



ART Autorità
di Regolazione
dei Trasporti

INDAGINE CONOSCITIVA SUI SETTORI DELL'AUTOTRASPORTO E DELLA LOGISTICA

Executive summary

27 settembre 2023

Riservatezza: *DOCUMENTO PUBBLICO*

ART

EXECUTIVE SUMMARY

L'Italia è un paese che importa materie prime ed esporta prodotti, alimentari e macchinari per un valore pari al 30% del PIL (anno 2021; fonte: ICE); un sistema logistico efficiente rappresenta una condizione essenziale per lo sviluppo economico del Paese. Secondo le stime dell'*Osservatorio Contract Logistics "Gino Marchet"* del Politecnico di Milano, il valore del mercato delle aziende italiane di logistica per conto terzi ha rappresentato 50,7 mld euro nel 2020, corrispondente al 43,6% del valore totale della logistica in Italia (116,4 mld euro).

La logistica è un'attività funzionale all'industria e al commercio ed ha accresciuto la propria importanza con l'espansione della globalizzazione e l'esternalizzazione di parti del ciclo produttivo. A ciò non ha sempre corrisposto un'adeguata valorizzazione, in particolare da parte dell'industria, che tende a mantenere il sistema di vendita franco fabbrica, demandando ad altri soggetti la scelta del servizio di trasporto (MIMS, 2022, Mobilità e logistica sostenibili). Da un confronto internazionale svolto dalla Banca Mondiale, l'Italia si attesta al 19° posto in una graduatoria mondiale sulla logistica che vede molti Paesi europei in posizioni migliori: la Finlandia al 2° posto, seguita da Germania, Danimarca, Paesi Bassi e Svizzera a pari merito al 3° posto; superano l'Italia anche Austria, Svezia, Francia e Spagna (fonte: World Bank, *Logistics Performance Index*, 2023).

Il trasporto su strada rappresenta da sempre la quota modale più significativa del traffico merci, sia perché è attualmente l'unico mezzo per effettuare i c.d. "collegamenti di primo e ultimo miglio", sia perché è quello che gode della maggiore flessibilità di adattamento alle mutevoli condizioni del mercato della logistica, che riguarda circa 5 milioni di imprese di produzione/commercio (fonte: Unioncamere, febbraio 2023).

È in questo quadro che l'Autorità di regolazione dei trasporti ha ritenuto opportuno avviare un'**indagine conoscitiva sui settori della logistica e dell'autotrasporto**, analizzando la struttura dei mercati interessati, in particolare dei servizi di autotrasporto per conto terzi, nonché l'assetto regolamentare che ne guida l'accesso, soffermandosi su alcuni aspetti ritenuti di interesse come di seguito rappresentato.

1. Confronto internazionale e shift modale

In ambito UE-27 il trasporto merci su strada risulta preponderante rispetto alle altre modalità di trasporto: nel 2020 costituisce da solo il 53% del traffico totale (i.e. strada, navigazione, ferrovia, altro; ton-km) e nel periodo 2015-2020 manifesta un trend crescente del +12% (fonte: Commissione europea, DG MOVE).

Nel 2021 l'Italia si posiziona al 5° posto con 145 mld ton-km, dietro Polonia, Germania, Spagna e Francia; anche in termini di quantità di merce trasportata, l'Italia è quinta con quasi 1.000 mln ton. In termini di *shift* modale, mentre a livello UE-27 il 77,3% delle ton-km trasportate per vie terrestri è rappresentato dalla modalità stradale, in Italia tale percentuale sale all'87,3% (lo stesso valore mostrato nel 2012), molto più alta rispetto a Germania e Polonia ma più bassa rispetto a Spagna ed uguale a Francia (fonte: Eurostat).

Nonostante le policy incentivanti lo *shift* modale, come il *ferrobonus* e il *marebonus*, risulta che nel 2021 ancora il 48% delle ton-km di merce trasportate su strada ha riguardato percorrenze superiori a 300 km (fonte: ISTAT), laddove già il Libro Bianco della Commissione europea "*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*" (2011) indicava nella ferrovia e nelle vie navigabili le modalità di trasporto più idonee dal punto di vista della sostenibilità ambientale, ma anche sociale ed economica, per le percorrenze superiori a tale soglia.

A questo proposito, rileva l'ampiezza delle sovvenzioni che sono state destinate negli anni al comparto dell'autotrasporto. Se ciò ha contribuito, da un lato, a sostenere economicamente le gestioni delle imprese di trasporto su strada all'avvio del regime di "liberalizzazione regolata" di un mercato partecipato da imprese di tutta Europa (con licenza comunitaria) con regole e strutture di costi diverse, dall'altro lato, ha influito sulle dinamiche concorrenziali con le altre modalità di trasporto.

L'indagine ha pertanto approfondito il tema dei contributi pubblici destinati all'autotrasporto, partendo dal fatto che, secondo il Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), nel quinquennio 2018-2021 i trasferimenti dello Stato al settore ammontano in media a circa 1.600 mln euro/anno (spese correnti e in conto capitale).

Sintesi dei risultati

La fonte normativa principale è rappresentata dalla **legge 23 dicembre 2014, n. 190** (legge di stabilità 2015), dove all'art. 1, comma 150, viene autorizzata a partire dall'anno 2015 una spesa annua pari a **250 mln euro per la realizzazione di interventi in favore del settore dell'autotrasporto**. Tra gli impieghi, sono compresi la riduzione dei pedaggi, le deduzioni forfettarie dell'imponibile fiscale per le imposte sul reddito per spese non documentate, i contributi alla formazione, la riduzione del contributo al Servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile e l'acquisto di mezzi ad elevata sostenibilità ecologica ad alimentazione alternativa.

