



ASSETTI ORGANIZZATIVO- GESTIONALI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE REPORT RILEVAZIONE

LIGURIA

Indice

HIGHLIGHTS	5
1. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN LIGURIA	7
1.1. OFFERTA DI MOBILITÀ	7
1.2. DOMANDA DI MOBILITÀ	8
1.3. AREE A DOMANDA DEBOLE	8
1.4. RISORSE IN CONTO ESERCIZIO	9
1.5. RISORSE IN CONTO CAPITALE	11
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	14
2.1. GOVERNANCE ISTITUZIONALE	14
2.2. ATTORI ISTITUZIONALI E RELATIVE COMPETENZE	14
2.3. IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE	15
3. ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI	17
3.1. QUADRO COMPLESSIVO DELLA RILEVAZIONE	17
3.2. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E TIPOLOGIA DI SERVIZIO	17
3.3. ANALISI TEMPORALE DEGLI AFFIDAMENTI	19
4. CARATTERISTICHE DEI GESTORI	20

Indice tabelle

Tabella 1 - Autobus Tpl urbano per classificazione ambientale	7
Tabella 2 - Autobus Tpl extraurbano per classificazione ambientale	7
Tabella 3 - Treni in circolazione	7
Tabella 4 - Domanda di mobilità	8
Tabella 5 - Aree a domanda debole	9
Tabella 6 - Risorse in conto esercizio	10
Tabella 7 - Risorse in conto capitale	11
Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma	11
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	13
Tabella 10 - Quadro complessivo degli affidamenti e dei gestori individuati	17
Tabella 11 - Modalità di affidamento e settore di attività	18
Tabella 12 - Durata affidamento	19
Tabella 13 - Analisi per classe dimensionale	20
Tabella 14 - Alcune dimensioni economiche del settore	21

Indice figure

Figura 1 - Infrastruttura ferroviaria	8
Figura 2 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento	12
Figura 3 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	13

Il **Progetto ReOPEN SPL**¹, in continuità con l'esperienza svolta su impulso del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nel periodo 2011-2016, si pone la generale finalità di migliorare le competenze delle amministrazioni territoriali impegnate nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo **organizzativo-istituzionale**, sia connesse all'**efficienza gestionale** e alla **razionalizzazione della spesa pubblica**. In tale contesto, INVITALIA, soggetto attuatore dell'iniziativa, raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti la dimensione organizzativo-territoriale dei servizi² e gli aspetti economico-gestionali delle aziende attive sul territorio.

Il rapporto è frutto dell'attività di monitoraggio e rilevazione del servizio di **trasporto pubblico Locale (TPL)**, condotta analizzando la situazione in essere sul territorio di ciascuna regione italiana.

Gli assetti organizzativo-istituzionali della governance locale sono desunti dall'analisi della normativa regionale e dei principali atti amministrativi e pianificatori in materia di TPL adottati dagli enti territoriali competenti (regione, enti di governo per il TPL, enti di area vasta, altri enti locali). Particolare attenzione è dedicata alle caratteristiche del bacino territoriale di competenza e dei corrispondenti Enti di governo (costituzione, modelli organizzativi, operatività).

L'analisi degli assetti gestionali rappresenta, invece, la situazione degli operatori esercenti il servizio, che sono stati individuati consultando l'elenco degli associati (ASSTRA, ANAV e AGENS), i siti delle regioni italiane, i siti degli Enti di governo (se costituiti) e i siti dei comuni con più di 30000 abitanti.

Il presente documento è stato predisposto a ottobre 2019. I dati riferiti agli aspetti gestionali sono stati rilevati fra gennaio e maggio del 2019.

¹ Acronimo di **Regolamentazione, Organizzazione, Pianificazione, Efficienza Nei Servizi Pubblici Locali** di interesse economico generale a rete.

² I comparti di interesse del Progetto ReOPEN SPL sono: gestione rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale.

Highlights

Parco mezzi

Treni > 15 anni (%)

Autobus urbani euro 0 - euro 1 (%)

Autobus extraurbani euro 0 - euro 1 (%)

Liguria
65

Italia
40,5

Liguria
4,2

Italia
2,7

Liguria
3,5

Italia
5,6

Risorse disponibili per investimenti

*Risorse
Liguria/Italia (%)*

*Risorse per abitante-
mezzi su gomma (€)*

*Risorse per abitante
mezzi su ferro (€)*

2,8

Liguria
30

Italia
28

Liguria
42

Italia
40

Risorse in conto esercizio

*Risorse
Liguria/Italia (%)*

Risorse per abitante

Risorse per km²

3

Liguria
153

Italia
132

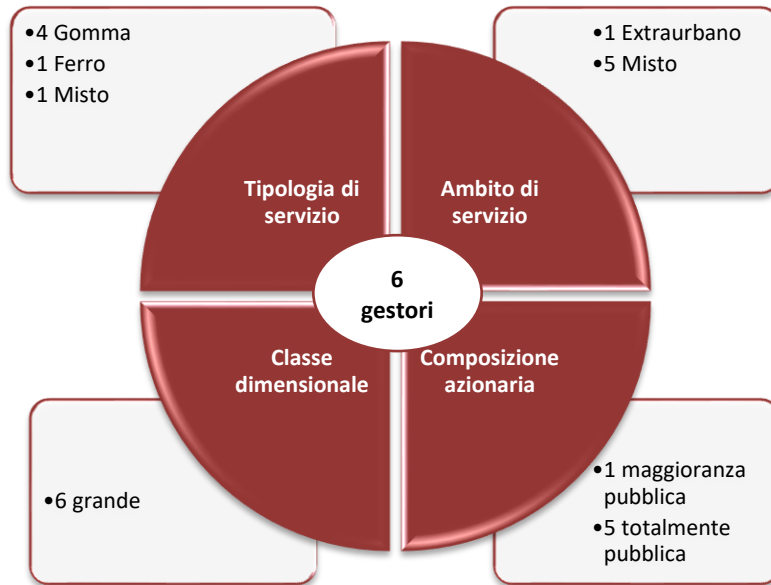
Liguria
43.981

Italia
26.339

Governance istituzionale

La LR 33/2013, per il servizio ferroviario regionale, prevede l'istituzione di un solo ATO. Per l'esercizio dei servizi di trasporto terrestre e marittimo la LR 33/2017 (art. 9 comma 1 lettera b) individua invece quattro ATO coincidenti con il territorio delle ex provincie.

