



**S.2469**

***Disegno di legge annuale  
per il mercato e la concorrenza 2021***

***Articolo 7 – Trasporto pubblico locale***

**Senato - 10<sup>a</sup> Commissione permanente  
(Industria, commercio, turismo)**

Roma, 10 febbraio 2022



*Onorevoli Presidente, Onorevoli Senatori,*

*desidero innanzitutto ringraziarVi per l'attenzione che avete inteso rivolgere ad ANAV consentendole di contribuire con le proprie osservazioni e proposte con riguardo alle disposizioni contenute nell' articolo 7 del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.*

*Il protrarsi dell'emergenza epidemiologica e la nuova ondata di contagi dovuta alla diffusione della variante "Omicron", insieme alle connesse misure di contrasto e contenimento del virus Covid-19, hanno pesantemente impattato sugli spostamenti delle persone, allontanano le prospettive di ripresa e ritorno alla piena redditività del settore del trasporto pubblico locale e regionale nel suo complesso ed aggravando ulteriormente la già drammatica crisi economica patita dalle imprese che ANAV rappresenta.*

*Sono imprese che stanno contribuendo con grandi sforzi e responsabilità a garantire la tenuta del sistema di mobilità collettiva e ad assicurare un trasporto in sicurezza di cittadini, lavoratori e studenti sui 45.000 autobus impiegati nei servizi di TPL.*

*In tale contesto esprimiamo il nostro pieno apprezzamento per la pronta disponibilità manifestata da codesta Commissione ad un concreto e proficuo confronto sugli interventi prioritari da mettere in campo per favorire una più rapida ripresa dai gravi impatti che la pandemia ha determinato sul settore, sostenere gli investimenti per la transizione ecologica ed avviare un processo graduale e credibile di apertura del mercato che consenta una reale e corretta dinamica competitiva lungo un percorso di industrializzazione delle imprese, sviluppo del sistema di offerta ai cittadini e superamento di distorsioni concorrenziali e conflitti di interesse.*

*Roma, 10 febbraio 2022*

*Il Presidente*



### Presentazione

L'Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV), aderente a Confindustria, rappresenta le imprese private che operano anche nel settore del trasporto pubblico locale.

Prima dell'emergenza Covid-19 il settore del trasporto pubblico locale in Italia generava circa **12 miliardi di euro di fatturato** annuo, trasportando oltre **5 miliardi di passeggeri** per **2 miliardi di corse-Km** complessive sulle diverse modalità (autobus, treno, metro, tram, navigazione, ecc.), di cui oltre i due terzi tramite autobus, attraverso **775 Imprese** titolari di contratti di servizio/atti di affidamento, in forma singola o aggregata, e oltre **113.000 addetti**, di cui ANAV rappresenta una **parte qualificata**.

TPL - KEY DATA 2019	
Fatturato annuo	<b>12 mld €</b>
Passeggeri trasportati	<b>5 mld</b>
Corse-Km	<b>2 mld</b>
Imprese	<b>775</b>
Addetti	<b>113.000</b>

### Gli impatti del Covid-19 e il quadro economico del settore

L'emergenza sanitaria per il Covid-19 ha avuto un impatto relevantissimo sull'assetto finanziario, economico, organizzativo e gestionale del sistema di trasporto pubblico locale.

In estrema sintesi rispetto ai temi oggi in discussione, nel **2020 la perdita di ricavi tariffari** del settore nel suo complesso è stata pari a circa **2.200 milioni di euro**, perdita che si è sostanzialmente ripetuta anche nel 2021 appena concluso mentre le **prime rilevazioni** per il **2022** prevedono una ulteriore **perdita** per il primo trimestre dell'anno in corso di **500 milioni di euro**.

In tale contesto le **misure** pur rilevanti sinora adottate di sostegno del **trasporto pubblico locale e regionale**, restano al momento **insufficienti a consentire il ripristino dell'equilibrio economico finanziario del settore**.

Le perdite del settore del TPL non coperte allo stato attuale risultano di circa **1.400 milioni di euro per il 2021** e di **500 milioni di euro per il primo trimestre 2022**, ciò senza considerare che difficilmente il **livello di passeggeri trasportati e di ricavi da traffico potrà essere pienamente recuperato rispetto ai dati pre Covid nel breve/medio periodo e, realisticamente, prima del 2024**.

A questo si aggiungono i **maggiori costi di gestione causati dall'escalation dei costi energetici dal relevantissimo incremento dei prezzi del carburante**, seconda voce di costo dopo il personale, progressivamente cresciuti nel corso dell'ultimo anno sino a raggiungere un incremento del prezzo industriale medio su base annua del 25%, per un **aggravio di costo annuo** per l'esercizio dei servizi di TPL con autobus di circa **80 milioni di euro**.

