



asstra

IMPRESE IN MOVIMENTO

Disegno di legge

AC 2807

Conversione in legge del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione

V Commissione (Bilancio e Tesoro)
Camera dei deputati

Roma, 2 marzo 2026

Codesta spettabile Commissione è stata chiamata ad esaminare in sede referente il disegno di legge A.C. 2807 recante "Conversione in legge del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione".

Pur comprendendo le ragioni sottese alla realizzazione delle citate misure volte a favorire l'attuazione dei progetti PNRR, riteniamo comunque importante porre all'attenzione della Commissione alcune criticità per il settore del trasporto pubblico locale e regionale già presenti nelle disposizioni in vigore e acuite dall'introduzione delle disposizioni del D.L. n. 19/2026 in esame ai fini della sua conversione.

Prima di scendere nel dettaglio delle singole disposizioni che la scrivente intende attenzionare ai fini del superamento dei profili ritenuti critici per il settore del trasporto pubblico locale e regionale, si ritiene necessario operare una breve analisi di contesto del settore, nell'ottica di fornire compiuta evidenza delle implicazioni che le previsioni del DDL in esame comportano.

Il **settore del trasporto pubblico locale (TPL)** è oggetto di una **compiuta regolamentazione a livello sia europeo sia nazionale**. La disciplina di riferimento è rappresentata, in via principale, dal **Regolamento (CE) n. 1370/2007**, cui si affiancano la normativa nazionale e le misure regolatorie adottate dall'**Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)**, quale autorità indipendente di settore, sulla base dei poteri ad essa attribuiti dall'articolo 37 del D.lgs. n. 201/2011.

Il quadro normativo così delineato risulta già orientato, in modo chiaro e coerente, al perseguimento del *favor* per la concorrenza, alla garanzia di un effettivo confronto competitivo tra gli operatori del settore, in un contesto di mercato che presenta indiscutibilmente connotazioni sovranazionali, e che richiede, pertanto, omogeneità normativa e sostanziale tra i diversi *competitor*.

In questa prospettiva, tanto la disciplina europea quanto – ancor più – quella nazionale perseguono un duplice obiettivo da un lato, valorizzare la concorrenza come strumento per incrementare l'efficienza produttiva dei servizi, attraverso l'apertura al confronto competitivo; dall'altro lato, garantire tale efficienza anche nei casi di affidamento diretto, definendo regole e vincoli stringenti.

Benché il Regolamento (CE) n. 1370/2007 rappresenti la base normativa comune agli Stati membri, è opportuno evidenziare che la normativa nazionale, unitamente alla regolazione dell'ART, ha contribuito a completare e dettagliare ulteriormente la disciplina del settore. In tal modo, non si riscontrano ambiti essenziali privi di regolazione: **la normativa assicura una cornice complessiva volta a garantire efficienza, qualità del servizio, trasparenza nelle modalità di affidamento e benefici concreti per la collettività nella gestione del TPL.**

In merito, si ricordano le **misure regolatorie di cui alla Delibera ART n. 154/2019**, orientate a garantire una gestione efficiente del contratto di servizio, suddividendo il tempo di vigenza del Contratto di servizio in periodi regolatori, di durata compresa tra 3 e 5 anni, ove vengono fissati gli obiettivi di efficacia ed efficienza. Al termine di ciascun periodo è effettuata la verifica dell'equilibrio economico-finanziario e del raggiungimento dei predetti obiettivi, attraverso la comparazione del PEF a consuntivo con il PEF preventivo allegato al Contratto di servizio e la possibilità di revisione del medesimo PEF (Misura 26 e 27). Operazione questa che consente di valutare e gestire anche gli eventuali scostamenti verificatisi nel periodo regolatorio preso in considerazione e, quindi, di garantire sempre l'equilibrio economico-finanziario e l'efficienza della gestione.

Inoltre, la Delibera citata disciplina il contenuto minimo del Contratto di servizio, nel quale sono riportati le modalità di monitoraggio degli obiettivi e degli obblighi, i KPI e gli standard di riferimento, le penali applicabili in caso di mancato raggiungimento dei predetti obiettivi.

