



C. 2790-BIS

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023

Audizione di ANAV

**IX Commissione (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni)
della Camera dei Deputati**

Roma, 25 novembre 2020



Onorevoli Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero innanzitutto ringraziarVi per l'attenzione che avete inteso rivolgere ad ANAV con l'odierna audizione attraverso la quale ci si propone di contribuire ai lavori della Commissione nell'ambito dell'iter di approvazione della manovra di Bilancio 2021 e all'approfondimento delle misure ritenute prioritarie per assicurare la tenuta economica e favorire le prospettive di ripresa dei settori che l'ANAV rappresenta.

Come a Voi noto, l'emergenza sanitaria per il Covid-19 ha avuto un impatto relevantissimo sul settore del trasporto collettivo di persone nel suo complesso, al punto che la stessa Commissione Europea, già lo scorso mese di marzo, nel definire il Quadro Temporaneo delle misure per gli Aiuti di Stato diretti a fronteggiare l'emergenza (Comunicazione 2020/C 91 I/01), ha sottolineato come il settore del trasporto fosse tra quelli maggiormente colpiti dalla crisi.

In una situazione di tale crisi, che non conosce precedenti per portata e gravità, non possiamo, quindi, che apprezzare la pronta disponibilità manifestata da codesta Commissione ad un concreto e proficuo confronto sugli interventi prioritari di sostegno alle imprese dei comparti rappresentati da inserire nella manovra di Bilancio e che, di seguito, sottoponiamo alla Vostra attenzione.

Roma, 25 novembre 2020

Il Presidente



Presentazione

L'Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV), aderente a Confindustria, dal 1944 rappresenta le imprese private che operano nei diversi segmenti del trasporto di persone con autobus (trasporto pubblico locale, linee commerciali, noleggio autobus con conducente). Un mercato di grande rilievo economico, occupazionale e sociale, con **6.000 Aziende, 77.700 autobus, 141.000 addetti**, di cui **ANAV rappresenta una parte fondamentale e qualificata**.

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE – Interventi prioritari

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 circa **12 miliardi di euro di fatturato** e trasporta oltre **5 miliardi di passeggeri per 2 miliardi di corse-Km** complessive sulle diverse modalità (di cui oltre i due terzi tramite autobus) attraverso poco meno di **800 gestori** titolari di contratti di servizio/atti di affidamento, in forma singola o aggregata, e oltre **113.000 addetti** (dati Osservatorio Nazionale TPL – Relazione 2018).

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 e come tale deve essere adeguatamente considerato nell'ambito delle scelte e delle politiche nazionali ai fini, anche, di un impiego virtuoso delle risorse che saranno rese disponibili per le politiche di mobilità sostenibile nell'ambito del Recovery Plan.

Gli impatti del Covid-19 sul trasporto pubblico locale

L'emergenza sanitaria per il Covid-19 ha avuto un impatto relevantissimo sul settore del trasporto collettivo di persone nel suo complesso. Ingenti, in tutto il Paese, gli impatti dell'emergenza epidemiologica sull'assetto finanziario, economico, organizzativo e gestionale del sistema di trasporto pubblico regionale e locale. Dopo una prima fase in cui il sistema produttivo del trasporto pubblico ha garantito la prosecuzione a pieno regime dei servizi, nonostante una fortissima e

crescente contrazione della domanda e dei ricavi da traffico, nel periodo di lockdown l'offerta di servizio è stata progressivamente riprogrammata con riduzioni comprese tra il 40 e l'80% nei diversi contesti regionali e con punte del 100% su alcuni bacini di mobilità e tratte, in particolare extraurbane.