Tra i contributi più significativi, tra il 2015 e il 2021, emerge quello destinato alla **riduzione dei pedaggi autostradali**, dove risulterebbe che, in ragione delle specifiche modalità scelte dall'Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi (di seguito anche "Albo Autotrasporto"), è stata incentivata la intermediazione di soggetti terzi, riconoscendo percentuali più elevate di ristoro all'aumentare dello scaglione dei pedaggi rientranti nell'ambito della contribuzione pubblica. Ciò ha contribuito a creare "**rendite di posizione**" riducendo le risorse propriamente destinate alle imprese dell'autotrasporto.

L'indagine ha quindi quantificato il valore delle **singole componenti degli incentivi per finalità**, assegnati specificatamente al comparto, da cui risulta che oltre alla componente "ristoro pedaggi" (che incide tra il 2017 e il 2021 per il 45,3%), la seconda tipologia di contributo è la "deduzione forfettaria di spese non documentate" (in misura pari al 22,7%), seguita dai contributi per il "rinnovo del parco veicolare e interventi ambientali" (pari al 12,6%)¹.

Il consistente flusso di risorse pubbliche si è riflesso nei conti economici degli operatori, che mostrano valori di margine operativo (*EBITDA margin*) e redditività del capitale investito (*Return on Investment - ROI*) anche più elevati rispetto alle imprese concorrenti sulla media-lunga percorrenza rappresentate dal comparto ferroviario merci, come mostrato nella tavola che segue. La stessa analisi è stata effettuata anche per *cluster* di imprese (*cluster* considerati: 1-3 veh; 4-10 veh; 11-50 veh; 51-100 veh; 101-500 veh; oltre 500 veh) e i risultati sono largamente confermativi.

¹ Si segnalano poi i contributi per il caro carburante nel 2022 pari a circa 497 mln euro e a 200 mln euro nel 2023.

| Comparto | Indicatore | 2019 % | 2020 % | 2021 % |
|----------------------------------|----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Autotrasporto (a) | <i>EBITDA Margin</i> | 9,1 | 8,0 | 7,7 |
| | <i>ROI</i> | 7,9 | 8,1 | 8,7 |
| Autotrasporto - ATECO 494100 (b) | <i>EBITDA Margin</i> | 8,0 | 7,5 | 6,7 |
| | <i>ROI</i> | 7,9 | 8,5 | 8,6 |
| Trasporto ferroviario merci (c) | <i>EBITDA Margin</i> | 5,1 | 6,8 | 4,4 |
| | <i>ROI</i> | 7,9 | 6,1 | 5,1 |

(a) Analisi riferita all'insieme di imprese appartenenti all'Albo Autotrasporto, con almeno un veicolo di massa superiore a 26 ton, con dati di bilancio presenti su AIDA continuativamente per le tre annualità indicate, pari a 13.978 imprese (fonte dati: MIT, 2023; banca dati AIDA di Bureau van Dijk);

(b) Analisi riferita all'insieme di imprese appartenenti all'Albo Autotrasporto, con almeno un veicolo di massa superiore a 26 ton, limitatamente al solo codice ATECO 494100 "autotrasporto merci su strada", con dati di bilancio presenti su AIDA continuativamente per le tre annualità indicate, pari a 9.039 imprese (fonte dati: MIT, 2023; banca dati AIDA di Bureau van Dijk);

(c) Analisi riferita a 18 imprese ferroviarie operanti in Italia nel (solo) comparto ferroviario merci.

2. L'accesso al mercato dei servizi di autotrasporto e livello di trasparenza

L'accesso alla professione di autotrasportatore è disciplinato dal d.lgs. 286/2005, che riporta nella propria titolazione il riferimento al regime concorrenziale di svolgimento delle attività di autotrasporto per conto terzi definendolo una "liberalizzazione regolata". Concorrono alla definizione del quadro regolatorio sia norme nazionali che eurounitarie volte anche a garantire il principio di non discriminazione tra imprese nazionali e imprese comunitarie e tra imprese comunitarie e altre imprese di stati terzi che, in virtù di accordi sovranazionali, possono operare nei vari Paesi, tutto ciò in un'ottica di progressiva liberalizzazione delle attività e di realizzazione di un mercato unico europeo.

Le imprese di trasporto su strada devono essere iscritte in un Registro Elettronico Nazionale (R.E.N., art. 16 reg. (CE) n. 1071/2009 e art. 11 d.m. 25/11/2011) che in Italia è tenuto dal MIT. Questo registro si affianca all'*Albo nazionale delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi* istituito dalla legge 298/1974 e tenuto da un Comitato centrale che opera nell'ambito del MIT.

Le funzioni del Comitato centrale sono state ridefinite dal d.lgs. 284/2005; in particolare, ad esso competono le attività istruttorie finalizzate alla verifica di regolarità delle imprese iscritte all'Albo Autotrasporto e la statuizione delle quote annue di iscrizione al medesimo Albo. Fanno parte del Comitato centrale, oltre al Presidente e due vicepresidenti, altri 31 membri di cui 15 fanno riferimento ad Associazioni appartenenti al settore dell'autotrasporto e della logistica². Il Comitato, *inter alia*, è tenuto a «svolgere attività di controllo sulle imprese iscritte, al fine di garantirne la perdurante e continua rispondenza ai requisiti previsti per l'esercizio della professione come definiti ai sensi del regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo

² Sono stati individuati con d.m. 45/2023 rappresentanti delle seguenti Associazioni: AITI; ANITA; ASSOESPRESSI; ASSOTIR; CLAAI; CNA FITA; CONFARTIGIANATO TRASPORTI; CONFCOOPERATIVE; FAI; FEDIT; FIAP; LEGACOOP; SNA CASARTIGIANI; TRASPORTOUNITO-FIAP; UNITAI.

e del Consiglio, del 21 ottobre 2009» (art. 9, I-quater), d.lgs. 284/2005). Secondo tale regolamento, un'impresa di autotrasporto deve soddisfare i seguenti requisiti: (i) stabilimento; (ii) onorabilità; (iii) idoneità finanziaria; (iv) idoneità professionale.

