



**ASSETTI ORGANIZZATIVO-
GESTIONALI DEL TRASPORTO
PUBBLICO LOCALE
REPORT RILEVAZIONE**

PUGLIA

Indice

HIGHLIGHTS	5
1. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN PUGLIA	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	15
2.1. GOVERNANCE ISTITUZIONALE	15
2.2. ATTORI ISTITUZIONALI E RELATIVE COMPETENZE	16
2.3. IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE	16
3. ANALISI DEGLI AFFIDAMENTI	19
3.1. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E TIPOLOGIA DI SERVIZIO	20
3.2. ANALISI TEMPORALE DEGLI AFFIDAMENTI	22
4. CARATTERISTICHE DEI GESTORI	24

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	13
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	13
Tabella 10 - Quadro complessivo degli affidamenti e dei gestori individuati	19
Tabella 11 - Modalità di affidamento.....	21
Tabella 12 - Durata degli affidamenti.....	23
Tabella 13 - Gestori rilevati	24
Tabella 14 - Analisi per classe dimensionale.....	26
Tabella 15 - Alcune dimensioni economiche del settore.....	27

Indice figure

Figura 1- Infrastruttura ferroviaria.....	8
Figura 2 - Suddivisione risorse in conto esercizio per tipologia di servizio.....	11
Figura 3 - Suddivisione risorse in conto capitale per tipologia di servizio	12
Figura 4 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma	13
Figura 5 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	14
Figura 6 - Ambito e tipologia di servizio.....	26
Figura 7 - Composizione azionaria gestori	27

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 (%)	
Puglia	Italia	Puglia	Italia	Puglia	Italia
41	40,5	4,6	2,7	2	5,6

Risorse disponibili per investimenti

Risorse Puglia/Italia (%)	Risorse per abitante-mezzi su gomma		Risorse per abitanti-mezzi su ferro	
	Puglia	Italia	Puglia	Italia
10,6	45	28	62	40

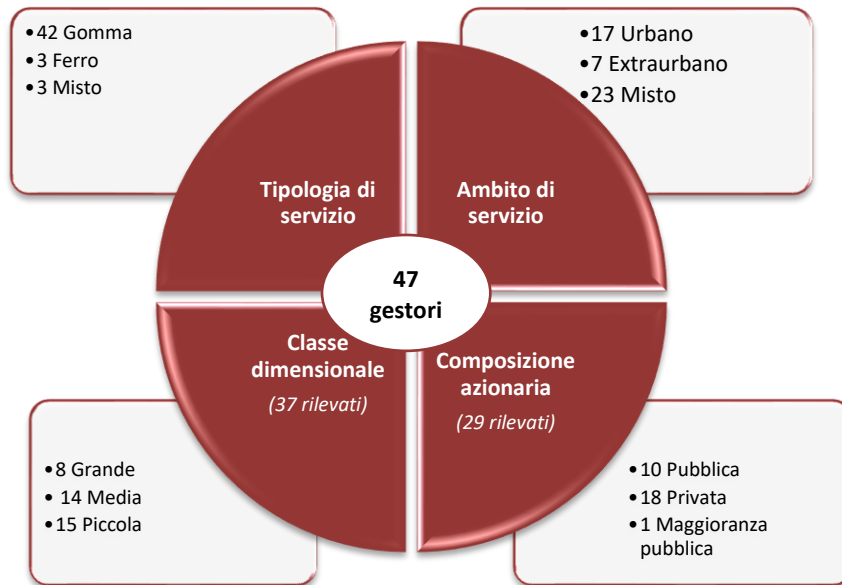
Risorse in conto esercizio

Risorse Puglia/Italia (%)	Risorse per abitante		Risorse per km ²	
	Puglia	Italia	Puglia	Italia
10,6	129	132	26.790	26.339

Governance istituzionale

ATO unico regionale per il TPL su ferro; 6 ATO provinciali per il TPL su gomma.

Principali caratteristiche del settore



Alcune dimensioni del Settore

Valore produzione Puglia/Italia (%)	Costo del personale/Valore della produzione (%)		Gestori in perdita (%)	
	Puglia	Italia	Puglia	Italia
6,5	45,3	46,3	10,2	18,1

1. Il trasporto pubblico locale in Puglia

1.1. Offerta di mobilità

In Puglia sono in circolazione 0,69 autobus ogni 1000 abitanti. Complessivamente, 809 vetture effettuano il servizio di trasporto pubblico locale (TPL) urbano: di queste, il 4,6% ha classificazione ambientale Euro 0 o Euro 1 – dato che si colloca al di sotto della media di Sud e Isole, ma è quasi il doppio della media italiana – mentre la maggior parte (50,6%) è classificata Euro 2, 3 o 4; la percentuale di bus a trazione elettrica in circolazione per il servizio urbano, ancorché ridotta (1,7%), è superiore sia alla media dell'area meridionale sia a quella nazionale.

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)	Elettrico (%)
Puglia	809	4,6	50,6	43,1	1,7
Sud e Isole	4.359	6,1	47,9	45,3	0,7
Italia	18.812	2,7	43,8	52,5	1

Fonte: PNMS (2018)

Nel servizio extraurbano si registra invece un minore impiego dei mezzi più datati e inquinanti: quelli con certificazione Euro 0 o 1 sono il 2% dei circa 2.000 in uso, cifra sensibilmente inferiore al dato del Mezzogiorno e al di sotto anche di quello nazionale; l'impiego dei mezzi Euro 5 o 6 è mediamente più frequente in Puglia (40,8%) che nel resto d'Italia.

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)
Puglia	2.001	2,0	57,1	40,8
Sud e Isole	9.380	8,7	61,2	30,1
Italia	23.986	5,6	57,8	36,5

Fonte: PNMS (2018)

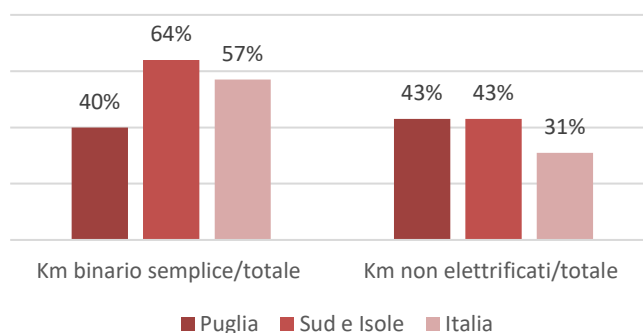
Circa un quinto dei treni in circolazione nell'area Sud e Isole è impegnato nel servizio di TPL ferroviario pugliese. Come rilevato dal Rapporto *Pendolaria* di Legambiente (2018), sono 214 i treni attivi in questa regione: si tratta di mezzi di non recentissima produzione (più del 40% ha oltre 15 anni, l'età media essendo di circa 20 anni), più vecchi rispetto alla media sia italiana (15,4 anni) sia della macro-area meridionale (18,8 anni).

Territorio	Treni	Età media	Treni > 15 anni
Puglia	214	20,1	41,1%
Sud e Isole	1.114	18,8	56,9%
Italia	3.056	15,4	40,5%

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

La dotazione di rete ferroviaria della Regione, sempre secondo il Rapporto *Pendolaria*, è invece di 1542 km; il 40% della rete è a binario semplice, il 43% non elettrificato.