Principali caratteristiche del settore



Alcune dimensioni del settore

Valore produzione Liguria/Italia	Costo del personale/Valore della produzione		Gestori in perdita	
	Liguria	Italia	Liguria	Italia
3%	61,4%	46,3%	20%	18,1%

1. Il trasporto pubblico locale in Liguria

1.1. Offerta di mobilità

In Liguria è in circolazione un autobus circa ogni 1000 abitanti. Il numero totale di quelli che effettuano il servizio di trasporto pubblico locale (TPL) urbano è pari a 1.001. La Tabella 1 evidenzia un netto ritardo della regione nella circolazione dei mezzi meno inquinanti³; la quota di autobus Euro 5 ed Euro 6 è, infatti, pari al 30,5%, circa 20 punti percentuali in meno del Nord ovest e della media italiana. Lo svantaggio riportato da tale quota è assorbito dalla percentuale di mezzi Euro 2, Euro 3 ed Euro 4, nettamente al di sopra in Liguria rispetto alle altre aree.

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)	Elettrico (%)
Liguria	1.001	4,2	63,7	30,5	1,6
Nord ovest	10.335	1,3	47,7	50,1	0,8
Italia	18.812	2,7	43,8	52,5	1,0

Fonte: PNMS (2018)

Il numero totale degli autobus che effettuano TPL extraurbano è, invece, pari a 485. La suddivisione per classe ambientale in questo caso (Tabella 2) presenta delle divergenze meno accentuate rispetto a quella del TPL urbano. In particolare, i dati riferiti alla Liguria risultano sostanzialmente in linea con quelli della media delle regioni italiane, ad eccezione di quanto riportato per la circolazione dei mezzi Euro 5 ed Euro 6, che presentano una quota inferiore nel territorio ligure rispetto al Nord ovest.

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)
Liguria	485	3,5	59,6	36,9
Nord-ovest	4.854	1,4	51,1	47,5
Italia	23.986	5,6	57,8	36,5

Fonte: PNMS (2018)

Inoltre, secondo il Rapporto *Pendolaria* di Legambiente (2018), in Liguria sono in circolazione 66 treni. La loro età media è pari a 18,6 anni, mentre la percentuale di quelli con età superiore a 15 anni ammonta al 65%. In Italia, i treni in circolazione hanno età media pari a 15,4 anni e la quota di quelli con più di 15 anni corrisponde al 40,5%; nel Nord ovest, invece, l'età media dei treni è di 14,4 anni e la percentuale di quelli con più di 15 anni è pari al 42,4%. Tali dati evidenziano una considerevole vetustà del parco mezzi ferroviario ligure.

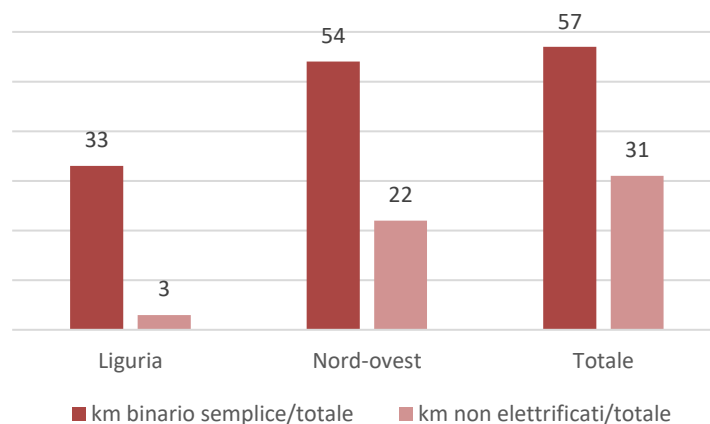
Territorio	Treni	Età media	Treni > 15 anni
Liguria	66	18,6	65%
Nord-ovest	713	14,4	42,4%
Italia	3.056	15,4	40,5%

Fonte: Rapporto *Pendolaria* – Legambiente (2018).

³ Il dato va letto alla luce delle disposizioni riguardanti la circolazione di mezzi inquinanti, ed in particolare: la Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 232, che vieta a partire dal 1° gennaio 2019 la circolazione di veicoli a motore categorie M2 e M3 alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0; il Decreto-Legge 2017, n. 50, art. 27, comma 11-bis, che disciplina i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 non possono prevedere la circolazione di veicoli a motore adibiti al trasporto pubblico regionale e locale appartenenti alle categorie M2 o M3, alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0 o Euro 1. Questo dato è nettamente al di sopra sia della media nazionale (21,7%), sia della quota riferita all'area del Mezzogiorno (25,2%).

La dotazione di rete ferroviaria della Liguria, sempre secondo il Rapporto *Pendolaria*, è invece di 499 km, di cui il 67% dotata di binario doppio e il 97% di binari elettrificati.

Figura 1 - Infrastruttura ferroviaria



Fonte: nostre elaborazioni su dati Legambiente 2018

1.2. Domanda di mobilità

Secondo i dati ISTAT e ACI (2017), in Liguria il 28,3% della popolazione utilizza i mezzi di TPL per motivi di studio e di lavoro. Il numero di autovetture e motocicli sul totale della popolazione, considerato come indicatore dell'utilizzo del mezzo privato in sostituzione del trasporto pubblico, è invece pari a 785 mezzi ogni 1000 abitanti. In entrambi i casi, la regione riporta dati superiori rispetto alla media italiana e a quella del Nord ovest.

