

Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali * di Alessandro Candido **

SOMMARIO: 1. Il quadro comunitario e nazionale di riferimento. - 2. I tagli al finanziamento del trasporto pubblico locale. - 3. Autonomie e trasporto pubblico locale: tra *spending review* e crisi del settore. - 4. Alcune conclusioni

Abstract. La disciplina dei trasporti pubblici ha subito negli ultimi venticinque anni radicali modifiche volte ad aprire il mercato alla concorrenza. Tuttavia, la mancanza di interventi strutturali adeguati e l'assenza di risorse ha portato l'Italia a una situazione di evidente arretratezza rispetto ai principali Paesi europei.

Muovendo da siffatto quadro, il contributo mira a indagare le principali modalità attraverso le quali, nonostante i numerosi tagli al settore, le autonomie abbiano tentato (e stiano tuttora tentando) di garantire il diritto ai trasporti pubblici locali, in relazione al quale – tra le altre cose – si sono registrati aumenti tariffari quasi mai accompagnati da un miglioramento della qualità dei servizi.

In mancanza di una non più procrastinabile riforma organica che restituisca produttività a questo mercato e che potenzi gli strumenti di controllo sulle aziende in esso operanti, il livello del trasporto pubblico italiano continuerà a rimanere ben distante da quello del resto dell'Europa: sia per l'eccessiva frammentazione dell'offerta dei servizi, che per lo squilibrio tra domanda e offerta; ma anche per la presenza di costi operativi nel nostro Paese maggiori.

Parole chiave: Trasporti pubblici locali; concorrenza; autonomie; crisi.

1. Il quadro comunitario e nazionale di riferimento

Da sempre materia controversa, nell'ultimo ventennio la disciplina dei trasporti pubblici¹ ha subito radicali modifiche volte ad aprire il mercato alla concorrenza². Così, soprattutto grazie alle spinte liberalizzatrici provenienti dall'ordinamento comunitario, si è passati da forme gestionali di tipo prettamente pubblicistico al progressivo sviluppo della c.d. concorrenza per il mercato, mirante a creare un sistema contendibile tra i diversi operatori attraverso il meccanismo della gara (quantomeno come regola generale).

Tuttavia, la mancanza di interventi strutturali adeguati e l'assenza di risorse (questioni ancor più gravi in un periodo, come quello attuale, di crisi economico-finanziaria globale), ha portato l'Italia a una situazione di evidente arretratezza rispetto ai principali Paesi europei³.

* Il presente contributo sarà pubblicato con la casa editrice Giappichelli nel corso del 2014 nell'ambito di una ricerca in tema di "Autonomie e diritti", curata dai Prof. Alessandro Morelli e Lara Trucco.

** Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza.

¹ Quando si parla di trasporto pubblico locale, si fa riferimento all'insieme delle modalità e delle tipologie di trasporto concernenti una domanda di mobilità (urbana, regionale o infraregionale) compresa in distanze inferiori a 100 km.

² Per un'evoluzione storica della disciplina in esame, cfr. S. BUSTI, *Profilo storico della disciplina del trasporto pubblico locale*, in *Diritto dei trasporti*, n. 2/2011, 461 ss.

³ Addirittura, secondo uno studio della Bain & Company realizzato nel 2013 (*Verso un nuovo modello industriale di sviluppo del trasporto pubblico locale*), l'Italia ha il trasporto pubblico locale più arretrato d'Europa e viaggia almeno dieci anni indietro rispetto alla media dei Paesi europei. La principale ragione di tale divario risiederebbe nella presenza

Volendo in premessa ricostruire brevemente il quadro normativo di riferimento, giova ricordare che il Trattato di Lisbona ha dedicato al settore dei trasporti (che rientra nella competenza concorrente, ex art. 4, § 2, lett. g, TFUE) l'intero *Titolo VI*, prevedendone una politica comune (art. 90, TFUE).

Sin dagli anni '60 questa materia è stata inoltre disciplinata da diversi Regolamenti comunitari⁴, che inizialmente prevedevano la possibilità per gli Stati membri di limitare la concorrenza, qualora ciò fosse servito per garantire i servizi di trasporto.

Lo stato dell'arte è radicalmente mutato con il Regolamento n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007⁵ (entrato in vigore il 3 dicembre 2009) che, abrogando i Regolamenti previgenti e recependo l'orientamento della Corte di Giustizia sul caso *Altmark*⁶, ha ammesso la possibilità per gli Stati membri di avvalersi delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi, ferma restando: a) la facoltà di erogazione diretta attraverso affidamento *in house*; b) l'opportunità, al ricorrere di determinate soglie minime, di affidamento a terzi senza gara.

Pur in mancanza di una specifica normativa comunitaria di riferimento, nella maggior parte dei Paesi europei è stato via via introdotto un regime di concorrenza per il mercato⁷.

Per il primo intervento legislativo di settore in Italia è stato necessario attendere la più nota delle "leggi Bassanini", la l. n. 59 del 1997 che, all'art. 4, co. 4, lett. a), ha attribuito al Governo il compito di disciplinare il trasporto pubblico locale mediante decreto legislativo, tenendo conto dei seguenti criteri:

- delega alle Regioni dei compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale;
- attribuzione alle Regioni del compito di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi (i cui costi sono a carico dei bilanci regionali) qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini;
- previsione di accordi di programma tra il Ministero dei trasporti e le Regioni per stabilire le modalità di attuazione delle deleghe e l'attribuzione delle relative risorse.

Alla predetta delega ha fatto seguito il d.lgs. n. 422 del 1997 (c.d. decreto Burlando), che ha definito i servizi pubblici di trasporto regionale e locale quali servizi di trasporto di persone e merci comprendenti «l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o

di costi elevati e nell'eccessiva dipendenza dai contributi pubblici, fattori che renderebbero il sistema poco redditizio e competitivo.

