

AC 2416

Conversione in legge del Decreto-Legge 21 maggio 2025, n. 73, recante Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti.

**AUDIZIONE COMMISSIONI RIUNITE IX
(Trasporti) e VIII (Ambiente)**

Si sottopongono di seguito all'attenzione di codesta rispettabile Commissione alcune **proposte di intervento di natura economica e regolatoria**, che a parere della scrivente, **rivestono carattere di urgenza per il settore del trasporto pubblico locale e regionale**, con l'auspicio che le stesse possano essere condivise e recepite nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione del decreto-legge n. 73/2025.

Invero, secondo la scrivente, il **settore del trasporto pubblico locale e regionale** non risulta sufficientemente interessato dalle misure attualmente previste da decreto-legge in esame, **ritenendosi quindi necessario prevedere ulteriori misure volte ad intervenire tempestivamente su alcune criticità attuali che interessano le aziende di trasporto pubblico locale e regionale nella gestione dei servizi di trasporto e che rischiano di non garantire la continuità del servizio stesso, nonché la tenuta dell'equilibrio economico-finanziario dei contratti di servizio.**

1. Copertura rinnovo CCNL Autoferrotranvieri per tutte le Aziende di TPL

Si ritiene necessario un intervento normativo al fine di garantire **il corretto e completo adempimento di quanto stabilito dall'art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 43/2025 "Accise"** in ordine alla destinazione del maggior gettito derivante dalle variazioni aliquote di accisa sulle benzine e sul gasolio impiegato come carburante, in via prioritaria nel quinquennio 2025-2029, al Fondo nazionale di **finanziamento del TPL per la copertura degli oneri di rinnovo del CCNL autoferrotranvieri relativo al periodo 2024-2026.**

Risulta, difatti, imprescindibile precisare con norma che le maggiori entrate destinate dal richiamato art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 43/2025 al Fondo nazionale TPL per il finanziamento del rinnovo del CCNL autoferrotranvieri, debbano essere ripartite per le medesime finalità, **oltre che tra le Regioni a Statuto ordinario, anche per le Regioni Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, nonché per le gestioni governative dei servizi di TPL** che, in base alle vigenti norme di finanziamento del TPL ed ai pari delle altre Autonomie speciali, non partecipano al normale riparto del Fondo nazionale TPL.

A differenza, tuttavia, delle Regioni Sardegna, Valle d'Aosta e delle Province autonome di Bolzano e Trento, che grazie alla elevata compartecipazione statutaria al gettito delle accise (tra i 9 e i 10 decimi), saranno direttamente beneficiarie delle maggiori entrate derivanti dalle variazioni da poter destinare alle aziende di TPL di rispettiva competenza per la copertura dei costi di rinnovo del CCNL, la Regione Friuli Venezia Giulia gode di una compartecipazione bassa al gettito delle accise sui carburanti, di circa 3 decimi, mentre la Regione Sicilia non beneficia di alcuna compartecipazione al predetto gettito, con la conseguenza che in tali territori le variazioni di accisa comporteranno maggiori entrate dirette nulle, o comunque molto limitate e di certo insufficienti ad assicurare alle aziende di TPL operanti nei rispettivi territori quella copertura dei costi di rinnovo del CCNL autoferrotranvieri su cui il Governo si è impegnato e che, invece, il Fondo nazionale TPL assicura per le aziende operanti nelle Regioni a Statuto ordinario e l'elevata compartecipazione al gettito consente per le aziende operanti nelle altre Autonomie speciali.

2. Interventi per garantire la continuità del TPL – Circolazione autobus euro 3

Il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156, ha introdotto all'articolo 4, comma 3-bis, il **divieto di circolazione**, a partire dal 1° gennaio 2024, per gli **autobus Euro 3 adibiti al trasporto pubblico locale (TPL)**, salvo specifiche deroghe da individuarsi con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

Tale misura ha generato alcune criticità applicative, soprattutto nei territori in cui la sostituzione dei mezzi non è ancora stata completata a causa di ritardi nelle forniture.

Il decreto dirigenziale MIT n. 241 del 29 dicembre 2023, aggiornato con il decreto n. 4 del 31 gennaio 2024, ha definito l'elenco dei veicoli Euro 3 autorizzati a circolare in deroga al divieto. Tuttavia, è emerso che tale elenco non include una parte significativa di autobus, pur essendo ancora indispensabili per garantire il servizio.