#### **Le disposizioni per il TPL nel ddl Concorrenza**

Il Capo III “Servizi pubblici locali e trasporti” del disegno di legge all'esame di codesta Commissione presenta un insieme di disposizioni volte, tra l'altro, a:

- **ridefinire la disciplina dei servizi pubblici locali**, al fine di rafforzare la qualità e l'efficienza e razionalizzare il ricorso da parte degli enti locali allo strumento delle società in house (articolo 6);
- **incentivare l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale mediante procedure di evidenza pubblica** (articolo 7);

Il complesso di norme presenti nel Capo III, sebbene condivisibile nelle finalità perseguite di apertura dei mercati dei servizi pubblici locali e di contrasto all'eccessivo ricorso agli affidamenti in house, presenta, tuttavia, **elementi di disorganicità e tempistiche attuative differenti** che **non appaiono coerenti con l'esigenza di pervenire a una riforma complessiva** del sistema che sia poi **omogenea, attuabile in concreto e in tempi certi** e compatibile con l'esigenza di disciplinare una **fase transitoria pluriennale** che consenta alle imprese operanti nel settore del TPL di **assorbire il relevantissimo squilibrio economico-finanziario** determinato dall'emergenza epidemiologica.

Con riferimento al TPL le norme richiamate, da un lato, prevedono che il settore, sotto diversi aspetti, tra i quali espressamente quello della disciplina in materia di scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti, sarà interessato all'articolo 6 dal riordino

complessivo della materia dei servizi pubblici locali che il Governo dovrà adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti, dall'altro lato, invece, all'articolo 7 introducono misure di immediata applicazione che, al fine di favorire l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale con procedure di evidenza pubblica, stabiliscono già dal 2022 penalizzazioni finanziarie, responsabilità dirigenziali e disciplinari, nonché il possibile esercizio del potere sostitutivo per i casi in cui i contratti di servizio giunti a scadenza non vengano affidati con gara ovvero non siano oggetto di bandi di gara pubblicati entro il 31 dicembre dell'anno precedente, eccettuati i soli casi di affidamenti in proroga di emergenza consentiti dall'art. 92, comma 4-ter ,del D.L. n. 18/2020 per una durata massima di dodici mesi dalla cessazione dello stato di emergenza motivato dalla pandemia tuttora in corso.

Alla luce delle linee di indirizzo per una riforma organica del settore descritte nella relazione finale della Commissione di studio sul TPL istituita presso il MIMS e ora all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, si ritiene che, **al fine di evitare il ripetersi di esperienze già fallite nel recente passato di ambiziose riforme del TPL difficilmente traducibili però in un processo attuativo concreto, efficace e certo nei tempi, occorra intervenire** sul quadro regolatorio di settore **in maniera complessiva e coordinata.**

### L'assetto attuale del mercato e la reale contendibilità

**Un intervento normativo anticipato sul solo aspetto dell'affidamento dei servizi appare non efficace e rischia, peraltro, di causare effetti opposti agli obiettivi perseguiti di promozione della concorrenza.** Occorre a riguardo considerare che gli affidamenti dei servizi ferroviari regionali, per la quasi totalità, sono stati di recente rinnovati, in maniera diretta ex art. 5, par. 5, del Regolamento 1370/2007, per un periodo compreso tra i 10 e i 15 anni e andranno a scadenza nella maggior parte dei casi oltre il 2030. Anche gli affidamenti in house dei servizi gestiti da società controllate dagli Enti territoriali sono stati in massima parte di recente rinnovati o effettuati ex novo e hanno tempi di scadenza ancora lunghi.

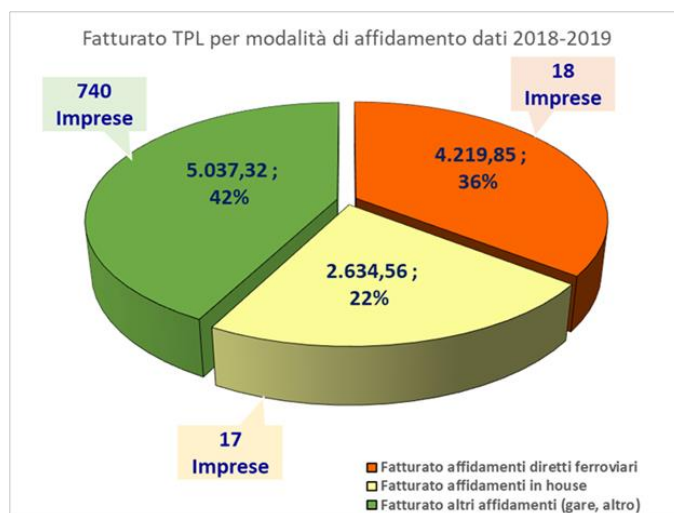
Fatturato affidamenti con gara servizi ferroviari regionali				
	Azienda	Corrispettivi e contributi pubblici	Ricavi da traffico e altri ricavi	Totale
Emilia R.	TPER-Trenitalia	143,28	123,52	266,80
Piemonte SFM Torino	Trenitalia	80,83	32,68	113,51
Valle d'Aosta	Trenitalia	14,8	5,98	20,78
Totale gare		238,91	162,18	401,09
Totale complessivo		3.290,67	1.330,27	4.620,94
Quota mercato gare		7,3%	12,2%	8,7%

