

REPORT 2008

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

di ALESSANDRO CABIANCA

L'assetto ordinamentale del trasporto pubblico locale (d'ora innanzi TPL) è stato interessato in questi anni da importanti novità che hanno avuto come fonte tanto la legislazione comunitaria, che quella nazionale, nella sua articolazione su due livelli, uno statale e uno regionale in ragione delle diverse competenze legislative di cui Stato e Regioni sono attributarie ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007, che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, costituisce l'intervento normativo più significativo del legislatore comunitario in materia, con ricadute rilevanti sulla disciplina nazionale di settore rappresentata ancor oggi dal d.lgs. 422/1997 e dalla relativa normativa regionale d'attuazione. Tale regolamento entrerà in vigore il 3 dicembre 2009 e va a regolare l'esercizio dei servizi nazionali e internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia, e altri modi di trasporto su rotaia, e su strada, con esclusione dei servizi prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico e turistico, dei servizi di trasporto passeggeri per vie navigabili e del trasporto merci. Le disposizioni del regolamento 1370/2007 si applicano, inoltre, soltanto nel caso in cui i contratti di servizio pubblico del TPL assumano la forma della concessione di servizi, poiché se detti contratti hanno le caratteristiche giuridiche dell'appalto ad essi si applicano le disposizioni di cui alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Il regolamento disciplina, per la prima volta a livello comunitario, le modalità d'affidamento dei servizi di TPL e la durata degli affidamenti, e stabilisce un periodo transitorio durante il quale gli Stati membri si devono conformare gradualmente alla nuova regolamentazione. Quanto al primo di questi aspetti, l'atto normativo comunitario riconosce l'opzione tra autoproduzione ed esternalizzazione del servizio. L'art. 5 par. 2, stabilisce, infatti, che le autorità competenti a livello locale, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale - o nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse - esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture. Si tratta della fattispecie dell'*in house providing*, per la quale, ed anche questo è un elemento d'innovazione, il regolamento 1370/2007 positivizza gli indici che devono essere presi in considerazione al fine di determinare se sussista il requisito del "controllo analogo". Nei casi di esternalizzazione, oltre all'ipotesi della gara, il par. 4 dell'articolo 5 prevede la possibilità di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato sia inferiore a 1.000.000 di euro oppure che riguardano la fornitura di servizi il cui ammontare sia inferiore a 300.000 chilometri annui. Tali soglie di valore e dimensionali sono raddoppiate qualora il contratto sia aggiudicato direttamente ad una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli, mentre nel successivo par. 6 tale facoltà di aggiudicazione diretta non incontra particolari

limitazioni per il caso di trasporto per ferrovia. La durata massima degli affidamenti è stabilita in ragione della modalità di trasporto: l'art. 4 prescrive, infatti, che i contratti di servizio hanno una durata non superiore a dieci anni per i servizi di trasporto con autobus e a quindici anni per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia, mentre altre fattispecie speciali consentono durate anche superiori. Infine, l'art. 8, par. 2 pone come termine finale del periodo di transizione la data del 3 dicembre 2019. Sino a tale data gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto. Il legislatore nazionale ha chiarito la portata applicativa di tali disposizioni con l'art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99, il quale ha stabilito che le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, par. 2, 4, 5 e 6, e di cui all'articolo 8, par. 2, del regolamento 1370/2007. Inoltre, lo stesso articolo dispone che agli affidatari diretti dei servizi di TPL non si applichi il divieto stabilito dall'art. 18, comma 2, lettera a), del d.lgs. 422/1997 di partecipazione alle gare indette in altri bacini di traffico. Dopo qualche giorno, il legislatore è intervenuto nuovamente sul tema con l'art. 4bis della legge 3 agosto 2009, n. 102, che ha precisato che le autorità competenti, qualora si avvalgano delle previsioni di cui all'articolo 5, par. 2, del regolamento 1370/2007, devono aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il dieci per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo, mentre per le società affidatarie dirette il legislatore è tornato sui propri passi, reintroducendo per esse il divieto di partecipare a procedure organizzate in ambiti territoriali diversi da quelli in cui operano. Riportando l'attenzione all'ordinamento comunitario, con specifico riferimento al trasporto ferroviario, sono stati adottati il regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e la direttiva 2008/57/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, avente ad oggetto l'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario. Il regolamento (CE) 1371/2007 ha stabilito regole che disciplinano: a) le informazioni che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie, la conclusione di contratti di trasporto, l'emissione di biglietti e l'attuazione di un sistema telematico d'informazioni e prenotazioni per il trasporto ferroviario; b) la responsabilità delle imprese ferroviarie e i loro obblighi di assicurazione nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli; c) gli obblighi delle imprese ferroviarie nei confronti dei passeggeri in caso di ritardo; d) la protezione delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel viaggio in treno e l'assistenza alle medesime; e) la definizione e il monitoraggio di norme di qualità del servizio, la gestione dei rischi in materia di sicurezza personale dei passeggeri e il trattamento dei reclami. L'art. 2, par. 5, consente tuttavia agli Stati membri di esonerare dall'applicazione delle disposizioni del regolamento i servizi ferroviari urbani, extraurbani e regionali. La direttiva 2008/57/CE ha stabilito, invece, le condizioni da soddisfare per realizzare nel territorio comunitario l'interoperabilità del sistema ferroviario, in modo compatibile con le disposizioni della direttiva 2004/49/CE. Dette condizioni riguardano la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la

