



C. 643

***Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 2023 e bilancio pluriennale
per il triennio 2023-2025***

**Misure economiche prioritarie per il settore del
trasporto pubblico regionale e locale e del
trasporto commerciale con autobus**

**V Commissione (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
della Camera dei Deputati**

Roma, 5 dicembre 2022

Si sottopongono di seguito all'attenzione di codesta rispettabile Commissione quelle che, ad avviso della scrivente Associazione, costituiscono le misure economiche prioritarie per i settori del trasporto pubblico locale e regionale e del trasporto commerciale con autobus non soggetto a obblighi di servizio pubblico, con l'auspicio che le stesse possano essere condivise nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della manovra di bilancio e possano essere concretizzate attraverso utili modifiche al disegno di legge predisposto dal Governo. In questo senso si rappresentano gli interventi indispensabili per garantire l'equilibrio economico-finanziario delle aziende dei settori, per mettere in sicurezza le regolarità dei servizi e per consentire, anche, la realizzazione dei programmi di investimento sostenuti dallo Stato.

A) I NUMERI E IL RUOLO DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Complessivamente, considerando le sue diverse modalità (trasporto su strada, trasporto ferroviario, metropolitane, tram, ecc.) il settore del trasporto pubblico locale e regionale in Italia genera ogni anno oltre **11 miliardi di euro di fatturato** e trasporta oltre **5,5 miliardi di passeggeri per 2 miliardi di corse-Km** complessive sulle diverse modalità attraverso poco meno di **900 gestori** titolari di contratti di servizio/atti di affidamento, in forma singola o aggregata, e oltre **114.000 addetti** (dati Osservatorio Nazionale TPL – Relazione annuale 2019-2020).

Lo sviluppo dei sistemi di mobilità collettiva e, in particolare, del trasporto pubblico locale e regionale, rappresenta una **componente imprescindibile per il raggiungimento di una mobilità realmente sostenibile** ed una **leva fondamentale per la ripresa e lo sviluppo economico** del Paese.

Gli impatti del Covid-19 e della crisi energetica

L'emergenza sanitaria per il Covid-19 ha avuto un impatto relevantissimo sull'assetto finanziario, economico, organizzativo e gestionale del sistema di trasporto pubblico regionale e locale. Il crollo della domanda ha raggiunto nel periodo del lockdown del 2020 livelli superiori al 90% rispetto ai valori normali, con una perdita di ricavi da traffico su base mensile di oltre 250 milioni di euro. Il crollo della domanda e le conseguenti perdite di ricavi da traffico e redditività delle imprese del settore sono proseguiti per tutto il 2020, ma anche nel 2021 e nell'anno in corso per effetto del timore di contagio nell'utilizzo dei mezzi pubblici, alimentato anche ed ingiustificatamente da alcuni organi di stampa, ma anche in conseguenza delle misure adottate di prevenzione del contagio: i limiti di riempimento massimo dei mezzi, imposti fino al 31 marzo 2022; l'implementazione dello smart working; il ricorso alla didattica digitale integrata.

Secondo le nostre stime, avvalorate dai dati di monitoraggio periodico pubblicati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la **perdita di passeggeri** si è attestata mediamente al **55%** nell'anno

2020 rispetto ai livelli antecedenti al Covid, tra il **35%** e il **30%** nel **2021** e nel **1° trimestre 2022**, ed è attualmente ancora lungi dall'essere riassorbita, con **valori medi** per il **2022** compresi tra il **15%** e il **20%**. Alcune misure di prevenzione del contagio, come la sospensione delle attività e vendita a bordo dei titoli di viaggio, hanno inoltre alimentato pratiche evasive con effetti in termini di perdita di ricavi ancor più rilevanti: **1.626 mln €** la **perdita quantificata** dall'Osservatorio nazionale TPL per il **2020**, tenendo conto anche dei costi cessanti per la riduzione dei servizi nel periodo del lockdown, dei benefici fiscali e degli ammortizzatori sociali straordinari causa Covid, nonché dei costi emergenti per sanificazioni, controlli, ecc.; **1.569 mln €** la perdita quantificata dal predetto Osservatorio per il **2021**; **300 mln €** la perdita stimata, secondo le nostre rilevazioni, per il **primo trimestre 2022** fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza in data 31 marzo 2022 e al contestuale venir meno dei limiti al riempimento massimo dei mezzi. Ma la perdita di ricavi da traffico, come si diceva, sia pur con un parziale recupero, è proseguita per tutto l'anno in corso ed è ottimisticamente quantificabile in non meno del 15% complessivo rispetto ai livelli antecedenti al Covid-19, per un valore di **almeno 500 mln € nel 2022** e **prospettive di un pieno recupero non prima del 2025**.