⁴ Ci si riferisce ai Regolamenti 60/11/CEE e 62/17/CEE, nonché al Regolamento n. 1191/69 del 26 giugno 1969, cui molti anni dopo ha fatto seguito il Regolamento n. 1893/91 del 20 giugno 1991, che ha preso in considerazione il settore dei trasporti pubblici locali.

⁵ In verità, già la Direttiva 93/38/CEE aveva introdotto il meccanismo della gara nel settore dei trasporti pubblici.

⁶ Cfr. Corte di Giustizia, 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark-Trans GmbH*. La causa originava da un ricorso presentato da un operatore tedesco che contestava l'assegnazione senza gara, a un'azienda a lui concorrente, di una concessione relativa a un servizio di trasporto di linea.

⁷ Cfr. C. BENTIVOGLI, R. CULLINO, D.M. DEL COLLE, *Questioni di Economia e Finanza. Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, in *Banca d'Italia*, n. 20/2008, 10. Per approfondire il tema della "concorrenza per il mercato", con particolare riguardo alla differenza rispetto alla nozione di "concorrenza nel mercato", cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Ancora sulla concorrenza per il mercato e gli equivoci della giurisprudenza costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2012.

infraregionale»⁸. Sono fatti salvi e, pertanto, sono esclusi dalla disciplina del '97, i servizi pubblici di trasporto considerati di interesse nazionale⁹.

Il principio cardine del decreto in oggetto consiste nel conferimento alle Regioni e agli enti locali di «tutti i compiti e tutte le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale»¹⁰ (art. 5), con particolare riguardo alla funzione programmatica (art. 6), da espletarsi principalmente attraverso la definizione degli «indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino» e la redazione di «piani regionali dei trasporti» (art. 14, co. 2). Questi ultimi (c.d. PRT) hanno lo specifico fine di assicurare una rete di trasporti che «privilegi le integrazioni modali e favorisca quelle a minore impatto ambientale»¹¹.

Allo scopo di regolamentare i servizi di trasporto pubblico locale c.d. «minimi»¹², le Regioni sono tenute ad approvare programmi triennali dei servizi (PTS) che individuino la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti, le modalità di determinazione delle tariffe e di attuazione dei contratti di servizio pubblico, il sistema di monitoraggio dei servizi, i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale (art. 14, co. 3).

Il trasporto pubblico locale è regolato da appositi contratti di servizio (di durata non superiore a nove anni, come prevede l'art. 18) volti a disciplinare: il periodo di validità; le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio; gli *standard* qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza e pulizia dei veicoli, e di regolarità delle corse; la struttura tariffaria adottata ed i criteri di aggiornamento; l'importo eventualmente dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto e le modalità di pagamento; le modalità di modificazione del contratto; le garanzie che devono essere prestate dall'azienda di trasporto; le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto; la ridefinizione dei rapporti, con riferimento ai lavoratori dipendenti e al capitale investito; l'obbligo dell'applicazione, per le singole tipologie del comparto dei trasporti, dei rispettivi contratti collettivi di lavoro (art. 19).

⁸ Art. 1, co. 2, d.lgs. n. 422 del 1997.

⁹ Come dispone l'art. 3, d.lgs. n. 422 del 1997, sono da considerarsi servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale: «a) i servizi di trasporto aereo, ad eccezione dei collegamenti che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una regione e dei servizi elicotteristici;

b) i servizi di trasporto marittimo, ad eccezione dei servizi di cabotaggio che si svolgono prevalentemente nell'ambito di una regione;

c) i servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale, con esclusione di quelli transfrontalieri, e le linee interregionali che collegano più di due regioni;

d) i servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati *standards* qualitativi. Detti servizi sono tassativamente individuati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Qualora la predetta intesa non sia raggiunta entro quarantacinque giorni dalla prima seduta in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, provvede il Consiglio dei Ministri;

e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari;

f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti».

¹⁰ Sono fatte salve le competenze statali in materia di: accordi, convenzioni e trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone o merci; le funzioni in materia di sicurezza; l'adozione delle linee guida finalizzate alla riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema del trasporto pubblico (cfr. art. 4).

¹¹ V. C. BENTIVOGLI, R. CULLINO, D.M. DEL COLLE, *Questioni di Economia e Finanza. Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale*, cit., 14.

¹² Per definire i servizi minimi di trasporto pubblico locale le Regioni devono tenere conto di una serie di fattori, quali: l'integrazione tra le reti di trasporto, il pendolarismo, la fruibilità da parte degli utenti dei diversi servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali, le esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento (art. 16).

Come si diceva all'inizio, al fine di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, il decreto Burlando ha previsto che, per l'affidamento dei servizi, le Regioni e gli enti locali debbano fare ricorso a procedure ad evidenza pubblica per la scelta del gestore, conformemente alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio (art. 18, co. 2, lett. a).

Infine, va osservato che: ogni Regione costituisce annualmente un fondo destinato ai trasporti (art. 20); le Regioni e gli enti locali definiscono obblighi di servizio pubblico, prevedendo le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi (art. 17).

Ricapitolando e in sintesi, si può sostenere che nel settore dei trasporti pubblici locali operano quattro diversi soggetti: lo Stato, che insieme alle Regioni redige gli accordi di programma; le Regioni, che svolgono un ruolo centrale (di programmazione, coordinamento e controllo) e operano attraverso i piani regionali dei trasporti (PRT) e i programmi triennali dei servizi (PTS); le Province e i Comuni, cui sono attribuite le funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale¹³; gli utenti¹⁴.

Ciò detto, per completezza non si può quantomeno non ricordare che negli anni il decreto Burlando si è confrontato con una serie di – non sempre coerenti – interventi normativi di carattere generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, che hanno creato non pochi dubbi interpretativi in merito alle norme applicabili nel settore. Pur non potendo in questa sede esaminare compiutamente la materia¹⁵, solo per fare qualche esempio, basti pensare all'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008¹⁶ (poi abrogato con referendum del 12-13 giugno 2012), all'art. 15 del d.l. n. 135 del 2009, all'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 (norma dichiarata incostituzionale con sent. n. 199 del 2012)¹⁷.