ristrutturazione, il rinnovo, l'esercizio e la manutenzione degli elementi di detto sistema, nonché le qualifiche professionali e le condizioni di salute e di sicurezza del personale che contribuisce all'esercizio e alla manutenzione del sistema. Inoltre, la Commissione delle Comunità Europee ha adottato la comunicazione COM(2009) 279/3 del 17 giugno 2009 recante *“Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso”*, che costituisce un documento d'indirizzo e di consultazione in vista dell'adozione nel 2010 di un Libro bianco che definirà le politiche dei trasporti adottate per il decennio 2010-2020. La comunicazione illustra i recenti sviluppi della politica europea dei trasporti e le problematiche rimaste irrisolte, identifica le tendenze dei fattori di evoluzione del settore e i problemi che potrebbero rappresentare per la società, propone determinati obiettivi programmatici intermedi che potrebbero essere perseguiti per far fronte ai problemi emergenti nel settore dei trasporti, descrive alcuni strumenti disponibili e le possibili linee d'intervento per conseguire gli obiettivi fissati. Passando alla legislazione nazionale, ed in particolare al livello statale, le maggiori novità hanno riguardato i rapporti tra la disciplina di settore e quella generale sui servizi pubblici locali, il sistema di finanziamento del TPL, mentre ulteriori modifiche hanno interessato il trasporto ferroviario. La riforma dei servizi pubblici locali introdotta dall'art. 23bis del decreto legge n. 112, del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133, del 6 agosto 2008, ha comportato anche per il TPL una rilevante modifica del proprio assetto organizzativo. Se, infatti, il comma 48 dell'art. 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, aveva inserito un comma 1bis all'art. 113 del d.lgs. 267/2000, escludendo esplicitamente il settore del TPL dall'applicazione della disciplina generale dei servizi pubblici locali, la nuova regolamentazione riguarda tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica. Ciò significa che non vi sono settori esclusi dal suo ambito di applicazione. Il comma 1 dell'art. 23bis prescrive una doppia prevalenza delle nuove disposizioni tanto con riguardo alle discipline di settore con esso incompatibili, quanto, sempre nello stesso limite, con l'art. 113 del t.u.e.l. Con riferimento al tema centrale delle modalità di affidamento dei servizi, l'art. 23bis stabilisce il principio generale di un rapporto di regola/eccezione tra il loro conferimento tramite gara e modalità d'affidamento diverse da quest'ultima. La disposizione del comma 2 parla, infatti, di conferimento in via *“ordinaria”* tramite gara, mentre le *“eccezioni”* sono fattispecie speciali rispetto alla prima enucleate dal successivo comma 3. Più specificamente, quest'ultima disposizione prevede la derogabilità alla norma di cui al comma 2 soltanto *“in presenza di situazioni che a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un utile ed efficace ricorso al mercato”*. In tal caso *“l'affidamento può avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria”*. Il comma 3 dell'art. 23bis obbliga, inoltre, l'ente affidante a dare adeguata pubblicità alla scelta e a motivarla in base a un'analisi del mercato, nonché a trasmettere contestualmente una relazione, sugli esiti della predetta verifica, all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore. Tale modalità d'affidamento dei servizi costituisce una novità per il TPL, in quanto l'art. 18 del d.lgs. 422/1997 prevede come unico modello applicabile quello della concorrenza per il mercato realizzata attraverso lo strumento della gara. L'articolo 1, commi 295 e ss., della legge 23 dicembre

