caso in cui l'impresa avesse comunicato di voler corrispondere il premio di autoliquidazione in quattro rate ai sensi della legge n. 449/97 e n. 144/99.

Il Presidente - Commissario straordinario dell'Istituto, con deliberazione n. 123 del 30 marzo 2012, ha proposto per l'anno 2012 i tassi di tariffa per le voci 9121 e 9123 delle Gestioni Industria, Artigianato e Terziario, nonché la riduzione dell'11,90% dei premi speciali unitari dovuti dalle imprese artigiane per le voci 9123 (classe di rischio 5°) e 9121 (classe di rischio 8°). Gli stessi sono stati poi definitivamente approvati con D.M. dell'8 luglio 2012. Sono stati quindi rielaborati i tassi 2012 ed è stato spedito alle imprese interessate il modello (20 SM) relativo alla comunicazione del tasso applicato per l'anno in esame.

Per completezza, si precisa che l'intervento sperimentale di cui all'art. 29, comma 1-bis, terzo periodo, del D.L. 30/12/2008, n. 207, è stato poi finanziato anche per l'esercizio 2013: il Legislatore ha stanziato nuovi fondi in base al decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n.135, autorizzando, di nuovo, la spesa di 400 milioni di euro da destinare a misure di sostegno al settore dell'autotrasporto merci.

⁵⁸ Per il caso di eventuali ritardi in relazione al pagamento del premio da effettuare entro il 16 maggio 2012 sono state invitate le Sedi periferiche a provvedere alla ristampa e consegna del modello in questione ai datori di lavoro che ne avessero fatto richiesta. La stampa dei nuovi modelli è stata resa disponibile a partire dal 4 maggio.

Con nota del 26 aprile 2012, l'INAIL, ha stabilito che a seguito della normativa sopravvenuta, le imprese destinatarie degli interventi agevolativi, dovevano calcolare:

-i premi ordinari dovuti per i dipendenti e gli altri soggetti assimilati, applicando alle retribuzioni (già dichiarate entro il 16.3.2012 con invio telematico) i nuovi tassi indicati nel modello 20 SM in corso di notifica;

-i premi speciali unitari dei componenti del nucleo artigiano (titolari, soci, collaboratori familiari, associati in partecipazione), applicando al premio di rata 2012, per le sole voci di tariffa 9121 e 9123 e in base alle percentuali di incidenza presenti, la percentuale di riduzione dell'11,90%.

Per il recupero delle somme versate in eccedenza dalle imprese al 16 Febbraio 2012 sono state previste due possibilità:

-se il premio di autoliquidazione era stato versato in unica soluzione il credito maturato poteva essere utilizzato in compensazione a mezzo F24;

-se il premio di autoliquidazione era un pagamento rateale, l'eccesso di importo già versato doveva essere utilizzato in compensazione con la successiva rata in scadenza (il 16 Maggio 2012).

La procedura indicata dall'INAIL, per il recupero della maggiore somma versata, obbligava quindi a ricalcolare il premio dell'autoliquidazione 2011/2012 per tenere conto dello sconto.

Individuato il premio dovuto scontato, bisognava rideterminare la singola rata dividendo per quattro il nuovo ammontare del premio dovuto (scontato).

A questo punto l'impresa doveva calcolare la differenza tra il nuovo importo di rata e quanto già pagato al 16 febbraio (prima rata). Questa differenza rappresentava il credito da mettere a conguaglio nel versamento della seconda rata entro il 16 maggio.

Per l'esercizio finanziario 2013 il contributo è stato confermato nella stessa misura, con una riduzione corrispondente del premio sociale pari al 14,70%.

La direzione centrale dell'Inail ha disposto le modalità procedurali al fine di garantire il rispetto dei tempi imposti dalla procedura di pagamento dei premi (deliberazione n. 110 del 29 aprile 2013, del Presidente - Commissario straordinario dell'Istituto).

Per le risorse emanate in attuazione dell'articolo 33, comma 10, della legge 183/2011, si può pertanto osservare come l'adozione del provvedimento normativo solo alla fine del 2011 ha di fatto inciso sulla normale tempistica di determinazione del contributo, inducendo l'INAIL ad indicare modalità correttive rispetto alla misura già applicata.

Tale difficoltà nasce dalla reiterazione di anno in anno e a titolo sperimentale della riduzione: infatti, nonostante l'aiuto sia ormai confermato nel tempo, è inevitabilmente correlato alla volontà e alla tempistica con cui il Legislatore decide di attribuire le risorse.

Si auspica che tale problematica venga superata dall'applicazione a regime di premi correlati effettivamente, e non più in via sperimentale, all'andamento infortunistico del settore.

5.1.2 Verifiche sull'esito della sperimentazione e sulla congruità della riduzione dei premi

Tale ultima considerazione ha indotto ad approfondire le problematiche della fase sperimentale.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la revisione triennale generale delle tariffe dei premi non era stata effettuata in considerazione dei vincoli previsti dalla legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266) che, all'art. 1, comma 364, aveva stabilito *che la misura dei premi assicurativi dovuti all'Inail fosse rideterminata, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38, "in misura corrispondente al relativo rischio medio nazionale tenuto conto dell'andamento infortunistico delle singole gestioni e dell'attuazione della normativa in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, nonché degli oneri che concorrono alla determinazione dei tassi di premi, in maniera tale da garantire comunque l'equilibrio finanziario complessivo delle gestioni, senza effetti sui saldi di finanza pubblica."*

Nell'ambito dell'istruttoria è stato accertato che l'intervento in questione può oggi ritenersi concluso. Per l'anno 2014 non risulta, infatti, proposto alcun ulteriore provvedimento di proroga annuale dell'intervento riduttivo di cui al citato art. 29, comma 1-bis, terzo periodo, del D.L. 30/12/2008, 207.

In sede istruttoria è stata inoltre verificata l'effettiva aderenza dei premi individuati a titolo sperimentale con l'andamento effettivo del settore: un ingiustificato scostamento avrebbe infatti potuto determinare una violazione dell'articolo 87 del Trattato in materia di aiuti di Stato, nonostante la correttezza dei meccanismi di determinazione dei premi.

I tassi di Tariffa previsti dal decreto Ministeriale 12 dicembre 2000, per le due lavorazioni del settore in questione, sono i seguenti:

Tassi medi di tariffa espressi in millesimi approvati nel 2000

Voce di tariffa	Artigianato	Industria	Terziario
9121	130	130	110
9123	105	87	64

Fonte: elaborazione su dati DM 12 dicembre 2000

I tassi calcolati a seguito dei provvedimenti ministeriali, a partire dal 2009, in relazione alle risorse finanziarie annualmente disponibili, sia per la riduzione strutturale, sia per la riduzione a titolo sperimentale, sono invece quelli sotto riportati:

**Tassi medi di tariffa espressi in millesimi determinati per effetto delle riduzioni
2009-2013**

	Voce di tariffa	Artigianato	Industria	Terziario
2009	9121	87	85	72
	9123	70	57	41
2010	Voce di tariffa	Artigianato	Industria	Terziario
	9121	92	91	78
	9123	74	61	45
2011	Voce di tariffa	Artigianato	Industria	Terziario
	9121	87	85	73
	9123	70	57	42
2012	Voce di tariffa	Artigianato	Industria	Terziario
	9121	90	88	76
	9123	73	59	44
2013	Voce di tariffa	Artigianato	Industria	Terziario
	9121	90	89	76
	9123	73	60	44

Fonte: Direzione centrale rischi INAIL

L'Inail ha riferito che sulla base di una elaborazione condotta dalla Consulenza Statistico Attuariale nel 2010, in occasione di uno studio generale sui tassi di tariffa, in relazione all'effettivo andamento infortunistico osservato nel periodo di riferimento, i tassi del settore autotrasporto sono stati stimati nelle seguenti misure:

**TASSI MEDI PER 1000 DETERMINATI IN RELAZIONE ALL'EFFETTIVO ANDAMENTO INFORTUNISTICO
(ANNO 2010)**

VOCE DI TARIFFA	ARTIGIANATO	INDUSTRIA	TERZIARIO
9121	90	85	77
9123	70	61	44

Fonte: dati consulenza statistico attuariale INAIL

Settore	Voce	Tasso di tariffa 2000	Tasso di tariffa vigente dal 2009 per effetto della riduzione strutturale	Tasso di tariffa ridotto 2009	Tasso di tariffa ridotto 2010	Tasso di tariffa ridotto 2011	Tasso di tariffa ridotto 2012	Tasso di tariffa ridotto 2013	Tasso di tariffa 2010 Studio generale CSA
		espresso in millesimi							
artigianato	9121	130	115	87	92	87	90	90	90
	9123	105	93	70	74	70	73	73	70
industria	9121	130	115	85	91	85	88	89	85
	9123	87	77	57	61	57	59	60	61
terziario	9121	110	98	72	78	73	76	76	77
	9123	64	57	41	45	42	44	44	44

Fonte: consulenza statistico attuariale INAIL

In sede istruttoria è emerso che le risultanze della sperimentazione saranno prese a base del prossimo aggiornamento delle tariffe dei premi e contributi assicurativi, recentemente previsto dall'art. 1, comma 128, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 - *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*.

Dall'analisi delle tabelle si può desumere che i tassi applicati al settore autotrasporto per effetto degli stanziamenti e degli interventi riduttivi legislativamente previsti, sono sostanzialmente congrui rispetto ai tassi calcolati in funzione degli andamenti infortunistici propri del settore in oggetto rilevati nel 2010 (dando per presupposta la correttezza dello studio posto a fondamento), risultando i tassi sperimentali talora addirittura superiori.

La corrispondenza tra andamento infortunistico e premi induce una riflessione sull'assenza di utilità economica effettiva della misura quale incentivo al settore, essendo stata applicata una tariffa superiore a causa dei ritardi nella definizione di un sistema a regime, rispetto alla quale la riduzione sperimentale (e successivamente strutturale ai sensi della legge 147/2013), non determina alcun vantaggio economico per la categoria rispetto all'andamento infortunistico.

Di fatto, pertanto, tali incentivi sembrano avere la funzione di evitare una penalizzazione al settore che deriverebbe dall'applicazione della ordinaria disciplina, prevista al fine di garantire l'equilibrio delle gestioni.

Da tale conclusione deriva che la semplice eliminazione del sistema sperimentale si configurerebbe, laddove non fosse affiancata dalla contestuale applicazione della riduzione strutturale, come del resto previsto dalla legge 147/2013, addirittura in un aggravio dei costi assicurativi rispetto all'andamento infortunistico del settore.

5.2 Gestione dei contributi per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione

La gestione dei contributi per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione (iscritti sul capitolo 1330) viene effettuata dal Comitato Centrale per l'albo degli Autotrasportatori⁵⁹.

La maggior parte delle risorse sono destinate al rimborso dei pedaggi autostradali (circa il 90% ogni anno).

5.2.1 La procedura di riparto dei fondi e loro destinazione

Anche tale forma di incentivo, quindi, al pari delle misure per la riduzione del costo del lavoro, prevede un iter amministrativo complesso, che coinvolge un ulteriore soggetto, in quanto dopo lo stanziamento delle risorse con legge e l'assegnazione delle stesse con decreto interministeriale (MIT-MEF), devono essere fornite indicazioni dal Ministero delle Infrastrutture, e solo a seguito di queste ultime il Comitato centrale, incardinato presso lo stesso Ministero, può provvedere.

È evidente che la complessità della procedura incide sulla tempistica dell'erogazione. Ciò premesso, in sede istruttoria sono state analizzate le modalità procedurali seguite.

Con decreto 29 marzo 2012, n. 108, il MIT ha adottato la direttiva ministeriale nella quale viene previsto che il Comitato Centrale per l'albo degli autotrasportatori destini le risorse disponibili per l'anno 2012 sul cap. 1330 dello Stato di previsione MIT - nella misura del 10% della somma iscritta in bilancio per i fondi previsti della L. 40/99 e ss.mm.ii. - per iniziative ed interventi in materia di sicurezza della circolazione e di controllo dei mezzi pesanti.

Nella premessa che la finalità di detta destinazione di risorse è di rendere strutturale l'attività di controllo svolta sul territorio, è stato previsto che il Comitato:

- aggiorni il protocollo d'intesa del 27/12/2010 con gli atti sottoscritti con il Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi prevedendo l'assegnazione alle D.G. territoriali del Dipartimento delle risorse finanziarie per lo sviluppo dell'attività di controllo dei mezzi pesanti;

⁵⁹ Il Comitato centrale è l'organo di direzione dell'Albo Nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi.

- fornisca supporto tecnico alla fase di controllo svolta dal Dipartimento e dal Servizio di Polizia Stradale;
- sviluppi ulteriori iniziative di formazione ed aggiornamento professionale degli operatori di Polizia e del Dipartimento finalizzate alla intensificazione e specializzazione dei controlli;
- provveda alla corresponsione degli oneri per la manutenzione dei Centri Mobili di Revisione e per il monitoraggio attraversamento valichi alpini delle merci pericolose;
- contribuisca al finanziamento sia degli organismi comunitari – il cui scopo è quello di innalzare la qualità dell'attività di controllo sull'autotrasporto-merci – sia degli studi in materia di sicurezza viabilità mezzi pesanti dell'arco alpino, fautori dei quali sono organismi internazionali;
- preveda l'erogazione di contributi per iniziative in materia di autotrasporto in base all'accordo Consulta Nazionale per la Sicurezza Stradale - il MIT;
- realizzi aree di sosta attrezzate;
- utilizzi le rimanenti risorse per iniziative pro-sicurezza della circolazione e protezione ambientale.

In ordine alle restanti risorse finanziarie, che sono quindi assolutamente preponderanti, sul cap. 1330 E.F. 2012, il decreto n. 108 citato ha previsto che il Comitato dovrà utilizzarle per:

- la copertura residuale dei pedaggi autostradali anno 2009;
- la riduzione dei pedaggi 2010 pagati dalle imprese dell'UE;
- la riduzione del contenzioso pregresso;
- la spesa per la procedura 2010.

Di seguito sono analizzati i risultati del controllo per le principali finalità perseguite, ma può fin da ora desumersi una destinazione prevalente al rimborso dei pedaggi e, soprattutto, la destinazione delle somme disponibili ad annualità precedenti il 2012.

5.2.2 Criteri di determinazione del contributo per i pedaggi

Ogni anno la spesa strutturale destinata al rimborso dei pedaggi (pari al 90% delle risorse) è di circa 70 milioni di euro, ai quali sono aggiunte ulteriori risorse (mediamente dai 70 ai 120 milioni di euro), per soddisfare le richieste delle imprese, allo scopo di avvicinarsi al tetto massimo di sconto del 13% consentito dalla Unione Europea.

Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 108 del 29 marzo 2012, relativamente alle somme stanziare per il 2012 dall'art. 33 della legge 183/2011, è stato previsto che:

1. nella determinazione del fatturato annuo bisogna applicare dei coefficienti (che riducono o aumentano il valore da prendere in considerazione), basati sulla classe ambientale

dell'autoveicolo: 0,5 (ossia dimezzare il fatturato) per i veicoli Euro 2; 1,5 (aumentare della metà) per i veicoli Euro 3; 2 (raddoppiare) per i veicoli euro 4 e superiori.

2. i pedaggi beneficiano di un ulteriore sconto se i viaggi sono stati effettuati nelle ore notturne. Tale beneficio spetta alle imprese, alle cooperative, ai consorzi e alle società consortili che hanno realizzato almeno il 10% del fatturato aziendale di pedaggi nelle ore notturne⁶⁰.

Il fatturato annuale a cui vanno commisurate le riduzioni compensate dei pedaggi è calcolato sulla base dell'importo lordo dei pedaggi relativi ai transiti autostradali effettuati con veicoli appartenenti alle classi indicate nelle delibere.

La riduzione compensata si applica secondo i seguenti criteri:

- determinazione del fatturato totale annuo realizzato da ciascun soggetto avente titolo alla riduzione, ottenuto moltiplicando il fatturato dei pedaggi pagati da un singolo veicolo per gli indici di sconto, variabili per le varie classi di veicoli, determinati con la direttiva del Ministro;
- applicazione agli scaglioni individuati annualmente nella Direttiva dei valori di fatturato globale annuo delle percentuali di riduzione compensata secondo i criteri definiti dall'organo politico.

Per le imprese di autotrasporto per conto di terzi associate a raggruppamenti iscritti alla Sezione Speciale dell'Albo ai sensi del DPR 155/90 e che risultino titolari del contratto di pagamento dei pedaggi a nome delle imprese socie, lo scaglione dei pedaggi pagati è quello relativo ai pedaggi pagati dall'intero raggruppamento.

Per le imprese di autotrasporto in conto proprio, sia che operino direttamente, sia che siano associate a raggruppamenti iscritti alla Sezione Speciale dell'Albo ai sensi del DPR 155/90, lo scaglione dei pedaggi pagati è quello relativo ai pedaggi pagati direttamente della singola impresa.