Tabella 4 - Domanda di mobilità

Territorio	Utilizzo TPL ⁴	Tasso di motorizzazione ⁵
Liguria	28,3%	785
Nord ovest	24,2%	741
Italia	20,4%	747

Fonte: ISTAT e ACI (2017)

1.3. Aree a domanda debole

La Delibera n. 48 del 30 marzo 2017, emessa dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, alla Misura 2 propone i criteri di tipo territoriale che gli Enti competenti per la programmazione e pianificazione del TPL⁶ possono

⁴ La popolazione di riferimento sono gli occupati di 15 anni e più e gli studenti fino a 34 anni (inclusi i bambini che frequentano asilo nido, scuola dell'infanzia ed elementare) che sono usciti di casa per recarsi al lavoro, università, scuola e asilo. Sono considerati mezzi di TPL: treno, tram, bus, metropolitane, pullman e corriere (sono esclusi i pullman e le navette aziendali).

⁵ Autovetture + motoveicoli/Popolazione*1000 abitanti.

⁶ Ai sensi della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017, i soggetti competenti per l'individuazione dei parametri di definizione delle aree a domanda debole sono "gli Enti con competenze nella pianificazione e programmazione dei servizi, ai sensi del decreto legislativo n. 422/1997", ovvero, salvo specifica delega a Province e Comuni, le Regioni.

impiegare per l'identificazione delle aree a domanda debole. Ai sensi della Delibera, un'area può essere considerata a domanda debole se il suo territorio presenta:

- 1) bassa densità abitativa, ovvero densità abitativa pari o inferiore a 50 abitanti/km² (in alcuni 30 abitanti/km²);
- 2) basso grado di urbanizzazione: percentuale di popolazione residente in celle cosiddette rurali - ossia aventi densità inferiore a 300 abitanti/km² e 5.000 abitanti complessivi - maggiore del 50%;
- 3) popolazione di età elevata: percentuale di popolazione residente (stabilita dai soggetti competenti – vedi nota 7) di età maggiore o uguale a 70 anni;
- 4) quota altimetrica maggiore di 600 metri sopra il livello del mare.

Queste caratteristiche vanno inoltre considerate in combinazione con quelle così definite “temporali” e “socio-economiche”, più difficilmente e univocamente attribuibili ad un territorio. Inoltre, qualora il soggetto competente lo ritenga opportuno, può identificare e applicare eventuali ulteriori criteri di individuazione della domanda debole.

I criteri di tipo territoriale sono sintetizzati per la Liguria nella Tabella 5. La quota dei comuni con bassa densità abitativa e quella dei comuni situati ad altitudini pari o maggiori di 600m superano entrambe la media italiana e del Nord ovest. Nel caso della popolazione con 70 anni e più e dei comuni con basso grado di urbanizzazione, invece, i dati risultano maggiormente in linea con le altre macroaree.

Territorio	Bassa densità abitativa ⁷ (% comuni)	Basso grado di urbanizzazione (% comuni)	Popolazione 70+ (% popolazione)	Quota altimetrica 600 m + (% comuni)
Liguria	39,6	64,7	15,8	46,8
Nord ovest	23,3	61,6	17,3	32,6
Italia	27,6	67,7	14,4	31,6

Fonte: ISTAT (2017)

1.4. Risorse in conto esercizio

Seppur in costante aumento negli ultimi anni, le tariffe applicate dalle aziende che operano nel settore del TPL in Italia si collocano fra le più basse nell'intero territorio europeo, sia in termini nominali sia in relazione al reddito disponibile⁸. Ciò contribuisce in maniera significativa al persistere di un insufficiente livello di copertura dei costi operativi con i ricavi da traffico, che si attesta mediamente poco sopra il 30%⁹; fondamentale risulta di conseguenza il ruolo dei sussidi pubblici, che consentono la copertura della restante quota parte dei costi. La principale fonte di finanziamento pubblico, per le Regioni a Statuto ordinario, è

⁷ I dati si riferiscono al 2011, ultimo censimento Istat disponibile.

⁸ Ad esempio, secondo un'indagine ASSTRA, il costo del biglietto per il TPL urbano in media fra le città di Roma, Milano, Napoli e Torino è di 1,58€. In Spagna, la media fra Madrid, Barcellona e Valencia è di 1,73€; in Francia, fra Parigi e Lione, 1,90€; in Germania, in media fra Berlino, Amburgo, Colonia e Monaco di Baviera, circa 3€. La tariffa più elevata si registra nel Regno Unito: nella città di Londra il costo del biglietto si attesta a 5,50€. Cfr. Relazione annuale ASSTRA 2019, *Le aziende del Trasporto pubblico locale – Alla ricerca della giusta rotta*.

⁹ I dati disponibili al riguardo non sono univoci. Secondo quanto riportato dall'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto pubblico locale nella sua Relazione al Parlamento per l'anno 2016 (dati 2015), infatti, il grado di copertura medio dei costi operativi si attesta al 37%, ma la più recente Relazione annuale ASSTRA 2019 lo segnala al 33,3%.

rappresentata dal Fondo Nazionale Trasporti (FNT)¹⁰, a cui si aggiungono le risorse stanziare dalle singole Regioni o dagli enti locali.

Nel 2018 alla Regione Liguria è stata assegnata una quota del FNT pari al 4,1%, ossia 201.404.033¹¹ di euro. Tuttavia, dal Bilancio Regionale di Previsione¹² si evince che per il 2018 sono stati messi a disposizione 238.213.158 di euro¹³, comprendenti risorse proprie della Regione e risorse statali (di queste ultime, 97.804.371 euro vanno al trasporto ferroviario e 139.840.567 euro al trasporto pubblico locale¹⁴). Si può quindi derivare, per differenza, la componente di stanziamento regionale, che ammonta a 36.809.125 euro. Lo stanziamento di risorse per abitante ammonta in Liguria a 153 euro: meno che nel resto del Nord-ovest, ma più che nel resto d'Italia.

Tabella 6 - Risorse in conto esercizio

Territorio	FNT (Regioni a statuto ordinario)	Risorse complessive	Risorse per abitante	Risorse per Km ²	Risorse per abitanti/Km ²
Liguria	201.404.033	238.213.158	153	43.981	828.663
Nord-ovest	1.543.603.948	2.146.045.016	184	34.437	2.873.096 ¹⁵
Italia	4.931.320.86	7.974.501.079	132	26.399	1.991.338 ¹⁶

Fonte: elaborazione su dati MIT e OpenBDAP (2018) – valori in euro.