Nel già difficilissimo quadro sopra descritto è esplosa nel 2022 la **crisi energetica** tuttora in atto, i cui primi segnali si erano già manifestati nell'ultima parte del 2021, che è poi deflagrata con il conflitto in Ucraina e che, purtroppo, non pare destinata a risolversi nel breve periodo. L'esplosione dei prezzi dell'energia e dei carburanti, seconda voce di costo per le imprese di TPL dopo il personale hanno fatto lievitare i costi industriali di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, con impatti pesantissimi su bilanci aziendali. Secondo le elaborazioni dei competenti Uffici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, gli incrementi di **prezzo del gasolio (+27%** nel **secondo quadrimestre 2022** rispetto all'analogo periodo del 2021) e gli incrementi di **prezzo del metano (+125%)** hanno comportato un **maggior costo per l'acquisto dei carburanti** sostenuto dalle imprese del settore di circa **120 mln € nel secondo quadrimestre 2022**. Valori pressoché analoghi si sono registrati nel primo quadrimestre 2022 e sono stimati dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per il terzo quadrimestre di quest'anno, per un **extracosto complessivo sostenuto dalle imprese di TPL nel 2022 quantificabile in circa 350 mln €**, già al netto degli effetti delle riduzioni di accisa.

A ciò vanno a sommarsi gli effetti dell'incremento di costo dell'energia elettrica che, considerando esclusivamente il **costo dell'energia elettrica** impiegata per l'**alimentazione dei mezzi** utilizzati nei servizi di TPL, sono quantificabili in **oltre 500 mln €** nei soli **primi otto mesi del 2022**.

Al netto dei rincari dei prodotti energetici, anche **l'inflazione di fondo è ripresa nel 2022 a ritmi triplicati rispetto agli anni precedenti, con previsioni molto elevate anche per i prossimi anni.** La conseguenza è un incremento rilevantissimo e di medio termine delle materie prime e di tutti i fattori produttivi impiegati dalle imprese per l'erogazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con conseguente **necessità di un adeguamento inflativo dei corrispettivi di servizio rispetto ai dati economici reali**, molto differenti al rialzo rispetto alle previsioni effettuate nel 2021, e con il fine di **garantire una normale e sostenibile dinamica delle relazioni industriali.**

Le misure di sostegno sinora adottate e la necessità di rafforzarle

Nel contesto descritto **le misure specifiche di sostegno alle imprese di TPL necessitano di essere ulteriormente rafforzate.**

1. Per quanto concerne le **compensazioni per i mancati ricavi da traffico** causa Covid-19, al netto delle previsioni ora contenute nell'articolo 81, comma 1, del disegno di legge di bilancio, l'ultimo stanziamento risale al primo decreto "Sostegni" n. 41 del marzo 2021, che ha incrementato la dotazione del Fondo compensazioni per le perdite di ricavi da traffico del TPL – istituito dall'art. 200, comma 1, del D.L. n. 34/2020 "Rilancio" – a complessivi **1.837 mln €**, al netto della quota parte destinata al finanziamento dei servizi aggiuntivi attivati nel 2020 e programmati nel 2021 per far fronte ai limiti di riempimento dei mezzi, con destinazione prioritaria alla compensazione delle perdite dei ricavi tariffari registrate dalle imprese di TPL nel periodo 23 febbraio-31 dicembre 2020.

A tali risorse si sono poi aggiunti **513 mln €** residuati dagli stanziamenti non utilizzati per il finanziamento dei servizi aggiuntivi di TPL di competenza 2021 (cfr. decreto interministeriale MIMS-MEF n. 289 del 20 settembre 2022), per una **disponibilità complessiva sul Fondo compensazioni mancati ricavi TPL di 2.350 mln € per l'intero periodo dello stato di emergenza Covid** (23 febbraio 2020 – 31 marzo 2022).