Alla luce di ciò, riteniamo assolutamente necessario **un intervento normativo che consenta alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di integrare l'Allegato 1 del decreto MIT n. 241/2023, includendo ulteriori veicoli Euro 3 ritenuti essenziali** per il mantenimento del servizio. Tale facoltà si fonda sul principio di flessibilità amministrativa e sulla necessità di evitare interruzioni o disservizi nel TPL, in attesa della consegna dei nuovi mezzi già ordinati ma non ancora disponibili.

È importante sottolineare che la norma proposta non comporterebbe nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, trattandosi di una misura di natura organizzativa e transitoria, finalizzata esclusivamente a garantire la continuità e la regolarità del servizio pubblico ed il diritto alla mobilità dei cittadini.

3. Interventi per la gestione del trasporto ferroviario

L'articolo 40, comma 1 del decreto-legge del 26 ottobre 2019, n. 124, convertito in legge 19 dicembre 2019, n. 157, introduce per RFI una **deroga all'applicazione dei vincoli e gli obblighi in materia di contenimento della spesa pubblica** previsti dalla legge a carico dei soggetti inclusi nel provvedimento dell'ISTAT di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n.196, al fine di assicurare il pieno ed efficace svolgimento delle attività funzionali al raggiungimento degli obiettivi istituzionali e societari attribuiti alla società stessa.

Allo scopo di garantire un quadro normativo omogeneo applicabile al gestore nazionale e ai diversi gestori regionali delle infrastrutture ferroviarie, si ritiene opportuno **estendere la medesima deroga anche ai gestori delle infrastrutture ferroviarie regionali inseriti nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n.196.**

Infatti, Rete Ferroviaria Italiana, in relazione alle funzioni istituzionali cui è preposta in qualità di gestore dell'infrastruttura, è esonerata dall'applicazione di alcune disposizioni relative ai vincoli e agli obblighi in materia di contenimento della spesa pubblica previsti per i soggetti inclusi nell'elenco ISTAT.

Svolgendo i gestori dell'infrastruttura regionale le medesime funzioni istituzionali, seppur in ambito regionale, è **indispensabile accordare l'esenzione anche a soggetti che si trovano nelle medesime condizioni di RFI.**

Tale modifica rimedierebbe ad una irragionevole disparità di trattamento normativo tra i gestori di infrastrutture ferroviarie regionali inseriti nell'elenco ISTAT ed RFI. I gestori delle reti regionali sono infatti formalmente e sostanzialmente nelle medesime condizioni in cui si trova RFI (vigilanza di ANSFISA, possesso della autorizzazione di sicurezza prescritta dalle norme nazionali e comunitarie, ecc.) e, pertanto, si ritiene opportuna l'estensione della norma in questione anche a tali soggetti.

In tale contesto appare importate evidenziare come i soggetti interessati dalla modifica abbiano in corso diversi **progetti finanziati nell'ambito del PNRR** e che, in assenza della presente disposizione, rischierebbero ritardi negli adempimenti previsti. Tale considerazione supporta peraltro le ragioni di urgenza che giustificano l'inserimento della norma proposta nel decreto legge in esame, anche al fine di garantire la piena operatività dei soggetti coinvolti dalle disposizioni in argomento.

Infine, si ritiene opportuno evidenziare come la disposizione non appaia suscettibile di determinare oneri finanziari quantificabili ed in ogni caso apprezzabili per lo Stato, avendo principalmente l'effetto di esonerare i gestori di infrastrutture ferroviarie inseriti nell'elenco ISTAT dall'osservanza di norme di difficile applicazione che rappresentano non tanto vincoli di spesa, quanto determinano la necessità per i soggetti in argomento di seguire procedure incompatibili con la natura imprenditoriale dei medesimi.

Il riferimento ai "soggetti di cui all'elenco ISTAT" risulta infatti contenuto in una pluralità di norme succedutesi nel corso del tempo, che nascevano in chiave di contenimento della spesa pubblica in fase emergenziale sul fronte dei conti pubblici e che per lo più avevano carattere congiunturale o facevano riferimento a parametri che hanno perso attualità e significatività anche dal punto di vista economico.

