



**Audizione
X Commissione Attività produttive**

Camera dei Deputati

**DDL AC 3634
Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021**

21 giugno 2022

Il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 interviene in modo significativo sul settore del trasporto pubblico introducendo due norme: l'articolo 8, contenente una delega al Governo per il riordino dell'intero comparto dei servizi pubblici locali, che ricomprende, alla lettera m), anche il settore dei trasporti pubblici locali; l'articolo 9, dedicato espressamente al trasporto pubblico locale, che introduce disposizioni immediatamente applicabili.

L'articolo 8, dedicato ai servizi pubblici locali, contiene i principi cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega per il riordino della materia.

Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali rientra, infatti, tra gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del PNRR ed a rimuovere gli ostacoli (amministrativi, regolatori e procedurali) che condizionano la qualità dei servizi a cittadini.

Il Senato ha apportato rilevanti modifiche al testo dell'articolo in parola. Modifiche queste che, rispetto al testo originariamente proposto, rendono le disposizioni ivi contenute maggiormente coerenti con i principi comunitari in materia e che consentono un esercizio della delega volto al raggiungimento dello **scopo prioritario** del processo di riforma del settore ossia **la qualità, l'efficienza e l'efficacia della gestione dei servizi pubblici**, nel rispetto degli impegni assunti dall'Italia in sede europea.

I servizi pubblici locali sono oggi regolati da disposizioni che trovano spesso la propria origine in normative comunitarie o in normative settoriali che negli anni hanno seguito percorsi differenziati in relazione a struttura ed esigenze dei singoli mercati di riferimento: da settori completamente liberalizzati a settori oggetto di una concorrenza regolata sino a settori con marcata valenza pubblicistica.

E il processo di riforma del settore, come specificato tra i criteri e principi di delega di cui al comma 2, lett. b) dell'articolo 8, dovrà tenere in *adeguata considerazione le differenze tra i servizi di interesse economico generale a rete e gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenuto conto dell'industrializzazione dei singoli settori, anche ai fini della definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurare la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato.*

I principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 8 come novellato dal Senato sembrano, quindi, andare in questa direzione: il Legislatore delegato potrà individuare la disciplina generale dei servizi pubblici locali rispettando la specificità dei singoli settori nonché le caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento di determinati servizi pubblici in base ai principi di adeguatezza e proporzionalità e in conformità alla normativa europea.

In questo senso la previsione, approvata dal Senato, che consente l'esercizio della delega mediante "uno o più decreti legislativi" appare del tutto coerente con la sopra espressa volontà di tenere in debita considerazione le specificità settoriali ed il livello di regolazione della relativa disciplina.

Ciò risulta particolarmente rilevante per il settore del trasporto pubblico locale che è ricompreso tra i servizi pubblici oggetto della suddetta norma di delega alla lettera m) che testualmente recita *“estensione, nel rispetto della normativa europea, della disciplina applicabile ai servizi pubblici locali, in materia di scelta della modalità di gestione del servizio e di affidamento dei contratti, anche al settore del trasporto pubblico locale”*.

La vigente disciplina del trasporto pubblico regionale e locale costituisce, infatti, il frutto di una evoluzione normativa particolarmente complessa ma che trova oggi la propria compiuta e stabile regolazione in un **articolato quadro normativo**, composto da norme comunitarie, nazionali e regionali oltre che da atti di regolazione dell’Autorità di regolazione dei trasporti, **del tutto coerente con i principi e la normativa comunitaria in materia oltre che con le normative vigenti negli altri Paesi dell’Unione Europea.**

A livello europeo, il settore è, infatti, disciplinato dal Regolamento 1370/2007/CE, come modificato nel 2016 dal Reg. 2338/2016 (nell’ambito del cosiddetto Quarto pacchetto ferroviario), le cui disposizioni sono uniformemente attuate ed applicate dai singoli Stati membri.

A livello nazionale, la disciplina settoriale risulta essere pienamente conforme alla normativa europea ed è oggi arricchita dalla vigenza di puntuali e dettagliate misure regolatorie, anch’esse del tutto coerenti con il quadro normativo europeo ed il cui fine ultimo è quello di garantire la produzione efficiente dei servizi. Quale che sia la forma di affidamento degli stessi scelta, ovviamente, tra le possibilità offerte dalla normativa europea.