Figura 1- Infrastruttura ferroviaria



Fonte: nostre elaborazioni su dati Legambiente 2018

1.2. Domanda di mobilità

Secondo i dati Istat e ACI (2017), in Puglia il 18,9% della popolazione utilizza i mezzi di trasporto pubblico per motivi di studio e di lavoro. Il tasso di motorizzazione, inteso come numero di autovetture e motocicli sul totale della popolazione e qui impiegato come indicatore dell'utilizzo del mezzo privato in sostituzione del trasporto pubblico, è invece pari a 649 mezzi privati ogni 1000 abitanti. Il primo dato è sostanzialmente allineato con quello riferito all'intera area del Mezzogiorno, mentre è al di sotto della media italiana di 1,5 punti percentuali. Per ciò che concerne l'impiego di autovetture e motocicli, invece, la Puglia si colloca al di sotto sia della media del Mezzogiorno sia di quella nazionale.

Tabella 4 - Domanda di mobilità		
Territorio	Utilizzo TPL ³	Tasso di motorizzazione ⁴
Puglia	18,9%	649
Sud e Isole	18,7%	714
Italia	20,4%	747

Fonte: ISTAT (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 TPL⁵ possono 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 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).

⁴ Autovetture + motoveicoli/Popolazione*1000 abitanti.

⁵ 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.

- 3) **popolazione di età elevata**, con una percentuale di popolazione residente, stabilita dai suddetti enti, (di età maggiore o uguale a 70 anni;
- 4) **quota altimetrica** maggiore di 600 metri sopra il livello del mare.

Queste caratteristiche devono inoltre essere 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.

La tabella 5 mostra i dati relativi ai menzionati criteri territoriali per la regione pugliese. Qui, in netta controtendenza rispetto alla media del Mezzogiorno e a quella italiana (rispettivamente 72,7% e 67,7%), solo il 44,6% dei comuni presenta basso grado di urbanizzazione; ridotta rispetto ai riferimenti nazionali e di macro-area anche la percentuale di comuni a bassa densità abitativa (12,8%, rispetto al 32,7% di Sud e Isole e al 27,6% dell'Italia), così come estremamente contenuto anche il numero degli insediamenti situati a quota superiore ai 600 metri sul livello del mare (3,1%). L'età media della popolazione, invece, è al di sopra dei livelli del Mezzogiorno e di quelli nazionali: il 15,3% ha almeno 70 anni.

L'evidenza, pertanto, sembrerebbe suggerire la presenza di un numero limitato di aree a domanda debole nella regione. Per collegare queste aree ai centri maggiori, potrebbe rivelarsi utile promuovere modalità di collegamento non convenzionali (*car sharing*, servizi a chiamata ecc.), così da limitare la dispersione di risorse legate all'implementazione di linee di collegamento tradizionali.

Territorio	Bassa densità abitativa ⁶ (% comuni)	Basso grado di urbanizzazione (%comuni)	Popolazione 70+ (% popolazione)	Quota altimetrica 600 m + (% comuni)
Puglia	12,8%	44,6%	15,3%	3,1%
Sud e Isole	32,7%	72,7%	12,8%	29,2%
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 disponibile⁷. 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%⁸; 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 rappresentata dal Fondo Nazionale Trasporti (FNT)⁹, a cui si aggiungono le risorse stanziare dalle singole Regioni o dagli enti locali.

⁶ I dati si riferiscono al 2011, ultimo censimento Istat disponibile.

⁷ 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*.

⁸ 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%.

⁹ Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, istituito dal DL 95/2012.

Nel 2018, la Regione Puglia ha ricevuto l'**8,09%**¹⁰ del FNT, pari a **399.352.605€**; dal bilancio regionale di previsione¹¹ risultano stanziati, per il 2018, **523.500.869€**¹² comprensivi sia delle risorse proprie sia di quelle statali (nello specifico, 297.183.421€ per il trasporto ferroviario e 218.335.114€ per il trasporto pubblico locale)¹³: si può quindi approssimare, per differenza, una **compartecipazione regionale** pari a circa **124 milioni di euro**, il 23,7% dell'intero importo di spesa.

Nella tabella seguente si può osservare che, in relazione alle risorse per abitante, la Puglia si posiziona poco al di sopra della media del Mezzogiorno, con uno stanziamento di 129€ procapite, mentre la media nazionale è di 132€. Nettamente al di sopra degli standard per Sud e Isole, invece, sono le risorse per unità di superficie: per ogni km², sono stanziati in Puglia 5.903€ in più.

Territorio	FNT (Regioni a statuto ordinario)	Risorse complessive	Risorse per abitante	Risorse per Km ²	Risorse per abitante/Km ²
Puglia	399.352.605	523.500.869	129	26.790	2.526.944
Sud e Isole	1.400.872.691	2.584.425.443	125	20.887	1.931.224
Italia	4.931.320.862	7.974.501.079	132	26.399	1.991.338

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

La figura seguente evidenzia la suddivisione delle risorse, in termini percentuali, tra le diverse tipologie di servizio, come categorizzate nei bilanci di previsione delle Regioni:

- trasporto su ferro;
- trasporto pubblico locale (su gomma, autofilobus, metropolitano, tranviario e funiviario);
- trasporto per vie d'acqua;
- altre modalità di trasporto¹⁴.

Dall'analisi emerge che **il 41,7% della spesa in conto esercizio è destinata al trasporto pubblico locale**, un dato al di sotto sia della media nazionale sia di quella del Mezzogiorno; superiore alla media sia nazionale sia di macro-area è invece la quota di spesa per il **trasporto ferroviario (56,8%)**.

¹⁰ Nelle more dell'emanazione del decreto annuale di riparto, le risorse del Fondo sono state suddivise sulla base delle percentuali attribuite a ciascuna Regione nell'anno precedente.

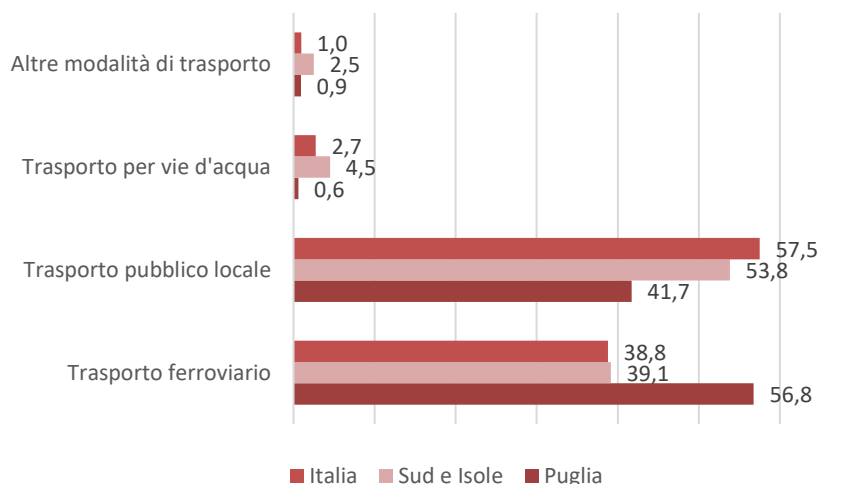
¹¹ Nel rispetto del principio cardine della programmazione della gestione, le Regioni adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel Documento di economia e finanza regionale.