Il crollo della domanda ha raggiunto nel periodo del lockdown livelli superiori al 90% rispetto ai valori normali, con una perdita di ricavi da traffico su base mensile di oltre 250 milioni di euro. A partire dal 4 maggio e con l'inizio della fase 2 il recupero della domanda e dei ricavi da traffico è stato graduale e contenuto comunque entro un valore compreso fra il 30 ed il 40%. Nei primi giorni di riapertura delle scuole il livello della domanda è cresciuto fino a raggiungere il 60% rispetto al periodo pre-covid-19, dato che a partire dalla seconda metà di ottobre è però rapidamente disceso al di sotto del 50% per effetto delle misure adottate per fronteggiare la seconda ondata del virus: l'abbassamento al 50% del limite di riempimento massimo dei mezzi di trasporto; l'implementazione dello smart working, il ricorso alla didattica digitale integrata al 100% per tutte le scuole superiori, i limiti agli spostamenti non motivati da ragioni di lavoro, studio, necessità o salute e la forte raccomandazione a non spostarsi anche con mezzi pubblici se non strettamente necessario, in uno con le più stringenti misure restrittive introdotte o previste per gli scenari di maggior gravità, tra cui: il divieto di spostamenti non motivati in entrata e in uscita dal territorio regionale e, per le cd. aree rosse, anche all'interno del territorio regionale; per le aree rosse, l'estensione dello svolgimento esclusivo delle attività scolastiche e didattiche con modalità a distanza anche alla scuola secondaria di primo grado, con eccezione del primo anno di frequenza e l'obbligo per i datori di lavoro pubblici di limitare la presenza del personale nei luoghi di lavoro al fine esclusivo di garantire le sole attività indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza.

Lo squilibrio economico di settore nel 2020 e le previsioni per il 2021

Una stima aggiornata della **perdita di ricavi da traffico nel 2020** per il sistema del trasporto pubblico locale e regionale nel suo complesso può essere prudenzialmente quantificata in almeno **2.200 milioni di euro**, includendo gli oneri conseguenti all'obbligo di ristoro tramite voucher o di estensione del periodo di validità dei titoli di viaggio non utilizzati dall'utenza nel periodo del lockdown della scorsa primavera.

A tali perdite si sommano i maggiori costi che le imprese di trasporto pubblico locale e regionale hanno sostenuto e continuano a sostenere per l'attuazione di tutte le misure di prevenzione del contagio previste e per garantire il trasporto in sicurezza di passeggeri e dipendenti (disinfezione e sanificazione dei mezzi e degli impianti, acquisto dei dispositivi di protezione individuale per i

dipendenti e la clientela, informazione e gestione degli utenti, misure di tutela del personale, ecc.), maggiori costi prudenzialmente **stimabili nell'anno in almeno 100 milioni di euro**.

Notevolmente inferiori, invece, i risparmi sui costi di gestione realizzati nel periodo del lockdown conseguentemente alla riprogrammazione in riduzione dei servizi stabilita dalle Regioni e dagli Enti affidanti e derivanti dagli ammortizzatori sociali attivati “causa Covid” o per riduzioni di oneri fiscali, **“costi cessanti” quantificabili complessivamente nel 2020 in 500 milioni di euro** circa.

Lo **squilibrio economico di settore per il 2020** è, quindi, determinabile in circa **2 miliardi di euro, solo in parte controbilanciato dalle risorse stanziato dallo Stato** sul Fondo appositamente istituito presso il Ministero dei Trasporti dall'art. 200, comma 1, del D.L. n. 34/2020 (Rilancio) con una dotazione iniziale di 500 milioni di euro successivamente incrementata di ulteriori 400 milioni di euro con l'art. 44 del D.L. n. 104/2020 (Agosto) come convertito in legge e, da ultimo, con 300 milioni di euro aggiuntivi stanziati dall'art. 27 del D.L. n. 149/2020 (Ristori-bis), per una dotazione complessiva di 1.200 milioni di euro nel periodo 23 febbraio 2020- 31 gennaio 2021, di cui 400 milioni di euro tuttavia utilizzabili per il finanziamento dei servizi aggiuntivi attivati dalle Regioni per fronteggiare le esigenze di trasporto conseguenti all'attuazione delle misure di contenimento adottate e, in particolare, al limite di riempimento dei mezzi (limite che con il DPCM del 3 novembre 2020 è stato abbassato al 50% dei posti disponibili da carta di circolazione e che solo nel periodo intercorrente tra il 15 giugno 2020 ed il 5 novembre 2020 era stato elevato dapprima al 60%, con il DPCM 11 giugno 2020 e, successivamente, nel periodo 7 settembre – 5 novembre 2020, all'80% con il fine di assicurare il regolare servizio di trasporto pubblico con la ripresa delle attività didattiche e la riapertura di uffici e attività).