Tali norme peraltro potevano non trovare applicazione in presenza di un corrispondente aumento dei ricavi o delle entrate accertate nell'esercizio di riferimento (cfr. Legge 27 dicembre 2019 n.160, articolo 1, comma 593) da parte dell'ente, sicché risulta difficile stimare quali risparmi si siano effettivamente conseguiti o si possano conseguire in futuro dall'applicazione di tali disposizioni.

Quanto ad altri profili come quello relativo alle limitazioni dei compensi per gli organi di amministrazione va rilevato che i soggetti in argomento, in quanto per lo più società a controllo pubblico, risultano già soggetti ai limiti imposti in materia dal d.lgs. 175 del 2016.

Si consideri inoltre che la soggezione degli enti in argomento ad eventuali norme pubblicistiche sotto il profilo dei rapporti di lavoro, oltre a determinare oneri procedurali, sarebbe potenzialmente foriera di maggiori oneri finanziari per la riconduzione di detti rapporti alla disciplina del pubblico impiego.

Va inoltre evidenziato che, come sopra ricordato, i potenziali destinatari della norma sono coinvolti nell'attuazione di progetti finanziati da risorse PNRR, sicché la soggezione ai vincoli derivanti dall'inclusione nell'elenco ISTAT, lungi dal produrre effetti economici positivi, determinerebbe piuttosto conseguenze economico finanziarie negative in termini di mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa assegnati e quindi di acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse PNRR. In altre parole che senso potrebbe avere rendere soggetto a dei vincoli di spesa per approvvigionamento di materiali (parametrati ad esempio sulle spese per forniture effettuate nel triennio precedente) un ente attuatore di un progetto finanziato dal PNRR?

Si consideri infine che i soggetti potenziali destinatari degli effetti della norma proposta, operando in settori regolati e ampiamente disciplinati anche dal punto di vista delle autorità di regolazione (ART) sono già sottoposti a obblighi di efficientamento e razionale utilizzo di risorse pubbliche.

In analogia a quanto sopra esposto, si segnala come l'art 47 del Decreto-Legge 24 aprile 2017, n., commi 4 e 5, introduca norme finalizzate, al momento della loro adozione, a favorire il **trasferimento di reti ferroviarie gestite da gestori regionali al gestore della rete nazionale**, sul presupposto di accelerare, nell'ambito di un provvedimento d'urgenza, l'allineamento degli standard tecnologici e di sicurezza delle linee ferroviarie regionali con quelli della rete ferroviaria nazionale.

Tale finalità poteva avere un senso in un periodo storico in cui era in corso il passaggio delle reti regionali sotto la vigilanza di ANSFISA, alla quale era soggetto in quella fase il solo il gruppo FSI, in linea con la normativa vigente in materia di sicurezza.

Oggi, a distanza di otto anni, tale passaggio si è pienamente concluso e, pertanto, anche **le reti regionali sono di fatto formalmente e sostanzialmente nelle medesime condizioni in cui si trovava e si trova RFI**. La perdurante vigenza della norma citata si ritiene presenterebbe quindi profili di illegittimità ed inopportunità dal momento che oggi non esiste più un solo gestore sottoposto alla vigilanza di ANSFISA, come nel 2017. Infatti, allo stato attuale **tutti i gestori delle reti regionali interconnesse con rete nazionale sono in possesso, al pari del gestore della rete nazionale, della autorizzazione di sicurezza prescritta dalle norme nazionali e comunitarie**.

Si consideri altresì che la transizione verso le più avanzate tecnologie di sicurezza (es. ERTMS) procede in maniera coordinata tra RFI ed i gestori regionali e non potrebbe essere diversamente considerata l'interconnessione delle reti e la necessaria interoperabilità.

In questo contesto la permanenza in vigore delle disposizioni in parola appare priva di motivazioni apprezzabili e per tale motivo se ne propone la soppressione.

La soppressione delle norme citate, inoltre, lascerebbe impregiudicata la possibilità delle Regioni competenti e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di disporre delle proprie reti secondo le politiche e le strategie individuate, nel rispetto della normativa vigente.

4. Misure in materia di tariffe ed equilibrio contrattuale nel settore del trasporto pubblico locale e regionale

Alla luce dell'attuale panorama e delle sfide che hanno investito e continueranno a coinvolgere il settore del trasporto pubblico locale e le imprese in esso operanti (si pensi a titolo esemplificativo alla transizione ecologica e digitale), si ritiene necessario intervenire al fine di eliminare alcune criticità che non consentono di assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dei contratti di servizio.