Come evidenziato sopra, 1.626 mln € sono stati assorbiti dalle necessità di compensazione delle perdite registrate del 2020, con una disponibilità residua di soli 724 mln € circa in quota anticipazione compensazioni perdite 2021, a fronte di un fabbisogno per tale anno che l'Osservatorio nazionale TPL ha quantificato in 1.569,6 mln € ed a cui vanno sommate le perdite registrate nel primo trimestre 2022, stimate in almeno 300 mln euro. Ne consegue, **al netto degli stanziamenti previsti nell'articolo 81, comma 1, del disegno di legge di bilancio all'esame di codesta Commissione, un fabbisogno non coperto per circa 1.145 mln €**, come di seguito specificato:

Esercizio	Perdite Ricavi da traffico	Stanziamanti	Fabbisogno non coperto
2020	1.626 mln €	1.626 mln €	-
2021	1.569 mln €	724 mln €	845 mln €
2022	300 mln € (stima)	-	300 mln €
23/02/2020 – 31/03/2021	3.495 mln €	2.350 mln €	1.145 mln €

L'art. 81, comma 1, del disegno di legge di bilancio 2023, a distanza di oltre 20 mesi dall'ultimo rifinanziamento disposto dall'art. 29 del D.L. n. 41/2021 "Sostegni", prevede ora un incremento della dotazione del Fondo compensazioni perdite ricavi da traffico TPL per complessivi 350 mln €, di cui 250 mln con copertura finanziaria nel 2024, con il fine espresso di contribuire alla compensazione della riduzione dei ricavi tariffari subita dalle imprese di TPL nel periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 marzo 2022.

Pur apprezzando lo stanziamento di ulteriori e importanti risorse da tempo attese, risulta evidente da quanto rappresentato che le stesse non siano sufficienti a compensare integralmente le perdite subite nel predetto arco di tempo, e senza considerare le ulteriori perdite registrate nei successivi trimestri del 2022 ed attese anche nel prossimo anno. **Per una integrale copertura delle perdite relative al periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 marzo 2022 sarebbero, infatti, occorsi circa 1.145 mln € a fronte dei 350 mln € previsti nel ddl di bilancio.**

Al fine di ripristinare quantomeno un livello sostenibile di equilibrio economico-finanziario del sistema produttivo del TPL occorre incrementare significativamente la disponibilità finanziaria previste dall'art. 81 del disegno di legge, garantendo almeno la piena copertura del fabbisogno 2021, e accelerarne i tempi di erogazione alle imprese, che nel contesto dato sono in grave crisi di liquidità, anticipandone il maggior grado di copertura finanziaria nel 2023.

2. Per quanto concerne la componente costi di esercizio e, in particolare, le misure di sostegno alle imprese necessarie a fronteggiare gli **incrementi dei prezzi dei carburanti e dell'energia elettrica**, il Governo in carica è recentemente intervenuto con **il D.L. n. 179 del 24 novembre 2022**, incrementando di ulteriori **320 mln €** la dotazione del Fondo per gli incrementi di costo del carburante istituito con il D.L. n. 115/2022 "Aiuti-bis" e specificamente rivolto agli operatori del TPL, e destinando tali risorse incrementali anche per sostenere le imprese nel fronteggiare gli incrementi di costo dell'energia elettrica impiegata per l'alimentazione dei mezzi.

Con le predette risorse incrementalì il Fondo istituito dal D.L. n. 179/2022 ha ad oggi una **dotazione complessiva di 460 mln €** destinati a contribuire alla copertura degli incrementi di costo per l'acquisto di carburanti ed energia elettrica sostenuti dalle imprese di TPL nel **secondo e terzo quadrimestre 2022**. **Il Fondo non destina risorse, invece, alla copertura degli extracosti relativi ai consumi del primo quadrimestre 2022**, stimati per i soli consumi di gasolio e metano utilizzati per l'alimentazione dei mezzi in almeno 100 mln €.

Nello specifico, il Fondo prevede: uno stanziamento di **40 mln €** in quota contributo per gli incrementi di costo relativi ai **soli carburanti per l'alimentazione dei mezzi** di TPL riferiti al **secondo quadrimestre 2022** rispetto all'analogo periodo del 2021 (art. 9, comma 1, D.L. n. 115/2022); uno stanziamento di **100 mln €** in quota contributo per gli incrementi di costo relativi ai **soli carburanti per l'alimentazione dei mezzi** di TPL riferiti al **terzo quadrimestre 2022** rispetto all'analogo periodo del 2021 (art. 6, comma 1, D.L. n. 144/2022); uno stanziamento ulteriore di **320 mln €** in quota contributo per gli incrementi di costo relativi **sia ai carburanti che all'energia elettrica per l'alimentazione dei mezzi** di TPL riferiti sempre al **terzo quadrimestre 2022** rispetto all'analogo periodo del 2021.