Le risorse stanziato dallo Stato e disponibili per la compensazione delle perdite subite dalle imprese e per il ripristino dell'equilibrio economico complessivo di settore nel 2020 ammontano quindi a 800 milioni di euro, con uno sbilancio ancora da colmare di circa un miliardo di euro, come sintetizzato nella seguente tabella:

Maggiori costi/minori ricavi	Ricavi tariffari	-2000 mln di €
	Rimborso abbonamenti <i>lockdown</i>	-150 mln di €
	Extracosti gestione Covid-19	-100 mln di €
	Totale generale	2.250 mln di €
Compensazioni tariffarie/costi cessanti	Cig (stima del tiraggio rispetto all'autorizzato)	+200 mln di €
	Materie prime	+250 mln di €
	Fondo indennizzo ricavi da traffico – 1° stanziamento	+500 mln di €
	Fondo indennizzo ricavi da traffico – 2° stanziamento	+100 mln di €
	Fondo indennizzo ricavi da traffico – 3° stanziamento	+200 mln di €
	Totale generale	1.250 mln di €
Fabbisogno per l'equilibrio economico di settore		1.000 mln di €

Le prospettive per il 2021 non lasciano allo stato attuale intravedere margini certi di ripresa del settore e di ritorno a un equilibrio economico-finanziario complessivo in assenza di misure

pubbliche di sostegno. Il superamento della crisi emergenziale è auspicabile solo nel secondo semestre dell'anno, quando è prevista una disponibilità più diffusa delle vaccinazioni.

Almeno per il primo trimestre dell'anno è prevedibile che il livello della domanda di trasporto pubblico locale e regionale permanga al di sotto del 60% rispetto al dato pre-covid, sia per l'inevitabile protrarsi delle misure di contenimento e contrasto del virus, con il connesso mantenimento anche di misure di limitazione della capienza dei mezzi di trasporto e della mobilità delle persone, sia e più diffusamente per il timore ingenerato nell'utilizzo dei mezzi pubblici, contro ogni evidenza scientifica descritti dai media come luoghi ad elevato rischio di contagio. Già nell'ultimo quadrimestre del 2020 si è registrata una sensibile diminuzione dei livelli di fidelizzazione della clientela, con un calo medio degli abbonamenti annuali e mensili superiore al 50% ed ascrivibile a più motivazioni che rischiano di assumere un carattere strutturale: minore propensione all'acquisto di titoli di lunga durata per le incertezze su tempi e modalità di misure restrittive degli spostamenti; misure di sistema connesse alla implementazione della didattica a distanza e dello smart working; minore propensione all'utilizzo dei mezzi pubblici per paura del possibile contagio.

Per le motivazioni descritte lo squilibrio economico di settore per il primo semestre 2021 è quantificabile nell'ordine dei 1.000 milioni in termini di predite di ricavi tariffari e maggiori costi sostenuti dalle imprese per l'attuazione delle misure di prevenzione del contagio.

Per l'attivazione di servizi di TPL aggiuntivi l'art. 152 del Ddl della legge di Bilancio 0221 prevede uno stanziamento di 200 milioni di euro per soddisfare la domanda nel rispetto delle misure di

prevenzione stabilite su quei servizi che “*nel periodo ante Covid-19 abbiano avuto un riempimento superiore a quello previsto dal DPCM in vigore*” al momento dell’assegnazione delle risorse stessa a ciascuna Regione.

Gli interventi prioritari

Al fine di consentire alle imprese di affrontare e superare le pesantissime ricadute causate sul settore dall’emergenza Covid, è quindi prioritario **ripristinare l’equilibrio economico-finanziario nel 2020 con lo stanziamento di ulteriori risorse a compensazione delle perdite tariffarie occorrenti per la compensazione integrale.**

È altrettanto indispensabile **introdurre nella manovra di Bilancio 2021 una misura di compensazione e salvaguardia dell’equilibrio economico di settore anche per il prossimo anno** impegnando allo scopo quantomeno una **dotazione iniziale prudenziale non inferiore a 500 milioni di euro e mantenendo libera una riserva di altrettante risorse per l’incremento della predetta dotazione** qualora necessario. Per le ragioni sopra illustrate lo **squilibrio economico di settore stimabile per il primo semestre 2021** è quantificabile, infatti, nell’ordine di **1.000 milioni di euro** in termini di predite di ricavi tariffari e maggiori costi sostenuti dalle imprese. Sorprende in tal senso l’assoluta assenza nel Ddl di Bilancio 2021 di una misura che preveda la compensazione dei mancati ricavi da traffico per le aziende del TPL che inevitabilmente si registreranno anche il prossimo anno, lacuna che necessita di essere colmata nel corso dell’iter parlamentare di approvazione.