Le risorse in conto esercizio sono generalmente ripartite per tipologia di servizio, come definito nei bilanci di previsione delle regioni:

- trasporto su ferro;
- trasporto pubblico locale;
- trasporto per via d'acqua;
- altre modalità di trasporto¹⁷.

¹⁰ Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, istituito dal DL 95/2012.

¹¹ La modalità di attribuzione delle risorse, nelle more dell'emanazione del decreto annuale di riparto, sono state suddivise sulla base delle percentuali attribuite a ciascuna Regione nell'anno precedente.

¹² Nel rispetto del principio cardine della programmazione della gestione, le Regioni adottano ogni anno il Bilancio di Previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel Documento di economia e finanza regionale.

¹³ I dati elaborati sono stati estratti dal bilancio di previsione 2017-2019. Essi si riferiscono alla sola spesa corrente per il trasporto pubblico locale e ferroviario onnicomprensivi sia delle risorse proprie che del trasferimento dello Stato.

¹⁴

Fonte:

<http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/bilancideglienti/bilancientipubbammentvig/bilanciregionientiorganismi/Pagina/SchedaContenutoBilanciArmonizzati.aspx>.

¹⁵ Il risultato è ottenuto dividendo il rapporto risorse/densità abitativa per il numero di regioni corrispondenti all'area di riferimento.

¹⁶ Vedi nota 15.

¹⁷ In "altre modalità di trasporto" rientrano i costi per l'amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, utilizzo, costruzione e manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per le altre modalità di trasporto, diverse dal trasporto ferroviario, trasporto pubblico locale e trasporto per vie d'acqua. Sono quindi comprese in questa categoria: le spese per sistemi di trasporto aereo; le spese per la vigilanza e la regolamentazione dell'utenza, delle operazioni dei relativi sistemi di trasporto (concessione di licenze, approvazione delle tariffe per il trasporto merci e passeggeri e delle frequenze del servizio, ecc.) e della costruzione e manutenzione delle relative infrastrutture, inclusi aeroporti; le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno del funzionamento, della costruzione, della manutenzione o del miglioramento delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto; le spese per la gestione e il monitoraggio dei contratti di servizio con gli enti e le società affidatarie dei servizi di trasporto e per il monitoraggio qualitativo e quantitativo dei relativi servizi.

Nel caso della Liguria il 58,7% delle risorse in questione è destinato al TPL, il 41,1% al trasporto ferroviario e il restante 0,2% alle altre modalità di trasporto. Il dato è grossomodo in linea con la media nazionale, che si attesta al 57,9% per il TPL e al 39% per il trasporto ferroviario

1.5. Risorse in conto capitale

Il Bilancio di Previsione 2019 per gli anni 2018-2020 della Regione registra un investimento pari a 100 euro per abitante per il triennio, nettamente superiore a quello previsto dalla media delle regioni italiane e al di sopra (di 16 euro circa) di quello registrato dalla macroarea del Nord Ovest.

Tabella 7 - Risorse in conto capitale		
Territorio	Risorse in conto capitale (2018-2020)	Risorse pro capite
Liguria	157.251.085	100
Nord ovest	1.356.740.070	84
Italia	3.692.832.850	61

Fonte: elaborazioni su dati OpenBDAP (2018) – valori in euro.

Guardando alla ripartizione delle risorse per investimenti, emerge che il 49,4 % delle spese in conto capitale è destinata al trasporto ferroviario, il 46,7% al TPL, il 3,7% al trasporto per vie d'acqua e lo 0,2% alle altre modalità di trasporto. La media nazionale, per riferimento, si attesta al 47% per il trasporto ferroviario e al 37,2% per il TPL.

Le risorse già a disposizione della Regione Liguria ammontano a 113.199.586 euro, ripartiti tra il TPL su gomma e il TPL su ferro.

Per il TPL su gomma sono stati considerati i contributi pubblici stanziati con:

- legge di bilancio 2016 (con il DM 345/2016 sono stati ripartiti fra le regioni 352,4 milioni di euro per gli anni 2015 e 2016);
- legge di bilancio 2016 (con il DM 25/2017 sono stati ripartiti fra le regioni 150 milioni di euro per gli anni 2017-2019 per l'acquisto di mezzi adibiti al TPL);
- Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (con delibera CIPE 54/2016, sono stati ripartiti fra le regioni 200 milioni di euro, destinati per l'80% alle Regioni del Mezzogiorno);
- due addendum (dicembre 2017 e febbraio 2018) al Piano Operativo Infrastrutture FSC 2014-2020, per il rinnovo del materiale rotabile dedicato al TPL.

Va sottolineato che non è stata considerata la dotazione finanziaria (3,7 miliardi di euro per il periodo 2019-2033) stanziata con legge di bilancio 2017, ancora in attesa di essere ripartita con decreto interministeriale MIT di concerto con il MISE e il MEF, a favore di Regioni, Comuni capoluogo delle città metropolitane e Comuni capoluogo delle province ad alto inquinamento, così come definito dal Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile.

Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma ¹⁸					
Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse procapite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Liguria	23.696.690	23.108.430	46.805.120	30	1,9%

¹⁸ Si noti che alcuni degli interventi pubblici, riportati in tabella, si riferiscono genericamente a mezzi adibiti per il TPL e non solo a quelli su gomma.

Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma¹⁸

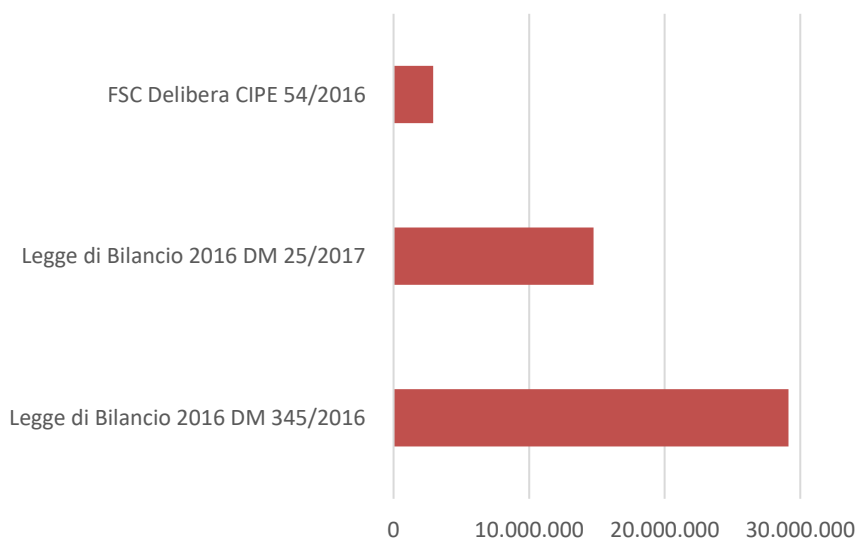
Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse procapite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Nord-ovest	199.690.089	101.182.130	300.878.220	19	16,3%
Italia	1.222.255.951	486.420.311	1.704.655.934	28	100%

Fonte: elaborazioni su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) – valori in euro.

Come riportato nella Tabella 8, la quota percentuale delle risorse statali per il TPL su gomma destinate alla Liguria è pari al 2%. Queste corrispondono ad un investimento pro-capite di 30 euro, a fronte dei 19 e dei 28 registrati, rispettivamente, per le macroaree del Nord-ovest e dell'Italia.

La figura 2 contiene la ripartizione delle risorse per il TPL su gomma in favore della Regione Liguria distinte per intervento. Il 62,2% di queste è stanziato con Legge di bilancio 2016 DM 345/2016, il 31,5% con Legge di Bilancio DM 25/2017 e il resto è finanziato dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020.

Figura 2 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento



Fonte: elaborazioni su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) – valori in euro.

Per l'acquisto del materiale rotabile ferroviario sono stati considerati i contributi pubblici stanziati con:

- legge di bilancio 2016 (con il DM 408/2017 sono stati ripartiti fra le regioni 640 milioni di euro per il periodo 2019-2022)
- Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (con delibera CIPE 54/2016, sono stati ripartiti fra le regioni 800 milioni di euro per il periodo 2017-2021, destinati per l'80% alle Regioni del Mezzogiorno)

Come riportato in Tabella 9, il 2,8% delle risorse statali stanziato per il TPL su ferro è destinato alla Regione Liguria, per un totale di 42 euro per abitante, a fronte dei 28 e dei 40 pro-capite destinati rispettivamente alle aree del Nord-ovest e dell'Italia.

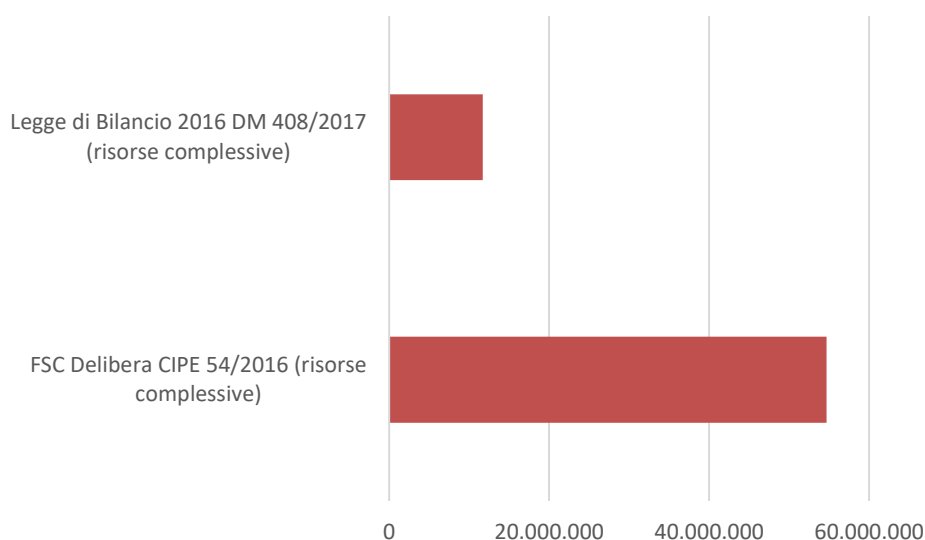
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse procapite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Liguria	39.843.704	26.550.762	66.394.466	42	2,8%
Nord-ovest	266.798.175	177.768.437	444.566.612	28	18,5%
Italia	1.440.100.000	985.666.667	2.398.766.667	40	100%

Fonte: elaborazione su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) - valori in euro.

La figura 3 contiene la ripartizione delle risorse per il TPL su ferro in favore della Regione Liguria distinte per intervento. L'82,4% di queste è stata stanziata dal Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020.

Figura 3 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro



Fonte: elaborazioni su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) – valore in euro.

2. Assetti organizzativi

2.1. Governance istituzionale

L'analisi comparata della disciplina di settore prevista dalle leggi regionali consente di individuare **tre modelli** di articolazione della governance del servizio di trasporto pubblico locale, che si differenziano sulla base del grado di concentrazione/distribuzione delle funzioni e delle competenze fra i livelli di governo.

Il **modello accentrato** prevede che **un solo livello di governo** sia competente per la pianificazione, la programmazione, il monitoraggio e l'affidamento dei servizi: l'accentramento delle funzioni può avvenire in capo alla **Regione** o a un'**Agenzia regionale ad hoc**.

Nel modello **decentrato**, la Regione rimane titolare della competenza a pianificare, programmare e monitorare il servizio e a definirne gli indirizzi tariffari, mentre l'**affidamento dei servizi**, con la gestione dei relativi contratti, può spettare alle **Province**, ai **Comuni**, agli **Enti di governo delle unità territoriali di riferimento** (ATO/Bacini) o alle **Agenzie ad hoc**, su base provinciale o di aggregazioni di Province.

Nel modello **misto**, da ultimo, le competenze per la gestione del servizio di TPL sono variamente articolate fra i livelli di governo.