Parafrasando l'evoluzione normativa e giurisprudenziale nel settore dei trasporti pubblici locali, può ritenersi che: certamente, trova oggi applicazione l'art. 18, co. 3-bis, del d.lgs. n. 422 del 1997, che pone la gara come modalità di affidamento del servizio; ma, allo stesso tempo, mancando una specifica disciplina nazionale di carattere generale, è altresì vigente nell'ordinamento italiano la disciplina comunitaria¹⁸ e, segnatamente, il Regolamento n. 1370 del 2007 che, oltre alla possibilità

¹³ Cfr. G. SAPUTELLI, *Le funzioni amministrative delle province in materia di trasporto pubblico locale*, in *ISSiRFA*, novembre 2012.

¹⁴ A questo proposito, risulta interessante lo studio realizzato dalla Fondazione Filippo Caracciolo, *Il trasporto pubblico locale in Italia. Stato, prospettive e confronti internazionali*, giugno 2012, p. 72, consultabile all'indirizzo web: <http://www.fondazione-caracciolo.aci.it/fileadmin/documenti/notizie/tpl/TPL2012studiocompleto.pdf#!>.

¹⁵ Per un quadro d'insieme sui servizi pubblici locali, si rinvia ad A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano 2012, 227 ss.; ID., *La tutela della concorrenza come passepartout statale nella matassa ingarbugliata dei servizi pubblici locali*, in *Dir. econ.*, 2/2009, 383 ss.

¹⁶ Cfr. L. AMMANNATI, *Un'altra riforma dei servizi pubblici locali: in quale direzione?*, in *Newsletter osservatorio energia*, 2008, 15-18; ID., *Frammenti di una "riforma" dei servizi pubblici locali*, in *amministrazioneincammino.it*, 2008; G. DI GASPARE, a cura di, *Servizi pubblici locali in trasformazione*, II ed., Padova 2010, 107 ss.

¹⁷ Tale norma è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 199 del 2012, posto che, come statuito dalla Corte, essa «riproduce, ora nei principi, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 [...], sia la maggior parte delle disposizioni recate dal regolamento di attuazione dell'art. 23-bis [...]». Cfr. al riguardo A. LUCARELLI, *La sentenza della corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità patto di stabilità interno alle s.p.a. in house ed alle aziende speciali*, in *federalismi.it*, n. 18/2012; V. LEPORE, *La normativa sui servizi pubblici locali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012*, in *amministrazioneincammino.it*, 2012; G. BASSI, *Il nuovo quadro ordinamentale generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Appalti e Contratti*, 1-2/2013, 8 ss.

¹⁸ Cfr. A. CABIANCA, *Il trasporto pubblico locale ai tempi della crisi: il punto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 ed il decreto c.d. spending review (d.l. n. 95/2012)*, in *federalismi.it*, 20/2012, 9.

di esternalizzare il servizio, ha ammesso la facoltà per l'ente locale di optare per l'*in house providing*¹⁹, o per ulteriori ipotesi di affidamento diretto (c.d. affidamento diretto sotto-soglia)²⁰.

Inoltre, resta in vigore l'articolo 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011²¹, contenente disposizioni sull'individuazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali – di dimensione di norma non inferiore a quella del territorio provinciale – per lo svolgimento dei servizi pubblici locali, oltre ad alcune norme di rilievo per il settore, tra cui l'art. 36 del d.l. n. 1 del 2012, che prevede l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Quest'ultima, ancora in una fase embrionale (tanto che la sua composizione è stata definita solo con d.P.R. 9 agosto 2013²²), è chiamata tra l'altro alla determinazione dei criteri idonei a garantire il perseguimento dell'obiettivo della gestione efficiente dei servizi, nonché dei criteri per la determinazione delle relative tariffe. A tale proposito, va osservato che, con sent. n. 41 del 2013, la Corte costituzionale ha respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Veneto rispetto alle norme contenute nel menzionato art. 36, poiché esse, «pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto»²³.

Una volta tracciato il quadro legislativo di riferimento, va osservato che, dal punto di vista del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, l'art. 117, co. 3, Cost., pone nella legislazione concorrente l'ambito delle «grandi reti di trasporto e di navigazione» e quello dei «porti ed aeroporti civili», non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti e, specificamente, al trasporto pubblico locale²⁴. La materia sembrerebbe pertanto ricadere nell'ambito della competenza residuale regionale di cui al co. 4 dell'art. 117, tanto che il giudice delle leggi ha affermato che «[n]on vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 [...] aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i 'servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi

¹⁹ Ovviamente, occorre che vengano rispettati tutti i presupposti richiesti dalla giurisprudenza comunitaria, nonché quanto previsto dall'art. 4-*bis* del d.l. n. 78 del 2009 (conv. con modificazioni in l. n. 102 del 2009), che impone – contestualmente all'affidamento *in house* – la cessione a terzi, con procedura ad evidenza pubblica, di «almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo». Sul modello *in house*, *ex plurimis*, cfr. G. BASSI, *Il nuovo quadro ordinamentale generale sui servizi pubblici locali di rilevanza economica*, cit., par. 7.

²⁰ A queste ipotesi, ne vanno aggiunte altre due: l'affidamento diretto in caso di emergenza e l'affidamento diretto nel settore del trasporto ferroviario regionale.

²¹ Si tratta di una norma che ha subito numerose modifiche: con d.l. n. 1 del 2012 (conv. con modificazioni dalla l. n. 134 del 2012), con d.l. n. 83 del 2012 (conv. con modificazioni dalla l. n. 134 del 2012) e con d.l. n. 179 del 2012 (conv. con modificazioni dalla l. n. 221 del 2012).

²² I componenti nominati sono: Andrea Camanzi quale Presidente; Barbara Marinali e Mario Valducci quali componenti.