Ai suddetti interventi prioritari è auspicabile che vengano affiancate anche misure di più ampio respiro, in grado di sostenere le imprese e accompagnare la ripresa nel medio-lungo periodo.

Di seguito, si segnalano sinteticamente alcune linee di azione:

- **Introdurre un congruo meccanismo di adeguamento inflativo del Fondo nazionale di finanziamento dei servizi di TPL**, sì da garantire nel tempo, in termini reali, una dotazione di risorse idonea a sostenere livelli di servizio di qualità e quantità sufficienti a soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini e a supportare lo shift modale dalla mobilità privata alla mobilità collettiva nonché assicurare una normale dinamica delle relazioni industriali a livello nazionale;
- **Ripristinare il rimborso delle accise sul gasolio per gli autobus Euro III ed Euro IV**, rimborso escluso dalla manovra economica 2020 per gli autobus di classe ambientale Euro III a decorrere dal 1° ottobre 2020 e per gli autobus di classe Euro IV a decorrere dal 1° gennaio 2021). **L’esclusione dal beneficio comporta un aggravio economico** per gli operatori del trasporto pubblico locale e regionale **quantificabile in circa 60 milioni di euro annui.**

Considerato lo stato di crisi economico-finanziaria in cui attualmente versano gli operatori, e il fabbisogno crescente di mezzi per svolgere l'esercizio nel pieno rispetto delle misure introdotte per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, **si ritiene opportuno ripristinare il beneficio fiscale differendo i termini di applicazione alla piena attuazione del piano strategico nazionale della mobilità sostenibile**, che consentirà nei prossimi anni la dismissione degli mezzi più anziani in favore degli autobus di ultima generazione;

- **Rafforzare il sostegno al rinnovo del parco autobus del TPL** attraverso una maggiore flessibilità nell'attuazione del Piano strategico nazionale di mobilità sostenibile (PSNMS), consentendo in via strutturale il ricorso anche al leasing e, almeno nel primo quinquennio 2019-2024, anche il finanziamento di autobus ad alimentazione tradizionale di ultima generazione che hanno un costo sensibilmente inferiore ai bus ad alimentazione alternativa e consentono un più rapido ed esteso rinnovo del parco.

TRASPORTO COMMERCIALE CON AUTOBUS – Interventi prioritari

➤ **I numeri e il ruolo del trasporto commerciale con autobus**

Il settore riveste un ruolo di indubbio rilievo nel sistema economico e di mobilità collettiva del Paese e, soprattutto, costituisce un anello di fondamentale importanza nella filiera turistica, testimoniato anche dai numeri. Complessivamente considerati i servizi commerciali di trasporto con autobus non soggetti a obblighi di servizio pubblico impegnano, nei segmenti del **noleggior autobus con conducente** e dei **servizi di linea commerciale**, **28.500 addetti** e **25.700 autobus** per un **fatturato** che, negli anni pre-Covid, raggiungeva i **2,6 miliardi di euro annui**. Nello specifico i numeri del settore sono così distribuiti:

LINEE COMMERCIALI

- **1.700 autobus immatricolati**
- **3.500 addetti**
- **400 milioni di euro di fatturato annuo nel periodo ante-COVID**

NOLEGGIO CON CONDUCENTE

- **24mila autobus immatricolati**
- **25mila addetti**
- **2,2 miliardi di euro di fatturato annuo nel periodo ante- COVID**

La rilevanza del settore per l'economia nazionale e l'impatto deflagrante della pandemia – che ha determinato per le imprese un radicale cambio di prospettiva arrestando di colpo il percorso di crescita e sviluppo avviato negli ultimi anni – rende necessaria un'adeguata politica di sostegno economico per evitare il tracollo del settore e favorire la ripresa dell'attività nella fase post-Covid.

➤ **Gli impatti del Covid-19 sui servizi commerciali di trasporto con autobus**

La pandemia si è abbattuta con particolare virulenza sui servizi commerciali di trasporto con autobus non soggetti a obbligo di servizio pubblico, le restrizioni “anti-contagio” – come univocamente confermato da tutti i dati e gli indicatori di settore – hanno avuto ricadute economiche pesantissime.