Alla luce di tale contesto, è di tutta evidenza come **l'estensione di alcune disposizioni previste in via generale per i servizi pubblici locali** anche al settore del trasporto pubblico locale, già con il D.lgs. n. 201/2022 e, per il trasporto pubblico regionale, con la Legge per il mercato e la concorrenza 2025, risulta del tutto superflua, determinando, invero, solo una **sovrapposizione tra disposizioni di carattere generale e disposizioni di carattere speciale, recanti previsioni di contenuto analogo.**

Senza innovare il quadro regolatorio del trasporto pubblico locale e regionale, tali interventi estensivi generano unicamente **ambiguità interpretative e applicative** per gli enti affidanti e per le stesse aziende di trasporto pubblico, nonché un **significativo appesantimento del quadro regolatorio**, del resto già pienamente allineato a quello europeo e già rispondente alle finalità perseguite – concorrenza ed efficienza dei servizi – dal legislatore.

In altri termini, l'applicazione delle previsioni di cui al D.lgs. n. 201/2022, incluse quelle modificate dal DDL in esame, anche per il settore del trasporto pubblico locale e regionale rende evidente come non sia stata adeguatamente valutate né la specificità della disciplina settoriale, né il contesto operativo e industriale delle aziende di TPL. Ciò ha avuto l'unico risultato di determinare un aggravio degli oneri in capo agli enti affidanti e alle stesse aziende, in misura non sempre coerente con le **finalità** originarie della normativa e, peraltro, già **pienamente soddisfatte dal vigente quadro regolatorio europeo e nazionale.**

- **Misure in materia di servizi pubblici locali in attuazione del PNRR (Missione 1, Componente 2, Riforma 2 “Legge annuali sulla concorrenza”)**

Pur comprendendo la necessità di dare attuazione agli obblighi assunti con il PNRR in materia di servizi pubblici locali, si ritiene che con riferimento al trasporto pubblico locale debba essere disposta **la disapplicazione delle disposizioni della disciplina dei servizi pubblici locali in materia di efficienza delle gestioni al settore del trasporto pubblico locale**, dando opportuna evidenza di come la **disciplina di settore** risulti **già pienamente conforme alla normativa europea**, nonché di come gli **obiettivi perseguiti da tali misure del PNRR** risultino **già integralmente soddisfatti** dall’attuale specifico assetto regolatorio del settore.

Come già rappresentato, la normativa di settore garantisce un quadro che sia funzionale a garantire l’efficienza dei servizi di trasporto pubblico locale, evitando il verificarsi di situazione gestionali non conformi agli indicatori di qualità, efficienza ed efficacia stabiliti dalle misure regolatorie dell’ART e nel contratto di servizio.

Più dettagliatamente, si ricordano le misure regolatorie di cui alla **Delibera ART n. 154/2019**, orientate a garantire una gestione efficiente del contratto di servizio, suddividendo il tempo di vigenza del Contratto di servizio in **periodi regolatori**, di durata compresa tra 3 e 5 anni, ove vengono fissati gli **obiettivi di efficacia ed efficienza**. Al termine di ciascun periodo è effettuata **la verifica dell’equilibrio economico-finanziario e del raggiungimento dei predetti obiettivi**, attraverso la comparazione del PEF a consuntivo con il PEF preventivo allegato al Contratto di servizio e la possibilità di revisione del medesimo PEF (Misura 26 e 27). Operazione questa che consente di valutare e gestire anche gli eventuali scostamenti verificatesi nel periodo regolatorio preso in considerazione e, quindi, di garantire sempre l’equilibrio economico-finanziario e l’efficienza della gestione.

Inoltre, la Delibera citata disciplina il **contenuto minimo del Contratto di servizio**, nel quale sono riportati le modalità di monitoraggio degli obiettivi e degli obblighi, i KPI e gli standard di riferimento, le **penali** applicabili in caso di mancato raggiungimento dei predetti obiettivi.