²³ A commento di tale decisione, cfr. recentemente C. SERI, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 835 ss.; A. CARDONE, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi "automatismi" a danno dell'autonomia? (nota a Corte cost., n. 41 del 2013)*, in *Riv. Reg. Merc.*, 2014, in corso di pubblicazione.

²⁴ Sul riparto di competenze in tema di trasporto pubblico locale, cfr. G. D'ALESSIO, *La "governance" del trasporto pubblico locale in relazione alle competenze di Stato, Regioni ed enti locali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 171-172/2011, 189 ss.

modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati' ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale»²⁵.

Tuttavia, come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale con sent. n. 2 del 2014, non va dimenticato che nel settore in esame incidono svariate competenze esclusive statali di carattere trasversale (di cui all'art. 117, co. 2) che riducono drasticamente l'autonomia regionale, quali: la «tutela della concorrenza» (lett. e)²⁶, per quanto attiene alle modalità di gestione e di affidamento del trasporto pubblico locale; l'«ordine pubblico e sicurezza» (lett. h); la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. m); la «tutela dell'ambiente» (lett. s).

Per completezza, va detto che il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali nominato dal Presidente della Repubblica, nell'ottica di una modifica dell'art. 117 Cost., ha proposto di sfolire l'elenco delle competenze concorrenti, «assegnando alla competenza esclusiva dello Stato le grandi reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, la attività di produzione e trasporto di energia di interesse nazionale, l'ordinamento della comunicazione e le reti di telecomunicazione di interesse nazionale, attribuendo conseguentemente alla potestà legislativa regionale le infrastrutture e le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici»²⁷.

2. I tagli al finanziamento del trasporto pubblico locale

Garantire un trasporto pubblico locale efficiente presuppone la disponibilità in capo alle Regioni (che, come si diceva, hanno il compito di programmare e attuare le politiche sui trasporti regionali e locali) e agli enti locali (destinatari delle funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale) di adeguate risorse finanziarie.

Vale allora la pena di esaminare alcuni tra i più recenti interventi normativi che, per la verità, hanno nel tempo notevolmente ridotto gli investimenti destinati al settore in questione.

Ad esempio, giova menzionare l'art. 21 del d.l. n. 98 del 2011, norma che: ha previsto lo stanziamento di una somma non superiore a 314 milioni di euro in favore delle Regioni ordinarie per le esigenze connesse all'acquisto del materiale rotabile²⁸; ha inoltre istituito (sempre con riferimento alle Regioni ordinarie) un Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (anche ferroviario), con una dotazione di 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2011, fondo incrementato a 800 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012²⁹.

In seguito, la legge di stabilità 2013 ha istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (anche ferroviario) nelle Regioni ordinarie (c.d. Fondo Nazionale Trasporti)³⁰.

²⁵ Corte cost., sent. n. 222 del 2005, n. 4 Cons. in dir.

²⁶ Con sent. n. 2 del 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, l. reg. Toscana 24 novembre 2012, n. 64, con cui la Regione aveva reiterato la proroga dei contratti di affidamento in concessione relativi – in particolare – al trasporto pubblico locale su gomma, senza stabilire un termine finale. Nell'occasione, il giudice delle leggi ha confermato che «[l]a disciplina delle modalità dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è [...] da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell'art. 117 Cost., tenuto conto della sua diretta incidenza sul mercato e perché strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio».

²⁷ Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, 12 aprile 2013, 17, consultabile in *federalismi.it*.

²⁸ In attuazione di tale norma, cfr. d.m. 4 dicembre 2012, con il quale il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha ripartito le risorse tra le diverse Regioni a Statuto ordinario.

²⁹ Il Fondo è stato incrementato a seguito della modifica introdotta con l'art. 30, co. 3, d.l. n. 201 del 2011.

³⁰ Si tratta dell'art. 1, co. 301, della l. n. 228 del 2012.

Detto Fondo, alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, copre in realtà una spesa pari soltanto a circa 4,9 miliardi di euro, mentre l'intero settore del trasporto pubblico locale richiederebbe addirittura tra i 6,3 e i 6,6 miliardi di euro³¹.

Ciò comporta per le Regioni la necessità di integrare l'importo mancante (per un ammontare di 1,4-1,7 miliardi di euro), con conseguenti forti differenziazioni territoriali e, nella maggior parte dei casi, con aumenti tariffari significativi, nonché con sensibili riduzioni dei servizi offerti e con ripercussioni negative sulla forza lavoro³².

A fronte dei numerosi tagli al settore dei trasporti pubblici locali, la recente legge di stabilità 2014 ha previsto all'art. 1, co. 50, di stanziare ulteriori 500 milioni di euro per il triennio 2014-2016, di cui: 100 milioni di euro all'anno per il triennio da destinare al trasporto su gomma; 200 milioni di euro per il 2014 da destinare all'acquisto di materiale rotabile ferroviario³³.

Entro tale quadro si colloca altresì il d.p.c.m. 11 marzo 2013, con cui lo Stato ha definito i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni ordinarie le risorse del Fondo Nazionale Trasporti, al fine di incentivare le Regioni e gli enti locali a razionalizzare la programmazione e la gestione dei servizi medesimi mediante: un'offerta più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; l'incremento del rapporto tra ricavo da traffico e costi operativi; la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; la definizione di livelli occupazionali appropriati; la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

3. Autonomie e trasporto pubblico locale: tra *spending review* e crisi del settore

Il trasporto pubblico locale che, dopo la sanità, rappresenta la principale fonte di spesa regionale (oltre a essere la prima voce di spesa per molti enti locali)³⁴ ha assistito negli anni al susseguirsi di numerosi interventi regionali di rango primario e secondario.

Dall'esame della normativa emerge che solo alcune Regioni hanno regolato la materia in modo organico (ad es., recentemente, si pensi alla Lombardia o alla Liguria³⁵), mentre molte altre hanno optato per la disciplina delle singole tipologie di trasporto pubblico³⁶.