Come detto, il maggior costo per l'acquisto dei soli carburanti (gasolio e metano) sostenuto dalle imprese dei TPL nel secondo quadrimestre 2022 è quantificato dall'Osservatorio nazionale TPL in circa 120 mln € e valori analoghi si sono registrati nel primo quadrimestre 2022, che il Fondo non considera, e sono attesi per il terzo quadrimestre di quest'anno, per un **extracosto complessivo sostenuto dalle imprese di TPL nel 2022 quantificabile in circa 350 mln €**, cui si somma l'**extracosto relativo all'energia elettrica utilizzata per l'alimentazione dei mezzi, stimato in 500 mln € nei primi otto mesi del 2022**, per un **fabbisogno complessivo 2022 di almeno 850 mln €: quasi il doppio rispetto alle risorse al momento stanziato dallo Stato**.

Nel disegno di legge di bilancio 2023 all'esame di codesta Commissione **non si rinvencono misure**, che ad avviso della scrivente sono invece **indispensabili, volte a sostenere le imprese di TPL nel fronteggiare gli incrementi di costo dei carburanti e dell'energia elettrica utilizzati per l'alimentazione dei mezzi che sono attesi anche nel 2023, e sicuramente nel primo trimestre dell'anno**. L'art. 85 del ddl, recante "*misure a favore dell'autotrasporto*", prevede in realtà uno stanziamento di 200 mln per il 2023 finalizzato in maniera ampia "*a mitigare gli effetti degli incrementi di costo per l'acquisto del gasolio impiegato in veicoli di categoria euro 5 o superiore, utilizzati per l'esercizio delle predette attività, alle imprese sede legale o stabile in Italia esercenti le attività di trasporto*". Non è chiaro, tuttavia, se tale

misura riguardi anche le imprese di TPL e, ad ogni modo, ove il campo di applicazione risultasse esteso a tutte le attività di trasporto su strada di persone e di merci, lo stanziamento risulterebbe del tutto inadeguato allo scopo. Peraltro occorre considerare che, **a decorrere dal 1° dicembre 2022** (ex art. 1 del D.L. n. 179/2022), è stata abbattuta di **0,10 euro a litro la riduzione dell'accisa ordinaria** applicata a decorrere da marzo 2022 su gasolio per autotrazione, benzina e GPL, e che ha contribuito sensibilmente in questo lasso di tempo a calmierare gli incrementi del prezzo industriale dei carburanti.

Alla luce di tali evidenze **si ritiene indispensabile introdurre, in sede di approvazione parlamentare della manovra di bilancio, un rafforzamento delle misure per il contrasto al caro carburanti ed energia a favore delle imprese di TPL che assicuri un contributo adeguato quantomeno per il primo trimestre 2023.**

3. La **ripresa a ritmi elevati dell'inflazione di fondo**, con previsioni di inflazione alta anche nei prossimi anni, rende inoltre imprescindibile, al fine di assicurare nel tempo la **sostenibilità economico-finanziaria dei contratti di servizio** e consentire una **corretta dinamica delle relazioni industriali** anche nelle sedi di negoziazione del contratto collettivo nazionale di categoria, **introdurre meccanismi certi e vincolanti di adeguamento nel tempo dei corrispettivi di servizio sulla base dei costi standard di settore**, implementando a livello generalizzato i meccanismi di subsidy cap e di price cap stabiliti dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti. In questo senso, **occorre aggiornare i coefficienti di rivalutazione annuale della dotazione annuale del Fondo nazionale trasporti** di cui all'art. 16-bis, comma 1, del D.L. n. 95/2012 e s.m.i. rispetto a quelli considerati nella legge di bilancio 2022, in un quadro macroeconomico completamente diverso, e che hanno costituito il riferimento alla base dell'incremento della dotazione del Fondo in misura di 100 mln € nel 2022, 200 mln € nel 2023, 300 mln € nel 2024 e 395 mln € a decorrere dal 2025, per un incremento annuo medio del 2%, a fronte di un'inflazione di fondo tendenziale, al netto dei beni energetici, pari al 6,1% nel 2022 (ultimo dato ISTAT di novembre 2022), e di un tasso di inflazione programmata del 4,3% nel 2023 (NADEF settembre 2022). **In ogni caso**, ove nell'immediato non fossero recuperate risorse per un rifinanziamento del Fondo adeguato alla dinamica inflativa, **occorre prevedere per norma che le risorse incrementalì già stanziati con la legge di bilancio 2022 debbano essere prioritariamente destinate da parte delle Regioni a Statuto ordinario e dagli enti concedenti o affidanti i servizi di TPRL**, secondo la rispettiva quota di riparto del FNT, **all'adeguamento inflativo dei corrispettivi di servizio ovvero delle compensazioni per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico**. Occorrerebbero, inoltre, **specifici interventi finanziari per le Autonomie a Statuto speciale** che non partecipano al Fondo.