Si riporta di seguito la tabella recante il rapporto tra fatturato e percentuale di riduzione per il 2012:

FATTURATO GLOBALE ANNUO IN EURO	PERCENTUALE DI RIDUZIONE
da 200.000 a 400.000	4,33%
da 400.001 a 1.200.000	6,50%
da 1.200.001 a 2.500.000	8,67%
da 2.500.001 a 5.000.000	10,83%
Oltre 5.000.000	13%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su DM n. 108 del 29 marzo 2012

I criteri che presiedono alla definizione dei rapporti fra gli scaglioni di fatturato e le percentuali di sconto applicabili - ferma rimanendo l'imprescindibilità delle risorse effettivamente disponibili (ivi compresi eventuali coperture di fabbisogni relativi ad anni precedenti) - sono riconducibili, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, alla prioritaria necessità di favorire l'utilizzo di veicoli dotati di tecnologia antinquinamento più recente e di favorire il processo di ristrutturazione del settore

⁶⁰ Con ingresso in autostrada dopo le ore 22:00 ed entro le ore 02:00, ovvero uscita dopo le ore 02:00 e prima delle ore 06:00.

caratterizzato da estrema polverizzazione dell'offerta di trasporto. Per questo l'entità dello scaglione è commisurata all'entità di fatturato con previsione di percentuali maggiori con il crescere della classe ecologica del veicolo. Ciò consente di intervenire maggiormente in favore di veicoli di più recente generazione, inducendo anche alla sostituzione del parco veicolare per ottenere benefici maggiori con veicoli più recenti.

Al riguardo si osserva tuttavia come il riconoscimento dell'ammissione al beneficio anche ai veicoli di categoria euro intermedia risulta poco coerente con la finalità di protezione ambientale.

5.2.3 L'assenza di collegamento tra programmazione della spesa e risorse disponibili per l'esercizio finanziario

Nel decreto MIT 108/2012 viene evidenziato che *"anche in esito alle osservazioni a suo tempo formulate dagli organi di controllo"* si ravvisa *"l'opportunità che i fondi assegnati... siano destinati prioritariamente alle riduzioni dei pedaggi autostradali relativi agli anni 2009 e 2010"*.

Secondo il punto 2 del deliberato, *"il Comitato Centrale utilizzerà le rimanenti risorse finanziarie iscritte sul capitolo 1330 per il corrente anno per la residua copertura delle riduzione dei pedaggi autostradali relativi all'anno 2009 e per le riduzioni dei pedaggi 2010 pagati dalle imprese... nonché per le spese della procedura relativa al 2010. Il Comitato Centrale seguirà a tali fini le modalità e criteri di cui alle relative direttive ministeriali."*

Nel 2013 si dispone, quindi, di pagare il 2009 con i fondi 2012.

Al punto 3 si legge che *"la riduzione compensata dei pedaggi pagati nell'anno 2012... sarà provvisoriamente determinata nella misura del 90% dei fondi strutturalmente previsti dalla legge 40/99 così come stanziati dalla legge di bilancio 2012..."* e che *"Il Comitato Centrale provvederà alla rideterminazione definitiva della riduzione sulla base delle risorse finanziarie che saranno effettivamente disponibili, a tal fine, all'atto dell'assunzione dell'impegno di spesa"*.

Nel DM 108/2012 (*alias* Direttiva pedaggi 2012), si prevede, quindi, che i fondi destinati alle riduzioni dei pedaggi autostradali relativi all'anno 2012 vengano erogati a valere sulle risorse disponibili per anni futuri.

Il Dipartimento per i Trasporti ha riferito in merito che, a causa dei tempi tecnici necessari per acquisire i dati dei passaggi autostradali e provvedere all'erogazione di quanto dovuto per le riduzioni, l'impegno della spesa ed il pagamento avvengono in genere con lo slittamento di oltre un anno e che non è possibile procedere all'impegno di spesa nello stesso anno in cui vengono effettuati i viaggi autostradali per cui è riconosciuto il parziale rimborso del pedaggio. Infatti, in tale anno non si può conoscere l'importo esatto delle riduzioni maturate in quanto i relativi calcoli vengono effettuati ex post (in dipendenza dei passaggi totali nell'anno, della tipologia del veicolo e

del fatturato dell'impresa). Pertanto, i contributi per i pedaggi autostradali relativi agli anni 2009 e 2010 sono stati erogati con le risorse stanziata, *ex lege* 40/99, con la legge di bilancio 2012 e del relativo decreto di ripartizione in capitoli.

Il Dipartimento citato ha inoltre riferito che nel corso degli anni i ripetuti tagli di bilancio lineari non hanno consentito l'erogazione di quanto previsto, con la conseguenza di ritardare ulteriormente (due anni) le erogazioni a favore della riduzione compensata dei pedaggi. Nell'anno 2012, pertanto, si è provveduto ad erogare la differenza dovuta per il 2009, tenuto conto di quanto già erogato, ed al pagamento per la riduzione compensata dei pedaggi 2010.

La Direttiva del Ministro per l'anno 2013 ha previsto di procedere alla copertura dei residui pedaggi effettuati nell'anno 2010 ed alla copertura dei pedaggi relativi all'anno 2011, rinviando alla Direttiva del 2014 la riduzione compensata dei pedaggi effettuati nel corso del 2012.

Emerge quindi che in considerazione dei cronici ritardi nella liquidazione, i provvedimenti attuativi hanno ormai recepito strutturalmente la prassi di finanziare gli incentivi dell'anno con risorse disponibili in esercizi futuri, e di destinare le risorse previste per l'anno in corso a rimborsi di esercizi finanziari passati.

La Direttiva al Comitato centrale con cui il Ministro dispone gli indirizzi per la destinazione delle risorse viene strutturata di anno in anno in modo tale da prevedere una determinazione in via provvisoria delle risorse, attraverso la destinazione di una rilevante quota parte dei fondi previsti strutturalmente dalla legge 40/1999 e smi, disponendo che ogni anno il Comitato provveda alla rideterminazione definitiva della riduzione sulla base delle risorse finanziarie che saranno effettivamente disponibili all'atto dell'assunzione dell'impegno di spesa.

Se da un verso attraverso la provvisorietà della determinazione non viene violato il limite di spesa, dall'altro è evidente come la modalità procedurale adottata determini incertezza sulla quantificazione delle risorse disponibili per la finalità perseguita, e indebolisce l'effetto che dovrebbe avere l'incentivo.

5.2.4 Strumenti a tutela della copertura finanziaria

Nel caso l'ammontare complessivo delle riduzioni applicabili (risultante dai rendiconti trasmessi dalle società concessionarie al Comitato Centrale per l'Albo degli autotrasportatori) risultasse superiore alle disponibilità, lo stesso Comitato provvederebbe al calcolo del Coefficiente determinato dal rapporto tra lo stanziamento disponibile e la somma complessiva delle riduzioni richieste dagli aventi diritto, riparametrando le percentuali di riduzione e abbassando i limiti ottenibili, in modo che la riduzione massima effettivamente applicata risulti inferiore.

A titolo di mero esempio, con delibera n. 4/2013, in data 28.5.2013 il Comitato centrale dell'Albo ha aggiornato e rideterminato le percentuali di riduzione di cui alla precedente delibera n. 13/2012, relativa ai pedaggi dell'anno 2010, fissando per lo scaglione più elevato una riduzione del 10,4630%, mentre, con delibera 19/2013, in data 19.9.2013, il Presidente del Comitato ha aggiornato e rideterminato le percentuali di riduzione di cui alla precedente delibera n. 9/2012, relativa ai pedaggi dell'anno 2011, fissando per lo scaglione più elevato la percentuale di riduzione dell'8,4072.

Ne consegue che le percentuali massime, fissate annualmente sia in via presunta, sia rideterminate, sono coerenti con il disposto della vigente direttiva comunitaria 1999/62.

5.2.5 Verifica dei flussi informativi all'Unione Europea

Al fine di fornire opportune informazioni alla Commissione Europea sull'applicazione successiva della misura, anche a seguito di richiesta generale formulata agli Stati membri nel corso della riunione del 1.12.2008 del Comitato di cui all'art. 9 quater, della direttiva 1999/62, l'Amministrazione ha proceduto ad inviare periodicamente alla medesima Commissione copia delle delibere annuali⁶¹.

In sede istruttoria è stata pertanto verificata la correttezza della procedura tesa a garantire il rispetto dei vincoli comunitari, riscontrando da un verso il rispetto delle soglie e dall'altro la regolarità del flusso informativo.

5.2.6 Criticità segnalate dagli stakeholder: il sistema dei consorzi

La progressività del contributo per pedaggi rispetto al fatturato dovrebbe favorire tendenzialmente le imprese di maggiori dimensioni. Tuttavia, per ottenere il massimo dello sconto, si sono formati consorzi di acquisto collettivo (circa 35) che si interfacciano fra le società concessionarie di autostrade e le imprese di autotrasporto, trattenendo una commissione. L'impresa, per usufruire di tali sconti, considerando che lo scaglione minimo dei consumi annuali è piuttosto elevato, è fortemente incentivata ad iscriversi ad un consorzio.

⁶¹ Risultano le seguenti comunicazioni:

- nota n. 19431, del 25.2.2009, con inoltro di copia della deliberazione del Comitato centrale dell'Albo, 7.5.2008, n. 09/08, concernente la riduzione compensata dei pedaggi per i transiti dell'anno 2007;
- nota n. 55097, del 24.6.2010, con inoltro di copia delle deliberazioni del Comitato centrale dell'Albo, 28.5.2009, n. 15/09, e 11/10, del 27.5.2010, concernenti, rispettivamente, la riduzione compensata dei pedaggi per i transiti dell'anno 2008 e 2009;
- nota n. 16052, del 25.7.2011, con inoltro di copia della deliberazione del Comitato centrale dell'Albo, 16.6.2011, n. 11, concernente la riduzione compensata dei pedaggi per i transiti dell'anno 2010;
- nota n. 17529, del 20.6.2012, con inoltro di copia della deliberazione del Comitato centrale dell'Albo, 7.5.2008, n. 10/2012, concernente la riduzione compensata dei pedaggi per i transiti dell'anno 2011.

Ad avviso dell'Amministrazione la previsione della costituzione dei consorzi ai fini dell'ammissione del rimborso dei pedaggi è direttamente connessa con la finalità di favorire l'aggregazione fra le imprese.

Non sussiste, inoltre, ad avviso del MIT, distorsione del mercato, in quanto, fra l'altro, l'uso della forma consortile è suscettibile di determinare economie di costo e una maggiore razionalizzazione dell'attività amministrativa delle singole imprese consorziate, che si possono così dedicare maggiormente al "*core business*". Tra l'altro i raggruppamenti, specialmente delle imprese artigiane monoveicolari, secondo l'amministrazione consentono l'acquisizione delle necessarie unità di bordo di rilevazione elettronica dei transiti e la garanzia del pagamento dei pedaggi, che la singola impresa non potrebbe autonomamente assicurare.

La commissione di tali Società Consortili, diffusamente applicata, si aggira al 2,5%, ma a tale commissione si aggiungono poi altri costi amministrativi e altre procedure applicate in modo diverso da ciascun consorzio.

Il sistema così strutturato consente di fornire garanzie alla società Autostrade per l'Italia in quanto ottiene dai Consorzi le fidejussioni, ed evita di gestire amministrativamente oltre 60 mila posizioni di imprese aderenti ai consorzi le quali, a loro volta, forniscono fidejussione ai consorzi.

Dagli stakeholder è stato segnalato il rischio che quando le imprese chiudono o falliscono l'erogazione delle risorse rimanga in cassa alla società consortile

L'eventuale rischio di trattenuta delle somme rimborsate al consorzio nel caso di estinzione del soggetto avente diritto, appare, ad avviso dell'Amministrazione, trascurabile, posto che la procedura fallimentare si articola secondo diverse fasi, peraltro rese pubbliche nel registro delle imprese, di tal che un eventuale estinzione per fallimento sarebbe difficilmente ignorabile da parte del Consorzio, nonché da parte dello stesso Comitato Centrale.

Dall'analisi delle risultanze istruttorie emerge, pertanto, che il sistema dei consorzi è incentrato sull'istituto dell'acquisto collettivo, che uno dei massimi benefici che consegue il ricorso all'aggregazione è proprio lo sconto sui pedaggi offerto dallo Stato, che tale modalità comporta un onere, non ben accettato dalla categoria, che diminuisce di fatto le risorse nette disponibili.

5.2.7 Criticità segnalate dagli stakeholder: problematica del ritardo nell'erogazione

La procedura caratterizzata dal pagamento ex post ha causato notevoli e costanti rimostranze delle associazioni di categoria, che hanno trovato esito anche in interrogazioni parlamentari⁶², in quanto determina notevoli rallentamenti nei pagamenti. Come già ricordato, si consideri, ad esempio, che

⁶² Interrogazione a risposta scritta: 4/14838 - presentata il 09/02/2012 nella seduta numero 584.

solo con delibera del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori n. 4 del 28 maggio 2013 è stato disposto il pagamento del saldo relativo all'anno 2010.

Le associazioni di categoria hanno quindi espresso l'auspicio che vengano adottate adeguate iniziative volte a velocizzare le operazioni di rimborso dei pedaggi, rendendole direttamente fruibili da parte dei soggetti beneficiari, segnalando che taluni Stati membri adottano sistemi simili in materia di riduzione del pedaggio autostradale. Una delle richieste che avanzano le associazioni di categoria è quella di ottenere la riduzione del pedaggio direttamente al casello. In questo modo l'impresa, soprattutto quella piccola con pochi mezzi, non dovrebbe necessariamente passare dal filtro del consorzio che comporta sulla quota di sconto un autonomo costo di gestione (dall'1 al 6%).

La possibilità di beneficiare della riduzione direttamente al casello autostradale costituisce una soluzione diversa rispetto a quella attuale, e ad avviso del MIT non risulta convincente.

Infatti, l'attuale sistema prevede l'esazione del pedaggio esclusivamente elettronica in linea con i più recenti orientamenti comunitari.

Inoltre, osserva il MIT, uno sconto al casello non sarebbe realizzabile, allo stato attuale, in relazione alla categoria euro del veicolo, in quanto il sistema dei pedaggi autostradali funziona in ragione degli assi dei veicoli e non della motorizzazione degli stessi.

Infine, ad avviso dell'Amministrazione la realizzazione dello sconto al casello postula l'accantonamento di cospicui fondi per garantire il rimborso in tempo reale; i fondi strutturalmente previsti negli ultimi anni sono stati incrementati con previsioni annuali e, pertanto, solo a posteriori si è potuta determinare l'effettiva riduzione. In caso contrario si rischierebbe di porre oneri a carico di diversi soggetti istituzionali (concessionarie autostradali, ministero dell'economia, ecc.), a meno di non prevedere riduzioni del tutto irrisorie dei pedaggi.

Dall'esame istruttorio è emersa la conferma del rilevantisimo ritardo nell'erogazione degli incentivi, in relazione al quale è opportuno ipotizzare semplificazioni procedurali.

5.2.8 Osservazioni sul sistema dei pedaggi

In esito all'attività istruttoria si può addivenire alle seguenti osservazioni. In primo luogo, per gli anni fino al 2012, si deve rilevare la scarsa utilità per la finalità della protezione ambientale e per la sicurezza di incentivare mezzi non molto ecologici e non sempre dotati delle più moderne misure di sicurezza come quelli euro 2.

Si è comunque accertato che, opportunamente, nella Direttiva ministeriale per l'anno 2013 è stata esclusa la riduzione per i veicoli di classe Euro 2, e prevista una premialità per i veicoli Euro 4 e superiori.

Pur ritenendo che la misura degli sconti sui pedaggi autostradali sia utile per il contenimento delle spese di produzione dei servizi di autotrasporto, in merito alla premialità progressiva rispetto al fatturato in sede istruttoria si è potuto osservare, dall'analisi a campione degli statuti consortili, come la natura degli accordi sia incentrata sull'istituto dell'acquisto collettivo, con evidenti vantaggi per il beneficio in esame, più che sulla costruzione di veri e propri strumenti di formazione di realtà economiche di maggiori dimensioni, circostanza che pone dubbi sull'idoneità a superare i problemi di frammentazione del settore.

E' inoltre evidente che le procedure di erogazione delle risorse economiche risultano oggettivamente lente rispetto alle esigenze delle imprese. Il meccanismo procedimentale ha determinato l'effetto che, allo stato, i contributi per gli anni 2012 e 2013 non sono stati ancora erogati, mentre per il 2009 si è accertato un ritardo di oltre 3 anni.

Sotto tale profilo appare possibile l'attuazione di procedure diverse, tenuto conto che il sistema telepass garantirebbe già la rendicontazione analitica dei viaggi e il riepilogo annuale consentirebbe di individuare la classe di fatturato. In tal modo il contributo potrebbe essere erogato in tempi più contenuti, anche se con uno sconto minore perché fuori dalla leva consortile.

La procedura prevista determina strutturali ritardi anche in considerazione del fatto che le risorse vengono individuate al momento della programmazione tra quelle disponibili in futuro. Al riguardo si deve evidenziare come il procedimento di spesa non potrà mai avere esiti diversi dal notevole ritardo nell'erogazione, in quanto le risorse non vengono individuate al momento della programmazione tra quelle disponibili per l'anno in corso, e addirittura potrebbe determinare la necessità, in caso di riduzione o eliminazione degli stanziamenti, di non dare corso ad incentivi programmati, sui quali la categoria fa già affidamento. Operando in tal modo si ingenera un'aspettativa sui beneficiari che, in un momento di crisi finanziaria e di continui tagli alle risorse pubbliche, potrebbe essere in futuro delusa, oltre a non determinare un reale effetto incentivante sugli investimenti futuri del settore.