Ciò che tuttavia appare comune alle diverse norme regionali è il tentativo, portato avanti dalle Regioni attraverso politiche di *spending review*, di fronteggiare la drastica riduzione di trasferimenti statali nel settore.

Un esempio è costituito dalla l. reg. Toscana n. 65 del 2010 (artt. 82-91), che ha modificato la rete dei trasporti pubblici locali, rimodulando le corse con bassa frequentazione e, senza operare

³¹ Ci si riferisce sempre alle Regioni a Statuto ordinario.

³² Si rinvia al par. 3. Cfr. il Rapporto della Cassa depositi e prestiti, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, novembre 2013, 46.

³³ Si fa riferimento alla l. n. 147 del 2013. Con particolare riguardo al problema degli affidamenti, l'art. 1, co. 375-bis della legge di stabilità 2014 dispone che le società destinatarie di affidamenti nel settore del trasporto pubblico locale non conformi alla disciplina dell'Unione europea in materia e la cui durata ecceda il limite del 3 dicembre 2019 non possono partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata. L'esclusione non si applica tuttavia nei confronti delle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale.

³⁴ Cfr. il Rapporto della Cassa depositi e prestiti, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, cit., 44.

³⁵ Si fa riferimento alla l. reg. Liguria n. 33 del 2013 e alla l. reg. Lombardia n. 6 del 2012.

³⁶ Cfr. G. SAPUTELLI, *Le funzioni amministrative delle province in materia di trasporto pubblico locale*, cit., 8.

tagli lineari, ha tentato di rafforzare i servizi urbani e metropolitani (dove ci sono più residenti e maggiori funzioni), nonché i servizi per pendolari e studenti. La Regione ha inoltre ridotto l'età media dei bus circolanti (da 12 a 8 anni), ha previsto un sistema tariffario unico e integrato per l'intera rete regionale³⁷ e, allo stesso tempo, ha ridotto da 108 a 101,6 milioni di km la rete totale garantita.

Anche la Regione Piemonte si è recentemente dotata di un piano di programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, effettuando la riduzione dei servizi nelle aree a domanda debole. Dette azioni sono state individuate nel "Programma triennale regionale dei servizi di trasporto pubblico locale 2013-2015", approvato con delibera di giunta regionale 18-6536 del 22 ottobre 2013, che indica come indispensabile per il rilancio dei servizi su ferro e su gomma l'attuazione di politiche di integrazione tariffaria che consentano di addivenire a una reale integrazione dei servizi di trasporto pubblico, con l'obiettivo di incrementarne l'efficienza agevolando l'interscambio tra i diversi mezzi. In particolare, il documento di programmazione triennale prevede la definizione, entro il 2014, di un sistema di tariffe integrato per l'intero territorio regionale secondo il criterio zonale e tenendo conto dei bacini omogenei³⁸.

Con l'obiettivo di favorire gli investimenti nel settore, l'Emilia Romagna è intervenuta in materia di trasporto con l. reg. n. 20 del 2011, prevedendo gare di lungo periodo per l'affidamento dei servizi su ferro (15 anni) e su gomma (10 anni). Inoltre, ulteriore fine della normativa è la riduzione dei costi di gestione dei servizi e l'ottimizzazione delle risorse. Infine, va altresì ricordato che, nonostante i tagli provenienti dalle manovre finanziarie, la Regione Emilia Romagna si è impegnata a coprire una parte dei mancati trasferimenti statali, al fine di limitare la contrazione dei servizi minimi³⁹.

In attesa di approvare una legge regionale di riordino del settore (art. 1), con l. reg. n. 6 del 2013 la Regione Marche ha previsto di organizzare i servizi di trasporto pubblico locale «in un unico bacino regionale di programmazione articolato in ambiti territoriali di gestione coincidenti con il territorio di ciascuna Provincia» (art. 2, co. 1). A tale scopo, il Programma triennale regionale per l'anno 2013-2015, approvato il 22 ottobre 2013, si prefigge l'obiettivo di rendere più efficiente la gestione dei servizi di trasporto⁴⁰.

Anche la Regione Lazio ha dovuto fronteggiare i tagli nazionali al settore del trasporto pubblico locale e, con delibera n. 161 del 3 luglio 2013, ha autorizzato una spesa superiore a 70 milioni di euro per finanziare il settore (eccetto quello di Roma Capitale).

L'Abruzzo, invece, con il recente "Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale", ha proceduto a una ristrutturazione dei servizi di trasporto, riducendo le corse nei giorni festivi o nelle fasce orarie meno frequentate, ma pur sempre tenendo conto del pendolarismo lavorativo e scolastico, dei servizi a domanda debole e della tutela delle zone montane ed interne maggiormente disagiate⁴¹.

Ancora, il 16 dicembre 2013 la Regione Puglia ha adottato una delibera di giunta regionale con l'espresso fine di ridurre gli squilibri nei bilanci degli enti locali «ed evitare il proliferare di

³⁷ Vale a dire, un unico biglietto per utilizzare bus, treni regionali, tranvie e traghetti.

³⁸ In attuazione del predetto programma triennale regionale è già intervenuta la delibera di giunta regionale n. 13-6608 del 4 novembre 2013, che ha adeguato le tariffe dei servizi di trasporto locale.

³⁹ A tal fine, la Regione ha stipulato per il triennio 2011-2013 un "Patto per il trasporto pubblico regionale e locale".

⁴⁰ Programma recentemente approvato con delibera consiliare n. 86 del 22 ottobre 2013.

⁴¹ Cfr. delibera di giunta regionale n. 763 del 24 ottobre 2013.

contenziosi, che potrebbero esporre la Regione ad ulteriori aggravii di costi», destinando a questi ultimi la somma di 11 milioni e 800 mila euro per la copertura dei servizi minimi⁴².