*Nota: Stima su dati totali*

Fatturato affidamenti in house gomma/metro/tram/navi				
	Azienda	Corrispettivi e contributi pubblici	Ricavi da traffico e altri ricavi	Totale
Abruzzo	TUA Spa	87,54	36,69	124,23
	AMA Spa	7,20	1,55	8,75
Basilicata	-	-	-	
Calabria	-	-	-	
Campania	ANM Spa	112,44	59,40	171,84
	EAV Srl	189,87	44,84	234,71
Emilia R.	-	-	-	
Friuli V.G.	-	-	-	
Lazio	Cotral Spa	249,54	83,91	333,45
	ATAC Spa	481,93	234,42	716,35
Liguria	AMT Genova Spa	58,80	96,50	155,30
Lombardia	-	-	-	
Marche	-	-	-	
Molise	-	-	-	
Piemonte	-	-	-	
Pr.A. Bolzano		17,38	9,10	26,48
Pr.A. Trento		92,51	19,47	111,98
Puglia	AMTAB Spa	34,37	14,91	49,28
	AMAT Spa	24,71	7,03	31,74
Sardegna	ARST Spa	99,76	20,88	120,64
Sicilia	AST Spa	50,04	18,29	68,33
	ATM Messina Spa	23,56	5,65	29,21
	AMT Catania Spa	43,67	9,40	53,07
	AMAT Palermo Spa	69,01	24,79	93,80
	ATM Trapani Spa	3,53	1,63	5,16
Toscana	-	-	-	
Umbria	-	-	-	
Valle d'Aosta	-	-	-	
Veneto	AVM Spa	71,37	185,79	257,16
	SVT Srl	25,89	17,19	43,08
Totale in house		1.743,12	891,44	2.634,56
Totale complessivo		4.929,42	2.341,37	7.270,79
Quota mercato in house		35,4%	38,1%	36,2%

Elaborazione ANAV su bilanci aziendali 2019 e Relazione Osservatorio TPL

**Il disincentivo finanziario stabilito dall'articolo 7 del ddl in esame per i nuovi affidamenti effettuati senza gara, quindi, non potrebbe per diversi anni favorire l'apertura di quella rilevante parte di mercato oggetto di affidamenti diretti dei servizi ferroviari e di affidamenti in house (circa il 60% del mercato in termini di fatturato concentrato in 35 operatori).**



**Lo stimolo alle gare, invece, sarebbe limitato ai soli servizi già affidati con gara e giunti a scadenza nonché ai numerosi casi di servizi gestiti in proroga per motivi di emergenza, da**

ultimo **connessi anche alla pandemia** ex art. 92, comma 3-ter del D.L. n. 18/2020 “Cura Italia” e s.m.i., ovvero **nelle more** della definizione delle **attività di programmazione e pianificazione prodromiche** all’adozione dei documenti di gara e di responsabilità delle Amministrazioni territoriali, attività particolarmente complesse data l’incertezza delle prospettive di tenuta, riorganizzazione e sviluppo del settore determinata dall’emergenza epidemiologica e delle ricadute a carattere strutturale sulla domanda non ponderabili oggi nella misura e nei tempi.

È uno **spazio di mercato** quello che sarebbe immediatamente colpito dalle disposizioni dell’articolo 7 nel quale si concentrano le **piccole e medie imprese radicate nel territorio, oggi fortemente indebolite dagli impatti della pandemia e che difficilmente potrebbero competere in posizione di parità alle gare prima di un periodo congruo che consenta alle stesse di assorbire gli squilibri determinati dal Covid-19.**

Stante il predetto assetto attuale del mercato, con spazi limitati di reale contendibilità, **non aggiudicarsi una gara comporterebbe un rischio elevato di non sopravvivenza dell’impresa, con connessi impatti economici e sociali ed alterazioni concorrenziali** incrementate anche dalla possibilità di partecipazione alle gare di soggetti che in altri contesti o tramite società collegate possono beneficiare di affidamenti diretti di lunga durata.