¹² I dati elaborati sono stati estratti dal bilancio di previsione 2018-2019. Essi si riferiscono alla sola spesa corrente per il trasporto pubblico locale e ferroviario onnicomprensivi sia delle risorse proprie che del trasferimento dello Stato.

¹³Fonte: <http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/bilancideglienti/bilancientipubbammentvig/bilanciregionientiorganismi/Pagine/SchedaContenutoBilanciArmonizzati.aspx>.

¹⁴ 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.

Figura 2 - Suddivisione risorse in conto esercizio per tipologia di servizio



Fonte: nostre elaborazioni su dati OpenBDAP (2018) – valori percentuali.

1.5. Risorse in conto capitale

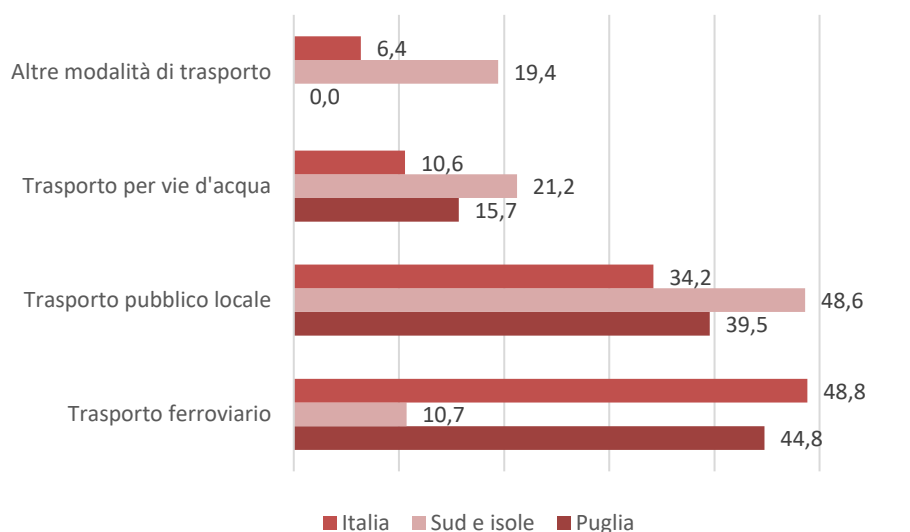
Come richiamato nel primo paragrafo, il parco treni in circolazione e la dotazione infrastrutturale ferroviaria nella Regione Puglia sono più datati rispetto alla media italiana; ciononostante, il bilancio regionale di previsione per gli anni 2018-2019-2020 non lascia presagire margini d'investimento rilevanti. Per il triennio di riferimento, infatti, le **spese per investimenti** complessivamente destinate al TPL sono preventivate nella misura di **10€ per abitante**, cifra che si colloca fra le più basse di tutte le regioni italiane: la media nazionale è di 61€, mentre quella della macroarea meridionale, già inferiore a Nord e Centro, di 32€.

Tabella 7 - Risorse in conto capitale		
Territorio	Risorse in conto capitale (2018-2020)	Risorse pro capite
Puglia	41.805.054	10
Sud e Isole	671.005.315	32
Italia	3.692.832.850	61

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

La figura seguente evidenzia la suddivisione delle risorse per investimenti, tra le diverse tipologie di servizio. Ne emerge che il **39,5%** della spesa in conto capitale è destinato al **trasporto pubblico locale**, e il **44,8%** al **trasporto ferroviario**.

Figura 3 - Suddivisione risorse in conto capitale per tipologia di servizio



Fonte: nostre elaborazione OpenBDAP (2018) – valori percentuali.

La propensione agli investimenti, a quanto emerge dai bilanci di previsione, è quindi lievemente al di sotto del dato medio nazionale per quanto concerne il trasporto ferroviario e di poco superiore per il trasporto pubblico locale. In quanto regione del Mezzogiorno, inoltre, la Puglia ha accesso a **maggiore disponibilità di contributi pubblici rispetto alla media italiana**, come evidenziato nelle tabelle seguenti.

Per il trasporto pubblico locale su gomma sono stati considerati i contributi pubblici stanziati con i seguenti interventi normativi:

- 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**);
- Da due addendum (Dicembre 2017 e Febbraio 2018) al piano operativo infrastrutture FSC 2014-2020, per il rinnovo del **materiale rotabile dedicato al TPL**.

Si sottolinea che non è stata considerata la dotazione finanziaria (3,7 miliardi di euro per il periodo 2019-2033), stanziata con legge di bilancio 2017, in attesa della suddivisione delle risorse attraverso il decreto interministeriale MIT di concerto con il MISE e il MEF, ai soggetti beneficiari (ripartiti, secondo le linee di indirizzo definite dal **Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile**, tra regioni, comuni capoluogo delle città metropolitane e di comuni capoluogo delle province ad alto inquinamento e i Comuni con più di 100 mila abitanti).

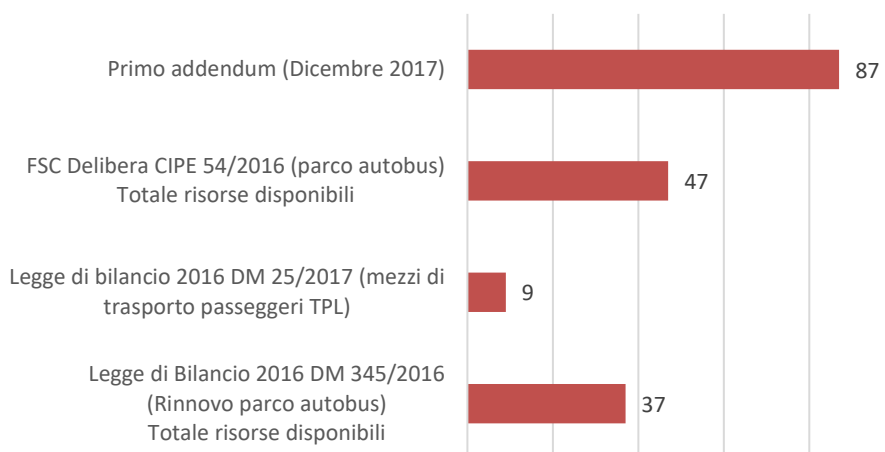
In termini di risorse pro capite disponibili per investimenti in materiale rotabile, la Puglia è in linea con la media del Mezzogiorno, a sua volta leggermente superiore a quella nazionale. La maggior parte di tali risorse proviene dal FSC, in particolar modo dallo stanziamento effettuato dall'addendum del MIT del dicembre 2017.

Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma¹⁵

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse pro capite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Puglia	151.251.437	32.730.098	183.981.535	45	12%
Sud e Isole	742.879.832	197.143.833	940.023.665	45	61%
Italia	1.222.255.951	486.420.311	1.704.655.934	28	100%

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

Figura 4 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma



Fonte: nostre elaborazioni OpenBDAP (2018) - valori in milioni di euro

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

- 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);

In termini di risorse pro capite disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro, la Regione Puglia si colloca al di sopra della media nazionale, ma lievemente al di sotto di quella delle regioni del Mezzogiorno.