La specifica normativa che regola il settore del trasporto pubblico, quindi, non solo si occupa di **individuare e definire a livello contrattuale gli obiettivi di efficacia, efficienza e qualità**, ma già **contempla misure** correttive che consentono all’ente affidante di **monitorare l’andamento della gestione del servizio e intervenire qualora non siano rispettati gli obiettivi** e gli obblighi contrattualmente previsti.

Pertanto, risulta evidente come sia superflua l’introduzione, nel settore del trasporto pubblico locale, di previsioni di carattere generale aventi contenuto analogo alle disposizioni già presenti nella normativa settoriale, generando unicamente una **sovrapposizione tra normative**, a sua volta **foriera di**

incertezze applicative e interpretative, tanto per gli enti affidanti quanto per le imprese che gestiscono i servizi di trasporto pubblico locale.

Per tale motivo, si ritiene che debba essere **esclusa al settore del trasporto pubblico locale l'applicazione dell'articolo 30 del D.lgs. n. 201/2022, dando opportuna evidenza della conformità e idoneità della normativa settoriale e delle misure regolatorie.**

- **Misure in materia di trasporto pubblico locale e regionale – modifiche all'articolo 9 della Legge n. 118/2022**

Nell'ambito delle modifiche apportate all'articolo 9 della Legge n. 118/2022, si ritiene necessario evidenziare come il **nuovo comma 5-bis** dell'articolo 9, introdotto dal DL in esame, sembri non tener conto appieno della normativa di settore, con il risultato di generare **problemi di coordinamento e ambiguità applicative** suscettibili di ripercussioni rilevanti sull'operatività delle aziende di trasporto pubblico.

La **disciplina vigente** – che rientra nella **competenza regionale** – e le misure regolatorie della **Delibera ART n. 48/2017** definiscono in modo dettagliato la **metodologia per la configurazione degli ambiti e la determinazione dei lotti**, basandosi su **criteri tecnici e oggettivi** quali la domanda di mobilità, l'unitarietà della rete, le economie di scala, l'integrazione modale e la necessità di garantire condizioni competitive e sostenibili nel lungo periodo.

In tale contesto, la **possibilità** per l'amministrazione aggiudicatrice di procedere in corso di vigenza contrattuale allo **scorporo di lotti o di servizi parziali** appare incoerente con i principi sopra richiamati.

Una simile facoltà rischia, invero, di **compromettere la stabilità dell'assetto contrattuale**, alterando gli equilibri economici e gestionali che hanno guidato la configurazione originaria dei lotti e dei relativi affidamenti. Inoltre, un intervento di questo tipo inciderebbe sull'**unitarietà della rete** del servizio di trasporto pubblico, compromettendo il sinallagma contrattuale tra l'IA e l'EA con potenziali **effetti negativi sulla redditività dei servizi e sulla tenuta dell'equilibrio economico-finanziario del contratto**, nonché sugli effetti di rete perseguiti dalle Amministrazioni territoriali.

Infine, qualora la norma volesse riferirsi alla possibilità di ricorrere al **subaffidamento da parte del gestore**, si rileva come tale fattispecie risulti già disciplinata dalle leggi regionali e conseguentemente nei contratti di servizio. Per tale ragione, un'ulteriore previsione di carattere generale risulterebbe priva di utilità, generando unicamente incertezze interpretative e applicative.

A ciò si aggiunge che, sebbene la norma disciplini tale fattispecie come una mera **facoltà** per l'amministrazione aggiudicatrice, non può ignorarsi come il mancato esercizio di tale facoltà potrebbe esporre sia l'ente affidante, sia l'azienda di trasporto pubblico, qualora la disposizione si intendesse riferita alle ipotesi di subaffidamento, alla **necessità di dover motivare** le ragioni che

hanno condotto a non procedere allo scorporo di lotti o di servizi parziali del contratto di servizio.

Poiché il settore del trasporto pubblico locale è destinatario di interventi e misure ad opera del DDL in esame, si ritiene necessario sottolineare in questa sede alcune **proposte essenziali per il settore**, in particolare in materia di revisione periodica delle tariffe e di adeguamento dei contratti di servizio.