L'Albo Autotrasporto rende pubbliche, sull'omonimo portale, le informazioni necessarie alla stipula dei contratti di trasporto da parte dei soggetti committenti. Infatti, l'ordinamento nazionale prevede in capo al soggetto committente l'onere di accertare la regolarità dell'impresa di autotrasporto alla quale intende affidare un servizio di trasporto, per non incorrere in sanzioni (inclusa quella del sequestro della merce) in caso di omissione di "vigilanza" e accertata violazione delle norme. Il sistema prevede anche la c.d. "responsabilità solidale" secondo cui il soggetto committente risponde delle obbligazioni retributive, previdenziali e assicurative nel caso omettesse la verifica della regolarità della posizione dell'impresa di autotrasporto (art. 83-bis d.l. 112/2008). Per le imprese di autotrasporto nazionale, la verifica delle informazioni sul portale dell'Albo consente al committente di adempiere, almeno in parte, a tale obbligo di verifica.

Sono state pertanto analizzate, sotto il profilo della completezza e della adeguatezza, le informazioni rese pubbliche dall'Albo Autotrasporto³.

Sintesi dei risultati

A febbraio 2023, attraverso tecniche di *web scraping*, sono stati estratti i dati contenuti sul portale dell'Albo Autotrasporto. Dall'analisi di tali dati, organizzati in 106.796 record, identificativi ciascuno di una sola impresa, è risultato ciò che segue.

- Quasi il 90% delle imprese possiede meno di 20 veicoli ciascuna, **mentre le imprese «strutturate» con più di 100 mezzi pesanti sono 542 (circa lo 0,5% sul totale delle imprese)**, a conferma della dimensione medio-piccola delle aziende del settore dell'autotrasporto.
- Circa **21.000 imprese dell'Albo Autotrasporto risultano NON avere alcun veicolo**, di cui 8.179 imprese iscritte al R.E.N. Ciò nonostante che il requisito di stabilimento preveda che l'impresa disponga di uno o più veicoli nella propria disponibilità (art. 5, regolamento (CE) n. 1071/2009)⁴.
- Assenza di iscrizione al R.E.N. di imprese iscritte all'Albo con mezzi pesanti (>1,5 ton).
- Proporzioni di semirimorchi/rimorchi rispetto ai trattori superiore a 5:1 in violazione delle disposizioni di cui all'art. 41, comma 4, della legge 298/1974⁵.
- Presenza di imprese che **NON esercitano quale attività prevalente quella di autotrasporto per conto terzi** (es: Hera, Parmalat, Galbani, ...); i codici ATECO presenti, oltre al codice ATECO 494100 "autotrasporto merci su strada", sono oltre 350.

³ In base al regolamento (UE) n. 1071/2009, i dati riguardanti: «a) denominazione e forma giuridica dell'impresa; b) indirizzo della sede; c) i nomi dei gestori dei trasporti designati per l'adempimento dei requisiti di cui all'articolo 3 inerenti all'onorabilità e all'idoneità professionale o, se del caso, il nome di un rappresentante legale; d) tipo di autorizzazione, numero di veicoli oggetto dell'autorizzazione e, se del caso, numero di serie della licenza comunitaria e delle copie certificate» devono essere resi pubblici, nel rispetto della normativa sulla *privacy*.

⁴ La presenza di imprese iscritte all'Albo Autotrasporto senza disponibilità di veicoli è stata riconosciuta dallo stesso Albo Autotrasporto in una nota ad ART (rif. prot. ART 4476/2023 del 21 marzo 2023).

⁵ «L'immatricolazione di rimorchi e semirimorchi da parte delle imprese nonché da parte dei consorzi e delle cooperative di cui al comma 3 è subordinata al rispetto del rapporto di non più di cinque veicoli rimorchiati per ciascun veicolo a motore tecnicamente idoneo al loro traino.» (art. 41, co. 4, l. 289/1974).

Con riferimento ad un insieme di imprese più circoscritto ma maggiormente rappresentativo del mondo dell'autotrasporto, corrispondente all'insieme delle imprese iscritte all'Albo Autotrasporto, con almeno un mezzo di massa superiore a 26 ton e valori di bilancio continuativamente per gli esercizi 2019-2021, si registrano dei bassi indici di correlazione tra la voce di bilancio "ricavi delle vendite" e "nr di veicoli in disponibilità" (pari a 0,349 sulla totalità del campione e pari a 0,484 per le sole imprese con codice ATECO 494100) ed addirittura non significativi, con segno anche negativo, per il *cluster* delle imprese di più piccole dimensioni (1-3 veicoli)⁶. Ciò porterebbe a concludere che l'aumento del valore dei "ricavi di vendita" non necessariamente si accompagna ad un incremento dei veicoli in dotazione dell'impresa di autotrasporto, diversamente da quanto richiesto dal requisito di stabilimento, secondo cui l'impresa di autotrasporto "*dispone ordinariamente, su base continuativa, di un numero di veicoli ... che sia... proporzionato al volume delle operazioni di trasporto da essa effettuate.*" (art. 5, regolamento (CE) n. 1071/2009).

3. La frammentazione del settore e la subvezione

L'elevata frammentazione presente nel settore dell'autotrasporto, l'offerta di servizi da parte di operatori esteri con struttura dei costi più concorrenziale di quella degli operatori nazionali, l'attitudine della committenza a considerare il trasporto come una *commodity* il cui costo è meramente da minimizzare, fanno sì che la concorrenza sui mercati interessati sia molto agguerrita, e il confronto competitivo sia alterato da comportamenti imprenditoriali non sempre rispettosi del quadro normativo. Ne è riprova il fatto che circa il 50% delle imprese iscritte all'Albo Autotrasporto sono ditte individuali, con un parco veicoli esiguo, che spesso ricorrono alle attività di subvezione svolte per conto di imprese più strutturate, che dovrebbero ricorrere alla subvezione unicamente per far fronte a picchi di domanda o per soddisfare esigenze di tipo logistico, ad es. potendo essere il subvettore più vicino con propri mezzi al luogo dove rendere il servizio di trasporto.