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

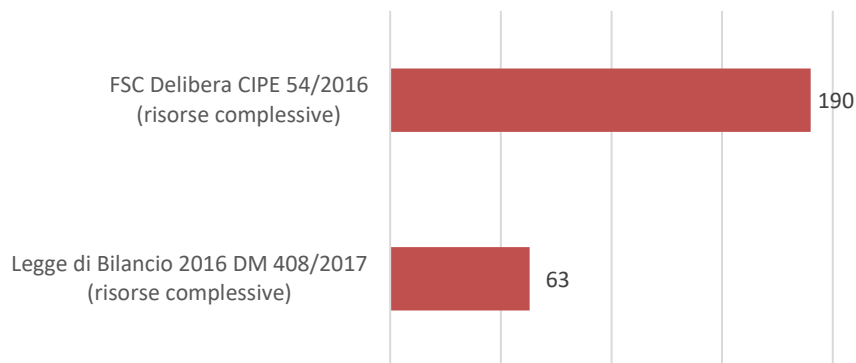
Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse pro capite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Puglia	151.827.333	101.028.142	252.855.474	62	10,5%
Sud e Isole	816.012.753	542.875.168	1.358.887.921	65	57%
Italia	1.440.100.000	985.666.667	2.398.766.667	40	100%

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

Tali risorse provengono prevalentemente dallo stanziamento effettuato con Delibera CIPE 54/2016.

¹⁵ 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.

Figura 5 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro



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

Si registra infine la disponibilità, per la città metropolitana di Bari, di 75 milioni di euro, provenienti dal Fondo di Sviluppo e Coesione per il periodo 2014-2020 e dal relativo addendum.

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.

Ai sensi della L.R. 24/2012 (art. 2 e art. 23) i servizi automobilistici che non richiedono l'esercizio unitario regionale sono organizzati ed erogati all'interno di **ATO di estensione provinciale¹⁶ delimitati dalla Regione** nel Piano Regionale dei trasporti (cfr. *Infra*)¹⁷.

È, invece, istituito un **ATO di estensione regionale** che, oltre ai servizi marittimi, aerei e **ferroviari**, comprende, anche i servizi automobilistici (come definiti dal Piano triennale dei servizi), che collegano tra loro i bacini di dimensione provinciale e richiedono un esercizio unitario a livello regionale (art. 23 L.R. 24/2012).

Quanto all'individuazione degli Organi di Governo degli Ambiti, la L.R. 24/2012 dispone che questi coincidono con la Regione, nel caso di estensione regionale dell'Ambito, ovvero con la Provincia interessata, nel caso di Ambiti ad estensione provinciale.

Le Province (in quanto organo di governo degli ATO) e **la Città metropolitana** (in quanto organo di governo dell'ATO di Bari) sono dunque competenti delle procedure per l'affidamento dei servizi di **TPL automobilistico, tranviario e filoviario rientranti nella loro competenza** (art. 16 e art. 3 commi 2 L.R. 18/2002).

Spetta invece alla **Regione** la competenza nelle procedure per l'individuazione del gestore nei servizi automobilistici di rilevanza regionale nonché dei **servizi ferroviari e delle infrastrutture ferroviarie**, dei servizi marittimi e di quelli aerei (art. 16 L.R. 18/2002).

Anche i **Comuni** sono competenti a gestire le procedure per l'affidamento dei predetti servizi automobilistici, tranviari e filoviari urbani (art. 16 e art. 3 commi 1 L.R. 18/2002) di rilevanza urbana.

Dunque, l'affidamento della gestione dei servizi di TPL avviene mediante procedure di evidenza pubblica gestita dall'ente competente secondo le regole appena descritte (art. 16 L.R. 18/2002)¹⁸.

¹⁶ La Città Metropolitana di Bari costituisce specifico ATO, essendo subentrata alla Provincia di Bari.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 2 L.R. 24/2012 la Regione ha la possibilità di individuare ambiti di estensione più ampia o più ridotta rispetto al territorio provinciale qualora ciò si renda necessario per motivate esigenze di differenziazione territoriale e socio-economica oppure, qualora ne facciano richiesta più comuni, sulla base dei medesimi criteri e principi.

¹⁸ L'art. 15 L.R. 18/2002 dispone che i servizi di TPRL I servizi di TPRL sono affidati in via: 1) provvisoria, quando sussistono necessità di verifica dell'interesse pubblico del servizio o altre motivazioni connesse all'individuazione delle reti della durata non superiore ad un anno, revocabili in ogni tempo e prorogabili eccezionalmente per non più di tre volte; 2) definitiva, della durata di nove anni, elevabile a quaranta anni per i servizi metropolitani, ferroviari, marittimi ed elicotteristici. In tema di affidamento per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse regionale la competenza è regionale e lo stesso può esso essere provvisorio o definitivo,

2.2. Attori istituzionali e relative competenze

La **L.R. 31 ottobre 2002, n. 18**, rubricata T.U. del Trasporto pubblico locale, la **L.R. 23 giugno 2008, n. 16**, la **L.R. 20 agosto 2012, n. 24** e la **L.R. 2 novembre 2017, n. 41** costituiscono il quadro normativo di riferimento nel settore del TPL¹⁹.

La predetta L.R. 18/2002 definisce il riparto di competenze tra i vari livelli di governo (art. 3).

La Regione, nel caso di **reti di servizi plurimodali** comprendenti i servizi ferroviari, metropolitani, marittimi e aerei, può delegare agli enti locali le funzioni amministrative attinenti le reti.

Le **Province** e la **Città Metropolitana di Bari** esercitano le funzioni di programmazione e di amministrazione, dei servizi di trasporto pubblico (automobilistici, tranviari, filoviari e lacuali) relativi ai propri ambiti territoriali. Le Province e la Città metropolitana possono delegare le funzioni di programmazione e di amministrazione dei servizi di propria competenza agli enti locali intercomunali costituiti per la gestione comune dei servizi pubblici locali (compreso il TPL).

Con particolare riferimento alla Città Metropolitana pugliese si segnala che, ai sensi dello Statuto (art. 11), la stessa ha la competenza a garantire la viabilità e la mobilità nell'intero territorio metropolitano. Adotta il **Piano Metropolitano della mobilità e del traffico**, coerentemente con il Piano territoriale Generale. Il territorio della Città Metropolitana costituisce **ambito unitario del trasporto pubblico**.

Anche i **Comuni** esercitano le funzioni di programmazione e di amministrazione dei servizi di trasporto pubblico compresi nei propri ambiti territoriali.

Completano l'assetto istituzionale l'**Agenzia Regionale Strategica per lo Sviluppo Ecosostenibile del Territorio (ASSET)** istituita dalla L.R. 41/2017, che ha preso il posto della soppressa Agenzia Regionale per la Mobilità nella regione Puglia (AREM). L'agenzia ha personalità giuridica e autonomia organizzativa, finanziaria, gestionale e contabile. È un organismo tecnico operativo a supporto della Regione per la definizione e la gestione, tra l'altro, delle politiche per la mobilità.