B) I NUMERI E IL RUOLO DEL TRASPORTO COMMERCIALE NON SOGGETTO A OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO

Accanto al trasporto pubblico locale va segnalato il ruolo di indubbio rilievo nel sistema economico e di mobilità collettiva del Paese rivestito dal trasporto commerciale con autobus - di noleggio e di linea - non soggetto ad obblighi di servizio pubblico. Un settore trainante per la mobilità in generale e la filiera turistica che, con circa **5mila imprese**, un parco veicolare composto da oltre **30mila autobus** e **35mila addetti**, generava negli anni pre-pandemia un fatturato di quasi **3 miliardi di euro** con un contributo rilevante al PIL nazionale.

Il settore - composto da imprese attive nello svolgimento di servizi di trasporto turistico (gruppi organizzati, turismo scolastico, congressuale, crocieristico, religioso, ecc.), scolastico, collegamenti aeroportuali e servizi di linea ad offerta indifferenziata a media e lunga percorrenza – è stato duramente colpito dagli effetti dell'emergenza sanitaria per il COVID-19 e dalla perdurante crisi energetica esplosa a seguito del conflitto in Ucraina. Negli anni 2020 e 2021 il settore del trasporto commerciale con autobus ha perso circa l'80% del proprio fatturato, a oggi non ancora completamente recuperato, e da inizio 2022 si è trovato a fronteggiare una nuova crisi legata all'aumento esponenziale del prezzo del gasolio, seconda voce di costo aziendale, dopo quella per il personale, e alla spirale inflazionistica che ha colpito tutti gli altri fattori produttivi. Dall'inizio del 2022, pur considerando il "taglio" di 25 cent/lit dell'aliquota di accisa ordinaria in vigore da marzo a novembre scorso, il prezzo del gasolio (al netto dell'IVA) ha subito un incremento di oltre il 23% rispetto allo stesso periodo del 2019, con un impatto facilmente immaginabile su un settore, come quello considerato, che impiega un parco veicolare composto per oltre il 98%, da autobus alimentati a gasolio. Ora, la rideterminazione da 25 a 15 cent/lit del taglio dell'aliquota di accisa è destinata a incrementare ulteriormente i costi di produzione dei servizi, che, per i particolari meccanismi di formazione dei prezzi che connotano il settore (servizi turistici, contrattualizzati con mesi di anticipo rispetto all'esecuzione della prestazione, servizi di trasporto scolastico svolti sulla base di gara d'appalto già concluse, servizi di linea soggetti a tariffe comunicate e approvate da enti pubblici), difficilmente le imprese possono ribaltare sulla clientela.

Le misure di sostegno sinora adottate e la necessità di rafforzarle

Alla luce della situazione descritta le specifiche misure di sostegno già varate a favore del settore con lo stanziamento, nell'ambito dei DL "Aiuti-bis" e "Aiuti-ter", di complessivi 30 milioni di euro per l'anno 2022, necessitano di essere ulteriormente rafforzate al fine di garantire la continuità e sostenibilità economica dei servizi svolti in regime di mercato e senza sovvenzioni pubbliche. In

quest'ottica, si reputa necessario intervenire in sede di approvazione del disegno di legge di bilancio 2023 disponendo:

- **la modifica dell'art. 85 recante “Disposizioni per il sostegno del settore dell'autotrasporto” al fine di prevedere, nell'ambito dello stanziamento complessivo di 200 milioni di euro, la destinazione specifica di una quota parte pari a 30 milioni di euro a favore delle imprese esercenti servizi di trasporto commerciale con autobus non soggetti ad obblighi di servizio pubblico. La misura naturalmente non comporterebbe oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato;**
- **l'estensione al comparto del noleggio autobus con conducente, con riferimento ai soli autobus di classe ambientale Euro 5 e 6, dell'applicazione dell'aliquota di accisa ridotta prevista per il “gasolio commerciale” dal punto 4-bis della tabella A allegata al D.Lgs. n. 504/1995 già applicata ad altri segmenti del trasporto con autobus. L'intervento si rende necessario, oltre che per la contingente esigenza di sostegno economico alle imprese, anche al fine di rimuovere un'evidente quanto iniqua discriminazione rispetto ad altri comparti sia del trasporto passeggeri con autobus che del trasporto merci che presentano una struttura di costi e caratteristiche operative del tutto analoghe.**

Roma, 5 dicembre 2022