Nei limiti in cui la promessa di attribuzione degli incentivi ai beneficiari dovesse poi assumere carattere vincolante, infine, si potrebbe addirittura porre un dubbio sulla copertura di tali spese correnti. E' pertanto necessario ricondurre le previsioni di spesa alle risorse effettivamente disponibili per l'esercizio in corso, accelerando le procedure di spesa, come del resto rivendica la categoria.

5.2.9 Fondi gestiti direttamente dal Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori e destinati alla formazione

Le iniziative di formazione cui il Protocollo d'intesa sottoscritto in data 10 dicembre 2010 tra il Comitato Centrale ed il Dipartimento per i trasporti Terrestri fa riferimento, finanziate dallo stesso Comitato, vanno tenute distinte rispetto alle misure gestite e finanziate direttamente dalla Direzione Generale per il trasporto stradale e l'intermodalità a valere sui capitoli di propria competenza (cap. 7330). Sul piano sostanziale le iniziative formative del primo tipo sono finalizzate a finanziare programmi di crescita professionale degli addetti ai controlli su strada (forze di polizia e personale in servizio presso il Dipartimento dei trasporti terrestri), quelle del secondo tipo azioni e piani formativi aziendali, interaziendali, territoriali o strutturati per filiere, dedicate all'accrescimento della professionalità, generica e specifica, degli operatori della filiera dell'autotrasporto di merci. Ulteriori iniziative di formazione sono, infine, svolte dal Comitato Centrale a valere sui fondi stanziati sul capitolo 1294⁶³.

Dall'istruttoria è emerso che con riferimento all'annualità 2012 agli impegni di spesa assunti non hanno fatto seguito i relativi atti di pagamento⁶⁴ in quanto l'Ufficio Centrale del Bilancio presso il MIT –come dallo stesso riferito- ha evidenziato una metodologia non conforme alle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 163/2006 in materia di scelta degli enti formatori, osservazioni ai sensi dell'art. 7 del D. Lgs. n. 123/11 in data 24 gennaio 2013, e non ha poi ritenuto sufficiente a superare le criticità e le inadempienze rilevate la risposta del Comitato Centrale del 6 febbraio.

Per quanto concerne l'anno 2013 non sono state sostenute spese inerenti iniziative formative rivolte alle forze dell'ordine, sebbene previste nell'atto aggiuntivo al protocollo d'intesa del 2013. Gli impegni di spesa assunti nel 2013 pari ad € 77.006,00, afferiscono, infatti, al rimborso per spese di trasferta dei docenti per i corsi svolti negli anni precedenti.

Relativamente alle iniziative di formazione gestite direttamente dal Comitato, dai controlli effettuati resta il rilevante vulnus procedurale sotto il profilo della selettività degli enti di formazione, che ha determinato il ritiro dei provvedimenti di impegno.

⁶³ Per l'anno 2012, con atto aggiuntivo del 30 luglio 2012 al protocollo d'intesa del 2010, gli uffici convengono nel definire in € 220.000,00 l'ammontare dell'importo necessario allo svolgimento dei corsi di formazione professionale degli addetti ai controlli su strada e in € 55.000,00 per la realizzazione di un corso di formazione professionale per i "formatori del programma di formazione per gli addetti ai controlli". Il Comitato Centrale ha successivamente avviato la procedura di scelta degli enti formatori attraverso la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale in data 30/11/2012 dell'avviso di gara. Al riguardo, sono stati autorizzati sul capitolo 1330, per l'anno 2012, impegni di spesa sul p.g. 03 per un importo pari ad € 205.600,42, per la realizzazione dei corsi rivolti alle Forze dell'ordine e sul p.g. 01 € 53.617,88 per il corso di formazione dei formatori.

⁶⁴ Infatti, la mancata attivazione dei corsi ad iniziativa del Comitato Centrale a seguito dei rilievi dell'UCB presso il Ministero per i corsi finanziati a valere sul capitolo 1294, hanno indotto a sospendere cautelativamente anche i corsi in esame, in attesa delle risoluzioni delle criticità evidenziate dall'organo di controllo.

5.2.10 Fondi destinati dal Comitato ad altre finalità nei limiti delle risorse pari al 10% della somma iscritta in bilancio per i fondi previsti dalla legge 40/99

Con le risorse pari al 10% dei fondi ex legge 40/1999 per il 2012 sono state perseguite le seguenti ulteriori finalità:

1. copertura delle spese necessarie per l'effettuazione dei controlli sui veicoli pesanti con fondi assegnati alle Direzioni Generali Territoriali;
2. l'implementazione e la specializzazione dei controlli nell'area del nord-est con fondi assegnati alla Direzione Generale Territoriale del Nord-Est. Tale destinazione deriva dalla circostanza che l'area territoriale coincidente con le zone prossime al confine con la Slovenia è soggetta più di altre al fenomeno dell'abusivismo.
3. realizzazione di aree di sosta dedicate ai mezzi pesanti da realizzare sul territorio italiano⁶⁵. Al riguardo si osserva che con nota n. 1791 del 31/01/2013 dell'Ufficio Centrale di Bilancio, rimasta senza risposta secondo quanto dallo stesso ufficio riferito, nel comunicare di avere provveduto alla registrazione del provvedimento di impegno, ha chiesto chiarimenti all'Amministrazione circa le motivazioni per le quali non è stato possibile attivare le procedure di affidamento e formalizzazione contrattuale con i beneficiari dei contributi in tempo utile. L'U.C.B. si è pertanto riservato di vigilare sul corretto adempimento delle procedure di affidamento e di regolarità amministrativa. Non sono stati, tuttora, disposti pagamenti sulla relativa partita di spesa.
4. Acquisto di apparecchi di controllo da destinare agli UMC comprensivi di corsi di addestramento del personale addetto. Ulteriori risorse finanziarie pari ad € 200.000 sono state destinate a completare, in esecuzione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria (che prevede che gli Stati membri provvedano ad istituire un sistema di controlli sull'applicazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti), le assegnazioni alle Direzioni generali territoriali delle strumentazioni per i controlli sui tachigrafi e sul rispetto dei tempi di guida e di riposo cui i primi sono preordinati. Tali postazioni, complete di *hardware* e di *software "polke controller"*, sono utilizzate nei servizi congiunti svolti dal personale del Ministero (soprattutto del personale in servizio in quegli stessi uffici periferici cui sono assegnate dette apparecchiature) e dal personale della Polizia stradale.

⁶⁵ In sede istruttoria è stato verificato l'iter procedurale: le commissioni sottopongono all'approvazione del plenum del Comitato centrale la graduatoria finale di merito fra tutti i progetti presentati dai richiedenti l'ammissione all'erogazione del contributo e l'ammontare del contributo da erogare fino ad esaurimento dei fondi destinati a tale esigenza. Il contributo che il Comitato centrale si è dichiarato disposto a finanziare è stato definito in misura non inferiore al 20% e non superiore al 45% dell'ammontare dell'investimento dichiarato, fino ad un massimo di un milione di euro per ciascuno progetto. Nelle convenzioni vengono disciplinate anche le modalità di erogazione del contributo, da liquidarsi in 4 rate, in concomitanza con la realizzazione di altrettanti stralci funzionali e previo parere favorevole espresso da apposite commissioni di verifica e controllo nominate dal Comitato stesso.

5.Implementazione della piattaforma telematica ai fini del controllo delle merci pericolose.

6.Contributo di € 150.000 da erogare a favore della Consulta Nazionale per la sicurezza stradale per studi sulla sicurezza stradale in seno al CNEL⁶⁶. Al riguardo la Consulta Nazionale per la sicurezza stradale ha inoltre fatto presente che non appena accertata la reale disponibilità di tale finanziamento il Funzionario Delegato⁶⁷, su indicazione del Comitato di Coordinamento della Consulta, ha provveduto ad indire una gara per individuare la società cui affidare il servizio di supporto al programma di attività della Consulta, stilato nel corso delle precedenti riunioni del Comitato di Coordinamento della Consulta.

La gara si è conclusa con una determinazione di aggiudicazione provvisoria firmata il 23 dicembre 2013; detta aggiudicazione è stata ritenuta equivalente rispetto all'impegno di spesa per la trasposizione delle somme all'esercizio successivo, previa compilazione del modello 62CG.

Relativamente alle misure diverse dal rimborso dei pedaggi si può quindi evidenziare un ritardo nella realizzazione delle aree di sosta e per gli studi sulla sicurezza della Consulta Nazionale per la Sicurezza Stradale presso il CNEL, oltre, evidentemente, ad una destinazione percentualmente poco significativa alle finalità diverse dal rimborso dei pedaggi per il conseguimento della tutela ambientale e la sicurezza della circolazione.

⁶⁶ La Consulta è prevista nei Principi generali del Piano Nazionale per la sicurezza stradale, adottato con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 29 marzo 2000. È stata istituita in base all'Accordo di Collaborazione CNEL - Ministero delle Infrastrutture il 22 gennaio 2001 ed è composta da consiglieri del CNEL; da rappresentanti delle Forze sociali presenti nel CNEL; da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali e locali; dai soggetti economici e sociali competenti nelle materie connesse alla sicurezza stradale. In data 31 ottobre 2011 è stato stipulato un nuovo accordo decennale inter-istituzionale, fra il MIT e il CNEL ai fini del rinnovo della Consulta Nazionale per la Sicurezza Stradale cui ha fatto seguito la Convenzione attuativa redatta ai sensi dell'art. 15 della l. 241/90 fra il MIT e il Presidente del CNEL. finalizzata in particolare:

- a scopi di miglioramento della sicurezza stradale nell'autotrasporto,
- ai controlli su strada e a bordo, agli incidenti stradali per lavoro,
- a tematiche quali aree urbane, utenti deboli, *governance* della mobilità e delle persone e delle merci,
- all'appianamento delle differenze territoriali e infrastrutturali in materia di sicurezza stradale,
- ed infine all'analisi degli oneri sociali derivanti dai sinistri stradali e dei costi finanziari relativi ai programmi di sicurezza stradale.

La citata Convenzione prevede l'erogazione di un contributo finanziario a favore della CNSS per lo svolgimento ed il raggiungimento delle suddette finalità pari ad € 150.000 a favore del Funzionario delegato della Consulta.

Con decreto il Comitato ha provveduto ad impegnare detta somma cui però non ha fatto seguito il pagamento per difficoltà legate al cambiamento delle procedure di pagamento così come richiesto dal CNEL.

⁶⁷ In sede istruttoria è emerso che la forma di pagamento mediante ordine di accreditamento al Funzionario delegato, in luogo del tradizionale ordine di pagare, per il tempo occorso per il perfezionamento degli adempimenti ha determinato la perenzione amministrativa delle risorse già impegnate, con conseguente necessità di dover provvedere alla richiesta di reiscrizione in bilancio. Il CNEL ha riferito che il finanziamento è stato effettivamente reso disponibile con un'apertura di credito, gestibile attraverso una postazione SICOGE del Funzionario Delegato nominato congiuntamente dal CNEL e dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per tale gestione in data 12 settembre 2013, al termine di un periodo di riunioni di tipo tecnico volte a individuare le migliori modalità di gestione di tale finanziamento, e che tale somma non è stata ancora utilizzata.

5.3 Gestione delle risorse destinate al rimborso a privati di costi per la formazione professionale

5.3.1 Verifiche svolte

Sotto il profilo gestionale sono stati analizzati i principali aspetti ritenuti meritevoli di particolare attenzione, ed in particolare:

- i tempi di attuazione della misura;
- la delega delle istruttorie ad un soggetto terzo, la R.A.M. Spa, partecipata statale in house;
- i relativi compensi;
- l'avanzamento dei pagamenti agli interessati;
- la procedura istruttoria, di controllo e di rendicontazione seguita;
- il rispetto delle condizioni previste dal diritto comunitario (in particolare artt. 38 e 39 del regolamento di esenzione);
- la disciplina delle garanzie fideiussorie;
- i profili di garanzia della concorrenzialità e della trasparenza.

5.3.2 Verifiche sui tempi di attuazione della misura

E' già stato evidenziato che l'Amministrazione ha disciplinato con un unico decreto le modalità di erogazione delle risorse destinate alla formazione professionale per l'anno 2011 e per l'anno 2012, circostanza che denota un primo fattore di squilibrio temporale nell'attuazione della misura per il 2011.

Inoltre, in data 28 febbraio 2013 sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale le modifiche al D.M. 3 maggio 2012, n. 138, recante le modalità operative per l'erogazione dei contributi a favore delle iniziative per la formazione professionale, ai sensi del D.P.R. 29 maggio 2009, n. 83. Con tale decreto il termine, fissato al 31 marzo 2013 dall'art. 3, comma 4 del citato D.M., per il completamento del progetto formativo oggetto del contributo, nonché per la trasmissione della rendicontazione dei costi sostenuti, è stato prorogato al 10 maggio 2013 (D.M. 8 febbraio 2013, n. 45).

Tali elementi evidenziano le difficoltà riscontrate nel completamento della procedura di erogazione dell'incentivo nei tempi previsti.

5.3.3 Verifiche sulla gestione mediante società in house

Ulteriore profilo che è stato approfondito in sede istruttoria è la gestione mediante società in house. L'art. 3 del D.M. 3 maggio 2012 n. 138, prevede che l'espletamento dell'attività istruttoria da parte del Ministero venga affidata ad una società "in house", così come previsto dall'art. 19, c. 5, D.L. 78/2009⁶⁸, convertito in legge 102/2009, denominata R.A.M. S.p.A. (Rete Autostrade Mediterranee), società a capitale pubblico che svolge la propria attività pressoché esclusivamente nei confronti dell'Amministrazione dello Stato sulla base ed in virtù di convenzioni con il Ministero stesso.

Gli esiti istruttori in relazione all'accertamento dei requisiti richiesti e, di conseguenza, all'ammissione delle imprese al beneficio (rappresentato dall'erogazione del finanziamento nei limiti delle risorse finanziarie a disposizione) vengono poi comunicate ad una apposita Commissione di valutazione, composta da rappresentanti del MIT, istituita ai sensi dell'art. 5, comma 2, del DPR 83/2009.

Due aspetti meritano in particolare un approfondimento.

Il primo è che l'art. 5, comma 2, del DPR 83/2009 (29 maggio 2009, GU 9 luglio 2009), dispone che "è istituita una Commissione, che provvede, con le risorse umane e strumentali già in dotazione allo stesso Ministero, a valutare le istanze presentate per accedere ai benefici di cui al presente regolamento."

Il secondo profilo è il rispetto dell'art. 6, comma 1, DPR citato, il quale prevede che "il presente regolamento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato".

Il MIT, con nota 3657 del 10/02/2014, ha evidenziato che tale attività non si sostituisce a quella della commissione di valutazione di cui all'art. 5, comma 2 del D.P.R. 29 maggio 2009, n. 83, cui viene riconosciuta una duplice ed insostituibile funzione:

- ammissione al beneficio, ovvero rigetto della domanda;
- traduzione di detto giudizio in provvedimenti amministrativi.

Ha inoltre evidenziato che l'articolo 3, commi 1 e 2 del DM del 6 novembre 2009 (il primo decreto di attuazione del D.P.R. 83/2009), dispone che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, affidi ad apposita società "in house" l'espletamento dell'attività istruttoria, individuando in R.A.M. Spa il soggetto affidatario di tale compito, previa sottoscrizione di apposita convenzione con il Ministero stesso.

L'art. 19, co. 5, del d.l. 78/2009 (in vigore dal 1 luglio 2009) dispone che "Le amministrazioni dello Stato, cui sono attribuiti per legge fondi o interventi pubblici, possono affidarne direttamente la gestione, nel rispetto dei principi comunitari e nazionali conferenti, a società a capitale interamente pubblico su cui le predette amministrazioni esercitano un controllo analogo a quello esercitato su propri servizi e che svolgono la propria attività quasi esclusivamente nei confronti dell'amministrazione dello Stato. Gli oneri di gestione e le spese di funzionamento degli interventi relativi ai fondi sono a carico delle risorse finanziarie dei fondi stessi."

Tale previsione – ha sottolineato l'Amministrazione - si è ripetuta nei decreti ministeriali che si sono succeduti dal 2009, registrati dagli Organi di controllo, concernenti l'erogazione di contributi a favore della formazione per gli anni 2009, 2010, 2011-2012. Non sussisterebbe, pertanto, ad avviso del MIT, alcuna sovrapposizione fra i compiti di R.A.M. Spa e quelli della commissione ministeriale.

Sul piano dei compiti attribuiti, la R.A.M. Spa, infatti, ha il solo compito di curare l'attività istruttoria e di comunicarne gli esiti all'apposita Commissione di valutazione, istituita ai sensi dell'articolo 5, comma 2, del D.P.R. 29 maggio 2009, n. 83, svolgendo così una funzione assimilabile alle società di servizi a diretto supporto dell'Amministrazione. Tale è il caso dell'esame delle domande e della congruità della documentazione allegata, o della predisposizione, (in collaborazione con il Ministero) della modulistica da utilizzare a fini istruttori nei rapporti con i richiedenti il beneficio.

Per quanto concerne il secondo aspetto, il MIT ha evidenziato che l'affidamento di detto incarico a tale organismo non comporterebbe maggiori oneri a carico del bilancio pubblico.