La precedente organizzazione del TPL ligure prevedeva l'individuazione di un solo Ambito Territoriale Ottimale denominato "Bacino Unico Regionale dei Trasporti" (BURT), che coincideva con il territorio regionale. Veniva attribuita alla Regione Liguria l'organizzazione e la gestione del BURT mediante l'istituzione di un'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale (ATPL), avente tra l'altro il compito di espletare la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio da realizzarsi in un unico lotto relativo all'intero territorio regionale e con possibile estensione anche al trasporto ferroviario.

L'organizzazione odierna del trasporto si differenzia a seconda della tipologia di servizio.

Per i **servizi Ferroviari** che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, la legge prevede (art. 9 comma 1 lettera a) l'istituzione di **un solo Ambito Territoriale Ottimale ed omogeneo (ATO) che coincide con l'intera circoscrizione territoriale regionale**. La Regione, quale Ente di governo ai sensi dell'articolo 9 LR 33/2013, esercita le funzioni di amministrazione inerenti i servizi ferroviari limitatamente a quelli che si svolgono in ambito sovracomunale, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, ed all'articolo 9 del medesimo decreto e, in particolare, espleta le procedure per l'affidamento dei servizi di trasporto con le modalità previste dalla normativa comunitaria e statale e gestisce il contratto di servizio stipulato.

Per l'esercizio dei servizi di **trasporto terrestre e marittimo** la LR 33/2017 (art. 9 comma 1 lettera b) individua invece **quattro Ambiti Territoriali Ottimali** e omogenei coincidenti col territorio della **Città metropolitana di Genova e degli enti di area vasta di Imperia, La Spezia e Savona**, il cui governo è assicurato dai medesimi enti locali. Quindi la Città metropolitana di Genova e gli enti di area vasta ricoprono il ruolo di enti di governo degli ATO (Cfr. art. 7 LR 33/2013).

2.2. Attori istituzionali e relative competenze

Con la L.R 33/2013, come modificata dalla L.R n. 19/2016, in attuazione dell'art. 3 *bis* del D.L 13 agosto 2011, n. 138, la Regione Liguria ha riformato il sistema di trasporto pubblico regionale e locale.

La **Regione** esercita le funzioni di programmazione e controllo dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, nonché le funzioni di amministrazione dei servizi che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale. I **comuni**, in conformità a quanto previsto dall'articolo 19 del D.L. 95/2012 convertito dalla L. 135/2012, esercitano le funzioni di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico comunale.

La Città metropolitana di Genova e gli enti di area vasta ricoprono il ruolo di enti di governo degli ATO (art 7 LR 33/2013). Fra le competenze degli **Enti di governo d'ambito** vi è quella di espletare le procedure di affidamento del servizio di trasporto pubblico regionale e locale limitatamente all'ambito di competenza.

2.3. Il sistema di pianificazione e programmazione

Ai sensi dell'art. 3 della LR 33/2013 per **bacino di programmazione** si intende il livello territoriale regionale per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, pianificazione e programmazione; con l'espressione "**bacino di mobilità**" si fa riferimento all'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) entro il quale si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità e alle diverse modalità di trasporto. Per **rete di trasporto** si intende invece l'insieme di più linee fra loro connesse, caratterizzate dalla domanda di trasporto verso uno o più poli di attrazione ed effettuate anche tramite integrazione di diversi modi di trasporto.

La funzione di programmazione viene esercitata dalla Regione Liguria tramite il Consiglio Regionale, sentito il Consiglio delle Autonomie locali (CAL) di cui alla L.R 1/2011. Con la Deliberazione del Consiglio Regionale n° 7 del 27/06/2017, essa ha approvato "*L'Atto di Programmazione in materia di trasporto pubblico locale regionale e locale ai sensi dell'art. 6, comma 3, lettera a) e c) della L.R. n. 33/2013*", con il quale sono stati approvati in particolare:

- Il Programma dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, di cui all'articolo 6, comma 3, lettera c) della l.r. 33/2013 e successive modificazioni e integrazioni;
- Gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e dei criteri programmatici e direttivi per l'elaborazione dei piani di bacino, di cui all'articolo 6, comma 3, lettera a);
- Le Linee guida per le procedure di affinamento dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale di passeggeri di cui all'articolo 2, comma 3, della citata l.r. 33/2013 e successive modificazioni e integrazioni.

In quanto enti di governo degli ATO, la Città metropolitana di Genova e gli altri enti di area vasta approvano i piani di bacino (cfr. art 7 LR 33/2012).

A proposito della individuazione dei servizi minimi si richiama quanto previsto dall'art. 12 della l.r. ai sensi del quale la Regione, stipula con gli enti locali interessati **accordi di programma** che definiscono quantità e standard di qualità dei servizi minimi di trasporto pubblico locale, di cui all'articolo 4, nonché dei servizi aggiuntivi di cui all'articolo 5, comma 1, la cui erogazione da parte del soggetto gestore del servizio è subordinata all'effettiva corresponsione delle risorse previste.

Per quanto concerne la scelta dello strumento contrattuale, la Regione configura il rapporto con il gestore prescelto come **concessione di servizi** e questa scelta, oltre che ripercuotersi direttamente sulla disciplina applicabile (il regolamento 1370/2007 ed il DLGS 422/07 e non anche le direttive europee in materia di appalti applicabili nel solo caso in cui si stipuli un appalto), comporta inevitabilmente che il contratto presenti un margine di aleatorietà a carico del gestore. A quest'ultimo proposito già l'art. 14 della l.r. 33/2013 stabilisce che "*il modello di remunerazione da applicare è quello a "costo netto", al fine di garantire gli obiettivi di efficacia e di efficienza del sistema, attraverso una gestione dei servizi improntata alla sostenibilità economica e finanziaria ed al miglioramento della qualità*".