2.3. Il sistema di pianificazione e programmazione

Il principale atto di programmazione è il **Piano Regionale dei Trasporti²⁰ disciplinato dalla L.R. 23 giugno 2008, n. 16** ed approvato con **DGR 23 marzo 2010, n. 814**.

Al Piano Regionale dei Trasporti è data attuazione attraverso il **Piano attuativo del Piano Regionale dei Trasporti** e il **Piano Triennale dei Servizi (PTS)**.

¹⁹ Il Trasporto pubblico regionale e locale (dall'ambito del quale è escluso il servizio di Ncc) è effettuato con modalità ordinarie di linea o con modalità speciali ai sensi dell'articolo 18 L. R. n. 18/2002. I servizi di TPRL si articolano in relazione al modo (automobilistici, tranviari, filoviari, metropolitani, ferroviari, marittimi, lacuali, aerei ed elicotteristici, e tutti quelli effettuati con modi diversi da quelli elencati ai punti precedenti) ed alle caratteristiche della domanda di trasporto (ordinari; stagionali, turistici, occasionali). A loro volta i servizi automobilistici si distinguono in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono e della domanda di mobilità (urbani, suburbani, interurbani) in relazione all'ambito amministrativo in cui si svolgono (comunali, Provinciali o metropolitani, interprovinciali, interregionali). A questi vanno aggiunti i cd "servizi speciali" ossia quei servizi automobilistici di trasporto collettivo di persone esercitati con modalità diverse da quelle ordinarie di linea (e con tariffe anche difformi da quelle stabilite dalla L.R. 18/2002) che abbiano carattere integrativo e non concorrenziale nei confronti dei servizi di linea. Fra questi servizi sono indicati (art. 18 L.R. 18/2002 rispettivamente: a) i servizi occasionali di cui all'articolo 2, comma 6, punto 2), lettera d) L.R. 18/2002; b) i servizi atipici effettuati con autobus di noleggio per il trasporto di particolari categorie di utenti per esigenze di lavoro, di studio, commerciali, di ricreazione o turistiche, su relazioni o in periodi privi di servizi di linea; c) i servizi a chiamata, effettuati su percorsi fissi o variabili con prenotazione da parte degli utenti per esigenze di trasporto in aree a domanda debole; d) i servizi di taxi collettivo, effettuati su percorsi fissi in ambiente urbano o suburbano; e) i servizi di trasporto collettivo, finalizzati a utilizzare autoveicoli della categoria M1 ad uso privato per soddisfare modeste esigenze di trasporto a carattere continuativo o periodico.

²⁰ Fra i piani attuativi settoriali, in relazione al trasporto merci, è ricompreso anche il Piano Regionale delle Merci e della Logistica (approvato con D.G.R. 10/10/2017, n. 1611), elaborato dall'Agenzia regionale per la mobilità (AREM) che approfondisce e sviluppa organicamente in un'ottica intermodale le misure di trasporto previste dai singoli piani per ciascuna delle quattro modalità di trasporto.

Il Piano attuativo del PRT per legge ha durata quinquennale (art. 7 L.R. 18/2002), individua infrastrutture e politiche correlate finalizzate ad attuare gli obiettivi e le strategie definite nel PRT approvato dal Consiglio Regionale il 23.06.2008 con L.R. n.16 e ritenute prioritarie per il periodo di riferimento. Il piano attuativo del PRT viene elaborato tenendo conto dei piani territoriali di coordinamento provinciale, dei piani provinciali di bacino e dei piani del traffico per la viabilità extraurbana (art. 3 L.R. 16/2008). Il Piano attuativo **del PRT 2015-2019 è stato approvato con DGR 26 aprile 2016, n. 598.**

Il Piano Triennale dei Servizi (PTS) attua gli obiettivi e le strategie di intervento relative ai servizi di trasporto pubblico regionale locale individuate dal PRT e ritenute prioritarie.

L'ultimo **Piano Triennale** dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale è relativo al triennio **2015-2017 (DGR 598/2016 citata).**

La **L.R. 16/2008** ha individuato le fasi procedurali e le rispettive competenze nel processo di definizione del Piano Triennale dei Servizi (PTS), assumendo il sistema ferroviario come struttura portante della rete multimodale del trasporto pubblico locale regionale.

Con riferimento alla **programmazione dei servizi minimi ferroviari**, il PTS formula la proposta di **programma di esercizio** dei servizi ferroviari del trasporto pubblico, tenendo conto dell'assetto infrastrutturale e del materiale rotabile attuale e dei rispettivi potenziamenti programmati e attuati nel triennio di validità del PTS. Per quanto riguarda la programmazione dei **servizi minimi su gomma** l'obiettivo primario del PTS è la progressiva eliminazione di servizi sostitutivi su gomma parallelamente al potenziamento dei servizi ferroviari e, ove necessario, alla loro sostituzione con servizi automobilistici extraurbani convenzionali con funzione di adduzione-integrazione. Pertanto, il PTS definisce gli itinerari dei servizi automobilistici extraurbani in funzione del programma di esercizio dei servizi ferroviari programmati dalla Regione.

Ulteriore livello di programmazione è, come detto, rappresentato dai **Piani Provinciali di Bacino** (art. 11 L.R. 18/2002) che sono approvati dagli organi di governo degli ATO (le Province e la Città metropolitana per l'ATO di Bari, previa intesa con la Regione. L'iter per l'approvazione di tali Piani, prodromica all'indizione delle procedure di aggiudicazione dei servizi in capo all'ATO ad oggi non risulta ancora ultimato.

Infine i **Comuni** – indicati dal DM MIT 2 gennaio 1996 – redigono i **Piani Urbani del traffico (PUT)**, che possono essere integrati dai **Piani Urbani della Mobilità (PUM).**

Ancorché non esplicitamente previsto dalla disciplina regionale, gli enti competenti dovrebbero, inoltre, garantire coerenza tra i predetti atti di programmazione e i rispettivi **Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS)**²¹.

Atti e Documenti di Riferimento

- Legge Regionale 31 ottobre 2002, n. 18, *T.U. del Trasporto pubblico locale*;
- Legge Regionale 23 giugno 2008, n. 16, *Piano Regionale dei Trasporti*;
- Legge Regionale 20 agosto 2012, n. 24, *Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali*;
- Legge Regionale 2 novembre 2017, n. 41, *Istituzione Agenzia Regionale strategica per lo sviluppo ecosostenibile del territorio (ASSET)*;
- Il Piano attuativo del PRT 2015-2019 è stato approvato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 598/2016;

²¹Ai sensi del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 4 agosto 2017 "Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257" i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile devono essere predisposti entro il 5 ottobre 2019 da: città metropolitane, enti di area vasta, comuni e associazioni di comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Si segnala che il Comune di Bari ha approvato il PUMS nel 2017. Anche a Brindisi, Lecce e Taranto risulta approvato il PUMS.