Nel **noleggio autobus con conducente** e nel **trasporto scolastico dedicato** si sono registrati danni rilevanti sin dall’inizio dell’emergenza e le imprese del comparto rischiano concretamente il *default* in assenza di misure di sostegno ulteriori rispetto a quelle sinora adottate. Il comparto ha subito una forte contrazione dei servizi sin da fine febbraio a causa del blocco dei viaggi di istruzione in Italia e all’estero, seguito a marzo dal blocco dei servizi di trasporto scolastico e da un rapido crollo della domanda anche in tutti gli altri segmenti gestiti (turismo di gruppi organizzati, turismo congressuale, crocieristico, religioso ecc.) e dalla disdetta di tutti i servizi già prenotati e/o programmati. La tendenza negativa è destinata a protrarsi almeno per tutto il primo semestre del 2021, considerato anche l’impatto negativo sui flussi turistici dall’estero del complessivo peggioramento del quadro epidemiologico a livello internazionale, specie in Europa.

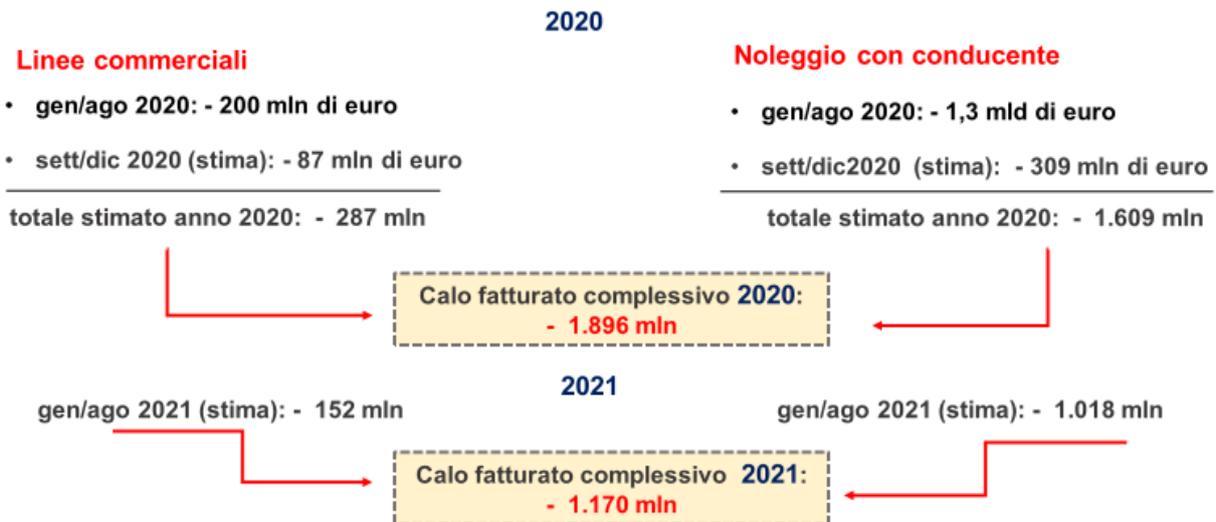
Analoga situazione di sostanziale fermo dell’attività produttiva ha colpito durante il lockdown anche **le autolinee di lunga percorrenza** e **le linee commerciali di corto raggio** (servizi navetta per stazioni e aeroporti citysightseeing, ecc.), che già da metà marzo 2020 hanno registrato un crollo della domanda sino al 95% a seguito del decreto MIT- MEF del 14 marzo che ha garantito servizi in misura ridotta assicurando solo quelli “minimi essenziali”. Gli spostamenti interregionali sono rimasti sostanzialmente bloccati fino al 2 giugno scorso e, dopo la ripresa estiva, hanno registrato una nuova fortissima riduzione già a partire dalla seconda metà del mese di ottobre in conseguenza della recrudescenza dell’emergenza epidemiologica in Europa e nel Paese e delle nuove misure restrittive degli spostamenti adottate con i DPCM che si sono susseguiti e, da ultimo, con il DPCM 3 novembre 2020 che ha stabilito misure ancora più restrittive per gli spostamenti nelle aree cd. “arancioni” e “rosse”.

Secondo le stime di un recente studio, presentato da TRASPOL – Centro di Ricerche del Politecnico di Milano il 15 ottobre scorso e che, quindi, non tiene conto dell’impatto negativo delle misure restrittive da ultimo decise dal Governo con i DPCM del 24 ottobre e del 3 novembre scorso, **il trasporto commerciale con autobus** unitariamente considerato (noleggio e linee) subirà per l’intero anno 2020, rispetto al 2019, perdite di fatturato in misura del 75%, stimabili in **complessivi 1,9 miliardi di euro**, cui si aggiungeranno prevedibilmente ulteriori **1,170 miliardi** nei primi otto mesi del 2021. Anche per il 2021, infatti, le prospettive non sono incoraggianti: l’impennata di contagi registrata in Italia e in tutta Europa nelle ultime settimane lascia presagire un *trend*

fortemente negativo per entrambi i settori con perdite di fatturato stimabili in **oltre il 65% rispetto al 2019**.