### **Le proposte di ANAV**

Per le ragioni illustrate si ritiene che, pur **preservandone la specificità sotto il profilo regolatorio** derivante anche dalla normativa comunitaria, il processo di ammodernamento della disciplina in materia di TPL debba seguire il medesimo percorso tracciato per il riordino della materia dei servizi pubblici locali, con la **definizione di puntuali criteri e principi direttivi di delega** sui molteplici aspetti su cui intervenire, **in coerenza con le linee individuate dalla Commissione di studio sul TPL**, che consentano il necessario approfondimento, la **trattazione sistematica e la soluzione unitaria** delle **criticità esistenti** attraverso un **complesso integrato di norme** da varare con **successivi decreti delegati** anche in esito a un **costruttivo confronto con gli stakeholders** del settore.

**Occorre, quindi, focalizzarsi finalmente sugli strumenti da mettere in campo per garantire la completa e corretta attuazione di un quadro normativo già in essere che, sebbene frammentato nelle sue fonti, appare coerente ed univoco nei suoi criteri e principi direttivi, peraltro recentemente ed utilmente aggiornati con il D.L. n. 50/2017:**

- **efficace ed efficiente programmazione e pianificazione** dei servizi da parte degli enti competenti basata sull’**analisi** e sul **monitoraggio continuo** della **domanda** attuale e potenziale;

- **netta separazione** tra le **funzioni di regolazione** e quelle di **gestione** (lo strumento delle Agenzie può costituire una soluzione utile a patto che ne sia garantita la reale indipendenza dalle Amministrazioni costituenti ed una autonomia/responsabilità finanziaria);
- possibilità di ricorso agli **affidamenti in house e diretti** solo **sulla base di una comprovata maggiore efficienza dell'affidatario in house o diretto** (occorrerebbe a riguardo rendere cogente l'effettuazione e la rendicontazione di un **test di benchmarking**, attraverso cui comparare le performance dell'impresa affidataria diretta o in house, in particolare in termini di costi di produzione, con quelle di un'impresa media efficiente);
- regolazione dei rapporti tra ente affidante e gestore e delle modalità di espletamento dei servizi a favore degli utenti attraverso un **contratto di servizio chiaro** nella individuazione degli obblighi di servizio pubblico, **incentivante** un continuo miglioramento della qualità e dell'efficienza, **adeguato** nella remunerazione da quantificare sulla base dei **costi standard** e dei **ricavi attesi** ed idonea a compensare i costi di **ammortamento** degli **investimenti** stabiliti ed il **ragionevole margine di utile** da reimpiegare nel rafforzamento dell'impresa in un processo virtuoso di industrializzazione.

**È in ogni caso oggi prioritario prevedere misure transitorie che permettano al tessuto industriale di assorbire il relevantissimo squilibrio economico-finanziario determinato dall'emergenza epidemiologica, che consentano anche la concreta e rapida utilizzazione delle risorse messe a disposizione anche dal PNRR per il rinnovo delle flotte e per gli investimenti per la mobilità sostenibile, e che, contestualmente, permettano di arrivare alla stagione delle gare con uno spazio maggiore del mercato contendibile.**

Nell'attuale contesto le **diffuse proroghe** e la **limitata durata residua degli affidamenti** gestiti attualmente in proroga di emergenza ovvero prossimi a scadenza naturale **costituiscono un rilevante ostacolo all'attuazione di investimenti** di medio-lungo periodo, con il **rischio** concreto di non sfruttare appieno l'occasione offerta dai rilevanti finanziamenti europei e nazionali e **di perdere parte significativa delle risorse europee del Recovery Fund**. Ciò può essere evitato attraverso il **pieno coinvolgimento dei gestori dei servizi di TPL nella realizzazione degli investimenti** con forme di **partenariato pubblico privato che presuppongono un orizzonte temporale adeguato dei contratti di servizio**.

**È un risultato che può essere raggiunto** attraverso uno specifico **intervento normativo, da inserire nell'articolo 7**, che, in conformità rispetto alla legislazione comunitaria, **consenta alle Autorità competenti l'estensione temporale degli atti di affidamento e dei contratti di servizio in scadenza per il tempo necessario alla concreta attuazione degli investimenti e con il vincolo**



**dei gestori del TPL al cofinanziamento con risorse proprie** degli investimenti stessi in coerenza con il periodo di vigenza del Recovery Fund.

*Roma, 10 febbraio 2022*