- Il Piano Triennale dei Servizi 2015-2017 adottato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 598/2016;
- Deliberazione di Giunta Regionale del 23 marzo 2010, n. 865, adozione dei servizi minimi di TPRL.
- Deliberazione di Giunta Regionale del 29 maggio 2018, n. 903, linee di indirizzo agli Enti Locali per l'adozione di misure di emergenza ex art. 5, co. 5 Reg. (CE) 1370/2007 volte ad evitare l'interruzione del servizio nelle more dell'espletamento delle procedure finalizzate all'individuazione del nuovo soggetto affidatario.

3. Analisi degli affidamenti

Questa sezione ha l'obiettivo di illustrare lo scenario attuale del servizio di trasporto pubblico locale, dando evidenza dei principali aspetti che riguardano la sua gestione. Si prenderanno in esame in primo luogo gli affidamenti del servizio, per poi ripercorrere le caratteristiche economiche e finanziarie dei gestori rilevati.

Qualora l'organizzazione del servizio sia articolata a livello regionale, sono presi in considerazione in primo luogo i contratti di servizio per il TPL stipulati dalla Regione o da altro Ente di governo dell'ambito regionale; nel caso di servizi articolati a livello sub-regionale, sono stati presi in considerazione i contratti stipulati dai corrispondenti attori istituzionali o Enti di governo d'ambito. Nei casi in cui i servizi di TPL urbano nei comuni con popolazione pari o superiore a 30.000 abitanti non risultassero coperti dalla rilevazione (ad esempio, perché non sono ricompresi nei contratti per il TPL stipulati al livello istituzionale superiore), sono stati presi in esame i contratti di servizio stipulati dai singoli Comuni. In seconda battuta, si è poi verificato se le società affidatarie del servizio di TPL operino direttamente o, in tutto o in parte, per tramite di proprie controllate/consorziate, inserendo in tal caso queste ultime nel novero dei gestori analizzati.

L'analisi è riferita ai 6 ATO di dimensioni provinciali²² e all'ATO regionale in vigore per il trasporto ferroviario e su gomma d'interesse regionale. Nello specifico, sono **41 gli affidamenti rilevati**: 7 contratti sono stati stipulati dalla Regione Puglia, 6 da Province, 28 da Comuni.

Tabella 10 - Quadro complessivo degli affidamenti e dei gestori individuati

ATO	N° affidamenti rilevati	N° gestori affidatari	N° gestori affidatari operativi	N° gestori operativi
Regionale	7	6	6	8
ATO Foggia	7	6	5	9
ATO Bari	9	8	7	19
ATO Taranto	7	3	2	8
ATO Brindisi	5	1	0	3
ATO Lecce	2	2	1	9
ATO BAT	4	4	4	3
Regione	41	23	22	48

Fonte: nostre elaborazioni

I servizi di trasporto pubblico locale sono esercitati da **47 gestori**; di questi, 42 offrono esclusivamente servizi TPL su gomma, 2 su ferro e su gomma, e 3 solo su ferro; un gestore offre inoltre, accanto al TPL su gomma, anche servizio di navigazione marittima.

Ben 37 dei 47 gestori sono consorziati in Co.Tr.A.P. (Consorzio Trasporti Aziende Pugliesi), titolare di 14 contratti di affidamento (sia con la Regione Puglia, sia con Province/Città Metropolitana di Bari, sia con Comuni): per la gestione di ciascuno di essi, il consorzio individua una o più consorziate operative. Altre due società appartengono al gruppo Miccolis S.p.A., a sua volta consorziato in Co.Tr.A.P., che gestisce anche servizi in proprio.

Complessivamente, le società titolari di contratti di affidamento sono 23:

- Trenitalia S.p.A.;
- A.S.V. Autolinee e Autoservizi S.p.A.;
- A.T.A.F. S.p.A.;
- Azienda per la mobilità nell'area di Taranto – A.M.A.T. S.p.A.;
- AMET S.p.A.;

²² Gli affidamenti del servizio del TPL extraurbano dell'ATO Barletta-Andria-Trani (BAT) sono tuttavia ad oggi ancora regolati da contratti di servizio stipulati dalla Regione Puglia, dalla Provincia di Foggia e dalla Città Metropolitana di Bari, che erano ancora in corso di validità al momento dell'istituzione della Provincia di BAT, sulla quale si è poi delineato il corrispondente ATO.

- AMTAB S.p.A.;
- Autolinee servizi andriesi – ASA s.c.r.l.;
- Autolinee Lentini Giovanni;
- Autolinee Marino Michele s.r.l.,
- Co.Tr.A.P.;
- Comune di Bisceglie;
- Consorzio Re Manfredi soc. coop. a r.l.;
- Ferrotramviaria S.p.A.;
- Ferrovie Appulo Lucane s.r.l.;
- Ferrovie del Gargano s.r.l.;
- Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici s.r.l.;
- Gramegna Isabella & Figli;
- Lucera Service S.c.a.r.l.;
- Miccolis S.p.A.;
- MTM s.r.l.;
- Paolo Scoppio e Figlio Autolinee s.r.l.;
- Sgm S.p.a.;
- Società Trasporti Cerignola s.c.r.l.

3.1 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 doppio oggetto²³. L'affidamento diretto senza previo esperimento di procedure di gara è ammesso solo al di sotto di specifiche soglie di valore annuo medio dei contratti²⁴, 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**²⁵ agli enti affidanti;
- affidamento a **società mista**;
- affidamento diretto.

²³ 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).

²⁴ 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.

²⁵ 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.

Tabella 11 - Modalità di affidamento

Gestore	Modalità affidamento				Numero di proroghe
	Gara	In house	Soc. mista	Affidamento diretto	
Trenitalia S.p.A.				X	0
Ferrotramviaria S.p.A.				X	0
Ferrovie Appulo Lucane s.r.l.				X	0
Ferrovie del Gargano s.r.l.				X	0
Ferrovie del Gargano s.r.l. (Comune di San Severo)	X				2
Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici s.r.l.				X	0
Co.Tr.A.P. (Regione Puglia)	X				0
Co.Tr.A.P. (6 ATO provinciali)	X				2
Co.Tr.A.P. (Comuni di Fasano, Manfredonia, Corato, Manduria, Ostuni)			n.d.		2
Co.Tr.A.P. (Comune di Francavilla Fontana)			n.d.		3
Consorzio Cooperativo Sociale a.r.l. Re Manfredi			n.d.		2
A.T.A.F. S.p.A.		X			3
Lucera Service S.c.a.r.l.	X				0
Società Trasporti Cerignola s.c.r.l.	X				n.d.
AMTAB S.p.A.		X			1
Autolinee Marino Michele srl	X				2
A.S.V. Autolinee e Autoservizi S.P.A.	X				1
Gramegna Isabella & Figli			n.d.		2
Miccolis s.p.a. (Comuni di Modugno, Martinafranca, Grottaglie)	X				n.d.
Miccolis S.p.A. (Comune di Massafra)	X				2
MTM S.r.l.		X			2
A.T.I. Miccolis S.p.A. e Autolinee Lentini Giovanni	X				n.d.
AMAT Azienda per la mobilità nell'area di Taranto		X			0
Sgm S.p.a.			X		0
ASA s.c.r.l. - Autolinee servizi andriesi	X				1
Comune di Bisceglie		In economia			
AMET S.p.A.		X			
Paolo Scoppio E Figlio Autolinee s.r.l.	X				2

Nonostante la gara sia nella Regione pugliese la modalità d'affidamento più diffusa, è opportuno rilevare – e lo si vedrà più nel dettaglio nel paragrafo seguente – come la maggior parte degli affidamenti così stipulati sia piuttosto risalente, nonché attualmente in regime di proroga.