La copertura finanziaria delle attività svolte è garantita a valere sui fondi disponibili e stanziati per gli incentivi a favore degli interventi di formazione sul capitolo 7420. Il pagamento delle spettanze di R.A.M. Spa avviene alla conclusione delle attività connesse al Progetto previsto della Convenzione sottoscritta, previa presentazione di una analitica rendicontazione delle attività realizzate, redatta secondo quanto previsto nell'Allegato tecnico e sino all'importo massimo indicato e alla sua approvazione da parte della Direzione Generale per il trasporto stradale e l'intermodalità, acquisito il parere della sopra citata Commissione.

Sul piano finanziario per quanto concerne la misura per l'anno 2012, l'importo massimo da corrispondere a R.A.M. Spa per le attività svolte ai sensi della Convenzione prot.n. 16997 del 19 luglio 2012, approvata con decreto dirigenziale prot. n. 70 del 19 luglio 2012, registrato dall'Ufficio centrale del bilancio il 30 luglio 2012, è determinato in euro 461.053,94 pari al 2% dell'importo destinato alla misura (euro € 23.052.697).

Al riguardo - prescindendo da ogni giudizio circa l'operato della società, che si è comunque dimostrata efficiente - si evidenzia che una stretta interpretazione dell'art. 5, comma 2, del DPR 83/2009, potrebbe indurre a ritenere che per valutazione vada intesa tutta la procedura di valutazione e non solo la fase decisoria conclusiva, mentre una più restrittiva interpretazione dell'art. 6, comma 1, DPR 83/2009 farebbe rientrare tra i nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato da evitare anche i costi indiretti per le attività connesse alle istruttorie che, di fatto, comportano una riduzione del 2% dell'importo netto stanziato dallo Stato per la formazione, a discapito delle imprese destinatarie.

In sede di controllo è stato accertato che la Commissione di valutazione nominata con decreti dirigenziali prot. n. 135 del 17 giugno 2011, successivamente modificata con decreto prot. 1 del 7 gennaio 2013, e prot. 5 del 23 gennaio 2013, e composta interamente da personale in servizio presso la Direzione generale (un dirigente nella funzione di presidente e due funzionari come

componenti), non fosse stato corrisposto alcun emolumento trattandosi di attività interamente ricompresa nelle funzioni di servizio.

5.3.4 Verifiche sullo stato dei pagamenti

Dai controlli è emerso che l'entità complessiva dei contributi per le imprese ammesse al beneficio è pari alle risorse finanziarie disponibili (€ 22.591.643,06) al netto delle spettanze R.A.M. Spa (€ 461.053,94). L'erogazione è prevista sulla base del rapporto tra le risorse finanziarie disponibili ed il contributo potenzialmente erogabile, tenuto conto dello stato delle istruttorie, non ancora completate per la necessità di acquisire chiarimenti ed integrazioni delle rendicontazioni presentate da molte imprese.

Tale rapporto è stato calcolato al 69%, e deriva dall'importo di 22,5 milioni circa, sopra indicato, e il contributo potenzialmente erogabile in base agli importi di cui alle 309 pratiche di rendicontazione approvate e dichiarate finanziabili, per un importo di € 20.702.870, nonché il contributo erogabile alle restanti 153 pratiche la cui istruttoria era da completare, per un'ulteriore importo di € 12.023.657.

Alla fine del 2013, pertanto, è stata disposta soltanto una parte dei pagamenti, pari al 69% dell'importo rendicontato, evidenziando una lenta gestione della misura di aiuto.

5.3.5 Verifiche sull'attività istruttoria, di controllo e di rendicontazione

E' stato effettuato in sede istruttoria un accesso diretto presso R.A.M. Spa, per verificare le modalità procedurali adottate, con i riscontri positivi riportati in nota⁶⁹.

⁶⁹ In sede istruttoria, mediante accertamento diretto programmato ai sensi dell'art. 3, comma 8, legge 20/1994, si è proceduto a verificare che l'amministrazione a livello programmatico, e la R.A.M. Spa a livello istruttorio, nell'ambito delle rispettive competenze:

- avessero previsto di ammettere al contributo solo i progetti dedicati all'accrescimento della professionalità, generica e specifica, degli operatori della filiera dell'autotrasporto di merci;
- che gli interventi promossi mirassero all'acquisizione di conoscenze approfondite su ampie tematiche di interesse di tutte le tipologie di imprese, quali gestione aziendale, sicurezza stradale, sicurezza del lavoro, tutela ambientale, disciplina normativa del settore e lingue straniere;
- che fossero esclusi i corsi finalizzati a superare gli esami di abilitazione all'esercizio di autotrasportatore che, in quanto obbligatori per le norme comunitarie e nazionali, non necessitano evidentemente di alcuna incentivazione⁶⁹.

È stato rilevato in sede di accesso che la fruibilità del suddetto contributo fosse soggetta alla verifica di alcuni requisiti quali:

- la presentazione della documentazione probatoria dei costi sostenuti (fatture ecc.);
- che a fronte di fatture non regolarmente quietanzate, fosse fatto obbligo della presentazione di garanzia fidejussoria a favore dello Stato a copertura delle spese preventivate a sostentamento dell'iniziativa formativa effettuata.

Si è inoltre proceduto a verificare che l'intera procedura, sia per quanto attiene ai soggetti beneficiari, sia relativamente alla concreta esecuzione dell'attività formativa, fosse assoggettata alle dettagliate procedure indicate nei predetti decreti e appositamente vigilata, sia attraverso la previsione di soggetti attuatori individuati in enti di formazione certificati e di comprovata esperienza, sia attraverso una specifica attività di controllo sui corsi stessi, esercitata dalla competente Autorità.

In particolare è stato riscontrato:

- che i beneficiari erano sempre le imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi iscritte all'Albo degli autotrasportatori;

Sinteticamente la procedura è di seguito delineata. Presso la R.A.M. Spa è stato costituito un "Gruppo di lavoro dedicato" impiegato in attività di assistenza al Ministero ed ai beneficiari, di istruttoria delle istanze e di ispezione "in loco", in ordine all'effettivo svolgimento dei corsi di formazione.

Detta unità lavorativa ha operato in sinergia e raccordo con la Divisione Ministeriale competente e con la preposta Commissione.

Al fine di supportare le suddette attività lavorative, la R.A.M. Spa ha attivato taluni servizi di Help desk.

Il Progetto incentivi per la formazione professionale consta di una fase iniziale nella quale vengono vagliate le istanze presentate ai fini di una loro ammissibilità al contributo, attenendosi per i criteri alla "procedura operativa per il controllo di ammissibilità dei progetti presentati".

Essa include la verifica dell'esistenza dei requisiti richiesti dal DPR n. 83/2009, in ordine alle modalità di ripartizione ed erogazione del fondo in relazione agli incentivi per la formazione

-
- il ruolo centrale degli enti di formazione (cui le imprese possono delegare la presentazione della domanda), ai quali compete l'organizzazione e lo svolgimento del percorso formativo. Detti enti costituiscono un diretta filiazione delle principali associazioni di categoria rappresentate in seno al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, giusta quanto previsto dall'art. 3, comma 2 del DPR 83/2009.

È stata riscontrata un'adeguata attività di controllo e di monitoraggio, finalizzata a verificare il corretto svolgimento dei corsi, anche durante la loro effettuazione, nonché la corrispondenza del progetto con la sua realizzazione, l'esatto adempimento dei costi sostenuti per l'iniziativa, e la loro corrispondenza con i costi preventivati, ex art. 4 del Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 138 del 3 maggio 2012, che disciplina le modalità operative per l'erogazione dei contributi a favore delle iniziative per la formazione professionale.

Tale esigenza è connessa anche con la necessità di accertare, in via preventiva, l'effettività dei corsi e dei progetti formativi, onde evitare che gli stessi si traducano in una serie di adempimenti formali cui non corrisponde alcuna seria e concreta attività formativa, e quindi di evitare l'erogazione di incentivi che poi dovrebbero essere richiesti in restituzione ai beneficiari, con quali difficoltà amministrative e contabili è fin troppo facile immaginare.

In sede istruttoria si è verificato che l'Amministrazione ha dettato le opportune direttive cui la R.A.M. Spa. si è dovuta adeguare nello svolgimento dei controlli a campione, avendo cura di prestare particolare attenzione ai progetti che comportano costi significativamente rilevanti, o addirittura non congrui rispetto al progetto descritto nell'istanza, ed ai progetti gestiti da uno stesso ente di formazione, in rapporto al loro numero, al loro oggetto.

In sede di accertamento diretto si è verificato che la R.A.M. Spa. procede mediante una checklist alla verifica dei requisiti.

Sono stati esaminati a campione i verbali della commissione di approvazione delle due fasi procedurali.

Relativamente al rispetto dei tempi (art. 1, comma 4, del DM 138/2012) dei corsi per l'ammissibilità e alla loro compatibilità con la possibilità di effettuare verifiche in loco, è stato verificato che le attività di istruttoria sulle rendicontazioni pervenute hanno consentito una adeguata verifica delle date di inizio e termine dei progetti formativi.

Inoltre, all'interno della procedura operativa per la verifica delle rendicontazioni, è stato previsto che la Società R.A.M. dovesse - per un campione di istanze, calibrato in relazione ai costi preventivati per la realizzazione di ciascun progetto formativo valutato finanziabile dalla Commissione ministeriale preposta, nonché per eventuali istanze con valori dei parametri quantitativi particolarmente anomali - effettuare controlli incrociati al fine di analizzare con maggiore attenzione i documenti allegati alle rendicontazioni pervenute. Nel dettaglio tali 26 controlli aggiuntivi hanno fornito esito favorevole.

È stata accertata l'esistenza di una fase di controllo mediante accertamenti in loco, di cui sono stati controllati a campione i verbali, documentata anche in appositi report finali; tale attività si è rilevata sicuramente utile e ben curata dalla R.A.M. Spa., che in più occasioni ha rilevato irregolarità nei corsi programmati.

Il risultato di tali verifiche ha evidenziato n. 10 verifiche con esito favorevole e n. 12 verifiche con esito negativo; a completamento dell'interlocuzione con i soggetti interessati, in nessun caso sono state accertate irregolarità o violazioni della vigente normativa o del DM 138/2012.

In sede istruttoria è stato infine accertato che la Commissione di Valutazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha ricevuto i previsti rapporti operativi dalla R.A.M. Spa. attinenti al Progetto incentivi per la formazione professionale contenenti gli esiti della verifica di ammissibilità dei progetti presentati relativi alle 670 istanze pervenute, i rapporti operativi relativi ai controlli in loco, nonché i rapporti relativi alla rendicontazione.

professionale – ed attestata sulla base della documentazione presentata da ogni impresa beneficiaria.

In conformità, poi, alla possibile eventuale concessione delle risorse da assegnare per i progetti di formazione professionale allegati alle istanze, essa appare sottesa alla valutazione:

- che l'attività di formazione inerisca ad operazioni in essere post-presentazione domanda da concludersi entro il 10/5/2013;
- che i piani normativi siano tra quelli citati nell'art. 1, c. 2, DPR 83/2009;
- che i soggetti attuatori delle azioni formative siano conformi all'art. 3, c. 2, DPR 83/2009;
- che il soggetto attuatore abbia prodotto lettera di accredito secondo quanto richiamato nell'art. 3, c. 2, lett. a), DPR 83/2009.

Il controllo effettuato dalla R.A.M. Spa viene, quindi, sottoposto alla Commissione di Valutazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti alla quale viene, altresì, rilasciato un rapporto operativo, descrittivo delle valutazioni in ordine al lavoro di gestione svolto.

Dalle verifiche svolte è emerso l'efficace sistema di controllo, che viene esercitato anche attraverso ispezioni "in loco" nelle giornate di formazione ovvero, per i corsi FAD (formazione a distanza), mediante l'utilizzo di credenziali di accesso alle piattaforme indicate dalle stesse imprese.

5.3.6 La disciplina delle garanzie fideiussorie

Un ulteriore approfondimento istruttorio è stato riservato alla disciplina delle garanzie fideiussorie. Con decreto n. 45 del 8/02/2013 del Ministro delle Infrastrutture è stato, infatti, prorogato il termine previsto per il completamento dei progetti formativi e per la trasmissione della rendicontazione dei costi al 10 maggio 2013 e al contempo, relativamente alle modalità operative dell'escussione delle garanzie, è stato previsto che qualora in esito alle verifiche effettuate in prossimità della scadenza di validità della fideiussione di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto del Ministro delle Infrastrutture n. 138/2012, in caso di mancato adempimento di quanto dovuto dall'impresa beneficiaria a favore dell'ente di formazione, l'Amministrazione avrebbe proceduto senza indugio all'attivazione degli strumenti coercitivi di recupero.

Dall'istruttoria, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, non è emerso alcun caso di mancato adempimento agli obblighi di rendicontazione e pagamento a favore degli Enti di formazione. Tuttavia, l'attività di erogazione dei contributi previsti dal DM 138/2012 al momento dei controlli era ancora in corso di effettuazione.

5.3.7 Verifiche sull'entità dell'attività svolta e sul costo dei progetti ammessi

All'esito dell'istruttoria, su un numero totale di 670 istanze presentate e 615 dichiarate ammissibili, sono state rendicontate e dichiarate finanziabili 455 istanze, mentre, 215 sono state rigettate (in quanto prive di rendicontazione o per rinuncia)

Il costo medio per partecipante varia da un minimo di euro 76,20 fino ad un massimo di euro 10.617,11, a fronte di un valore medio di euro 2.024,19.

Il costo per ora di formazione varia tra un minimo di € 24,10 a un massimo di € 5.586,51, per una media di € 862,58⁷⁰.

Il costo per ora di formazione per partecipante varia da un minimo di € 3,21 fino a un massimo di € 510,26 con un valore medio di € 65,98.

Dall'analisi dei dati si evince una grande variabilità dei costi, in taluni casi molto al di sopra della media.

Si raccomanda che per i progetti formativi futuri vengano previsti criteri analitici relativamente alle tipologie di spese ammesse a rimborso, alla percentuale di utilizzo del personale e che venga prevista una soglia massima di spesa dei corsi per partecipante e per ora di formazione.

Dall'analisi dei verbali sulle procedure di ammissibilità e di rendicontazione, nonché dei controlli in loco, dall'esame dei report finali delle verifiche e dall'analisi dei corsi ammessi e dei progetti bocciati, si evince che l'attività della R.A.M. Spa non è stata meramente formale, ma ha effettivamente operato una selezione tra i progetti con un numero di ispezioni e verifiche adeguato. La società ha inoltre regolarmente fornito i propri report di gestione al Ministero.

5.3.8 Profili inerenti la tutela della concorrenzialità ex art. 3, comma 2 del D.P.R. 83/2009

Sono stati richiesti chiarimenti all'Amministrazione con riferimento ai profili di concorrenzialità, in quanto anche ai fondi destinati a privati si applica l'art. 3, comma 2, del DPR 83/2009, la cui attuazione è stata ritenuta di dubbia legittimità, come visto, in relazione ai fondi gestiti direttamente dal Comitato degli autotrasportatori.

Ai sensi dell'art. 2, comma 3, DM 138/2012, *"l'impresa richiedente deve indicare, nella domanda, il soggetto o i soggetti attuatori delle azioni formative"*, conformemente all'art. 3, comma 2, citato.

Ai sensi dell'art. 3, comma 2 del D.P.R. 83/2009. I soggetti attuatori delle azioni formative sono individuati fra gli enti o gli istituti, in possesso di requisiti che ne consentano di verificare la diretta emanazione da associazioni nazionali di categoria, ovvero territoriali regolarmente affiliate alle associazioni nazionali stesse. Possono svolgere i compiti di soggetti attuatori anche le associazioni

⁷⁰ Pari alla somma dei valori medi riscontrati diviso il numero dei progetti.

temporanee di imprese o associazioni temporanee di scopo comprendenti enti o istituti in possesso dei requisiti sopra menzionati. Le associazioni di categoria di cui gli enti/istituti costituiscono emanazione, devono essere accreditate presso il Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori.

Il MIT, a seguito di specifica richiesta istruttoria, ha evidenziato al riguardo che si tratta della traduzione normativa di uno stato di fatto di comune osservazione nella prassi delle iniziative di formazione, posto che le associazioni di categoria, in quanto organismi di tutela delle imprese associate, si sono sempre fatte carico di curare la formazione professionale degli associati.

Tale previsione del citato DPR è stata preliminarmente vagliata anche dal Consiglio di Stato, e, ad avviso del MIT, prevedere che gli enti di formazione costituiscano espressione più o meno diretta delle associazioni di categoria non costituisce un vulnus ai principi di concorrenzialità, giacché ogni ente formativo può ottenere il riconoscimento da parte del Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori, producendo apposita lettera di accreditamento da parte dell'Associazione nazionale cui aderisce. Inoltre, la previsione secondo cui, gli enti di formazione, accreditati presso il Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori costituiscono anche una diretta o indiretta espressione delle associazioni di categoria aventi componenti in seno al Comitato centrale stesso, consente controlli efficaci sulla rispondenza dell'organizzazione dei corsi alle esigenze del settore, ed in definitiva controlli immanenti sugli stessi enti di formazione, assicurando una costante verifica dell'adeguatezza e della serietà dell'organizzazione dei corsi e del soggetto attuatore con gli scopi formativi.