Nel dettaglio:

■ Nel periodo gen-ago 2020 si è registrata una perdita di fatturato del 75% rispetto al 2019. E' pronosticabile un ulteriore calo del 65% per l'ultimo quadrimestre 2020 e del 57%-59% nei primi otto mesi del 2021, pertanto:



Anche l'attività di gestione delle stazioni di autobus ne ha subito l'inevitabile ricaduta, con un calo di fatturato stimabile per il 2020 in almeno il **60%** rispetto al 2019.

➤ Gli interventi prioritari

In questo contesto se si vuole evitare il *default* di molte imprese del settore – in larga prevalenza di dimensione medio-piccola e, quindi, finanziariamente meno pronte a sostenere nel medio termine lo stress di una crisi gravissima e senza precedenti come quella attuale – occorre mettere in campo mix di interventi che consentano alle imprese di raggiungere l'equilibrio economico-finanziario e, nel contempo diano adeguato sostegno alla ripresa. Interventi da calibrare tenendo presenti anche i tempi della crisi che, come visto, è destinata a protrarsi anche per tutto il 2021 ed esige, accanto a misure di aiuto di più ampio respiro e termine, anche prolungamento al prossimo anno delle misure di compensazione al momento previste fino al 31 dicembre 2020.

Di seguito si individuano, quindi, gli interventi ritenuti di prioritaria importanza e che si confida possano essere stabiliti nell'ambito della manovra di Bilancio 2021 all'esame del Parlamento:

- estendere anche al comparto del noleggio autobus con conducente l'applicazione dell'aliquota di accisa ridotta sul gasolio commerciale, seppur limitatamente agli autobus di

classe V e VI. È auspicabile una modifica in tal senso dell'art. 24-ter del D. Lgs. n 504/1995 e che oggi appare ancor più urgente alla luce dell'intendimento recentemente manifestato dal Governo di allineare nel prossimo futuro, in un'ottica di progressiva eliminazione dei SAD, l'aliquota di accisa ordinaria applicata anche al comparto - già oggi tra le più alte in Europa - a quella, ancor più elevata, sulla benzina;

- dare soluzione alla questione annosa della **tariffazione degli accessi degli autobus alle ZTL urbane**, un sistema eterogeneo di prelievo che oggi coinvolge oltre 40 comuni italiani, con differenze anche rilevanti per entità, tempistiche, schemi tariffari e modalità di pagamento per un introito complessivo di circa 100 milioni di euro l'anno. Al riguardo si ritiene necessario un intervento normativo teso ad **escludere a regime dall'applicazione di qualsivoglia tariffa gli autobus che svolgono servizi di linea commerciali (nazionali ed internazionali) e a sospendere per il 2021 l'applicazione delle tariffe agli autobus da noleggio (bus turistici)**. Per i bus turistici si ritiene altresì necessario dare una soluzione definitiva alla questione, **demandando ad una direttiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la definizione di criteri/linee guida comuni a livello nazionale per l'applicazione delle tariffe di accesso alle ZTL;**
- **riconoscere formalmente le imprese che svolgono servizi di trasporto commerciale e di noleggio autobus con conducente quali "imprese turistiche"** ai sensi del D. Lgs. n. 79/2011 - Codice del Turismo, **ricomprendendole a pieno titolo nella nozione più ampia di "settore turistico"**, insieme con gli altri operatori della filiera (agenzie viaggio, tour operator, alberghi, ecc.), ai fini dell'accesso al complesso delle misure economiche di sostegno adottate per il settore turismo e che si confida possano essere rafforzate nell'iter parlamentare di approvazione della manovra di Bilancio 2021;
- mantenere un piano **di sostegno al rinnovo del parco autobus nazionale delle imprese di trasporto commerciale**. In quest'ottica si auspica lo **stanziamento anche per il 2021 di un apposito fondo per il rinnovo della flotta**, oggi composta per il 54% (quasi 13.000 bus) da veicoli di classe ambientale non superiore ad Euro IV.

Roma, 25 novembre 2020