Un primo fondamentale intervento è finalizzato a garantire un consono **adeguamento delle tariffe**.

Invero, le analisi disponibili danno evidenza di come, nonostante gli incrementi inflattivi dei costi di produzione dei servizi, i livelli tariffari siano lungi dal seguire la stessa dinamica inflattiva, determinando, in tal modo, squilibri economici crescenti e maggior impatto sulla finanza pubblica e sui fabbisogni di risorse del settore.

Per porre rimedio a tale criticità, si ritiene necessario un intervento normativo che garantisca l'inserimento in tutti i contratti di servizio 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.

In tal modo, si assicurerebbe a livello normativo la vincolatività del contenuto delle misure regolatorie di cui alle Delibere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, le quali prevedono sia un aggiornamento periodico delle tariffe dei servizi, sia un sistema di monitoraggio dell'equilibrio del contratto di servizio per tutta la durata contrattuale (PEF, periodi regolatori).

Tale proposta potrebbe essere realizzata inserendo un ulteriore comma all'articolo 27 del D.L. n. 50/2017 rubricato "*Misure sul trasporto pubblico locale*".

Un secondo intervento riguarda, inoltre, **la necessità di rendere i contratti di servizio capaci di adeguarsi a scenari economici, normativi e tecnologici in continua evoluzione.**

Nel corso della durata decennale e quindicennale dei contratti di servizio, possono, difatti, 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.

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.

Si ritiene, pertanto, necessario inserire nei contratti di servizio e negli atti che disciplinano il loro affidamento clausole di riequilibrio idonee a consentire la copertura dei maggiori costi derivanti dall'adempimento di obblighi normativi sopravvenuti.

Invero, l'assenza di tali clausole di riequilibrio comporta il rallentamento dei processi di innovazione tecnologica ed adeguamento ai nuovi standard imposti e l'insorgere di contenzioso tra operatori ed enti concedenti.

Tale proposta potrebbe essere realizzata inserendo un ulteriore comma all'articolo 27 del D.L. n. 50/2017 rubricato "*Misure sul trasporto pubblico locale*".

5. Misure urgenti in materia di navigazione interna e nella laguna di Venezia

In continuità con le attuali disposizioni previste per il settore portuale e marittimo e altre specifiche per la laguna di Venezia, si ritiene necessario intervenire con ulteriori misure in **materia di qualifica per l'esercizio della navigazione interna**.

Tali interventi mirano a risolvere le **difficoltà riscontrate nel reclutamento del personale di comando dalle aziende di trasporto pubblico che gestiscono** servizi di navigazione, con particolare riferimento ai **servizi di navigazione interna e nella laguna di Venezia**, ove si incontrano difficoltà strutturali nell'assunzione di personale che sia in possesso dei titoli e delle abilitazioni, attualmente previsti e richiesti dalla normativa vigente, per il ruolo di comandante.

La carenza di comandanti rispetto al fabbisogno necessario alla gestione del servizio di navigazione rischia infatti di compromettere la continuità dello stesso servizio di trasporto pubblico, soprattutto nella laguna di Venezia.

In particolare, la problematica riguarda le professionalità di comando per:

- a) motobattelli e motoscafi con stazza inferiore a 25 tonnellate di stazza lorda (TSL).
Per questi mezzi vi è al comando personale in possesso del titolo di capo barca al traffico locale art. 260 RNM e della qualifica di autorizzato art 59 RNI.
Per questi profili si può attingere sia al mercato esterno (comunque limitato al circondario di Venezia data l'obbligatorietà della qualifica di autorizzato della navigazione interna conseguibile solo presso la MCTC di Venezia), sia internamente, a livello aziendale, mediante percorsi di crescita professionale. Le criticità sono, quindi, legate a situazioni di marco-congiuntura del mercato del lavoro;

- b) motobattelli di diverse tipologie (foranei, motonavi e navi traghetto tra i 25 TSL e i 150 TSL) e navi di stazza superiore ai 500 TSL.

Per queste imbarcazioni al comando vi è personale in possesso del titolo/abilitazione di comandante con diversi livelli a seconda della stazza (comandante navigazione costiera, fino a 500 GT, comandante navigazione litoranea, fino a 2000 GT, comandanti navi di stazza compresa tra le 500 e 3000 GT e comandanti su navi di stazza superiore a 3000 GT, tutti con il titolo di autorizzato, conseguibile solo presso la MCTC di Venezia).