- **Misure in materia di revisione periodica delle tariffe**

La necessità di **un intervento normativo a livello nazionale** in tema tariffario per il settore del trasporto pubblico locale emerge dal contesto attuale, caratterizzato da sfide epocali come gli investimenti per la **transizione ecologica e tecnologica** e, soprattutto, da un **quadro inflattivo** che sta erodendo in maniera significativa l'equilibrio economico-finanziario dei contratti di servizio.

Nonostante l'aumento dei costi di produzione (carburanti, energia, manutenzioni, costo del lavoro, assicurazioni, ecc.) **i livelli tariffari** rimangono spesso invariati o subiscono adeguamenti insufficienti e tardivi, creando uno squilibrio crescente e insostenibile per le aziende di trasporto. Tale disallineamento non solo compromette la stabilità gestionale delle imprese, ma genera anche un **maggiore impatto sulla finanza pubblica**, che deve intervenire per coprire i fabbisogni crescenti.

Questa situazione non è in linea, peraltro, con i **principi regolatori** promossi dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), che prevedono, al contrario, sia un aggiornamento periodico delle tariffe sia un monitoraggio costante dell'equilibrio del contratto di servizio lungo l'intero periodo contrattuale.

Pertanto, si propone un intervento normativo di livello nazionale affinché sia garantito l'inserimento in tutti i contratti di servizio di apposite clausole per la revisione periodica delle tariffe, nonché per il perseguimento dell'equilibrio economico delle gestioni non solo in fase di affidamento ma per tutta la vigenza del contratto di servizio.

Per rafforzare tale previsione, si propone, altresì, di introdurre **una disposizione normativa (articolo 1339 del Codice civile)** che, agendo sul piano del diritto civile, imponga l'inserimento obbligatorio in **tutti i contratti di servizio**, anche quelli già in essere, di specifiche **clausole per la revisione periodica delle tariffe** e per il mantenimento dell'equilibrio economico della gestione per tutta la sua vigenza.

L'applicazione **dell'articolo 1339 del Codice civile** permette, infatti, l'integrazione automatica e immediata di tali clausole, garantendo l'efficacia della misura senza intaccare le competenze esclusive regionali: l'intervento si limita a stabilire l'obbligo del principio di revisione lasciando alle Regioni la piena autonomia nella definizione della politica tariffaria.

- **Misure in materia di adeguamento dei contratti di servizio**

La durata decennale e quindicennale dei **contratti di servizio di trasporto** pubblico locale rende necessario un intervento che consenta ai medesimi di **adeguarsi a scenari economici, normativi e tecnologici in continua evoluzione**.

Nel lungo periodo possono, infatti, emergere **dinamiche esterne alla ordinaria gestione del servizio**, come, a titolo esemplificativo, l'avvento di innovazioni tecnologiche legate alla transizione ecologica e digitale, l'aumento dei costi dell'energia, la sperimentazione e il ricorso a forme alternative di trazione, gli adempimenti e adeguamenti derivanti da provvedimenti normativi, tra i quali si ricordano quelli richiesti per l'adeguamento ai programmi nazionali di transizione energetica o a quelli richiesti per l'adeguamento dei sistemi ad impianti fissi all'innovativo quadro normativo, o a quelli che interesseranno il settore ferroviario per l'adeguamento delle gallerie, o ancora agli ingenti investimenti richiesti in materia di cybersicurezza.

A tali fattori possono aggiungersi gli **effetti di eventuali tensioni geopolitiche internazionali**, che potenzialmente incidono sull'andamento dei mercati energetici e delle materie prime, sulla stabilità delle catene di approvvigionamento. Tali circostanze possono determinare variazioni nei costi operativi o nei tempi di realizzazione degli investimenti programmati.

Tali dinamiche incidono in modo significativo sull'**equilibrio economico-finanziario dei contratti di servizio** richiedendo investimenti importanti alle aziende di trasporto pubblico sia in termini di risorse sia in termini di professionalità necessarie a gestire tali cambiamenti, determinando, inevitabilmente, la necessità di individuare le **relative coperture**, atte a garantire il suddetto equilibrio per tutta la durata del contratto.