La subvezione consiste in una sorta di intermediazione, in cui il vettore-primario acquisisce dalla committenza un contratto per lo svolgimento di certe attività di trasporto (su base regolare o a chiamata) secondo importi convenuti (anche su base chilometrica) e poi fa svolgere il servizio a un sub-vettore, con le stesse caratteristiche e le stesse modalità richieste dal cliente, però ad un prezzo più basso. Il minor prezzo non sempre è dovuto ad una maggiore efficienza del sub-vettore, bensì al fatto che quest'ultimo è meno dotato di forza di mercato. Da qui la corsa verso il basso dei prezzi dei servizi di autotrasporto, che possono anche celare realtà economicamente non sostenibili se ricondotte a gestioni corrette sotto il profilo fiscale e contributivo.

Tra i rapporti di subvezione rientrano i servizi resi da operatori comunitari, nei confronti di vettori nazionali, legittimati a svolgere servizi di trasporto merci per conto terzi sul territorio nazionale, fino a 3 servizi, nei 7 giorni seguenti la conclusione di un servizio di trasporto internazionale. Tali servizi rientrano nell'attività di "cabotaggio".

Pur non avendo potuto riscontrare il fenomeno della subvezione direttamente sul mercato, l'indagine ha consentito di fornire elementi confermativi circa l'ampiezza del fenomeno, soprattutto nei *cluster* di mercato

⁶ L'analisi è stata operata impiegando per ciascuna impresa sia il nr totale di veicoli (nr veh) sia il totale massa trasportabile dei veicoli in disponibilità (ton).

rappresentati dalle piccole imprese di autotrasporto (1.3 veicoli) e nel *cluster* delle grandi imprese di autotrasporto (oltre 500 veicoli), come descritto in quel che segue.

Sintesi dei risultati

È stata effettuata un'analisi sui dati di bilancio di un campione di imprese significativo e rappresentato dalle imprese di autotrasporto registrate all'Albo Autotrasporto, in forma di società di capitali, che hanno nella loro disponibilità (almeno) un mezzo di massa superiore a 26 ton (fonte: MIT, 2023), e che presentano dati di bilancio continuativamente per gli anni 2019-2021 attraverso il ricorso ai dati di bilancio disponibili nel database AIDA di Bureau van Dijk.

L'analisi ha riguardato la composizione del costo di produzione, considerando tutte le imprese aventi tali caratteristiche e, separatamente, quelle con solo codice ATECO 494100 "autotrasporto merci su strada"; sono state quindi ripetute le analisi distintamente per *cluster* di imprese individuati sulla base della consistenza del rispettivo parco veicoli (*cluster* analizzati: 1-3 veh; 4-10 veh; 11-50 veh; 51-100 veh; 101-500 veh; oltre 500 veh).

Dalle risultanze, emerge che la voce dei costi di produzione rappresentata dai "servizi di terzi", in cui ricadono i servizi dati in subvezione ad altri soggetti (oltre alla manutenzione esternalizzata, ai pedaggi autostradali, alle utenze, ...), risulta essere la componente principale, più rilevante delle altre voci del costo di produzione singolarmente considerate ("materie prime", "godimento beni di terzi", "lavoro" "ammortamenti e svalutazioni", "altri costi"), qualsiasi sia il segmento di imprese considerato (e mediamente pari a circa il 50%). Inoltre, l'indice di correlazione tra "ricavi delle vendite" e "servizi di terzi" è il più elevato degli indici di correlazione computati singolarmente per ciascuna delle restanti voci del costo di produzione ed è vicino al valore 1⁷. In particolare, per il *cluster* formato da imprese con 1-3 veh il costo per "servizi di terzi" raggiunge il 77,3% del costo totale di produzione con indice di correlazione pari a 0,991; per il *cluster* delle imprese con oltre 500 veicoli, la voce "servizi di terzi" ricopre il 67,3% del costo di produzione con indice di correlazione pari a 0,994.

Tenuto conto della mancanza di correlazione significativa tra "ricavi delle vendite" e dotazione di mezzi, valutata sia in termini di nr di veicoli sia in tonnellate di massa attribuibile al parco mezzi a disposizione, l'unica spiegazione di tale fenomeno non può che essere **un'ampia presenza della subvezione nel settore**, nonostante il vincolo rappresentato dalla necessità, da parte del vettore, di un accordo con il soggetto committente sul ricorso alla subvezione, a pena di nullità del rapporto di sub-vezione (rif. art. 6-ter, d.lgs. 286/2005) e il divieto per il sub-vettore a ricorrere a sua volta a ulteriori rapporti di subvezione per ogni servizio di trasporto nonché il divieto di operazioni di cabotaggio oltre i 3 servizi resi entro i successivi 7 giorni dalla conclusione di un servizio di trasporto internazionale.

Dall'analisi dei dati di bilancio emerge anche la conferma che le **imprese iscritte all'Albo Autotrasporto con codice ATECO diverso da 494100, si differenziano significativamente da quelle con codice ATECO 494100**. Dall'analisi della struttura del costo di produzione, rileva che la voce "servizi di terzi", pur restando la prima componente per importanza, presenta un valore percentuale più contenuto e comparabile a quello delle "materie prime", mentre l'indice di correlazione tra la voce "servizi di terzi" e "ricavi delle vendite" è inferiore. Entrambe le risultanze sono dovute presumibilmente al fatto che

⁷ In Statistica, l'indice di correlazione misura l'intensità della relazione lineare tra due variabili; esso varia da -1 a +1 e tanto più si avvicina ai valori unitari tanto più la relazione sottesa tra le due variabili è di tipo lineare (crescente, con indice di correlazione +1; decrescente, con indice di correlazione -1).

essendo aziende che non hanno nell'attività di autotrasporto la loro attività prevalente, svolgono attività di produzione che implicano un consistente consumo di materie prime e un uso relativo di veicoli.