L'Amministrazione ritiene inoltre che non si tratti di una procedura di gara, ma semplicemente di una verifica amministrativa circa il possesso dei requisiti; qualsivoglia ente di formazione può ottenere l'accredimento purché produca apposita lettera di accreditamento di una Associazione nazionale.

D'altra parte va rilevato che l'Amministrazione non instaura nessun rapporto con gli Enti di formazione, in quanto i beneficiari della misura sono le imprese di autotrasporto. Queste sono del tutto libere ciascuna di scegliere e definire i propri progetti formativi e di individuare autonomamente l'Ente di formazione (tra quelli riconosciuti ai sensi del più volte citato DPR 83/2009) a cui affidare la realizzazione dei progetti stessi. L'Amministrazione non interviene assolutamente nelle scelte effettuate in piena libertà di impresa dai beneficiari.

Al riguardo, prescindendo da ogni valutazione circa la legittimità, di competenza di altri uffici, si evidenzia come il meccanismo utilizzato implica comunque che i soggetti attuatori delle azioni formative siano individuati esclusivamente fra gli enti o istituti che siano di diretta emanazione di associazioni nazionali di categoria presenti in seno al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori, o tra associazioni temporanee di imprese o associazioni temporanee di scopo comprendenti gli stessi enti o istituti.

Certamente è utile alla trasparenza e all'efficienza dell'Amministrazione prevedere per l'ammissione requisiti tecnici adeguati dei docenti e dei formatori, anche prescindendo dal fatto che gli stessi prestino la propria opera presso enti o istituti che siano diretta emanazione delle sole associazioni di categoria, e tra di esse solo quelle che siedono nel Comitato degli autotrasportatori.

5.4 Gestione della compensazione dei versamenti a titolo di contributo al SSN sui premi di assicurazione per la RC

Il DI 55/2012 ha previsto uno stanziamento di 22 milioni di euro per il 2012 a titolo di contributo al Servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile. Per il 2012 le agevolazioni per gli autotrasportatori risultano pari a quelle del 2011.

5.4.1 La procedura utilizzata

Sotto il profilo procedurale è stato previsto che le imprese di autotrasporto merci - conto terzi e conto proprio - potessero recuperare nel 2012 le somme versate nel 2011 come contributo al Servizio Sanitario Nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile, per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore adibiti a trasporto merci di massa complessiva a pieno carico non inferiore a 11,5 tonnellate, fino a un massimo di 300 euro per ciascun veicolo tramite compensazione in F24.

La compensazione in F24 è avvenuta utilizzando il codice tributo "6793" per i benefici di cui all'art. 1, comma 396, legge 296/2006.

Peraltro in sede istruttoria è emerso che benefici analoghi sono riconosciuti con il codice tributo 6789, relativo ai contributi ex art. 1, comma 103, legge 266/2005.

Specificamente il codice 6789, istituito con la risoluzione n. 8 del 12 gennaio 2006, è relativo al beneficio dell'anno 2005, mentre il codice 6793, istituito con risoluzione n. 3 del 16 gennaio 2007, si riferisce all'agevolazione degli anni 2006 e successivi. Con la risoluzione n. 72 del 29 febbraio 2008 è stata modificata la denominazione del codice 6793, allo scopo di eliminare il riferimento all'anno d'imposta e consentirne l'utilizzo per tutti i casi in cui spetti il beneficio in esame, individuando l'anno di riferimento attraverso il valore indicato nell'omonimo campo del modello F24.

Questo beneficio, introdotto dalla Legge n. 266/2005, è stato prorogato negli anni, da ultimo ad opera del D.L. n. 95/2012 (decreto sulla "spending review") che lo ha esteso al contributo versato nel 2012.

Anche per il 2013, a tutte le imprese di autotrasporto, in conto terzi o in conto proprio, in contabilità ordinaria o semplificata, è stato attribuito un credito d'imposta per recuperare quanto versato nel

2012 a titolo di Contributo al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) sui premi di assicurazione per la responsabilità civile (RC auto).

5.4.2 La mancanza di collegamento tra beneficio fruito e stanziamento autorizzato

Nel capitolo relativo alla parte finanziaria è stata evidenziata l'impossibilità di una gestione autonoma dei fondi, le cui operazioni gestionali sono confluite nei trasferimenti alle Regioni unitamente a tutti i fondi del capitolo 2862.

Sotto il profilo gestionale si è accertato anche che la modalità utilizzata di autodichiarazione dei redditi, senza possibilità di limitare l'entità del contributo, fa sorgere problemi di rispetto dello stanziamento.

In sede istruttoria si è richiesto di fornire informazioni sulle somme concretamente utilizzate dagli autotrasportatori.

Dal monitoraggio dei dati sulle compensazioni esercitate negli anni 2007-2011, desunte dalla relazione tecnica al Decreto interministeriale di ripartizione delle risorse, è stato possibile desumere una fruizione annua della misura agevolativa pari a:

COMPENSAZIONI

	2007	2008	2009	2010	2011*
6793 - credito d'imposta per versam. cssn su premi ass.ne	14.098.352	17.688.475	16.171.632	16.363.303	15.800.000 circa

*dato aggiornato alle deleghe di versamento al 29/12/2011.

Fonte: relazione tecnica al DI di riparto risorse dell'autotrasporto per il 2012

In base a questi dati si dimostrerebbero ampiamente congrue le risorse destinate (22 milioni di euro). Tuttavia, essendo il contributo utilizzato inferiore alla disponibilità dello stanziamento, le risorse avrebbero verosimilmente potuto più proficuamente essere impiegate per diverse finalità di sostegno al settore

Anche sulla base dei dati elaborati dalla relazione finale del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale del 22 novembre 2011 (c.d. Commissione Ceriani) si desume una stima del mancato gettito elaborata sulla base dei dati relativi agli importi compensati in F24, per il caso di eliminazione dell'agevolazione, inferiore agli stanziamenti, pari a 16,40 milioni di euro, per un effetto procapite di 1.072 euro ed un numero di frequenze di 15.294.

Sono stati richiesti al MEF anche i dati relativi alle dichiarazioni fiscali; dall'analisi effettuata è emerso il seguente credito d'imposta per il recupero del contributo versato al SSN dagli

autotrasportatori, estratto dal quadro RU del modello unico (per le persone fisiche, le società di persone e le società di capitali), per gli anni d'imposta 2011 e 2012.

DATI QUADRO RU

PF + SP + SC	ANNO D'IMPOSTA 2011		ANNO D'IMPOSTA 2012	
	Frequenza	Ammontare	Frequenza	Ammontare
Importo maturato	16.063	16.916.941	16.941	19.303.908
Importo richiesto in compensazione	15.166	15.652.676	15.988	17.562.723

Fonte: All. 1, prot. della Corte dei conti n. 1921 del 31/03/2014 - Dichiarazioni fiscali modello unico" (all. 1 - risposta del MEF prot. 2259/2014DP/DAF del 27/03/2014)

Tali dati non concordano con l'**analisi statistica delle deleghe mediante F24** relativa ai due codici tributo per credito d'imposta relativi ai versamenti sui premi di assicurazione.

DATI DELEGHE F24

Codice tributo	2011	2012	2013
6789 l. 266/2005, art. 1, c. 103	633.486	411.606	94.997
6793 l. 296/2006, art. 1, c. 396	16.645.928	21.063.415	21.956.055
Totali	17.279.414	21.475.021	22.051.052

Fonte: All. 1, prot. della Corte dei conti n. 1921 del 31/03/2014 - Dichiarazioni fiscali modello unico" (all. 1 - risposta del MEF prot. 2259/2014DP/DAF del 27/03/2014)

Il Dipartimento delle finanze ha riferito in merito che *"le discrepanze risultanti tra il dato di dichiarazione e quello dei modelli F24 sono verosimilmente attribuibili ad errori dei contribuenti nella compilazione della dichiarazione e/o ad errato utilizzo dei codici tributo"*.

Dai dati sul credito d'imposta del quadro RU e del modello F24 si evidenzia l'assenza di corrispondenza tra somme impegnate e contributi concretamente usufruiti dai beneficiari e la mancanza di un meccanismo di controllo.

Per il 2011 e il 2012 sono state richieste in compensazione risorse inferiori rispetto ai 22 milioni stanziati, con l'effetto che parte delle risorse avrebbe potuto essere destinata a finalità diverse di incentivo al settore.

Qualora fossero confermati i dati degli F24 del 2013, all'opposto, le risorse del capitolo risulterebbero essere minori rispetto allo stanziamento di 22 milioni, e quindi il credito d'imposta potrebbe essere in piccola parte privo di copertura finanziaria.

Risulta inidoneo a garantire il rispetto dello stanziamento il meccanismo previsto dalle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 103, della legge n. 266/2005, le quali prevedono un'automatica maturazione dell'agevolazione, da utilizzare in compensazione tramite modello F24: non essendo previste procedure di controllo in fase di maturazione e fruizione, che ove previste dovranno

comunque garantire uniformità di trattamento nei confronti di tutti i potenziali beneficiari dell'agevolazione, non è possibile assicurare il rispetto del limite di spesa.

Al riguardo si osserva che gli artt. 5 del decreto-legge 138/2002 e 29 del d.l. 185 del 2008, prevedono che i crediti di imposta possano essere fruiti dai soggetti interessati solo entro i limiti degli oneri finanziari previsti nelle relative disposizioni, rideterminate annualmente a decorrere dall'anno 2003. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di natura non regolamentare devono essere stabilite, per ciascun credito di imposta, la data di decorrenza della disposizione e le modalità per il controllo dei relativi flussi. Con decreto interdirigenziale da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, deve essere comunicato l'avvenuto esaurimento delle risorse disponibili, e a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di cui al periodo precedente i soggetti interessati non possono più fruire di nuovi crediti di imposta i cui presupposti si sono realizzati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto

Pertanto, i crediti di imposta possono essere concessi alle aziende che ne fanno richiesta solo nei limiti dello stanziamento di bilancio, dell'autorizzazione di spesa e di eventuali tagli di spesa.

Al riguardo l'Agenzia delle Entrate ha riferito di non essere a conoscenza dell'emanazione di decreti Ministeriali relativi all'agevolazione in argomento e che l'Agenzia invia mensilmente a detto Dicastero i dati utili ai fini del monitoraggio.

5.4.3 Verifica del rispetto del c.d. de minimis degli aiuti erogati

Le Amministrazioni hanno riferito che gli aiuti de quibus non presentano problemi di compatibilità in quanto rientrano nella disciplina degli aiuti di lieve entità.

Tenuto conto che il contributo ammesso a rimborso è limitato alla misura di 300 euro ad automezzo (il versamento complessivo per il SSN è stabilito nella misura del 10,5% dell'importo netto dovuto quale premio per la RC), e che il limite alla forma di aiuto è di 100.000 euro in tre anni, nella misura massima, il limite sarebbe tuttavia superato qualora un'impresa possieda più di 111 mezzi, fattore che si rileva in un certo numero di aziende del settore, seppure limitato (risultano essere 183 quelle che possiedono più di 200 veicoli).

Ma, soprattutto, ai fini del rispetto della soglia, l'incentivo va cumulato con altri contributi, come analizzato nel paragrafo sulla compatibilità della disciplina comunitaria (cfr. § 3.2). L'accertamento va fatto in concreto.

Non risultano, tuttavia, presenti dati relativi all'intervento di sostegno indicato nella Banca Dati Anagrafica (BDA), istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 2, legge 57/2001, presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

Non vi è quindi la possibilità di verificare in relazione a tale misura il rispetto del "de minimis" per mezzo di tale banca dati.

L'Agazia delle Entrate ha comunicato di non essere competente ad effettuare verifiche sul cumulo ai fini del "de minimis" in quanto la competenza in materia di verifica del rispetto del de minimis o del divieto di cumulo delle agevolazioni è attribuita dalla legge al Ministero dello Sviluppo Economico.

L'articolo 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57, stabilisce che per la verifica del rispetto del divieto di cumulo delle agevolazioni di cui alla normativa nazionale e comunitaria il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato provvede con proprio decreto a disciplinare le modalità di trasmissione; in attuazione di tale disposizione è stato emanato il decreto del Ministro delle Attività Produttive del 18 ottobre 2002, con il quale sono state disciplinate le modalità di trasmissione delle informazioni relative agli aiuti pubblici concessi alle imprese, compresi gli aiuti a titolo di de minimis, ai fini della verifica del rispetto del divieto di cumulo delle agevolazioni. In particolare, l'art. 1, comma 2, del citato decreto prevede che le predette informazioni riguardano anche gli aiuti in forma di agevolazioni fiscali fruite direttamente dalle imprese, sebbene non disposte attraverso un formale provvedimento di concessione.

Tale procedimento è stato confermato da ultimo dall'art. 52 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Legge Comunitaria 2013), il quale prevede che il Ministro dello sviluppo economico acquisisce le informazioni di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57, secondo le medesime modalità stabilite con il decreto del Ministro delle attività produttive 18 ottobre 2002.

Si ritiene tuttavia di evidenziare che il comma 3 dell'art. 2 del DM in esame dispone che le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti pubblici o privati di cui al comma 2 comunicano le informazioni di cui all'art. 2 al Ministero delle attività produttive. Il problema rilevato, infatti, concerne essenzialmente l'alimentazione della banca dati, e non la fase di verifica.

Sono quindi evidenti i limiti della disciplina esistente che, secondo quanto evidenziato dal Ministero dello Sviluppo Economico, da un canto obbliga le amministrazioni che erogano incentivi in regime "de minimis" a consultare e ad alimentare la stessa banca dati, ma dall'altra non prevede sanzioni per i soggetti e le amministrazioni inadempienti, facendo sì che non ci sia piena garanzia di esaustività e di affidabilità dei dati in essa contenuti.

Per tale motivo oggi le norme "de minimis" attuate dalle amministrazioni italiane prevedono il meccanismo di controllo di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del Regolamento (CE) 1407/2013, che consiste nella dichiarazione dell'impresa interessata, in forma scritta o elettronica, relativa a qualsiasi aiuto «de minimis» ricevuto a norma del regolamento 1407/2013 o di altri regolamenti «de minimis» durante i due esercizi finanziari precedenti e l'esercizio finanziario in corso.

Tuttavia, per la misura in esame, la forma dell'autodichiarazione non è contemplata dalla disciplina prevista e, pertanto, si ha motivo di ritenere che detta forma di aiuto sfugga del tutto al controllo di compatibilità.

Si ritiene pertanto opportuno prevedere una forma di verifica del limite massimo fruibile dalle imprese, anche con autodichiarazione, per beneficiare del credito d'imposta, garantendo in primo luogo la comunicazione del flusso dati alla BdA del MISE da parte dell'Agenzia delle Entrate.

5.5 Gestione delle risorse destinate a deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari

Le deduzioni forfetarie, confermate negli anni, sono state progressivamente rivalutate, fino ai valori attuali riportati in tabella.

TRASPORTI EFFETTUATI	IMPORTO GIORNALIERO
All'interno del comune dove ha sede l'impresa	19,60
Oltre il comune ma entro la regione o le regioni confinanti	56,00
Oltre le regioni confinanti	92,00

La deduzione spetta una sola volta per ogni giorno di effettuazione del trasporto, indipendentemente dal numero di viaggi, e non spetta per i trasporti eseguiti da dipendenti e collaboratori e familiari; la deduzione spetta per intero anche a ciascun socio delle società di persone, purché effettui personalmente il trasporto.

Per il riconoscimento di tale deduzione il contribuente deve predisporre un prospetto con gli estremi e la documentazione relativa al trasporto merci, le fatture e le lettere di vettura, che deve conservare fino alla scadenza del termine di accertamento.

5.5.1 Stima del costo dell'agevolazione

Il Ministero dell'Economia ha riferito che l'entità dell'onere previsto e la metodologia di calcolo di detto onere sono contenute nella relazione tecnica, a corredo dei relativi provvedimenti, verificata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Sulla base di tale quantificazione e del provvedimento che indica la ripartizione delle risorse stanziare tra i vari interventi nel settore dell'autotrasporto, il Dipartimento delle Finanze ha provveduto alle conseguenti variazioni di bilancio tra loro compensative con apposito DM, trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione.

Dalla relazione tecnica al Decreto interministeriale di ripartizione delle risorse, si desume che tale misura "è stata concessa dal 2006 (anno d'imposta 2005), sulla base di un finanziamento annuo di 120 milioni di euro. Tali risorse hanno permesso la determinazione degli importi della suddetta misura (56 euro ovvero 92 euro a seconda dell'ambito territoriale riferibile ai trasporti).

Dall'analisi dei dati risultanti dalle dichiarazioni dei redditi degli esercenti attività di trasporto merci su strada in contabilità semplificata risulta un trend decrescente dell'ammontare del rigo Altre variazioni negative, nel quale sono indicate tali deduzioni.

In particolare, tale ammontare nel quadriennio 2006-2009 ha registrato in media un decremento di circa il 6% rispetto all'ammontare registrato per il periodo d'imposta 2005 (primo anno di vigenza dell'agevolazione).