A seguito di correlato avviso di preinformazione (avviso obbligatorio da predisporre almeno un anno prima della pubblicazione del bando di gara o dell'affidamento diretto)²⁶, nel 2018 la Regione Puglia ha affidato in via diretta a Trenitalia il servizio di TPL ferroviario d'interesse regionale, sino all'anno 2032. Avvisi di preinformazione sono stati pubblicati fra il dicembre 2016 e il gennaio 2017 anche dalle Province di Bari, BAT, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto, in vista dell'indizione delle procedure competitive per l'affidamento dei servizi di TPL extraurbano nei rispettivi ATO, ma in questo secondo caso le procedure di gara non hanno ancora avuto avvio.

I casi rilevati di affidamenti in house riguardano sempre, invece, l'erogazione dei servizi di TPL urbano, i gestori essendo quindi società di proprietà delle amministrazioni comunali affidanti.

3.2. 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 l'erogazione di servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico, o se i costi derivanti da particolari situazioni geografiche lo giustificano. Per quanto concerne i contratti affidati con provvedimento di emergenza, la **durata non può essere superiore a 2 anni**.

In Puglia, lo si è visto, i servizi di TPL sono perlopiù erogati da gestori selezionati con procedure di gara, che sono state esperite **nel biennio 2004-2005**. Da allora, nell'approssimarsi della relativa scadenza prevista per il 2013, i contratti d'affidamento così stipulati sono stati **prorogati per una prima volta sino al giugno 2018 e poi, nel maggio 2018, sino a espletamento delle procedure di gara** e comunque non oltre il giugno 2020, a seguito della menzionata DGR n. 903 del 29 maggio 2018, volta a superare il "pericolo imminente dell'interruzione del servizio" determinato dalla prevista scadenza dei contratti di TPL automobilistico senza che fossero stati individuati i nuovi gestori.

Allo stato dell'arte, si rileva **per i servizi su gomma una durata media di 13 anni** (comprensiva dei periodi di proroga, al netto dei pochi contratti per i quali non si è potuta ricostruire la data di prima stipula), che scende invece a **otto anni per i servizi su ferro**. Da quest'ultimo punto di vista, tuttavia, è opportuno ricordare che, dei sei contratti per i servizi di TPL ferroviario, cinque risalgono al 2010 e si prevedono in scadenza per il 2020, mentre quello con Trenitalia è stato stipulato nel 2018 ed è pertanto in vigore da un solo anno. La sua durata prevista, lo si è accennato, è quindicennale.

²⁶ Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2 del Regolamento (CE) 1370/2007, l'autorità competente deve prendere i provvedimenti necessari affinché, almeno un anno prima dell'inizio della procedura di gara o un anno prima dell'aggiudicazione diretta del contratto, per pubblicare sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, come minimo, le seguenti informazioni: nome e indirizzo dell'autorità competente; tipo di aggiudicazione prevista e servizi e territori potenzialmente interessati dall'aggiudicazione.

Gli affidamenti ferroviari sono quindi attualmente tutti in corso di validità naturale, non essendo mai stati prorogati; come ricordato, invece, i contratti per il TPL su gomma sono stati prorogati in quasi tutti i casi per due volte.

Tabella 12 - Durata degli affidamenti

Tipologia	Durata (media) ²⁷	Numero di proroghe (media)
Gomma	13	2
Ferro	8	0

Fonte: Nostre elaborazioni

²⁷ Comprensivo di proroghe

4. Caratteristiche dei gestori

I 47 gestori individuati, qui riassuntivamente classificati in funzione della tipologia di servizio offerto (gomma, ferro, per vie d'acqua e misto)²⁸ e dell'ambito di servizio in cui operano (urbano, extraurbano e misto), sono inoltre stati analizzati²⁹ secondo i seguenti parametri:

- classe dimensionale³⁰;
- composizione azionaria;
- alcune dimensioni economiche del settore.

42 società offrono esclusivamente servizi TPL su gomma, 2 su ferro e su gomma, e 3 solo su ferro; un gestore offre inoltre, accanto al TPL su gomma, anche servizio di navigazione marittima.

Tabella 13 - Gestori rilevati

Gestore affidatario	Gestore operativo	Ambito di servizio ³¹	Tipologia di servizio
Co.Tr.A.P.	A.C.A.P.T. Nord Gargano s.r.l.	Misto	Gomma
	Amat S.p.A.	Urbano	Misto
	Autolinee Dover di Veccaro Cosimo s.r.l.	Urbano	Gomma
	Autolinee Lentini Giovanni	Urbano	Gomma
	Autolinee Lorusso s.r.l.	Urbano	Gomma
	Autolinee Roberto & Dongiovanni s.r.l.	Misto	Gomma
	Autoservizi Caputo Giuseppe	Urbano	Gomma
	Autoservizi Chiffi	Misto	Gomma
	Autoservizi Chiriatti s.r.l.	Extraurbano	Gomma
	AUTOSERVIZI CONCA MICHELE & C. s.n.c.	Extraurbano	Gomma
	Bucci & Tarantini	Misto	Gomma
	Calzolaro	Interregionale	Gomma
	CTP S.P.A. - Taranto	Misto	Gomma
	Elios autolinee s.r.l.	Extraurbano	Gomma
	Eredi Tommasulo Nicola di Lavisia Teresa e figli	Misto	Gomma
	Ferrovie del Gargano s.r.l.	Misto	Misto
	Ferrovie del Sud Est e Servizi Automobilistici s.r.l.	Extraurbano	Ferro

²⁸ La tipologia di servizio fa riferimento a quanto stabilito nel l'art. 3, comma 2, della L.R. 22/98, che distingue e i servizi di trasporto pubblico in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono in: a) urbani: se si svolgono nell'ambito degli aggregati urbani, senza soluzione di continuità abitativa; b) extraurbani: se collegano l'aggregato urbano con il territorio e gli insediamenti limitrofi con soluzione di continuità abitativa.

²⁹ Sono stati analizzati tutti i gestori i cui bilanci siano risultati disponibili nella piattaforma Aida-Bureau Van Dijk. I dati di bilancio disponibili sono relativi all'annualità 2017. Nello specifico, sono stati rilevati 37 gestori per la classe dimensionale, per la composizione azionaria e per le dimensioni economiche del settore.