4. L'accesso alle infrastrutture e le attese improduttive ai nodi logistici

Insieme all'elevato costo del carburante, che impatta in modo significativo sulle spese operative delle aziende di autotrasporto, il settore è spesso soggetto a problemi di congestione del traffico e ritardi nelle consegne, a causa anche dei tempi di attesa al carico e scarico presso nodi logistici, quali porti e interporti, e presso le piattaforme logistiche della GDO.

L'Autorità è competente sugli indicatori di efficienza da inserire nei rapporti concessori degli operatori terminalisti in ambito portuale che ben potrebbero includere sistemi di monitoraggio delle fasi di carico e scarico delle merci nel trasporto intermodale e in tal modo creare degli incentivi in capo al terminalista per alleviare tali criticità. Ugualmente negli interporti in ragione della loro funzione di "cerniera" con il servizio ferroviario. Di tale tematica, potrebbe essere tenuto conto in sede di revisione della delibera n. 57/2018 "Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione".

L'Autorità ha poi trattato il tema della qualità delle condizioni di accesso alle infrastrutture trasportistiche, regolando ad esempio il sistema del *Performance regime* che incide sul rapporto tra impresa ferroviaria e gestore della rete riconoscendo all'uno o all'altro operatore dei "rimborsi" in caso di ritardi sui tempi di percorrenza stabiliti al momento della prenotazione della traccia.

Certamente il diffondersi di una digitalizzazione ampia e diffusa delle filiere e delle infrastrutture appare idoneo a produrre efficientamenti su tutta la catena logistica, diminuendo attese inutili ai punti di carico e scarico. Allo stesso tempo, lo sviluppo del "*track and tracing*" delle merci rende possibile una precisa identificazione dei possibili ritardi e l'imputazione delle relative responsabilità in maniera tale da consentire un sistema di monitoraggio, sulla cui base costruire un sistema di incentivi e/o penali, anche a tutela dell'impresa di autotrasporto, ed anche sulla base dei principi impiegati per il *Performance regime* ove applicabili.

5. I valori di riferimento per i costi di esercizio per il settore dell'autotrasporto

Le modalità di determinazione dei prezzi nel mercato dell'autotrasporto merci per conto terzi hanno seguito un travagliato percorso iniziato con l'introduzione del meccanismo delle tariffe a forcilla (legge 298/1974) secondo cui il corrispettivo per il servizio di trasporto doveva rientrare tra un limite inferiore e un limite superiore stabiliti attraverso un apposito decreto ministeriale. Tale meccanismo si è tuttavia rilevato distortivo del mercato e, dopo una prima liberalizzazione regolata dell'attività di autotrasporto merci per conto terzi, definita con il d.lgs. 286/2005, con l'avvento della crisi economica del 2008 e il conseguente aumento del prezzo del carburante, è stato gradualmente introdotto il meccanismo dei "costi minimi di sicurezza" (d.l. 112/2008 e legge 127/2010) finalizzato a garantire la tutela della sicurezza stradale e la regolarità del mercato dell'autotrasporto di merci per conto di terzi. Questo meccanismo prevedeva che l'ammontare pattuito a favore del vettore dovesse essere tale da consentire la copertura dei costi minimi di esercizio ricadenti sull'impresa di autotrasporto operante nel rispetto dei parametri di sicurezza e l'*Osservatorio sulle attività di autotrasporto* aveva il compito di determinarli. Tuttavia, nel 2014 la Corte di Giustizia europea ha ritenuto che la disciplina comunitaria ostasse a tale normativa nazionale tenuto conto che i costi minimi di esercizio erano determinati da un organismo composto principalmente da

rappresentanti degli operatori economici interessati (8 su 10 membri dell’*Osservatorio sulle attività di autotrasporto* erano Associazioni di autotrasportatori e di committenti).

A seguito della decisione della Corte di Giustizia europea, si è proceduto con la legge 190/2014 all’adeguamento della disciplina in materia di corrispettivi, ripristinando l’autonomia negoziale delle parti. La medesima legge ha attribuito al MIT il compito di pubblicare e aggiornare periodicamente i valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio per le imprese di autotrasporto per conto di terzi. A differenza dei costi minimi, tali valori indicativi non hanno carattere cogente e pertanto non sono obbligatori, ma sono piuttosto un’indicazione inviata al mercato e da utilizzare nel corso della contrattazione tra le parti. Il d.l. 21/2022 ha poi stabilito che il corrispettivo nei contratti stipulati in forma non scritta dovesse essere determinato in base ai valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio determinati dal MIT e che l’aggiornamento dovesse avvenire con cadenza trimestrale.

A seguito di una serie di interlocuzioni con l’AGCM, il MIT è addivenuto alla prima pubblicazione dei valori di riferimento nel mese di novembre 2020.

Le analisi svolte evidenziano alcune criticità sia nelle modalità di determinazione dei valori di riferimento dei costi d’esercizio che nelle modalità di aggiornamento degli stessi.

Sintesi dei risultati

Nell’ambito dell’Indagine si è analizzata la metodologia sviluppata dal MIT (d.m. 206/2020) per la determinazione dei valori di riferimento dei costi d’esercizio dell’autotrasporto la quale prevede un sistema a forcella per cui ad ogni voce di costo è associato un valore minimo e un valore massimo. Per ottenere un costo medio al km viene ipotizzata una percorrenza media annua pari a 100.000 km per ogni mezzo.