Alla luce del suddetto trend decrescente registrato, si ritiene necessario un aggiornamento della quantificazione originaria, stimando un effetto negativo sul gettito 2012 di 113 milioni di euro circa. Si possono, pertanto, confermare le misure dell'agevolazione anche per il 2012 (56 euro ovvero 92 euro), sulla base delle risorse indicate nel decreto, nel predetto importo di 113 milioni di euro."

Non si hanno ulteriori elementi per comprendere come sia stato definito l'originario finanziamento di 120 milioni di euro.

Dalla relazione finale del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale del 22 novembre 2011 (c.d. Commissione Ceriani) si desumerebbe un effetto finanziario stimato in 65 milioni di euro di mancato gettito per l'ipotesi di soppressione dell'agevolazione, per un numero di frequenze di 56.982 ed un impatto pro capite di 1.140,7 euro.

Tuttavia, dalla scheda tecnica si desume che la stima è stata fatta utilizzando quale fonte informativa i dati relativi alle dichiarazioni dei redditi mediante modello Unico 2010, relativamente all'anno di imposta 2009, di società di persone e persone fisiche, che tuttavia non consentono di incorporare tale agevolazione da altre, impedendo di fatto un'esatta quantificazione.

Inoltre nella scheda della relazione si afferma che la disposizione prevede una deduzione forfetaria di spese non documentate di euro 7,75 per i trasporti personalmente effettuati dall'imprenditore nell'ambito della regione o delle regioni confinanti e di euro 15,49 per quelli effettuati oltre tale ambito, e non sembra tenere conto di quella rivalutata oggi riconosciuta ai beneficiari (rispettivamente 19,6 euro per i viaggi all'interno del comune, 56 per quelli regionali e 92 per quelli nazionali).

Un impatto finanziario pro capite di soli 1.140 euro non appare quindi convincente se relazionato all'importo della deduzione, dovendo ipotizzare un numero medio di viaggi annui pari a 200, a meno di non dover ipotizzare livelli reddituali tanto bassi da non poter beneficiare della deduzione.

In sede istruttoria si è dunque constatata l'impossibilità di conoscere i criteri analitici di stima dell'agevolazione da parte dell'Amministrazione interpellata in quanto non è previsto uno specifico codice tributo.

5.5.2 Impossibilità di rilevazione del beneficio fruito

Come accennato nel capitolo relativo alla parte finanziaria, le somme stanziare sul cap. 3825 per gli anni 2011 e 2012 dovevano essere riversate sul bilancio dello Stato in entrata sulla base delle deduzioni fruito dai contribuenti ai sensi del comma 106, L. 23-12-2005 n. 266, ma non è stato possibile procedere ad una quantificazione esatta dell'importo da riversare all'entrata a causa delle modalità previste dalle disposizioni normative sulle dichiarazioni dei redditi.

In sede istruttoria è stato verificato, infatti, che i modelli fiscali non prevedono un'indicazione distinta della deduzione forfetaria in questione. Nel modello UNICO relativo al periodo d'imposta 2011 tale deduzione va indicata nel rigo RG 21 insieme ad altre agevolazioni di diversa natura per le società di persone in contabilità semplificata; inoltre il tributo poteva essere indicato al rigo RF 47, codice 99, per le società di persone in contabilità ordinaria, al rigo RG 20, col 4 e 5, per le persone fisiche in contabilità semplificata e al rigo RF 39, codice 99, per le persone fisiche in contabilità ordinaria.

Nei modelli UNICO SP e PF relativi ai periodo d'imposta 2012 l'agevolazione è prevista insieme alle altre deduzioni forfetarie riconosciute agli autotrasportatori ai sensi dell'art. 66, comma 5, primo periodo del TUIR. Per quanto riguarda il periodo d'imposta 2013, i modelli di dichiarazione UNICO PF e SP 2014, approvati con provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 31 gennaio 2014, contengono i medesimi dati previsti nei modelli relativi al 2012 senza l'indicazione di ulteriori informazioni di dettaglio sull'agevolazione in questione.

Nell'incertezza della normativa, nell'anno 2011, l'ufficio del II° Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha impegnato ugualmente le somme previste, ma l'UCB del MEF, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, non avrebbe consentito tale impegno in quanto carente di documentazione; secondo quanto riferito dall'UCB il decreto di impegno sarebbe stato ritirato dall'Amministrazione.

Anche nel 2012 nel perdurare dell'incertezza normativa si era provveduto a mandare in economia le somme stanziare.

Il Dipartimento delle Finanze ha rilevato che l'importo relativo alle minori entrate derivanti dall'agevolazione in esame si configura quale mera regolazione contabile, atteso che la denominazione del capitolo di spesa, sul quale è stata apportata la variazione di bilancio (capitolo 3825/MEF), espressamente indica che le relative somme devono essere versate in entrata a compensazione del minor gettito, tant'è che il predetto capitolo è appostato, nell'ambito della missione "Politiche economico- finanziarie e di Bilancio", sotto l'unità di voto 1.5 (Regolazioni contabili, ecc.). Ne consegue che, sul piano gestionale, il non aver consentito da parte dell'ufficio centrale di bilancio l'assunzione dell'impegno necessario per il successivo riversamento all'entrata del bilancio dello Stato ha comportato, a consuntivo, dal lato entrate, il minor accertamento delle

somme e, dal lato spesa, l'accertamento di un'economia. Sui saldi di bilancio ciò, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, è comunque neutrale in quanto una minore entrata è stata compensata da una minore spesa.

Il Dipartimento Finanze del MEF ha anche osservato che una indicazione puntuale nei modelli di dichiarazione dell'ammontare della deduzione spettante non consentirebbe, comunque, una immediata quantificazione dell'agevolazione fruita, in quanto il risparmio d'imposta derivante dalla deduzione in parola viene determinata solo a seguito di una riliquidazione della dichiarazione dei redditi nella quale la deduzione è esposta, che tenga conto, oltre che delle deduzioni, detrazioni e crediti, anche delle diverse aliquote applicabili ai vari scaglioni di reddito, ossia di tutte quelle variabili che intervengono nella determinazione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche. Inoltre, nel caso in cui l'agevolazione sia fruita da società di persone, per la quantificazione della stessa è necessario procedere alla riliquidazione delle dichiarazioni dei singoli soci ai quali il reddito è attribuito ai sensi dell'art. 5 del TUIR.

Anche l'Agenzia delle Entrate ha osservato che la norma primaria prevede che l'agevolazione in esame venga fruita come deduzione dalla base imponibile, e pertanto i relativi effetti finanziari, già consolidati, sono rilevabili solo dopo la presentazione e la liquidazione delle dichiarazioni dei redditi. In tali casi è evidente come non sia possibile adottare strumenti di monitoraggio "in tempo reale" degli effetti finanziari e di conseguenza misure che assicurino il rispetto delle previsioni di bilancio. Dall'istruttoria è quindi emersa l'impossibilità per l'Amministrazione di rilevare esattamente l'entità del beneficio usufruito dalla categoria.

5.5.4 Verifica del rispetto del c.d. "de minimis" degli aiuti erogati

Come rilevato per i contribuiti al SSN per le RC, anche per gli sgravi forfetizzati non risulta alcuna forma di controllo o autodichiarazione idonea a garantire un'adeguata verifica del rispetto del limite comunitario di aiuto.

Anche in questo caso, infatti, in sede istruttoria è stato verificato che non risultano presenti dati relativi all'intervento di sostegno nella Banca Dati Anagrafica (BDA), istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 2, legge 57/2001, presso il Ministero dello Sviluppo Economico.

Anche per tale misura l'Agenzia delle Entrate ha rilevato di non essere competente ad effettuare verifiche sul cumulo ai fini del "de minimis" in quanto la competenza in materia di verifica del rispetto del de minimis o del divieto di cumulo delle agevolazioni è attribuita dalla legge al Ministero dello Sviluppo Economico.

Valgono al riguardo le osservazioni svolte per il contributo al SSN.

5.5.5 Osservazioni

La norma primaria prevede che l'agevolazione in esame venga fruita come deduzione dalla base imponibile e, pertanto, i relativi effetti finanziari, come visto, sono rilevabili solo dopo la presentazione e la liquidazione delle dichiarazioni dei redditi. Inoltre, la mancata attribuzione di uno specifico codice all'agevolazione impedisce una verifica specifica dell'ammontare complessivo delle deduzioni fruita. In tal modo non è possibile adottare strumenti di monitoraggio "in tempo reale" degli effetti finanziari e, di conseguenza, misure che assicurino il rispetto delle previsioni di bilancio, in quanto con l'attuale quadro normativo i contribuenti hanno comunque fruito delle deduzioni forfetarie previste dall'art. 106 della legge 266/2005 e dell'art. 66, comma 5 del TUIR.

La legge 183/2011 ha correttamente fissato un tetto di spesa, conformemente al terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, che successivamente è stato individuato per la misura in esame dal decreto interministeriale numero 55/2012.

L'impossibilità di quantificare la deduzione utilizzata tuttavia potrebbe determinare il rischio che la mancata entrata si rilevi essere più consistente rispetto alla somma prevista, senza possibilità di rilevazione, neanche tardiva.

A tal fine, desta perplessità il meccanismo previsto dalla norma primaria. Potrebbe essere utile considerare l'ipotesi che l'agevolazione venga concessa, entro i limiti dello stanziamento complessivo, nella forma di credito d'imposta (anziché di deduzione), a seguito di istanza presentata dall'impresa al Dicastero competente in materia, assicurando uniformità di trattamento nei confronti di tutti i potenziali beneficiari. La norma potrebbe, poi, stabilire che l'agevolazione possa essere fruita esclusivamente in compensazione tramite modello F24, in modo che l'Agenzia delle Entrate possa verificare che le compensazioni effettuate dalle singole imprese non eccedano l'ammontare del beneficio concesso. Per tale ultimo scopo, il Dicastero competente dovrebbe inviare all'Agenzia i dati analitici delle agevolazioni concesse alle imprese.

In considerazione di quanto evidenziato, non può escludersi che il meccanismo procedimentale abbia comportato il superamento della copertura prevista, o, all'opposto, un'utilizzazione inferiore delle risorse disponibili a scapito del settore.

L'assenza di meccanismi di monitoraggio implica anche il rischio di violazione della soglia c.d. "de minimis" per gli aiuti di stato.

Anche per la misura in esame non è prevista una dichiarazione del rispetto dei limiti e la forma di aiuto sembra sfuggire del tutto ad ogni forma di controllo.

Anche per tale misura è stato, infatti, verificato che non risultano presenti dati nella Banca Dati Anagrafica (BDA) istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 2, legge 57/2001, presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Non vi è, quindi, la possibilità di verificare il rispetto del "de minimis" neanche per mezzo di tale banca dati.

Valgono quindi al riguardo le medesime osservazioni svolte per i contributi relativi al SSN dei premi assicurativi RC, con l'ulteriore precisazione che nel caso in esame le modalità previste non consentono ancora di quantificare l'incentivo usufruito dai beneficiari, presupposto essenziale della comunicazione dei dati alla BdA.

5.6 Gestione dei contributi per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale

Il decreto interministeriale MIT-MEF n. 55/2012 ha destinato 30 mln di euro per finanziare la proroga degli incentivi agli autotrasportatori per l'utilizzo delle vie del mare di cui al DPR 265/2006. La misura è particolarmente importante in quanto sviluppa l'intermodalità: l'attuale assetto del trasporto di merci in Italia è infatti essenzialmente monomodale e il comparto stradale è fortemente assistito dalle politiche pubbliche rispetto in primo luogo al trasporto su rotaia.

In diversi Paesi europei si è agito da tempo per rimodulare e ribilanciare il trasporto trasferendolo sulle modalità meno impattanti, attraverso l'implementazione di politiche di riequilibrio e la messa a punto di sistemi di tariffazione del traffico pesante su gomma, come nei casi di Austria e Germania e (extra UE) Svizzera.

La misura del trasporto alternativo era quindi utile in Italia per sviluppare sinergie e forme di comodalità, delineando un sistema trasportistico di ampio respiro, che contemplasse una visione di sistema tra tutti gli operatori nazionali della logistica, in funzione della competitività del Paese.

Tale aiuto di Stato, come visto, era stato autorizzato in passato dalla CE, sino al 2009, ma, quando l'Italia ha richiesto la proroga degli incentivi, ha fatto seguito tutta una serie di chiarimenti che ha portato ad una non ammissibilità della suddetta richiesta per l'esercizio oggetto della presente indagine e alla concessione per il 2010 solo nel luglio 2013.

5.6.1 Procedura di erogazione, meccanismi di garanzia della copertura finanziaria, dati sull'effettivo utilizzo della misura

Per quanto concerne la procedura relativa alla fruizione del beneficio, sono previsti i seguenti passaggi:

- la presentazione di un'istanza al MIT da parte dei soggetti interessati costituisce il primo step per poter accedere ai contributi di cui all'art. 2, c. 1, lett. a) del DPR 205/2006⁷¹;

⁷¹ Per poter accedere ai contributi di cui all'art. 2, comma 1, lettera a) del DPR 205 dell'11 aprile 2006, i soggetti interessati devono presentare un'istanza al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entro il 31 gennaio dell'anno solare successivo a quello in cui i viaggi sono effettuati. La domanda, a pena di nullità, deve essere redatta utilizzando esclusivamente gli

- una Commissione all'uopo incaricata dal MIT valuta le istanze e redige una graduatoria delle stesse finalizzata alla percepibilità dei finanziamenti;
- la commissione si avvale per le istruttorie del supporto operativo della R.A.M. Spa.

Per poter fruire degli incentivi, le imprese di autotrasporto richiedenti devono effettuare almeno 80 viaggi/anno su ciascuna tratta. Viene previsto, altresì, un ulteriore contributo da riconoscere a soggetti che superano il numero di 1600 viaggi all'anno allo scopo di incentivare il massimo utilizzo possibile della modalità marittima.

Il beneficio viene erogato in misura percentuale prestabilita⁷², calcolata sulla base della differenza tra i costi esterni generati dal trasporto su strada e dal trasporto via mare.

Entro il 30 settembre di ogni anno, sulla base delle risultanze dei lavori della Commissione, il Ministero approva la graduatoria delle istanze avanzate dai soggetti interessati all'ottenimento dei finanziamenti.

All'avvio del regime di aiuti, i mezzi pesanti che utilizzavano abitualmente le "Autostrade del Mare" erano circa 1.500.000 l'anno, mentre le navi delle Autostrade del Mare potevano contare su una capacità di riempimento di stiva al 50%.

Dai controlli svolti è emerso che sono state presentate 218 istanze dalle imprese di autotrasporto, per un ammontare di € 74.633.820,56 in attuazione del decreto ministeriale 27 del 31 gennaio 2011 con il quale è stata disposta la proroga per l'anno 2011, relativa ai viaggi effettuati dai richiedenti dal 1 gennaio al 31 dicembre 2010.

Il beneficio è stato conseguentemente riparametrato in misura pari alla percentuale del 40,20% del contributo concesso alle imprese aventi diritto in funzione delle risorse disponibili, con delibera della commissione ministeriale di valutazione.

A fronte dell'impegno assunto, sono stati registrati pagamenti per un totale di € 5.100.285,69. Si constata quindi un forte ritardo nell'attuazione.

appositi moduli allegati ai decreti ministeriali, e devono contenere tutte le informazioni relative all'azienda, al consorzio, all'associazione o all'ATI e dovrà essere completata con l'aggiunta delle polizze di carico relative al periodo per cui si chiede il contributo o analoga certificazione. La domanda, a pena di nullità, deve essere redatta utilizzando esclusivamente gli appositi moduli allegati ai decreti ministeriali, e devono contenere tutte le informazioni relative all'azienda, al consorzio, all'associazione o all'ATI e dovrà essere completata con l'aggiunta delle polizze di carico relative al periodo per cui si chiede il contributo o analoga certificazione.

⁷² Con il decreto del Ministro dei trasporti del 23 novembre 2007, è stato previsto un aumento del contributo di cui all'art. 3 del citato DPR 11 aprile 2006, n. 205

5.6.2 Eventuali profili patologici nel sistema dei controlli

Nell'ambito dell'istruttoria è stato segnalato da un'associazione di categoria il rischio che alla circolazione dei mezzi per via marittima possa corrispondere un carico non adeguato a giustificare la forma di incentivo.

A seguito delle verifiche effettuate è emerso che il provvedimento ministeriale effettivamente non ha preso in considerazione nella disciplina e nelle procedure applicate il "**carico**" trasportato con gli automezzi pesanti.

Sul punto è stata effettuata una verifica mediante accesso diretto presso la R.A.M. spa. Per quanto attiene ai controlli, le procedure previste dal Ministero - e attuate dalla R.A.M. Spa - contemplavano la verifica di una serie di requisiti formali, amministrativi e contabili, ritenuti in grado di soddisfare gli obiettivi prefissati nel rispetto della normativa vigente. Ulteriori approfonditi controlli potevano essere comunque effettuati ex post, qualora ritenuto opportuno, considerando la necessità di dover procedere al monitoraggio delle aziende beneficiarie per un ulteriore triennio rispetto a quello in cui avevano percepito l'incentivo.

Ad avviso della società che ha gestito l'istruttoria delle pratiche, tale scelta può essere giustificata dalla consapevolezza che una ampia quota del traffico pesante in Italia possa riferirsi a mezzi in circolazione senza carico. Essendo l'obiettivo quello di eliminare traffico sulle strade, l'attenzione si è focalizzata sui mezzi e non già sui loro carichi, considerando che eliminare un automezzo vuoto dalla strada potesse essere considerato un obiettivo al pari del trasferimento di un automezzo pieno.