Atti e Documenti di Riferimento

- Legge regionale n. 25/2007 Testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea
- Legge regionale n. 20/2004 Norme per favorire la nuova realizzazione, l'innovazione tecnologica, l'ammodernamento ed il miglioramento dei livelli di sicurezza degli impianti a fune, attraverso la concessione di contributi in conto capitale.
- Legge regionale n.33/2013 Riforma del sistema di trasporto pubblico regionale e locale
- Linee di indirizzo per la formazione del PIANO URBANO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE della Città Metropolitana di Genova approvate il Marzo 2018 dalla Città Metropolitana

3. Analisi degli affidamenti

3.1. Quadro complessivo della rilevazione

L'analisi contenuta nelle pagine che seguono è riferita agli affidamenti in essere nella Regione Liguria. Di questi, due sono stati stipulati dalla Regione per il trasporto ferroviario, tre dalle ex-Province per il trasporto sia urbano che extraurbano, uno dalla Città metropolitana di Genova per il TPL extraurbano e uno dal Comune di Genova per il TPL urbano. La situazione del TPL in Liguria risulta nel complesso abbastanza chiara: i gestori titolari degli affidamenti effettuano il servizio in territori di ampie dimensioni, coprendo di fatto l'intero territorio regionale. Inoltre, il gestore del servizio nel Comune di Genova è anche titolare dell'affidamento del servizio ferroviario sulla linea Genova-Caselle; pertanto il numero totale degli affidamenti è pari a sette, mentre il numero complessivo di gestori ammonta a sei, uno dei quali compare nella Tabella 10 due volte perché titolare di due affidamenti distinti.

Tabella 10 - Quadro complessivo degli affidamenti e dei gestori individuati				
Bacini	N° affidamenti rilevati	N° gestori affidatari ¹⁹	N° gestori affidatari operativi	N° gestori operativi
Bacino regionale	2	2	2	2
Bacino F-Provincia Imperia	1	1	1	1
Bacino L-Provincia La Spezia	1	1	1	1
Bacino S-Provincia di Savona	1	1	1	1
Bacino TG-Città metropolitana di Genova ²⁰	1	1	1	1
Bacino G-Comune di Genova	1	1	1	1
Regione	7	7	7	7

Fonte: nostre elaborazioni

Dei 6 gestori, 4 offrono esclusivamente servizi TPL su gomma, uno effettua TPL su gomma e TPL su ferro e l'ultimo TPL su gomma, TPL su ferro e TPL per vie d'acqua.

3.2. Modalità di affidamento e tipologia di servizio

Le modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale sono state definite a livello europeo dal regolamento (CE) n. 1370/2007, come modificato dal regolamento 2016/2338, entrato in vigore il 24 dicembre 2017. Il Regolamento prevede (art. 5) l'applicazione, a decorrere dal 3 dicembre 2019, di tre possibili modalità di affidamento del servizio: la prima è la procedura di affidamento mediante gara; le altre modalità, se compatibili con le singole legislazioni nazionali, sono la gestione in economia (cioè la fornitura del servizio da parte della stessa autorità locale competente), l'affidamento a società in house e la gara a

¹⁹ I gestori affidatari sono quelli titolari del contratto di servizio; i gestori affidatari operativi sono quelli che, oltre ad essere titolari del contratto di servizio, erogano materialmente il servizio; i gestori operativi sono quelli che erogano materialmente il servizio, ma non necessariamente sono titolari del contratto di servizio.

²⁰ La distinzione tra "Bacino TG extraurbano-Città metropolitana di Genova" e "Bacino G urbano-Comune di Genova" precede le L. R. 33/13 e 19/16, le quali istituiscono rispettivamente il Bacino unico regionale e quattro ATO (Ambiti Territoriali Omogenei), coincidenti col territorio della Città metropolitana di Genova e degli enti di area vasta (Imperia, La Spezia, Savona).

doppio oggetto²¹. L'affidamento diretto senza previo esperimento di procedure di gara è ammesso solo al di sotto di specifiche soglie di valore annuo medio dei contratti²², oppure in condizioni di emergenza. Relativamente al trasporto ferroviario regionale, a decorrere del 24 dicembre 2017, il regolamento 2016/2338 (art. 5, par. 3-bis) limita a "circostanze eccezionali" la possibilità di ricorrere ad affidamenti diretti. La tabella seguente sintetizza la ripartizione dei dati rispetto alla modalità di affidamento differenziando tra:

- affidamenti disposti a terzi tramite **gara**;
- affidamenti diretti a società considerata **in house**²³ agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**;
- affidamento diretto.

Tabella 11 - Modalità di affidamento e settore di attività							
Gestore	Modalità affidamento				Numero di proroghe	Settore di attività	
	Gara	In house	Società mista	Affidamento diretto		Ambito di servizio	Tipologia
Trenitalia S.p.A.				x	0	Extraurbano	Ferro
A.T.M S.p.A.	x				0	Extraurbano	Ferro
A.T.M S.p.A.					2	Urbano	Misto
ATP Esercizio S.r.l.					1	Urbano/Extraurbano	Gomma
TPL Linea S.r.l.	x				2	Urbano/Extraurbano	Gomma
ATC Esercizio S.p.A.	x				1	Urbano/Extraurbano	Gomma
Riviera Trasporti S.p.A.	x				5	Urbano/Extraurbano	Gomma

Fonte: nostre elaborazioni

La Tabella 11 riporta sette affidamenti regolarmente disciplinati da contratto di servizio in Liguria. Mentre di due non si conoscono le modalità, nel caso di Trenitalia S.p.A. si tratta di affidamento diretto e negli altri casi di gara ad evidenza pubblica. Inoltre, cinque dei servizi TPL elencati vengono attualmente forniti in regime di proroga: si parla di affidamenti diretti in casi emergenza ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) 1370/2007.

²¹ Specificatamente l'articolo 5 del Regolamento 1370/2007 prevede le seguenti forme di affidamento: affidamento in house (art. 5, paragrafo 2); affidamento a terzi con gara (art. 5, paragrafo 3); affidamento ferroviario gara informale (art. 5, paragrafo 3-ter); affidamento ferroviario nuovi contratti (aggiuntivi) (art. 5, paragrafo 3-bis); affidamento diretto al di sotto dei valori soglia (art. 5, paragrafo 4); affidamento ferroviario (miglioramento efficienza) (art. 5, paragrafo 4-bis); affidamento ferrovie isolate (art. 5, paragrafo 4-ter); affidamento diretto in casi di emergenza (art. 5, paragrafo 5); affidamento diretto dei servizi ferroviari (art. 5, paragrafo 6, cessa di applicarsi dal 25 dicembre 2023).