E se la competizione è la modalità atta a garantire, per definizione, efficienza, occorre ricordare che la concorrenza necessita di regole chiare, certe e stabili nel tempo ed omogenee in relazione al mercato di riferimento. **Mercato europeo: regole europee. Concorrenza tra competitors europei: omogeneità e reciprocità delle regole.**

Condizioni queste già vigenti e già consolidate per il settore che ci interessa e che risulta, come detto, coerente con il quadro normativo europeo in materia di concorrenza rendendo, di fatto, inutile ogni intervento in quanto settore già regolato in modo ampiamente e pienamente coerente con gli impegni assunti dall’Italia in sede europea.

Tutti elementi questi peraltro già evidenziati anche in occasione delle audizioni in ordine al progetto di riforma del settore che ci interessa e per il quale l’Associazione ha sempre sostenuto, e sostiene, la necessità che il riordino normativo abbia come punto fondamentale il mantenimento della raggiunta e vigente coerenza del quadro normativo nazionale con il quadro normativo europeo.

Qualunque progetto di riforma, a nostro avviso, non deve produrre uno stravolgimento delle regole attuali in quanto già coerenti con il quadro europeo ma interventi puntuali e mirati su specifici e limitati aspetti ritenuti necessari per incrementare la competitività del settore, la

capacità progettuale delle imprese e la capacità di investimento e innovazione delle stesse. Un progetto che vada nell'ottica del riconoscimento del carattere industriale del settore.

Un progetto che vada nell'ottica del riconoscimento del carattere industriale del settore.

L'auspicio che si esprime è, pertanto, quello che i principi della delega contenuta nel novellato articolo 8 consentano, come pare dal testo così modificato, di poter dare loro attuazione nel settore che ci interessa nel senso del mantenimento della attuale coerenza con il quadro comunitario e di interventi finalizzati ad uno sviluppo in senso industriale del settore.

Se questi sono gli obiettivi, condivisibili ed auspicabili, si ritiene allora che l'attuale formulazione **dell'articolo 9 del DDL Concorrenza non appaia in linea con quanto sopra evidenziato. Con l'aggravante, inoltre, che, trattandosi di una norma immediatamente precettiva, rischi, di fatto, di vanificare l'esercizio della delega di cui all'art 8 e, quindi, la coerenza di sistema dell'impianto del ddl Concorrenza rispetto agli obiettivi di conformità al quadro europeo.**

L'attuale formulazione dell'art 9 introducendo penalizzazioni ben più ampie rispetto a quelle attualmente vigenti e correlandole a modalità di affidamento del servizio pacificamente ammesse dalla normativa europea, incide di fatto sulle scelte operabili dagli enti territorialmente competenti in conformità al quadro europeo, pregiudicandone in tal modo la libertà e le valutazioni rispetto alle modalità più efficaci di soddisfacimento delle esigenze di mobilità della comunità di riferimento.

A ciò si aggiunga che il momento attuale sconta gli effetti e le inevitabili incertezze derivanti dalla pandemia che ha inciso ed inciderà ancora sugli assetti della domanda e, conseguentemente, sulla redditività dei servizi ed i livelli di questa nonché l'imprevedibilità degli effetti economici negativi della crisi ucraina.

Elementi questi non secondari, ove si considerino le modalità di copertura dei costi del servizio e l'incidenza di queste ai fini della costruzione di una procedura di gara che fornisca, con una sufficiente certezza, ai competitors gli elementi su cui fondare la propria offerta.

Occorre, pertanto, senza modificare l'impianto dell'art 9, apportare poche e mirate modifiche al testo allo scopo di realizzare la suindicata ed auspicabile coerenza di sistema.

La proposta di modifica si rende necessaria al fine di armonizzare le disposizioni dell'articolo 9 con le forme di affidamento espressamente consentite sia dalla normativa comunitaria (art. 5 Reg. 1370/2007) che da quella nazionale oltre che con quanto previsto dalla riformulazione dell'articolo 8 operata dal Senato ed il cui testo appare del tutto in linea con l'esigenza di allineamento alla normativa comunitaria anche per il TPL.

Tale armonizzazione risulta necessaria anche al fine di evitare che la diversa formulazione proposta vada ad incidere direttamente sulle competenze e sulle prerogative delle Regioni e degli Enti locali

che, a diritto vivente, possono scegliere diverse forme di affidamento, salvo vedersi eventualmente applicata una riduzione delle risorse necessarie alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, l'esercizio del potere sostitutivo ovvero forme di responsabilità dirigenziale.

La formulazione originaria, peraltro, non pare tenere conto dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale che regolano il funzionamento del Fondo Nazionale Trasporti, il cui mantenimento è dovuto esclusivamente alla mancata attuazione del federalismo fiscale (art. 119 Cost.) e, pertanto, non può restringere oltremodo le scelte che le Regioni ed Enti locali, nell'esercizio delle loro funzioni, possono adottare in conformità all'ordinamento.