³⁰La 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

³¹ I servizi trasporto pubblico su strada, secondo l'art. 3, comma 2, della L.R. 22/98, si distinguono in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono in: a) urbani: se si svolgono nell'ambito degli aggregati urbani, senza soluzione di continuità abitativa; b) extraurbani: se collegano l'aggregato urbano con il territorio e gli insediamenti limitrofi con soluzione di continuità abitativa

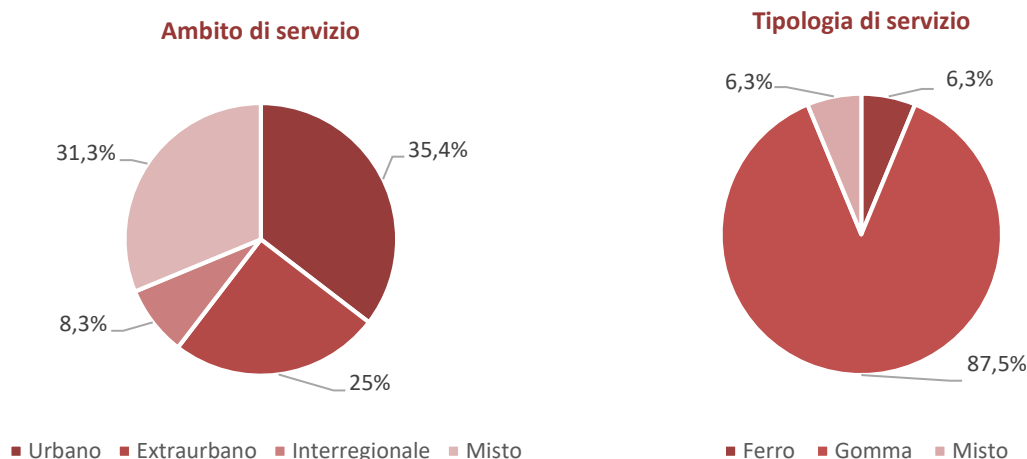
Tabella 13 - Gestori rilevati

Gestore affidatario	Gestore operativo	Ambito di servizio ³¹	Tipologia di servizio
	Fini Viaggi	Misto	Gomma
	Golden Bus s.r.l.	Extraurbano	Gomma
	Gramegna Isabella & Figli	Urbano	Gomma
	Gravame Palmieri & C.	Extraurbano	Gomma
	Impresa autoservizi Borman s.r.l.	Extraurbano	Gomma
	Mastrorocco Donato	Extraurbano	Gomma
	Metauro Bus	Misto	Gomma
	Miccolis S.p.A.	Misto	Gomma
	Paolo Scoppio & Figlio Autolinee S.r.l.	Urbano	Gomma
	Re Manfredi Cons.	Urbano	Gomma
	S.T.P. Bari S.p.A.	Misto	Gomma
	S.T.P. Brindisi S.p.A.	Misto	Gomma
	S.T.P. di Terra d'Otranto S.p.A.	Extraurbano	Gomma
	Seat Società esercizio autotrasporti Tricase s.r.l.	Extraurbano	Gomma
	SGM S.p.A. Lecce	Urbano	Gomma
	SITA Sud Sicurezza Trasporti Autolinee s.r.l.	Misto	Gomma
	Soc. Marino s.r.l.	Interregionale	Gomma
	Viaggi Di Maio	Interregionale	Gomma
	Viaggi e turismo Marozzi s.r.l.	Interregionale	Gomma
	A.S.V. S.p.A.	Urbano	Gomma
Miccolis S.p.A.	Società Trasporti Cerignola s.c.r.l.	Urbano	Gomma
A.T.A.F. S.p.A.		Urbano	Gomma
AMET S.p.A.		Urbano	Gomma
AMTAB S.p.A.		Urbano	Gomma
ASA s.c.r.l. - Autolinee servizi andriesi		Urbano	Gomma
Ferrotramviaria S.p.A.		Extraurbano	Misto
Ferrovie Appulo Lucane s.r.l.		Misto	Ferro
Lucera Service S.c.a.r.l.		Urbano	Gomma
MTM s.r.l.		Urbano	Gomma
Trenitalia S.p.A.		Extraurbano	Ferro

Fonte: nostre elaborazioni

Il 35,4% dei gestori opera esclusivamente il servizio urbano, il 25% solo quello extraurbano; l'8,3% eroga solo tratte interregionali, mentre il 31,3% è operativo in più di uno fra i citati ambiti di servizio.

Figura 6 - Ambito e tipologia di servizio



La tabella che segue evidenzia in maniera netta la prevalenza di gestori di piccole e medie dimensioni; sono otto i gestori di grandi dimensioni, incluso l'operatore nazionale Trenitalia. In dieci casi, non è stato possibile reperire i dati necessari a stabilire la classe dimensionale dei gestori.

Classe	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	8	17%
Media	14	30%
Piccola	15	33%
N.D.	10	21%
TOTALE	47	100%

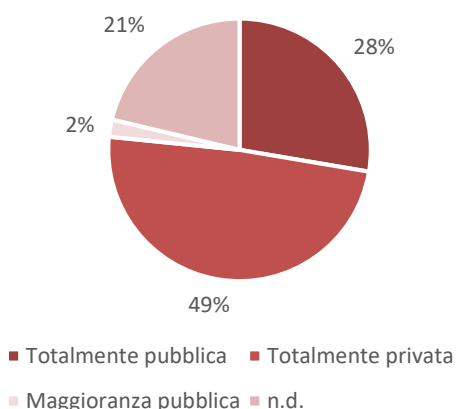
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Aida BvD

Per quanto concerne la governance dei gestori, il 49% delle imprese rilevate ha capitale interamente privato, mentre nel 28% dei casi la proprietà è totalmente pubblica.

L'evidenza empirica, inoltre, sembrerebbe suggerire che il restante 21% di aziende rimaste fuori dalla rilevazione dei dati relativi alla governance sia prevalentemente composto di società controllate da privati, ciò che quindi renderebbe l'azienda privata la fattispecie più frequente fra i gestori attivi nella Regione Puglia.

³² La classificazione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero Totale Attivo, numero dei dipendenti e fatturato, rilevati dalla piattaforma Aida Bureau van Dijk per l'anno 2017.

Figura 7 - Composizione azionaria gestori



Quanto al dimensionamento del mercato regionale del servizio, i 34 gestori³³ pugliesi per i quali i dati sono risultati disponibili impiegano in totale **6.261 addetti**, per un valore della produzione di circa **630 milioni di euro**. Il 10% dei gestori rilevati risulta in perdita: questo dato si colloca al di sotto della media italiana del 18,2%; in linea con la media nazionale è invece l'incidenza del costo del personale sul valore totale della produzione. Per tutte le dimensioni considerate, il TPL pugliese pesa circa per il 6% sul totale nazionale.

Tabella 15 - Alcune dimensioni economiche del settore³⁴

Territorio	N. gestori	N. dipendenti	Totale valore della produzione (migliaia €)	Costi totali (migliaia di euro)	Costo del personale (migliaia di euro)	Costo del personale/valore della produzione	Gestori in perdita
Puglia	34	6.261	630.275	598.845	270.097	45,1%	10,2%
Italia	463	97.533	9.727.277	9.567.036	4.431.539	46,3%	18,1%

Fonte: elaborazioni su dati AIDA

³³ Le analisi riportate non includono i dati riferiti a Trenitalia S.p.A., in quanto gestore attivo in tutte le regioni, né quelli sulle società consortili che non gestiscono direttamente i servizi; per alcuni gestori non rientranti in quest'ultima categoria, inoltre, i dati non sono risultati disponibili in AIDA.

³⁴ I dati di bilancio sono a lordo di eventuali altre attività svolte dai gestori al di fuori del settore TPL.