Quelle poc'anzi passate in rassegna sono soltanto alcune delle più recenti norme regionali in materia di trasporto pubblico locale, adottate con l'obiettivo di costruire modelli sostenibili e contrastare la crisi del settore. Quest'ultimo, come si diceva all'inizio, è stato pesantemente colpito dalla drastica riduzione dei finanziamenti statali; riduzione non accompagnata tuttavia da un contestuale e organico progetto di riforma finalizzato a migliorare l'efficienza e la produttività del mercato in oggetto.

Accanto alla questione della carenza di risorse e strettamente connessa a quest'ultima, si pongono ulteriori problemi che ostacolano lo sviluppo del trasporto pubblico locale: basti pensare al tema dell'accessibilità (cioè la qualità dei collegamenti tra le aree urbane e le grandi reti di trasporto nazionali) e, diversamente da quanto accade in molti altri Stati europei, all'assenza di infrastrutture adeguate. Alcuni esempi sono costituiti dai grandi nodi urbani e dall'elevata congestione presente sulle strade del lombardo-veneto, in cui si concentrano i maggiori flussi di trasporto merci del Paese⁴³.

Anche le misure volte a ridurre il traffico nei centri urbani sono state sinora piuttosto episodiche. Al riguardo, soprattutto i capoluoghi dell'Emilia Romagna hanno predisposto alcuni interessanti tentativi di *city logistic*, vale a dire politiche urbane messe in atto dalle amministrazioni locali per razionalizzare i processi di distribuzione delle merci in ambito urbano (tenendo altresì conto delle economie urbane e, in particolare, del commercio in centro città), al fine di raggiungere obiettivi di riduzione della congestione da traffico connessa a mezzi di trasporto merci e di riduzione delle emissioni prodotte dai mezzi coinvolti.

Proprio la Regione Emilia Romagna, che rappresenta una delle maggiori aree di snodo della mobilità nazionale, costituisce un modello che presenta diversi elementi di interesse ai fini dell'indagine svolta. Anzitutto, va osservato che la l. reg. Emilia Romagna n. 30 del 1998⁴⁴ individua nel Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT) il principale strumento di pianificazione con cui la Regione stabilisce indirizzi e direttive per le politiche regionali sulla mobilità e fissa i principali interventi e le azioni prioritarie da perseguire nei diversi ambiti di intervento. Alle Province compete invece il recepimento, attraverso i Piani territoriali di coordinamento provinciali (PTCP), del quadro infrastrutturale e degli aspetti strategici del sistema della mobilità indicati dal PRIT. Ai Comuni, infine, spetta il compito di specificare e attuare i contenuti propri degli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati.

La Regione, partendo da una valutazione dei risultati conseguiti con il Piano precedente (il PRIT 1998-2010), ha avviato un percorso per l'elaborazione del nuovo "PRIT 2020"⁴⁵, impegnandosi a sviluppare una mobilità sostenibile. A tal fine, essa mira a valorizzare, regolamentare e potenziare i

⁴² Sempre con riguardo alla Regione Puglia, va detto che con l. reg. n. 24 del 2012 sono stati delineati gli Ambiti territoriali ottimali ed è stata introdotta l'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 7) che, nel caso del trasporto pubblico locale, assume le funzioni fino ad oggi svolte dall'Agenzia regionale per la mobilità e dall'Osservatorio per la mobilità. Le funzioni di organizzazione del servizio in ciascun ambito territoriale sono affidate ad organi di governo che coincidono con le Province, nel caso di ATO provinciali, o con la Regione stessa nel caso di ATO unico.

⁴³ Cfr. A. BOITANI, A. MACCHIATI, *Le infrastrutture di trasporto*, in *Finanziamento delle local utilities e investimenti di lungo termine*, a cura di C. DE VINCENTI, Santarcangelo di Romagna 2012, 163.

⁴⁴ Detta legge è rubricata "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale".

⁴⁵ Si fa qui riferimento alla "Proposta di adozione del PRIT 2020", approvata con delibera di giunta regionale n. 159 del 2012.

servizi di trasporto pubblico locale, le reti della mobilità pedonale e ciclabile e i nodi e servizi per l'intermodalità, con particolare attenzione all'ambito urbano.

Tra le principali azioni che la Regione intende porre in essere, si segnala la promozione di una cultura della buona mobilità, che riduca al minimo l'utilizzo dei mezzi privati negli spostamenti e che favorisca il trasporto pubblico locale, con conseguenti benefici in termini di salubrità dell'ambiente (dovuta a una migliore qualità dell'aria) e di riduzione della congestione.

Una misura che ha già avuto successo negli anni scorsi e ha trovato conferma nel "PRIT 2020" è il sistema integrato regionale (con la possibilità di abbonamenti annuali o mensili) "Mi Muovo", in relazione al quale l'obiettivo è realizzare una vera e propria "Carta della mobilità", consentendo l'integrazione tra i diversi sistemi e l'interscambio tra gestori ferroviari e su gomma, nonché il *bike sharing*, *car sharing*, *car pooling*, taxi, parcheggi scambiatori, ricarica di veicoli elettrici ("Mi nuovo Elettrico")⁴⁶.

A questo proposito, il "PRIT 2020" intende promuovere l'infrastrutturazione elettrica delle città, mediante lo sviluppo di tecnologie innovative per la ricarica delle auto elettriche, ma anche strategie che incoraggino la mobilità ciclo-pedonale, oltre a politiche volte a garantire la mobilità delle fasce più deboli (ad es., le persone con disabilità).

Un apprezzabile tentativo di migliorare la mobilità è stato effettuato con la *congestion charge*⁴⁷ varata dal Comune di Milano in sostituzione dell'Ecopass (avviato nel gennaio 2008). Si tratta del primo Comune italiano a prevedere – come accade a Londra, Hong Kong e Singapore – una tariffa di congestione per la c.d. Area C⁴⁸, che è sorta in seguito al referendum del 12-13 giugno 2011, con il quale quasi l'80% dei votanti aveva chiesto «un piano di interventi per potenziare il trasporto pubblico e la mobilità pulita alternativa all'auto, attraverso l'estensione a tutti gli autoveicoli (esclusi quelli ad emissione zero) e l'allargamento progressivo fino alla cerchia filoviaria del sistema di accesso a pagamento, con l'obiettivo di dimezzare il traffico e le emissioni inquinanti»⁴⁹.