I costi sono distinti in quattro classi di veicoli sulla base della massa complessiva (Classe A: fino a 3,5 ton; Classe B: tra 3,5 ton e 12 ton; Classe C: tra 12 ton e 26 ton; Classe D: oltre 26 ton) e sono a loro volta suddivisi in tre sezioni come rappresentato nella seguente tavola.

| Sezione 1 – Veicolo | Sezione 2 – Altri costi | Sezione 3 – Pedaggiamento |
|---|---|---|
| <p>Si individuano le seguenti voci di costo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acquisto*; - Manutenzione*; - Revisione; - Pneumatici*; - Bollo; - Assicurazione; - Ammortamento*. <p>Per ogni voce contrassegnata con * le voci di costo sono distinte tra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - veicoli a motore; - rimorchi; - semirimorchi. | <ul style="list-style-type: none"> ○ Lavoro: si distinguono i costi relativi a: <ul style="list-style-type: none"> - Stipendi; - Trasferte; - Straordinari. ○ Energia: è presente un’unica voce per i costi relativi alle fonti di alimentazione. | <p>È presente un’unica voce per i costi sostenuti per i pedaggi al netto dei rimborsi previsti dalla normativa.</p> <p>Non è differenziata per classe di veicolo.</p> |

Sono state analizzate quindi le tabelle ministeriali rese pubbliche negli ultimi 2 anni per un totale di quattro pubblicazioni⁸. A partire dal primo aggiornamento a gennaio 2022, tutti i costi rappresentati nella tavola sono sommati al fine di addivenire al costo totale a kilometro (€/km).

L'aggiornamento delle voci di costo avviene sulla base di parametri di riferimento: per la voce energia rispetto alla variazione del costo del gasolio come risultante dai dati riportati dall'allora Ministero della transizione ecologica (oggi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica); per tutte le altre voci sulla base del tasso di inflazione registrato dall'ISTAT.

Dai risultati delle analisi svolte, in termini di "efficienza", si è osservato che l'aggiornamento non è avvenuto con la periodicità trimestrale disposta dal d.l. 21/2022 (v. art. 14, co. 2). Inoltre, l'aggiornamento dei costi non è risultato essere sempre allineato con l'andamento del costo del carburante e al tasso di inflazione (nell'analisi sono stati considerati gli indici NIC e IPCA): al primo aggiornamento (gennaio 2022) le variazioni dei valori dei costi di riferimento risultano perfettamente allineate alle variazioni dei parametri di riferimento (indice IPCA per l'inflazione); le maggiori criticità emergono dalle analisi del secondo aggiornamento (gennaio 2023) in cui la variazione della voce energia è di circa tre volte inferiore alla variazione intercorsa al prezzo del carburante, mentre la variazione delle altre voci è leggermente superiore alla variazione dell'inflazione (indice IPCA); nell'ultimo aggiornamento di aprile 2023 si ritrova la coerenza tra le variazioni dei costi e dei parametri di riferimento, ma a differenza dei precedenti aggiornamenti, la variazione delle voci diverse dall'energia risulta essere maggiormente coerente con l'indice NIC e leggermente inferiore rispetto alla variazione dell'indice IPCA.

Relativamente all'"efficacia" nel rappresentare in maniera significativa i costi incorsi di un'impresa di trasporto operante nei servizi per conto terzi, sono emersi alcuni elementi di riflessione:

- rischio di **ridondanza di alcuni costi** della voce Veicolo:
 - nel computo totale sono contemporaneamente presenti sia i costi di acquisto dei veicoli, che il relativo ammortamento;
 - nel costo totale per veicolo-km sono computati contemporaneamente sia i costi per rimorchio che per semirimorchio, pur non essendo evidente che per un singolo viaggio l'autotrasportatore debba avvalersi simultaneamente dei due mezzi;
- i costi relativi al **pedaggiamento autostradale** sono fissati in modo **uniforme** per le diverse classi di veicoli, pur essendo noto che i pedaggi autostradali sono differenziati in cinque diverse categorie sulla base del numero di assi del veicolo (nonché per l'altezza del veicolo per i veicoli con due assi). Nello specifico, nel settore dell'autotrasporto risultano prevalenti le classi 4 e 5 (con rispettivamente 4 e 5 assi);
- i valori di riferimento dei costi dell'autotrasporto **non comprendono i costi generali**, ovvero sia quei costi che fanno riferimento a costi comuni non riferibili al singolo servizio di trasporto e legati al funzionamento dell'impresa di autotrasporto nel suo complesso (ad es. i costi amministrativi) ma che in quota parte si riversano sui servizi resi.

⁸ Dopo la prima pubblicazione nel novembre 2020, si è dovuto attendere oltre un anno (gennaio 2022) per un primo aggiornamento a cui ad un altro anno di distanza ha fatto seguito una terza pubblicazione a gennaio 2023 ed infine, un'ultima, a distanza ravvicinata ad aprile 2023.

6. Pertinenze di servizio in ambito autostradale e servizi agli autotrasportatori

Occorre considerare che gli autisti professionisti impegnati in servizi di trasporto merci (ma anche di persone) sono obbligati ad effettuare periodiche soste al fine di consentire una guida sicura, soste che avvengono anche durante la notte, spesso in posti inadeguati sia sotto il profilo igienico, sia sotto quello della sicurezza.

Al fine di favorire la sicurezza degli autotrasportatori è previsto, a livello comunitario, lo sviluppo di aree di sosta sicure e protette (SSTPA) lungo la rete TEN-T, in modo tale che sia mediamente disponibile una SSTPA ogni 100 km circa. La Commissione europea ha inoltre definito le caratteristiche che devono possedere le aree di sosta per poter essere certificate come SSTPA (regolamento delegato (UE) 2022/1012).