2007, n. 244 (finanziaria 2008) ha riformato il sistema di finanziamento del TPL, attribuendo alle regioni mezzi propri per lo svolgimento delle funzioni loro trasferite con il d.lgs. 422/1997. Tali disposizioni attribuiscono alle regioni una quota del gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione. In particolare, per gli anni dal 2008 al 2010 la compartecipazione al gettito dell'accisa è attribuita in misura tale da sostituire le risorse precedentemente trasferite. A decorrere dall'anno 2011, si applicano le quote di compartecipazione che verranno stabilite, per ciascuna regione, da un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato - Regioni. Ai sensi del comma 298, alle regioni è, inoltre, attribuita un'ulteriore quota dell'accisa sul gasolio al fine di adeguare le risorse destinate ai servizi di TPL. In conseguenza della riforma, è espressamente prescritto che non può essere previsto, a carico del bilancio dello Stato, alcun trasferimento aggiuntivo per il finanziamento delle spese correnti del settore del TPL, comprendendo in tale categoria anche gli oneri per i rinnovi del CCNL degli addetti al comparto. Anche la Legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*", affronta il tema del TPL in due differenti capi del provvedimento. Nel capo II, all'art. 8, comma 1, lettera c), si stabilisce il principio e criterio direttivo per il legislatore delegato che, nella determinazione dell'ammontare dei finanziamenti destinati al TPL, si tenga conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard, mentre all'art. 9, comma 1, lettera f), si prevede che le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente siano assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, in modo da tenere in considerazione il fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura. Nel capo VIII, l'articolo 22, comma 1, riguardante la "*Perequazione infrastrutturale*", affida allo Stato il compito di attuare una ricognizione degli interventi da attuare, prevedendo la finalizzazione di una parte delle risorse relative agli interventi speciali ex articolo 119, comma 5, della Costituzione al "*recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole*". Numerosi interventi del legislatore statale hanno riguardato, inoltre, il settore del trasporto ferroviario. L'articolo 25, comma 2, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha autorizzato la spesa di 480 milioni di euro (da ripartire successivamente tra le Regioni) per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 al fine della stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia. Il comma 3bis, dell'art. 7, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ed integrativo dell'art. 18 del d.lgs. 422/1997, ha stabilito che i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario, comunque affidati, hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei. Anche la sopra citata legge 23 luglio 2009, n. 99, ha previsto una serie di disposizioni aventi ad oggetto il settore ferroviario. In particolare, l'art. 58 ha definito i requisiti per lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale; l'art. 59 ha posto dei limiti al diritto per le imprese ferroviarie che forniscono servizi di trasporto nazionale ed internazionale di passeggeri di far salire e scendere passeggeri tra stazioni nazionali situate lungo il percorso nei casi in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio

economico di un contratto di servizio pubblico; l'art. 60 ha apportato alcune modifiche al d.lgs. 422/1997 in materia di trasporto ferroviario regionale ed, infine, l'art. 62 ha novellato il d.lgs. 8 luglio 2003, n. 188, d'attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria. In questo quadro normativo comunitario e nazionale in piena evoluzione, le intervenute modifiche alla legislazione regionale di settore non hanno avuto una direzione univoca, tanto che hanno riguardato diversi ambiti funzionali quali il sistema di pianificazione e l'allocazione delle funzioni amministrative, le procedure di gara, il periodo transitorio, il sistema sanzionatorio, mentre interventi organici hanno avuto ad oggetto soltanto la particolare modalità di trasporto pubblico per mezzo degli impianti a fune (l.r. Veneto 21 novembre 2008, n. 21 e l.r. Valle d'Aosta 18 aprile 2008, n. 20). Con riferimento al primo di questi settori, la regione Emilia Romagna, con la l.r. 30 giugno 2008, n. 10, nell'ambito di un più generale piano di riordino territoriale, nel suo capo II riguardante la riforma del TPL, ha posto in essere un processo di razionalizzazione del sistema delle agenzie, delineando, da un lato, il ruolo e la ripartizione delle competenze rispetto ai gestori del TPL, e dall'altro, le modalità, gli strumenti e la tempistica per l'adeguamento alle nuove disposizioni. La l.r. Piemonte 17 gennaio 2008, n. 2 ha, poi, provveduto ad allocare le funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico esercitate nell'ambito della navigazione interna. Il livello pianificatorio è stato interessato da significative novità normative nelle regioni Puglia e Friuli Venezia Giulia. Nella prima, la l.r. 23 giugno 2008, n. 16, ha provveduto a legificare i principi, gli indirizzi e le linee d'intervento in materia di piano regionale dei trasporti. Nella seconda, l'art. 54 della l.r. 5 dicembre 2008, n. 16, ha posto in essere una complessiva riforma degli strumenti pianificatori in materia di trasporti, articolandoli in tre sotto sistemi regionali, ossia quello delle infrastrutture di trasporto, quello della mobilità delle persone e quello relativo alla mobilità delle merci e della logistica. Anche la regione Emilia Romagna, con la citata l.r. 10/2008, ha modificato la propria normativa in materia di strumenti di pianificazione, semplificando la procedura di approvazione del Piano regionale integrato dei trasporti. Interventi di minore impatto sistematico hanno riguardato disposizioni relative alle procedure di gara per l'affidamento dei servizi, i quali sono stati teleologicamente orientati a rendere più funzionali dette procedure. Possono essere ricondotte a questa materia l'art. 1, della l.r. Basilicata 16 maggio 2008, n. 2; gli artt. 25-31 della l.r. Veneto 26 maggio 2008, n. 4; l'art. 1 della l.r. Molise 6 aprile 2009, n. 12; l'art. 1 della l.r. Liguria 11 maggio 2009, n. 2. Alcune regioni hanno, inoltre, cercato di estendere la durata del periodo transitorio degli affidamenti del TPL facendo diretta applicazione dell'art. 8, par. 2, del regolamento (CE) 1370/2007 e del comma 9 dell'art. 23bis del d.l. 112/2008. Con riferimento a quest'ultima disposizione, sia l'art. 1, comma 57, della l.r. Abruzzo n. 16, del 26 novembre 2008, che l'art. 38 della l.r. Lazio n. 31, del 24 dicembre 2008, hanno prorogato gli affidamenti in essere dei servizi di TPL sino al 31/12/2010, ma se la prima norma non è stata oggetto d'impugnativa da parte del Governo, la seconda è stata impugnata avanti alla Corte Costituzionale con Delibera del Consiglio dei Ministri del 13 febbraio 2009 per violazione dell'articolo 23bis del d.l. 112/2008, dell'art. 18 del d.lgs. n. 422/1997 e dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, in materia di tutela della concorrenza. La regione Sicilia, con la delibera