Per questi profili le difficoltà di reperimento sul mercato sono molteplici e critiche.

Inoltre, la qualifica di comandante fino a 500 GT era acquisibile anche con percorsi interni all'azienda, pur con le difficoltà date dai tempi di acquisizione dei titoli e dal numero limitato di possibili partecipanti, sino all'entrata in vigore del nuovo DM n 72 del 07/05/2025, divenendo ora pressoché inaccessibile.

Per le altre figure di comando l'accesso è esclusivamente limitato al mercato esterno, posto che la formazione interna richiede il possesso delle navi di stazza correlate all'acquisizione del titolo.

Tuttavia, il ricorso al mercato del lavoro esterno risulta problematico, stante la scarsa partecipazione ai bandi di selezione pubblicati dalle aziende.

Pertanto, si ritiene necessario intervenire al fine di semplificare e razionalizzare i percorsi di carriera sia interni sia esterni, aumentando la possibilità di reclutamento di personale di comando, senza intaccare il carico formativo riferito ai singoli titoli/abilitazioni, con beneficio per il comparto marittimo in generale e non solo per il bacino locale veneziano.

Tali proposte potrebbero realizzarsi modificando l'articolo 259 del Regolamento per la navigazione marittima che consenta di prevedere un tonnellaggio maggiore per il trasporto passeggeri del "Capobarca al traffico allo Stato" e inserendo un nuovo articolo al Regolamento

per la navigazione interna che consenta di attribuire in automatico la qualifica di “Autorizzato” (di cui all’articolo 59 del medesimo RNI, qualifica della navigazione interna presente solo in laguna e sui laghi) a chi possiede titoli maggiori.

ASSTRA – CHI SIAMO

ASSTRA - Associazione Trasporti - è l'associazione nazionale maggiormente rappresentativa delle imprese di trasporto pubblico locale in Italia. Aderiscono ad ASSTRA le aziende del trasporto urbano ed extraurbano, esercenti servizi con autobus, tram, metropolitane, impianti a fune, le ferrovie locali nonché le imprese di navigazione lagunare e lacuale.

ASSTRA – I NUMERI CHIAVE

141 aziende associate

60% quota di mercato del trasporto pubblico italiano

100% presenza nelle Regioni italiane

100% modalità e ambiti di trasporto serviti (Autobus, metro, tram, ferrovie, funicolari, navigazione, parcheggi)

Il trasporto pubblico è il perno della mobilità: In Italia¹:

15 Mln

PERSONE TRASPORTATE
OGNI GIORNO



124 mila

LAVORATORI TP

12 mld €

DI FATTURATO ANNUI



≈ 33 mld €

DI INVESTIMENTI AL 2033

≈ 220 mln

TRENO KM ANNUI



1,8 mld

VETTURA KM ANNUI

I benefici del trasporto pubblico

AUTO TOLTE DALLA STRADA:



40

AUTO PER OGNI
AUTOBUS



600

AUTO PER OGNI
METROPOLITANA



1.500

AUTO PER OGNI
TRENO REGIONALE



100 mld €

COSTO ANNUO IN EUROPA
DELLA CONGESTIONE
STRADALE



0,7%

QUANTO INCIDE L'AUTOBUS
IN TERMINI DI EMISSIONI
CLIMALTERANTI A FRONTE DEL
16,1% RELATIVO ALL'AUTO PRIVATA



4-a-1

RITORNO ECONOMICO
GENERATO PER EURO INVESTITO



+25%

POSTI DI LAVORO GENERATI
CON INVESTIMENTI NEL TP
RISPETTO ALLA
VIABILITÀ PRIVATA



1-a-16

SPESA INDIVIDUALE PER IL TP
RISPETTO A QUELLA SOSTENUTA
PER IL POSSESSO DELL'AUTO

Meno dell'1%



DELL'INCIDENTALITÀ È RICONDUCEBILE
AL TRASPORTO PUBBLICO

Fonti: Elaborazioni ufficio studi Asstra su dati UITP (Public transport benefits) e Ispra

¹Asstra rappresenta il 60% della quota di mercato del trasporto pubblico