Per favorire, tra l'altro, a livello comunitario lo sviluppo delle SSTPA è stato avviato il programma *Connecting Europe Facility* (CEF) e in particolare il programma *Connecting Europe Facility for Transport* (CEF T), specificatamente dedicato al settore dei trasporti e finalizzato a cofinanziare la realizzazione di progetti infrastrutturali, ivi comprese le SSTPA.

A livello nazionale, similmente alla situazione europea, si registra una grande distanza tra domanda ed offerta, con solamente 2 aree di sosta classificate come SSTPA, Autoparco Brescia est e Interporto Gorizia, chiaramente insufficienti a far fronte alla domanda.

In tempi recenti, in Italia si segnala un progetto del Comitato centrale dell'Albo Autotrasporto consistente nel cofinanziamento degli interventi per la realizzazione o l'*upgrade* delle SSTPA delle aree di sosta per veicoli pesanti, ed è attesa la pubblicazione di bandi pubblici finalizzati all'individuazione di operatori di mercato che sviluppino proposte progettuali per la realizzazione o l'*upgrade* di aree di sosta. I bandi definiranno i soggetti a cui è concesso partecipare al bando, le condizioni di ammissibilità e i criteri di valutazione per l'attribuzione del punteggio alle singole offerte. Al momento, non si registrano progetti di realizzazione di SSTPA nelle pertinenze di servizio dei concessionari autostradali, anche se, dal punto di vista dell'utenza, potrebbero rappresentare una alternativa più interessante, in considerazione dei risparmi di tempo di guida e di pedaggio autostradale che essa consentirebbe.

7. Lo sviluppo dell'e-commerce e la logistica urbana

Per Logistica Urbana si intende il sistema di trasporti centrato sulle aree urbane che comprende sia la consegna delle merci presso i punti vendita o il domicilio dei privati, sia attività di servizio, quali ad esempio la raccolta rifiuti o le manutenzioni stradali.

La logistica urbana è un sistema complesso in cui sono contemperati gli interessi di diversi *stakeholder*, quali i residenti, i commercianti, i committenti, i distributori e la pubblica amministrazione, tutti portatori di diversi interessi.

Negli ultimi anni si è assistito a un forte incremento delle vendite su canali digitali con un conseguente incremento della domanda di consegna di prodotti in piccole quantità, con il numero di consegne che è destinato ad aumentare sensibilmente nel corso dei prossimi anni.

Anche in prospettiva, l'aumento dei volumi, della frequenza e della capillarità delle attività di logistica urbana richiederà uno sforzo coordinato di tutti gli *stakeholder* coinvolti, teso a minimizzare l'impatto sull'ecosistema urbano. La responsabilità per la definizione di politiche dei trasporti per la logistica urbana, allo stato, coinvolge gli Enti territoriali a livello decentrato. Tra gli strumenti deputati all'individuazione di adeguate *policy* trasportistiche, un ruolo significativo è assegnato al Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS), istituito con l'art. 22 della legge 340/2000. Esso rappresenta uno strumento di pianificazione finalizzato a soddisfare le necessità di mobilità delle persone e delle merci con l'obiettivo di migliorare la

qualità della vita nelle città e nei loro dintorni, tenendo in debita considerazione i principi di integrazione, partecipazione degli *stakeholders* e valutazione di impatto.

Ad oggi, non esiste una disciplina coordinata in tema di PUMS; in particolare, l'attuale disciplina non prospetta la precisa collocazione sistematica del PUMS rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale e di viabilità, oggetto delle relative discipline normative di settore a livello regionale e nazionale. Apparirebbe opportuno, quindi, l'adozione a livello nazionale di una regolamentazione armonizzata.

8. CONCLUSIONI GENERALI

L'industria **logistica** è un settore di cruciale importanza nelle economie avanzate, dove l'esternalizzazione dei processi produttivi è un fatto ormai consolidato e i mercati di sbocco sono distanti da quelli di origine dei prodotti e dei fattori di produzione (materie prime e semilavorati). Dal punto di vista ambientale, è significativo il suo contributo in termini di *carbon footprint* sull'ambiente; in particolare, le attività relative ai trasporti su gomma si caratterizzano per essere quelle con un maggior impatto. Da qui l'interesse, sia a livello comunitario che a livello nazionale, ad orientare il settore verso configurazioni maggiormente efficienti ed anche sostenibili dal punto di vista ambientale, sociale ed economico.