²² Nel dettaglio, ex art. 5 par. 4, in caso di contratti con valore annuo medio stimato come inferiore a un milione di euro o 300.000 chilometri, tali soglie aumentano a due milioni di euro e 600.000 chilometri nei casi in cui il contratto sia aggiudicato a una piccola o media impresa che operi con non più di 23 veicoli.

²³ Si evidenzia che l'articolo 5 paragrafo 2 del Regolamento 1370/2007 impone limiti più restrittivi con riferimento al parametro dell'attività prevalente, rispetto alla normativa generale sull'affidamento in house (l'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016 e l'articolo 16 del d.lgs. n. 175/2016), in quanto prescrive che il 100% del fatturato della società in house derivi dal rapporto con l'ente affidante, e non 80% come per la normativa generale.

3.3. Analisi temporale degli affidamenti

Secondo quanto disposto dal regolamento 1370/2007 i contratti di trasporto pubblico devono avere una durata:

- non superiore ai 10 anni, per servizi di trasporto con autobus;
- non superiore ai 15 anni, per servizi di trasporto per ferrovia o rotaia;
- non superiore ai 15 anni, per i servizi misti (ferro/gomma) se i trasporti su ferro sono maggiori del 50%.

I suddetti contratti possono essere prorogati di un ulteriore 50%, se il gestore fornisce beni di entità significativa in rapporto all'insieme dei beni necessari per fornitura di servizi di trasporto passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico, o se i costi derivanti dalla particolare situazione geografiche lo giustificano. Per quanto concerne i contratti affidati con provvedimento di emergenza, la durata non può essere superiore a 2 anni.

La durata media dei contratti di servizio in Liguria è pari a 12 anni per il TPL su ferro e 6,3²⁴ per il TPL su gomma. Per quanto riguarda invece il numero di proroghe, queste sono pari a zero per il TPL su ferro e in media 2,2 per il TPL su gomma.

Tipologia	Durata (media)	Numero di proroghe (media)
Gomma	6,3	2,2
Ferro	12	0

Fonte: nostre elaborazioni.

²⁴ Tale dato non tiene in considerazione la durata dei contratti di A.T.M. S.p.A. per il servizio urbano di Genova e ATP Esercizio S.r.l., di cui non si ha informazione.

²⁵ Le informazioni della Tabella 3 si riferiscono ai soli affidamenti completi menzionati nel paragrafo precedente.

4. Caratteristiche dei gestori

L'analisi condotta ha portato all'individuazione di 6 gestori operativi sul territorio ligure. Di questi, come riportato nella Tabella 11, cinque operano nell'ambito sia del servizio urbano che di quello extraurbano e uno, Trenitalia S.p.A., opera solo nel TPL extraurbano. Inoltre, nel caso di ATC Esercizio S.p.A. e TPL Linea S.r.l. sappiamo anche che i gestori effettuano collegamenti interregionali, rispettivamente in Toscana ed Emilia-Romagna e in Piemonte. Quattro gestori si occupano di TPL su gomma, Trenitalia S.p.A. effettua solo TPL su ferro, mentre ATM S.p.A. opera su gomma, ferro e per vie d'acqua.

Tutti i sei gestori sono stati rilevati nella banca dati Aida-Bureau Van Dijk per l'anno 2017²⁶, il database di riferimento per l'analisi gestionale presente in questa sezione.

- Classe dimensionale²⁷
- Composizione azionaria
- Alcune dimensioni economiche del settore.

Tabella 13 - Analisi per classe dimensionale		
Classe dimensionale	Gestori (Valori assoluti)	Valori percentuali
Grande	6	100%
TOTALE	6	100%

Fonte: elaborazione su dati AIDA

Come riportato nella Tabella 13, tutte le imprese rilevate sono di grandi dimensioni. Per quanto riguarda invece la composizione azionaria, al di là di ATP Esercizio S.r.l., che è partecipata per il 48,46% da capitale privato, le altre società sono pubbliche.

I 5 gestori operativi rilevati²⁸ in Liguria impiegano **3.833 addetti**, con un valore della produzione complessivo di circa 302 milioni di euro e un peso pari a oltre il 3% sul TPL nazionale. Si evidenzia, inoltre, che uno solo dei gestori rilevati risulta in perdita. Il costo del personale sul totale della produzione ha un'incidenza decisamente maggiore in Liguria che nel resto d'Italia.

²⁶ I dati di bilancio disponibili sono relativi all'annualità 2017.

²⁷La ripartizione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero numero di dipendenti, totale attivo e ricavi da vendite e prestazioni. Precisamente, per determinare la classe corrispondente devono essere rispettate almeno due delle tre condizioni elencate:

Classe dimensionale	N. Dipendenti	Ricavi	Totale attivo
Micro	< 5	< 350.000	< 175.000
Piccola	< 50	< 8.800.000	< 4.400.000
Media	< 250	< 40.000.000	< 20.000.000
Grande	>250	> 40.000.000	> 20.000.000

²⁸ Le analisi riportate non includono i dati riferiti a Trenitalia S.p.A., in quanto è attivo in tutte le regioni.

Tabella 14 - Alcune dimensioni economiche del settore²⁹

Territorio	N. gestori	N. dipendenti	Totale valore della produzione (migliaia di euro)	Costi totali (migliaia di euro)	Costo del personale (migliaia di euro)	Costo del personale/valore della produzione	Gestori in perdita
Liguria	5	3.833	301.818	300.831	185.430	61,4%	20,0%
Italia	463	97.533	9.727.277	9.567.036	4.431.539	46,3%	18,1%

Fonte: elaborazione su dati AIDA

²⁹ I dati di bilancio sono a lordo di eventuali altre attività svolte dai gestori al di fuori del settore TPL e non includono Trenitalia S.p.A. in quanto gestore nazionale del trasporto su ferro.