In particolare, il fine di "Area C" è migliorare le condizioni di chi vive, lavora, studia e visita la città (riducendo il traffico nell'area del centro e il numero di incidenti), rendere più efficaci le reti di trasporto pubblico, reperire risorse da destinare alla mobilità sostenibile e salvaguardare il diritto alla mobilità individuale⁵⁰.

Indubbiamente, con "Area C" è aumentato l'utilizzo dei mezzi pubblici, quello dei motocicli e dei ciclomotori (i quali sono esclusi dal pagamento della tariffa perché non creano congestione), tanto che si può certamente sostenere che «Area C ha contribuito a modificare le abitudini dei cittadini, che hanno sostituito l'uso dei mezzi sottoposti a tariffa con l'uso di mezzi che non la pagano»⁵¹.

Ulteriore strumento volto alla regolazione del traffico è dato dall'introduzione di zone a traffico limitato (Ztl), che impediscono l'accesso in determinati quartieri della città (di solito, il centro), eccezion fatta per alcuni mezzi autorizzati (ad es., i mezzi di soccorso o i residenti). A questo proposito, giova segnalare che la più grande Ztl europea è oggi costituita dal centro del Comune di Firenze ove, in effetti, il traffico urbano si è notevolmente ridotto.

⁴⁶ Si rinvia alla menzionata delibera n. 159 del 2012, 126.

⁴⁷ La tariffa di congestione mira a incoraggiare la popolazione a utilizzare mezzi di trasporto diversi dall'auto privata, facendole sostenere direttamente il costo della congestione.

⁴⁸ In pratica, per entrare con la propria automobile in Area C, si paga da lunedì al venerdì (tra le h. 7.30 e le h. 19.30) una tariffa di €. 5 per ogni giorno di accesso. Ai residenti spetta invece un certo numero di accessi liberi.

⁴⁹ Per consultare i risultati del referendum, cfr. <http://referendum.comune.milano.it/referendum-cittadini.html>.

⁵⁰ Basti pensare che Milano si trova al 1° posto nel ranking delle città più congestionate d'Europa. Cfr. il Rapporto della Cassa depositi e prestiti, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, cit., 10.

⁵¹ A. BOITANI, *I trasporti del nostro scontento*, Bologna 2012, 80.

Strettamente connesso al tema della sostenibilità dei trasporti è quello dell'efficienza energetica, rispetto al quale il settore del trasporto pubblico locale deve compiere molti passi in avanti. Il punto è che esso dipende ancora molto dall'utilizzo di prodotti petroliferi e, per quanto stiano progressivamente crescendo i consumi provenienti da fonti energetiche alternative (ad esempio, il biocarburante e il gas naturale), queste ultime rappresentano ancora una quota marginale dei consumi. Ciò premesso, è comunque auspicabile un più marcato intervento delle singole Regioni al fine di favorire una riduzione dei consumi imputabili al trasporto di natura privata e al trasporto merci, in favore di modalità di trasporto più efficienti, quali ad esempio il trasporto ferroviario o l'utilizzo di veicoli elettrici.

4. Alcune conclusioni

È possibile a questo punto tracciare una serie di considerazioni di sintesi.

Certamente, uno dei principali fattori di arretratezza del trasporto pubblico locale è il mancato sviluppo di un sistema pienamente concorrenziale. Non si dimentichi che questo settore rimane ancora oggi per la maggior parte in mano pubblica e che sono numerose le società già fallite⁵² e quelle che, comunque, presentano bilanci dissestati: si pensi, solo per citare qualche esempio messo in risalto dalle cronache più recenti, all'Amt di Genova o all'Atac di Roma⁵³.

Uno dei compiti dell'istituita Autorità dei trasporti sarà proprio quello di potenziare gli strumenti di controllo sulle imprese pubbliche e sulle amministrazioni proprietarie delle medesime, in modo da evitare che l'eccessiva discrezionalità porti a far pagare alla collettività «gli extra-costi dovuti alla cattiva gestione delle aziende oppure a politiche dell'ente proprietario tese a scaricare sulle aziende i propri problemi di bilancio»⁵⁴. Pertanto, se è vero che occorre giungere a una compiuta liberalizzazione, è altrettanto vero che questa non può prescindere da un'ampia ristrutturazione delle aziende operanti nel mercato.

Ulteriore grave problema è dato dagli eccessivi costi delle infrastrutture e dai ritardi nella loro realizzazione⁵⁵. Allo stesso modo, la manutenzione delle reti risulta scarsa e la maggior parte dei mezzi di trasporto (ad es., autobus e treni) ha un'età media elevata, con conseguente pregiudizio per la qualità del servizio. Ancora, l'offerta di linee metropolitane e di ferrovie suburbane è inadeguata: basti pensare che «Londra, da sola, ha un numero di linee della metropolitana maggiore del totale italiano e una lunghezza della rete più che doppia rispetto a quella italiana»⁵⁶. A ciò si aggiunga che manca uno sviluppo dell'intermodalità, elemento questo che incide in negativo sulla pianificazione degli spostamenti da parte degli utenti.

Un'altra nota critica riguarda le modalità attraverso le quali vengono ripartite le risorse. È noto che i fondi statali sono trasferiti alle Regioni sulla base del criterio della spesa storica che, per quanto di semplice applicazione per lo Stato, non tiene conto – contrariamente al criterio dei fabbisogni *standard*⁵⁷ – delle necessità finanziarie di ogni singola Regione, le quali sono

⁵² Ad esempio, in Campania: l'Ente autonomo Volturno, il Cstp salernitano, L'Acsm a Caserta.