Con riferimento al **trasporto merci su strada**, la disciplina del settore in Italia spazia su un orizzonte temporale che, partendo almeno dagli anni 70 ed estendendosi fino ad oggi, presenta una densa stratificazione normativa, di non sempre agevole lettura per l'interprete. In un'ottica di riordino sarebbe quindi auspicabile un intervento organico del legislatore attraverso l'elaborazione di un unico strumento come il **Codice dei trasporti**, già presente in altre realtà europee (ad esempio, in Francia). In quell'ambito potrebbe essere utile valutare l'introduzione **dell'obbligo di stipulare il contratto di trasporto in forma scritta**, in prospettiva digitale e accessibile su piattaforma nazionale, senza deroghe generali come è invece il caso attuale, in modo da rendere più trasparente il mercato, a garanzia dello sviluppo di corrette dinamiche concorrenziali tra gli operatori stessi. L'attuale divieto in capo al sub-vettore di affidare ad altri operatori un servizio di trasporto non appare essere supportato da un coerente quadro normativo dal momento che il contratto di trasporto merci su strada può essere stipulato anche oralmente. Dagli elementi riscontrati nell'indagine la **subvezione** è un fenomeno molto incisivo soprattutto per le realtà imprenditoriali di piccole dimensioni, ma che sono largamente presenti nel settore. L'assenza di una previsione espressa circa la conclusione del contratto in forma scritta appare suscettibile di eludere disposizioni comunitarie dal momento che esistono limiti al **cabotaggio** a livello unionale che l'assenza di documenti verificabili rende più onerose se non impossibili da verificare da parte dei vari livelli interessati. Dubbi significativi emergono dall'analisi dell'istituto dei valori di riferimento dei **costi di esercizio** per il settore, per la metodologia seguita per la loro determinazione e per l'efficacia nell'orientare il mercato. Dall'analisi dei dati destinati alla committenza e resi disponibili da parte dell'Albo Autotrasporto, emerge con chiarezza che risultano iscritte all'Albo **imprese che NON svolgono l'attività di autotrasporto** come attività principale, e che una buona parte di queste addirittura **NON possiede veicoli adibiti al trasporto di cose per conto terzi**. Dal momento che l'iscrizione all'Albo consente la fruizione dei vantaggi riservati dal legislatore alle imprese di autotrasporto, si crea il rischio che le risorse indirizzate a quel settore vengano in parte disperse in altri comparti, con potenziali effetti distorsivi anche sui mercati dove le imprese beneficiarie degli aiuti operano. Si segnala il **rilevante peso delle 15 Associazioni del mondo dell'autotrasporto che siedono nel Comitato centrale dell'Albo Autotrasporto**, composto complessivamente da 34 membri. La rilevanza e la delicatezza dei compiti ad esso assegnati necessitano adeguate garanzie per la salvaguardia dell'indipendenza nello svolgimento delle attività di competenza.

Importante è sottolineare come risulti fondamentale, per il futuro di questo settore, dare **trasparenza ai**

processi in modo da favorire le aziende che operano nel piano della legalità rispetto a quelle che svolgono attività di concorrenza sleale, con particolare riguardo alla verifica delle modalità di lavoro degli addetti e della sicurezza sul lavoro.

In considerazione poi, da un lato, delle **recenti modifiche all'insieme delle competenze di regolazione esercitabili dall'Autorità**, apportate con il citato d.l. 10 agosto 2023, n. 104 - che hanno condotto all'esclusione del settore dell'autotrasporto merci dalle competenze esercitabili sia per garantire, secondo metodologie fondate sull'efficienza e sull'incentivazione della concorrenza, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture utilizzate da tale settore, sia in relazione alla mobilità delle merci - e valutati, d'altra parte, i numerosi elementi di criticità illustrati nella indagine conoscitiva, che caratterizzano il settore dell'autotrasporto merci, non può non evidenziarsi che tale settore è, di fatto, il principale beneficiario della regolazione autostradale emanata nel tempo dall'Autorità, improntata a principi di trasparenza, efficienza, minimizzazione dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, assicurando al contempo l'equilibrio delle gestioni autostradali, ma è anche tra quelli chiamati al maggior sforzo evolutivo per innovarsi ed efficientarsi negli anni a venire.

La regolazione dell'accesso alle infrastrutture autostradali emanata dall'Autorità fin dalla sua istituzione, ha condotto, infatti, alla definizione di modelli di regolazione tariffaria basati sul metodo del *price cap* con determinazione degli obiettivi di produttività che devono essere perseguiti dai concessionari, in un'ottica di stimolo della concorrenza "*per confronto*" tra i diversi concessionari autostradali in esercizio nel Paese, di minimizzazione dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, salvaguardando l'equilibrio economico delle gestioni autostradali. All'implementazione di tali modelli di regolazione da parte dei concessionari conseguirà, in sostanza, a vantaggio dell'utenza – di cui una grande parte è rappresentata proprio dagli operatori dell'autotrasporto merci – la commisurazione delle tariffe di accesso autostradali a costi pertinenti effettivamente sostenuti dai concessionari ed efficientati, oltre che a livelli di servizio adeguati, secondo indicatori ed obiettivi di performance prestabiliti, onde assicurare il perseguimento del principio del *pay per use* attraverso la commisurazione delle tariffe alla qualità e quantità del servizio di accesso alle infrastrutture autostradali effettivamente fornito dai concessionari.

Avendo tali caratteristiche, detta regolazione – come anche quella ferroviaria, per la parte relativa alle infrastrutture di "interfaccia" con il sistema stradale e autostradale, quali sono i c.d. impianti di servizio – è stata delineata per conseguire anche un effetto sinergico rispetto alle politiche di perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dei trasporti e riequilibrio modale posti dalle Istituzioni eurounitarie in capo a ciascun Stato membro.

La regolazione autostradale e, per la suddetta parte di pertinenza, quella ferroviaria, è stata, infatti, concepita anche per ridurre i costi di utilizzo delle infrastrutture autostradali sostenuti dal settore dell'autotrasporto merci, mettendo in condizione tale settore di fruire di condizioni di accesso e utilizzo delle infrastrutture efficaci ed efficienti, e poter contribuire al conseguimento progressivo nel tempo degli obiettivi di sviluppo sostenibile dei trasporti posti dalle politiche afferenti al *green deal* ed al riequilibrio modale a vantaggio dello sviluppo del trasporto ferroviario delle merci sugli itinerari di lunga estensione, da ritenersi vocazionali per tale tipologia di trasporto. Il tutto in coerenza con gli obiettivi di sviluppo del sistema infrastrutturale dei trasporti sottesi al PNRR.

Una regolazione coordinata, coerente e sinergica per i tutti i diversi settori modali del trasporto, sia pur nel rispetto delle distinte peculiarità costitutive dei diversi comparti – regolazione che costituiva obiettivo di fondo del legislatore nell'istituire, a suo tempo, un regolatore con competenze multimodali, quale è ART, inclusive anche di quelle relative al settore dell'autotrasporto merci – appare funzionale al conseguimento dei suddetti obiettivi di sviluppo sostenibile, sinergico e multimodale del sistema nazionale dei trasporti.