Ciononostante, precisa sempre la R.A.M. Spa *"la premialità aggiuntiva prevista nel provvedimento per oltre 1.600 viaggi/anno sulla medesima tratta, ha avuto comunque il senso di incoraggiare una maggiore e migliore logistica nell'autotrasporto, anche a vantaggio del volume dei carichi trasportati con gli automezzi."*

Ad avviso della stessa R.A.M. Spa, probabilmente, si potrebbe rendere necessaria una rilettura aggiornata della procedura per l'istruttoria delle istanze, nella direzione di un più mirato approfondimento della documentazione da valutare, così come emerso dall'esperienza pregressa.

All'esito dell'istruttoria è comunque emerso che l'esperienza, qualora replicata in futuro, potrebbe certamente essere migliorata, anche sulla scorta del diverso regime di controlli utilizzato per il c.d. ferrobonus.

In caso di incentivi analoghi, indirizzati alla domanda di trasporto e di intermodalità, si potrebbe anche provare a sperimentare, ad esempio, un sistema telematico di registrazione dei traffici imbarcati (una sorta di "Telepass" per i camion), così come si potrebbe estendere in maniera più capillare il controllo delle singole aziende beneficiarie, attraverso, ad esempio, meccanismi di

tracciatura delle targhe interessate dai viaggi o anche operazioni di controllo a campione "in loco" sugli imbarchi.

Anche un maggiore e più standardizzato coinvolgimento del vettore marittimo potrebbe rivelarsi efficace.

5.6.3 Verifica dei costi della convenzione con la società R.A.M.

I rapporti tra R.A.M. Spa e Ministero relativamente alla gestione operativa dell'incentivo "Ecobonus", fanno riferimento alle Convenzioni siglate tra le due Parti, risalenti agli anni 2005, 2009, 2012 e 2013, acquisite in sede istruttoria in occasione dell'accesso diretto in data 10 febbraio 2014.

Tali Convenzioni hanno trovato copertura finanziaria negli appositi fondi per l'attuazione del programma "Autostrade del Mare" del Ministero delle Infrastrutture.

All'interno di tali Convenzioni era previsto il sistema di rendicontazione da adottare e la tipologia di costi/tariffe che sarebbe stata accettata dal Ministero, previa verifica da parte di un apposito Comitato di Monitoraggio.

In realtà, la sola attività "Ecobonus", secondo quanto riferito dalla R.A.M. Spa, non ha mai trovato espressa voce di rendicontazione, ma è presente all'interno di una più ampia voce di attività afferente al supporto al Ministero per la gestione di incentivi ambientali e per l'intermodalità, e in altra voce relativa agli aspetti di comunicazione e/o supporto al Ministero, nonché in piccola parte in altri costi rendicontati⁷³.

I costi rendicontati al Ministero hanno trovato registrazione all'interno dei bilanci di esercizio della R.A.M. Spa a seguito dell'emissione delle relative fatture.

L'UCB presso il MIT ha comunicato che i rapporti di monitoraggio presentati, unitamente ai relativi allegati, dalla R.A.M. S.p.A. al comitato ministeriale di monitoraggio e verifica a dimostrazione dei costi sostenuti per l'esecuzione delle attività previste e disciplinate dalle convenzioni stipulate tra

⁷³ Si riporta nel seguito l'ammontare rendicontato da R.A.M. Spa. in ciascun anno all'interno della voce "Realizzare le operazioni istruttorie, di informazione e di monitoraggio di misure comportanti incentivi connessi allo sviluppo delle "Autostrade del Mare", nonché l'aggiornamento di analisi ambientali inerenti alle modalità di trasporto interessate ed elaborare ed attuare gli interventi di sostegno alle politiche del Ministero nel settore intermodale", suddiviso per le tre macro-voci di costo previste in Convenzione:

Anno	Importo
1/08/2006-31/12/2007	445.760
2008	746.693
2009	1.243.320
2010	925.188
2011	603.773
2012	608.246
2013	In corso di definizione

l'Amministrazione e la R.A.M. S.p.A. (poi trasmessi all'UCB quali "parti integranti" delle fatture liquidate con autorizzazione di pagamento), riportano un costo complessivo nel triennio 2010-2012, per la gestione operativa degli incentivi connessi al programma "autostrade del mare", ammontante ad € 2.319.493,82, così ripartito:

Anno 2010	€ 925.188,38	fatt. n. 1/11 di € 2.178.193,57
Anno 2011	€ 603.773,15	fatt. n. 1/12 di € 1.464.029,36
Anno 2012	€ 608.245,84	fatt. n. 1/13 di € 1.652.789,88
Anno 2013	€ 182.286,45	

Al riguardo si evidenzia, pur dovendo tenere conto che tali rendicontazioni sono relative anche ad attività complementari, che a fronte di un totale di 218 istanze ammissibili per il 2010 i costi connessi al programma autostrade del mare per il triennio 2010-2012 sono rilevanti.

La società RAM ha evidenziato che sarebbe corretto stimare il costo escludendo il dato del 2010, in quanto le domande sono state trasmesse alla società solo nel 2011, che non andrebbe considerata l'IVA e che nel triennio 2011-2013 la società ha conseguito utili di esercizio per 502.541 euro, che parimenti andrebbero scorporati.

Al riguardo si deve rilevare che se dal punto di vista della società RAM alcuni costi non andrebbero considerati, dal punto di vista dei beneficiari dell'aiuto, sia l'IVA che gli utili di esercizio vanno, comunque, a depauperare il fondo a disposizione della categoria, ed appare pertanto, ai fini dell'indagine, utile considerarli.

In tal modo, non tenendo conto della fattura per l'anno 2010 si ottiene un costo complessivo di 1.394.304 euro, corrispondente a 6.395 euro per ogni istanza ammissibile. Qualora, invece, si includa anche il pagamento alla società relativo all'esercizio 2010, il costo per ogni pratica sale a 10.639 euro.

La società ha evidenziato che comunque in sede di rinnovo della Convenzione-Quadro per il triennio 2014-2016 sono state ridotte del 30% le tariffe concordate con il Ministero delle Infrastrutture.

Tale riduzione conferma, peraltro, la possibilità di una riduzione della spesa rappresentata in sede istruttoria.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

6.1 In generale

A conclusione delle verifiche effettuate si ritiene di dover focalizzare l'attenzione su alcune osservazioni di carattere generale ed altre più specificamente rivolte ai singoli settori oggetto di incentivo, ferme restando le ulteriori annotazioni svolte nel corso della relazione.

In primo luogo si rileva che il quadro normativo di riferimento appare eccessivamente frammentato ed articolato in una pluralità di norme di rango primario e secondario. Di conseguenza è auspicabile una semplificazione della disciplina, anche in una prospettiva di maggiore trasparenza di gestione delle risorse finanziarie e delle procedure di spesa.

Gran parte delle misure sono del resto previste, talora con alcune differenze, da molti anni: addirittura 15 anni per i contributi destinati alla sicurezza della circolazione e alla protezione ambientale, 16 per la riduzione dei premi INAIL e 18 per gli sgravi forfetizzati.

Una seconda riflessione di carattere generale riguarda la destinazione degli stanziamenti per lo sviluppo del settore, considerato l'impegno finanziario che si chiede alla collettività, pari a circa 2 miliardi di euro se si considera anche il contributo sulle accise.

La programmazione di sostegno non appare, infatti, proiettata verso un'utilità di medio-lungo termine, quanto incentrata sulla contribuzione per spese correnti, determinando in una certa misura una pericolosa dipendenza strutturale del reddito delle imprese da aiuti statali.

Nel 2012 sono infatti destinate a tali fini il 94,9% delle risorse stanziare, e la situazione non è diversa per gli altri esercizi finanziari.

Decreto Interministeriale 24.2.2012 prot. 55	Risorse (in milioni)	Capitolo	% SUL TOTALE RISORSE € 373.600.000
riduzione dei tassi di premio INAIL	€ 91	4346	
Risorse per contributo ai pedaggi nell'ambito della protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione	€ 98,2	1330	
contributo al servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la R.C.	€ 22	2862	
deduzione forfetaria di spese non documentate	€ 113	3825	
proroga degli incentivi agli autotrasportatori per l'utilizzo delle vie del mare	€ 30	7330	
TOTALE	€ 354,2		94,9%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DI n. 55/2012

Tale destinazione fa dubitare dell'effettiva utilità delle misure di sostegno al settore per un rilancio strutturale dell'autotrasporto e rischia di determinare un eccessivo affidamento del settore sugli aiuti di stato quale componente strutturale del reddito.

Si deve ricordare anche che l'attuale assetto del trasporto di merci in Italia è essenzialmente monomodale -la quota del trasporto su strada è all'86%, contro, ad esempio, il 14% del treno- e il comparto è fortemente assistito dalle politiche pubbliche rispetto ad altri, anche a causa della polverizzazione delle imprese di autotrasporto, determinando una competizione sui prezzi a scapito della regolarità e della sicurezza, anche per le merci pericolose.

A ciò deve aggiungersi che per l'esercizio 2012, con percentuali non molto diverse per gli altri esercizi finanziari, a fronte di uno stanziamento pari ad euro 373,6,6 milioni, ben 121 milioni (pari al 32,2%) di fatto, non sono stati utilmente destinati al concreto stimolo del settore per l'anno 2012, ed ulteriori 98,2 milioni non sono destinati all'esercizio 2012 (per un totale del 58,3%). Più precisamente:

- è stata revocata la proroga ecobonus per 30 milioni di euro, le cui risorse non sono recuperabili per diversi incentivi al settore;
- sono stati destinati 91 milioni di euro agli sgravi INAIL, (che, ove l'Amministrazione avesse aggiornato i coefficienti nei tempi previsti, non sarebbero verosimilmente neanche dovuti dalle imprese);
- sono stati destinati ben 98,2 milioni di euro al pagamento retroattivo dei pedaggi 2010 (quindi ad anni pregressi).

Per quanto concerne l'importo di 112 milioni di euro per deduzione forfetarie, invece, l'assenza di elementi idonei a quantificare il beneficio fruito determina l'opposto rischio, non verificabile in assenza di dati disponibili, di insufficienza della copertura finanziaria.

Per quanto concerne la verifica dell'avanzamento finanziario delle risorse stanziare con legge 183/2011:

- è risultato impossibile verificare le deduzioni forfetarie (cap. 3825) di cui hanno beneficiato le imprese, ed i relativi fondi sono andati integralmente in economia;
- non è risultato possibile monitorare separatamente l'andamento delle risorse relative ai contributi per il SSN (dal 2013 è stato previsto a tal fine il cap. 3825, precedentemente assegnato agli sgravi forfetizzati), né verificare con esattezza l'importo compensato;
- non risultavano pagate alla data del 30/05/2014 le risorse per la formazione (cap. 7330);
- risultavano completamente bloccate le risorse per la proroga del c.d. ecobonus.

Di fatto, quindi, presentano rallentamenti o criticità 180 milioni di euro su 373,6 milioni complessivi stanziati nel 2012, pari a circa la metà.

Un'ulteriore osservazione di ordine generale riguarda la necessità di una costante verifica dei profili di compatibilità con il diritto comunitario, trattandosi in massima parte di aiuti di stato, rispetto ai quali va vagliata la conformità agli stringenti vincoli europei. Una non adeguata attenzione agli stessi ha, infatti, determinato la perdita di una parte delle risorse stanziare.

Inoltre, per talune misure non è risultato regolare il flusso dati verso la Banca Dati Anagrafica (BDA), istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 2, legge 57/2001, presso il Ministero dello Sviluppo Economico, che deve essere alimentata ai sensi del DM 18 ottobre 2002 dalle amministrazioni competenti anche per le misure di natura fiscale che non prevedano un provvedimento di concessione. I limiti della disciplina esistente che, da un canto obbligano le amministrazioni che erogano incentivi in regime "de minimis" a consultare e ad alimentare la stessa banca dati, ma dall'altra non prevedono sanzioni per i soggetti e le amministrazioni inadempienti, fanno sì che non ci sia piena garanzia di esaustività e di affidabilità dei dati in essa contenuti. E' pertanto necessario garantire un corretto flusso dati e procedere ad un controllo del rispetto dei limiti previsti per gli aiuti di stato.

E' infine utile richiamare l'attenzione delle amministrazioni sulla necessità di indirizzare le politiche interne di controllo anche nei confronti dei fenomeni elusivi del mercato del lavoro (in primo luogo nei confronti dei vettori extracomunitari e del lavoro nero) e della contribuzione fiscale, nonché verificare la esatta qualificazione delle imprese ai fini del pagamento degli oneri previdenziali. Sotto il primo profilo fiscale, in particolare, potrebbe essere utile attuare controlli mediante l'incrocio dei dati delle deduzioni forfetarie, tenuto conto del basso livello pro-capite ipotizzato, ed eventualmente di altri incentivi, con quelli dei cronotachigrafi o dei contributi richiesti per le accise sul gasolio.

Ciò premesso si analizzano, distinti per finalità, i principali profili criticità riscontrati nella destinazione delle risorse.

6.2 Risorse destinate alla riduzione dei tassi di premio INAIL

Per quanto riguarda le somme destinate agli sgravi per la contribuzione Inail, si deve rilevare come l'affermata natura sperimentale della forma di aiuto, finalizzata a rendere coerente con gli andamenti effettivi del mercato la contribuzione del settore, al fine di superare la censurata incompatibilità comunitaria della previgente natura strutturale dell'aiuto statale, non è coerente con il rilevato eccessivo protrarsi per una pluralità di esercizi finanziari: la revisione del sistema tariffario, cui è finalizzata la fase sperimentale, ha comunque avuto una opportuna riduzione strutturale con il sistema delineato dall'art. 1, comma 128, della legge 147/2013, ma è opportuno giungere alla revisione definitiva dei premi, prevista dalla medesima disposizione.

Dagli studi prodotti dall'amministrazione, è emerso che i premi determinati a seguito dello sconto applicato sono in linea con i parametri di riferimento del settore.

Tale circostanza induce a ritenere da un verso che l'applicazione della riduzione non costituisca alcun incentivo reale al settore e, dall'altro, che l'eliminazione della riduzione con la cessazione della

fase sperimentale, senza la contestuale riduzione strutturale, si tradurrebbe addirittura in una penalizzazione per l'autotrasporto, in antitesi con la politica di sostegno perseguita.

Pertanto, l'aiuto economico, più che come incentivo, si configura quale opportuna misura di adeguamento dei premi.

6.3 Contributi per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione.

Riguardo alle somme destinate alla sicurezza stradale e alla protezione ambientale è evidente l'assoluta prevalenza delle somme destinate a copertura dei pedaggi autostradali (oltre il 90% della disponibilità finanziaria).

Il tetto massimo di contribuzione riconosciuto, pari al 13%, è comunque in linea con la normativa comunitaria⁷⁴.

Una criticità relativa alla compartecipazione dei pedaggi autostradali è stata segnalata in sede di interrogazioni parlamentare e dalle associazioni di categoria nel corso della presente istruttoria, con riferimento ai tempi necessari per la liquidazione degli incentivi.

Il sistema prevede un pagamento successivo rispetto al sostenimento della spesa da parte degli autotrasportatori: solo nel 2013 è stata prevista la liquidazione dei pedaggi per l'anno 2009.

La procedura attualmente adottata difficilmente potrà garantire maggiore tempestività. Si evidenzia, inoltre, che le risorse non vengono individuate al momento della programmazione tra quelle disponibili per l'anno in corso, ma a valere su quelle disponibili per esercizi futuri. Tale meccanismo potrebbe addirittura determinare la necessità, in caso di riduzione o eliminazione degli stanziamenti in futuro, di non dare corso ad incentivi programmati, sui quali la categoria fa già affidamento. In tal modo si rischia di ingenerare, un'aspettativa sui beneficiari che, in un momento di crisi finanziaria e di continui tagli alle risorse pubbliche, potrebbe essere delusa. E' pertanto necessario limitare progressivamente le previsioni di spesa alle risorse effettivamente disponibili per l'esercizio in corso, accelerando le procedure di spesa, come rivendica la categoria.

Altra criticità che si ritiene di evidenziare è relativa al meccanismo progressivo del contributo sulla base del fatturato complessivo, che ha stimolato la nascita di consorzi finalizzati alla massimizzazione del beneficio, i cui meccanismi operativi prevedono tuttavia un pagamento (determinato anche dal costo delle garanzie fideiussorie prestate alla società autostrade), che riduce l'importo netto disponibile per la misura.

⁷⁴ Direttiva 2006/38/CE, punto 2), lettera b), paragrafo 4 ter, 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.

In tal modo, si ottiene da un verso l'effetto che l'incentivo assegnato non sia proporzionale al numero di chilometri effettuato dalla singola ditta, con maggiori benefici per le imprese e maggiori costi per lo Stato, dall'altro, che lo sgravio assegnato venga in parte acquisito dal consorzio stesso, con diminuzione dell'incentivo destinato effettivamente alla sicurezza. Ulteriore conseguenza del sistema, segnalata dagli operatori, è che in caso di fallimento la somma viene trattenuta dal consorzio.