⁵³ Si rinvia ad A. BOITANI, P. SPIRITO, *Un piano credibile per i trasporti di Roma*, in *lavoce.info*, 19 aprile 2013; ID., *Emergenze romane: il trasporto pubblico locale*, *ivi*, 12 aprile 2013. È interessante l'articolo di V. SANTARPIA, *Esuberi e disservizi, il trasporto locale al tracollo*, in *Corriere della sera*, 23 novembre 2013.

⁵⁴ Cfr. R. INCERTI, *Controllo speciale sul trasporto pubblico*, in *lavoce.info*, 7 dicembre 2012.

⁵⁵ Cfr. A. BOITANI, *I trasporti del nostro scontento*, cit., 37.

⁵⁶ Cfr. il Rapporto della Cassa depositi e prestiti, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, cit., 21.

⁵⁷ Cfr. l. n. 42 del 2009 e d.lgs. n. 216 del 2010.

espressione delle caratteristiche territoriali e degli aspetti socio-demografici della popolazione residente. Insomma, rispetto al criterio della spesa storica, quello dei fabbisogni *standard* mira a coniugare l'equità e l'efficienza, misurando le differenze tra le diverse necessità finanziarie regionali⁵⁸.

In mancanza di una svolta, il livello del trasporto pubblico italiano, il cui sviluppo dipende dalla presenza di risorse adeguate per garantirlo, continuerà a rimanere ben distante da quello degli altri Paesi europei: sia per l'eccessiva frammentazione dell'offerta dei servizi, che per lo squilibrio tra domanda e offerta; ma anche per la presenza di costi operativi maggiori⁵⁹.

Tutti questi fattori, ai quali occorre aggiungere il perdurare della crisi economica⁶⁰, hanno portato tra il 2007 e il 2012 a una contrazione sempre più marcata della domanda complessiva di mobilità⁶¹, che non è stata tuttavia accompagnata da un aumento della domanda di trasporto pubblico (soprattutto per via degli elevati costi dei carburanti e per la diminuzione del reddito disponibile).

Oggi il trasporto pubblico locale sta conoscendo uno dei momenti più alti della sua crisi e gli interventi legislativi susseguitisi negli ultimi anni, volti a ispirare una programmazione regionale improntata al criterio dell'economicità e dell'efficienza⁶², non hanno ancora prodotto – nonostante consistenti aumenti tariffari – i tanto attesi incrementi qualitativi dei servizi nelle aree in cui la domanda di trasporto è più elevata. Pertanto, soprattutto in un periodo di risorse scarse come quello attuale, pare oramai non più procrastinabile una riforma organica che restituisca produttività al settore. Si tratta di una strada obbligata, che lo Stato e le autonomie non possono omettere di percorrere, perché anche da essa dipende la ripresa economica, l'incremento della competitività del Paese e, più in generale, il miglioramento della qualità della vita dei suoi cittadini.

⁵⁸ L'art. 17, l. reg. Lombardia n. 6 del 2012, intende ripartire le risorse, nei casi di scarsità, in base ai nuovi criteri dei costi *standard*, fabbisogni di mobilità e criteri di premialità, superando così il retaggio del criterio della spesa storica.

⁵⁹ È quanto emerge dal menzionato studio della Bain & Company, *Verso un nuovo modello industriale di sviluppo del trasporto pubblico locale*, 2013.

⁶⁰ A ciò si aggiungano i vincoli di bilancio posti dall'ordinamento comunitario. *Ex plurimis*, cfr. L. AMMANNATI, *Il rapporto tra concorrenza e welfare di fronte alla crisi*, in *Mercati e banche nella crisi: regole di concorrenza e aiuti di Stato*, a cura di G. COLOMBINI-M. PASSALACQUA, Napoli 2012, spec. 179-184.

⁶¹ Cfr. il Rapporto della Cassa depositi e prestiti, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, cit., 11.

⁶² Basti pensare ai numerosi interventi regionali di razionalizzazione dei servizi in eccesso. Cfr. par. 3.

Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali in tempi di crisi
di Alessandro Candido

Abstract. La disciplina dei trasporti pubblici ha subito negli ultimi venticinque anni radicali modifiche volte ad aprire il mercato alla concorrenza. Tuttavia, la mancanza di interventi strutturali adeguati e l'assenza di risorse ha portato l'Italia a una situazione di evidente arretratezza rispetto ai principali Paesi europei.

Muovendo da siffatto quadro, il contributo mira a indagare le principali modalità attraverso le quali, nonostante i numerosi tagli al settore, le autonomie abbiano tentato (e stiano tuttora tentando) di garantire il diritto ai trasporti pubblici locali, in relazione al quale – tra le altre cose – si sono registrati aumenti tariffari quasi mai accompagnati da un miglioramento della qualità dei servizi.

In mancanza di una non più procrastinabile riforma organica che restituisca produttività a questo mercato e che potenzi gli strumenti di controllo sulle aziende in esso operanti, il livello del trasporto pubblico italiano continuerà a rimanere ben distante da quello del resto dell'Europa: sia per l'eccessiva frammentazione dell'offerta dei servizi, che per lo squilibrio tra domanda e offerta; ma anche per la presenza di costi operativi nel nostro Paese maggiori.

Parole chiave: Trasporti pubblici locali; concorrenza; autonomie; crisi.

Autonomies and the right to public transport during the crisis
by Alessandro Candido

Abstract. In the last 25 years, the law of public transport has been subject to important changes, necessary to open this market to competition. However, the lack of resources and structural measures has left Italy well behind other comparable European countries.

This study investigates how local governments – despite the lack of economic resources – have tried, and still try, to ensure the right to local public transport, about which the increase in prices has not always been matched by improvements in services.

In the absence of an urgent and complete reform, which should restore productivity and strengthen controls on the companies active in this market, public transport standards in Italy will remain greatly inferior to those in other European countries: services supply is too fragmented; relevant imbalances exists between supply and demand; operating costs are higher.

Key-words: local public transport; competition; local government; crisis.