Tenuto conto che dalla verifica a campione di alcuni statuti è emersa la prevalente finalità di acquisto collettivo, con indiscutibili vantaggi economici per il costo del servizio autostradale, è opportuno cercare di garantire in maniera completa il perseguimento della finalità di superamento della frammentazione strutturale, cui la riforma del settore dichiaratamente è indirizzata, nonché garantire maggiore coerenza nell'erogazione dei vari incentivi – rilevato come, ad esempio, gli sgravi forfetizzati sono erogati solo a favore dei vettori monoveicolari che usufruiscono, al contempo, solo in quanto consorziati, della riduzione compensata in esame.

6.4 Risorse destinate alla formazione professionale

Le numerose verifiche svolte hanno evidenziato una procedura istruttoria articolata, gestita in maniera efficiente dalla società R.A.M.

Un primo elemento rilevato è l'avvenuto accorpamento della misura prevista per il 2011 con quella prevista per le medesime finalità per il 2012, circostanza da cui si può desumere un primo fattore di criticità individuato nella mancata attuazione della misura per l'esercizio 2011.

Un secondo profilo di criticità va individuato nella delega ad un soggetto in house. Al riguardo si rappresenta che l'art. 19, co. 5, del d.l. 78/2009, entrato in vigore dal 1 luglio 2009, dispone che *"le amministrazioni dello Stato, cui sono attribuiti per legge fondi o interventi pubblici, possono affidarne direttamente la gestione, ... a società a capitale interamente pubblico su cui le predette amministrazioni esercitano un controllo analogo..."* e che gli oneri di gestione e le spese di funzionamento degli interventi relativi ai fondi devono essere a carico delle risorse finanziarie dei fondi stessi.

Tuttavia, per quanto riguarda specificamente le risorse in esame, l'art. 5, comma 2, del DPR 83/2009 (29 maggio 2009, GU 9 luglio 2009), dispone che l'istituzione di una Commissione che provveda *"con le risorse umane e strumentali già in dotazione allo stesso Ministero, a valutare le istanze presentate per accedere ai benefici"*. Inoltre, l'art. 6, comma 1, DPR citato, prevede che il *"regolamento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato"*.

Di fatto, l'operatività di un soggetto in house per le attività istruttorie comporta un onere a carico del fondo statale, che riduce le risorse nette a favore degli autotrasportatori.

Sul piano finanziario, per quanto concerne la misura per l'anno 2012, l'importo massimo da corrispondere a R.A.M. Spa per le attività svolte ai sensi della Convenzione del 19 luglio 2012, è determinato in euro 461.053,94 pari al 2% dell'importo destinato alla misura (€ 23.052.697).

Il costo di ogni pratica ammessa e finanziata sostenuto per l'istruttoria della R.A.M. Spa -inclusa IVA- è quindi di 1.104 euro (688 euro a pratica includendo quelle inammissibili).

Elevato il costo dei corsi finanziati, l'onere per partecipante varia da un minimo di euro 76,20 fino ad un massimo di euro 10.617,11, a fronte di un valore medio di euro 2.024,19; il costo per ora di formazione varia tra un minimo di € 24,10 ad un massimo di € 5.586,51, per una media di € 862,58. Il costo per ora di formazione per partecipante, infine, varia da un minimo di € 3,21 fino a un massimo di € 510,26 con un valore medio di € 65,98.

E' stata quindi rilevata nel corso dell'istruttoria l'opportunità di definire meglio standard qualitativi e quantitativi della formazione con criteri predeterminati e soglie massime di rimborso, invito peraltro recepito dal DM n. 119 del 21/03/2013, che ha regolamentato gli incentivi destinati alla formazione per il successivo esercizio finanziario.

Ulteriore profilo riguarda l'art. 3, comma 2, del D.P.R. 83/2009, in base al quale i soggetti attuatori delle azioni formative sono individuati fra gli enti o gli istituti che ne consentano di verificare la diretta emanazione da associazioni nazionali di categoria ovvero territoriali regolarmente affiliate alle associazioni nazionali stesse, o le associazioni temporanee di imprese o associazioni temporanee di scopo comprendenti enti o istituti in possesso degli stessi requisiti.

La criticità riguarda in particolare le somme dirette alla formazione gestite direttamente dal Comitato Centrale per l'autotrasporto, stanziare nell'ambito delle risorse per la sicurezza stradale e la protezione ambientale.

E' stata, infatti, rilevata una metodologia non conforme alle disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 163/2006 in materia di scelta degli enti formatori, che ha indotto l'UCB ad una valutazione non positiva, alla quale l'amministrazione ha fatto seguire in un primo momento la richiesta di registrazione ai sensi dell'art. 10, comma 1, del D. Lgs. n. 123/2011, cui non ha fatto seguito alcun pagamento ed è culminata, infine, nel ritiro dei provvedimenti innanzi alla Corte dei conti.

Nonostante la criticità rilevata dagli uffici competenti afferisca la gestione diretta delle risorse da parte del Comitato, si osserva che la disposizione in esame si applica anche al rimborso delle risorse per la formazione gestite da privati.

Al riguardo, precisando che la presente indagine non si estende a profili di legittimità di competenza di altri uffici, si evidenzia che certamente sotto il profilo gestionale appare rispondente ai migliori criteri di trasparenza ed efficienza dell'Amministrazione prevedere per l'ammissione requisiti tecnici adeguati dei docenti e dei formatori, prescindendo dal fatto che gli stessi prestino la propria opera presso enti o istituti che siano diretta emanazione delle sole associazioni di categoria, e tra di esse solo quelle che siedono nel Comitato degli autotrasportatori.

Si auspica pertanto, per il futuro, una revisione complessiva della disciplina, tale da garantire la massima apertura possibile alla concorrenza, garantendo al contempo la presenza di requisiti tecnici adeguati dei formatori.

Infine, anche per questa misura si deve registrare un rilevante ritardo nelle procedure di pagamento, non risultando effettuati pagamenti al momento delle verifiche istruttorie.

6.5 Risorse destinate a sgravi per la contribuzione su premi assicurativi R.C.

Riguardo ai crediti d'imposta finalizzati alla contribuzione al SSN dei premi assicurativi di R.C., sono emersi i seguenti profili di criticità.

Sotto il profilo finanziario non è risultata possibile la rendicontazione distinta delle somme iscritte sul cap. 2862, relativa al contributo in esame, in quanto è rientrata nell'ordinaria gestione del capitolo che costituisce una delle fonti di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Nel 2013 risulta essere previsto uno stanziamento sul capitolo 3825, pg. 1 (in precedenza destinato agli sgravi forfetizzati per autotrasportatori monoveicolari), le cui risorse risultano essere andate in economia, nonostante il beneficio sia stato fruito dalle imprese.

Prendendo atto della discordanza dei dati sul credito d'imposta tra quadro RU e modello F24 si evidenzia la mancata coincidenza tra stanziamento e contributi concretamente usufruiti dai beneficiari.

Per il 2011 e il 2012 sono state richieste in compensazione risorse inferiori rispetto ai 22 milioni stanziati, con l'effetto che parte delle risorse avrebbe forse potuto essere destinata a finalità diverse di incentivo al settore. Qualora poi fossero confermati i dati degli F24 del 2013, forse frutto di erronee dichiarazioni, all'opposto, le risorse del capitolo risulterebbero essere minori rispetto allo stanziamento di 22 milioni, e quindi il credito d'imposta non sarebbe integralmente dotato di copertura finanziaria.

Non appare del resto idoneo a garantire il rispetto dello stanziamento il meccanismo previsto dalle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 103, della legge n. 266/2005, le quali prevedono un'agevolazione automatica, da utilizzare in compensazione tramite modello F24. Non essendo previste procedure di controllo concomitante, non è possibile assicurare il rispetto del limite di spesa.

Al riguardo si osserva che gli art. 5 del decreto-legge 138/2002 e 29 del d.l. 185/2008, prevedono che i crediti di imposta possano essere fruiti dai soggetti interessati solo entro i limiti degli oneri finanziari previsti nelle relative disposizioni, rideterminate annualmente a decorrere dall'anno 2003.

Non risultano – secondo quanto riferito dall'Agenzia delle Entrate – essere stati attuati gli appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze con cui devono essere stabilite, per ciascun credito

di imposta, la data di decorrenza della disposizione e le modalità per il controllo dei relativi flussi, né emanato, conseguentemente, il decreto interdirigenziale da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, con cui deve essere comunicato annualmente l'avvenuto esaurimento delle risorse disponibili.

Per quanto concerne i profili di compatibilità con il diritto comunitario, pur tenuto conto che il contributo ammesso a rimborso è piuttosto limitato, il tetto triennale di spesa potrebbe teoricamente essere superato da aziende di grandi dimensioni, tenuto conto del previsto cumulo con altri contributi e della mancata attuazione del sistema di controllo

E' stato verificato, infatti, che non risultano presenti dati relativi all'intervento di sostegno indicato nella Banca Dati Anagrafica (BDA). Non vi è quindi la possibilità di verificare in relazione a tale misura il rispetto del de minimis per mezzo di tale banca dati.

La procedura utilizzata desta, quindi, sia pure per limitati casi, profili di incertezza circa la compatibilità con il diritto comunitario.

Si ritiene pertanto opportuno prevedere a livello normativo l'obbligo di verifica del limite comunitario, garantendo il flusso verso la BdA esistente, e dare attuazione al meccanismo di garanzia previsto dall'articolo 5, d.l. 138/2002.

A tali fini potrebbe ipotizzarsi l'utilizzazione dei dati desunti dallo specifico codice tributo delle dichiarazioni fiscali.

6.6 Deduzione forfetaria di spese non documentate per autotrasportatori monoveicolari

In relazione agli sgravi forfetizzati per spese non documentate degli autotrasportatori monoveicolari, si è constatata l'impossibilità di procedere ad una quantificazione esatta dell'importo da riversare in entrata per le modalità di fruizione previste dalle vigenti disposizioni normative (indicazione nella dichiarazione dei redditi), e per la mancata attribuzione in via amministrativa di uno specifico codice tributo.

L'impossibile determinazione del beneficio fruito crea problemi non trascurabili anche per quanto concerne la possibile copertura finanziaria.

Un'indicazione puntuale nei modelli di dichiarazione dell'ammontare della deduzione spettante non consentirebbe comunque, ancora, un'immediata quantificazione dell'agevolazione fruita, in quanto il risparmio d'imposta derivante dalla deduzione in parola viene determinato solo a seguito di una riliquidazione della dichiarazione dei redditi nella quale la deduzione è esposta, che tenga conto oltre che delle deduzioni, detrazioni e crediti, anche delle diverse aliquote applicabili ai vari scaglioni di reddito. Inoltre, nel caso in cui l'agevolazione sia fruita da società di persone, per la

quantificazione della stessa è necessario procedere alla riliquidazione delle dichiarazioni dei singoli soci ai quali il reddito è attribuito per trasparenza ai sensi dell'art. 5 del TUIR.

E' evidente come in tale contesto normativo non sia stato possibile adottare strumenti di monitoraggio "in tempo reale" degli effetti finanziari e di conseguenza misure che assicurino il rispetto delle previsioni di bilancio.

Sul piano contabile, nell'incertezza della disciplina e per la carenza di documentazione, l'UCB presso il MEF ha provveduto a mandare in economia le somme stanziare per il 2012 a seguito del ritiro del provvedimento con cui le somme erano state impegnate. Anche le somme per il 2011 sono andate in economia, mentre per il 2013 è stata prevista una variazione in diminuzione del capitolo in entrata, che pur maggiormente aderente con le modalità di fruizione, non agevola in alcun modo la conoscibilità del beneficio fruito.

Ciò premesso, allo stato della disciplina e considerata la mancata attribuzione di uno specifico codice tributo, che consentirebbe di monitorare l'aggregato, è difficile eliminare eventuali rischi di mancato rispetto della copertura prevista nè, all'opposto, potrebbe essere rilevata un'eventuale utilizzazione inferiore delle risorse disponibili, a scapito del settore.

Al fine di garantire la conoscibilità del beneficio fruito, e contenere le spese nei limiti delle risorse disponibili, sarebbe necessario modificare la norma primaria e prevedere che l'agevolazione venga concessa, entro i limiti dello stanziamento complessivo, nella forma di credito d'imposta (anziché di deduzione), a seguito di istanza presentata dall'impresa al Dicastero competente in materia, assicurando uniformità di trattamento nei confronti di tutti i potenziali beneficiari. Inoltre, la norma dovrebbe stabilire che l'agevolazione possa essere fruita esclusivamente in compensazione tramite modello F24, da presentare tramite i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, in modo che l'Agenzia stessa possa verificare che le compensazioni effettuate dalle singole imprese non eccedano l'ammontare del beneficio concesso. Per tale ultimo scopo, il Dicastero competente dovrebbe inviare all'Agenzia i dati analitici delle agevolazioni concesse alle imprese.

E' necessario, inoltre, che l'Amministrazione predisponga modalità procedurali e modifiche normative idonee a garantire la conoscibilità del beneficio fruito, eventualmente mediante l'attribuzione di uno specifico codice in sede di dichiarazione fiscale.

Nel corso dell'istruttoria non sono stati forniti analitici criteri di stima delle previsioni di spesa, ma sono stati comunicati, in via più generale, gli andamenti tendenziali e decrescenti dell'ammontare complessivo del rigo Altre variazioni negative risultanti dalle dichiarazioni dei redditi degli esercenti attività di trasporto merci su strada in contabilità semplificata.

La Commissione sull'erosione fiscale ha stimato in 65 milioni il mancato gettito 2010, quantificando l'importo pro capite in 1.141 euro per 56.982 frequenze. Se tale stima fosse valida, di fatto il settore si vedrebbe privato di circa 50 milioni di euro stanziati per il sostegno. Tuttavia, considerato che la deduzione giornaliera per veicolo è fissata in 19,6, 56 e 92 euro, a seconda dell'ambito

territoriale del viaggio (rispettivamente infracomunale, infraregionale o nazionale), la stessa non risulta adeguatamente giustificata in relazione alle frequenze, dovendo ipotizzare circa 200 viaggi annui per impresa, a meno di non considerare livelli di reddito talmente bassi da non poter usufruire della deduzione. Non è stato quindi possibile verificare l'esattezza delle stime poste a fondamento della copertura finanziaria.

Tenuto conto di quanto sopra, è evidente che sono emerse criticità anche in relazione al rispetto dei vincoli comunitari.

Anche per questa misura è stato verificato in sede istruttoria, che non risultano presenti dati nella Banca Dati Anagrafica (BDA) istituita ai sensi dell'articolo 14, comma 2, legge 57/2001, presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Anche in questo caso non viene quindi la possibilità di verificare il rispetto del c.d. de minimis, neanche tramite l'autodichiarazione del rispetto dei limiti, non contemplata dalla disciplina: si ha motivo di ritenere, conseguentemente, che anche detta forma di aiuto sfugga del tutto ad ogni forma di controllo. Anche per tali misure valgono quindi le raccomandazioni proposte in relazione alla misura prevista per i contributi SSN delle assicurazioni RC, con l'ulteriore segnalazione che è evidentemente necessario garantire in via preliminare modalità di fruizione del beneficio tali da consentirne la rilevazione.

6.7 Contributi per la realizzazione e l'utilizzo di trasporto alternativo a quello stradale

Particolarmente importante la misura dell'utilizzo alternativo al trasporto stradale in quanto sviluppa l'intermodalità, in un contesto in cui l'attuale assetto del trasporto di merci è essenzialmente monomodale e sono poco incentivati il trasporto su rotaia e via mare.

Tuttavia, sul piano gestionale in relazione alle somme destinate alla proroga degli incentivi per strumenti alternativi al trasporto su strada si rilevano stanziamenti di somme rilevanti dal 2010 al 2013, pur in presenza della mancata proroga dell'incentivo, dell'apertura di una formale indagine da parte dell'Unione Europea.

Dai profili di incompatibilità comunitaria è scaturita la soppressione dell'incentivo per il 2012 e il rallentamento di 3 anni dell'erogazione dei benefici per la proroga prevista nel 2011 relativa ai viaggi effettuati nel 2010.

Il costo di ciascuna pratica ammessa, rimborsato alla società R.A.M., incide evidentemente in riduzione sulle risorse disponibili, nella misura meglio specificato nel corso della relazione.

La misura non è stata più prevista per gli esercizi futuri.

Tali circostanze impongono una riflessione conclusiva, in quanto evidenziano la difficoltà di attuare l'unica misura di stimolo alle catene logistiche.

In diversi Paesi europei, come nei casi di Austria e Germania e (extra UE) Svizzera, si è agito da tempo per rimodulare e ribilanciare il trasporto, trasferendolo su modalità di minor impatto attraverso l'implementazione di politiche di riequilibrio modale, incentivando soprattutto su lunghe percorrenze diverse forme di mobilità, in primo luogo su rotaia, e mettendo a punto sistemi di tariffazione del traffico pesante su gomma.

E' opportuno avviare anche in Italia un dibattito teso a determinare le rispettive convenienze dei diversi comparti del settore, sviluppandone le peculiarità e stimolando sinergie e forme di co-modalità, delineando un sistema trasportistico di ampio respiro, che contempli una visione di sistema tra tutti gli operatori nazionali della logistica, in funzione di una competitività del Paese che sotto questo profilo presenta ancora margini di sviluppo.