legislativa approvata dall'Assemblea regionale il 26 gennaio 2008 (disegni di legge nn. 665, 721, 724), ha, invece, cercato di percorrere la strada di operare un rinvio all'art. 8, par. 2, del regolamento (CE) 1370/2007, per prorogare gli affidamenti sino al 2019. Rispetto a tale norma il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto, in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale. La Corte Costituzionale, con ordinanza n. 304/2008, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in quanto in sede di pubblicazione della legge della Regione siciliana 6 febbraio 2008, n. 1, è stata espunta dall'articolato la disposizione oggetto di censura. Quanto al sistema sanzionatorio, si deve rilevare che esso è stato completamente riformato nelle regioni Abruzzo e Marche con le leggi, rispettivamente, 15 ottobre 2008, n. 13 e 25 giugno 2009, n. 12. Se quelle descritte costituiscono le principali novità normative degli ordinamenti regionali, risulta d'interesse anche il "*Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti?*", approvato con la l.r. Lombardia 14 luglio 2009, n. 11 che, pur non innovando la legislazione di settore essendo ricognitivo di testi normativi vigenti, tuttavia consente un riordino di un consistente numero di fonti e costituisce un punto di partenza per una visione integrata dei servizi di trasporto. Passando alla prassi amministrativa e rimanendo in Lombardia, il "*Patto per il trasporto pubblico locale in Lombardia?*", fra Regione - Province - Comuni Capoluogo - ANCI - Associazioni e imprese di TPL - Imprese ferroviarie - Gestori dell'infrastruttura ferroviaria - Sindacati Confederali e del settore dei trasporti - Associazioni di utenti, consumatori e pendolari, approvato con Deliberazione della Giunta regionale n. 8/8475 del 28 novembre 2008, ha rappresentato un innovativo strumento di politica dei trasporti, condiviso da tutti gli attori coinvolti, che va a definire precisi obiettivi riguardanti l'incremento del numero dei passeggeri trasportati, il miglioramento della puntualità dei servizi e della velocità commerciale dei mezzi, la riduzione dell'età media del materiale rotabile, la realizzazione dell'integrazione tariffaria, con un orizzonte temporale per il raggiungimento di detti obiettivi individuato nell'anno 2015. A tal fine nel "Patto" sono individuate le risorse finanziarie da destinare al settore, sono enucleate le linee guida della riforma della legislazione vigente che saranno oggetto in una proposta di legge regionale di riassetto normativo, e sono stabiliti, quali ulteriori obiettivi programmatici, quelli della definizione di bacini territoriali ottimali e la costituzione di agenzie provinciali o sovraprovinciali a cui demandare compiti di programmazione integrata e intermodale di tutti i servizi di trasporto automobilistici e metropolitani. Anche la Deliberazione della Giunta Regionale Emilia Romagna 6 ottobre 2008, n. 1580, "*Linee guida dell'azione regionale per la mobilità sostenibile?*", costituisce un documento d'ampio respiro che indica tra i punti strategici da seguire quelli della concertazione istituzionale, della pianificazione integrata e dell'innovazione dei sistemi di *governance*. Di rilievo appaiono, inoltre, le deliberazioni delle giunte regionali Toscana ed Emilia Romagna nn. 639/2008 e 803/2008, che hanno approvato dei documenti d'indirizzo per lo sviluppo di sistemi d'infomobilità, che prevedono, tra l'altro, la gestione centralizzata delle informazioni relative alla mobilità pubblico-privata, il monitoraggio delle flotte del trasporto pubblico, la diffusione in tempo reale delle informazioni relative al servizio di TPL e alle condizioni del traffico veicolare. Un forte orientamento pro concorrenziale è stato espresso dalla Regione Piemonte con Deliberazione della Giunta

regionale n. 57 – 10312 del 16 dicembre 2008, la quale ha subordinato, a decorrere dall'anno 2009, l'erogazione delle risorse aggiuntive agli enti soggetti di delega alla pubblicazione, da parte di quest'ultimi, di un bando di gara per l'affidamento dei servizi di TPL di loro competenza. Infine, con riferimento alla *governance* del TPL, si rileva che la Deliberazione della Giunta della Provincia Autonoma di Bolzano n. 4686, del 9 dicembre 2008, ha costituito in quest'ambito territoriale l'Agenzia provinciale per la mobilità. Sul piano giurisprudenziale, sia il giudice comunitario che quello nazionale si sono pronunciati sulla questione delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191. In particolare, con la sentenza 7 maggio 2009, resa nel procedimento C-504/07, la Corte di Giustizia CE ha ribadito il proprio orientamento secondo cui il regolamento n. 1191/69, deve essere interpretato nel senso che esso autorizza gli Stati membri ad imporre obblighi di servizio ad un'impresa incaricata di assicurare il trasporto pubblico di passeggeri, prevedendo per gli oneri che derivano da tale imposizione la concessione di una compensazione determinata conformemente alle disposizioni del regolamento stesso. Sul rapporto tra il regolamento (CEE) 1191/1969 e la legislazione nazionale, numerosi sono stati gli arresti giurisprudenziali del giudice amministrativo, ed in particolare le sentenze: T.A.R. Campania n. 963/2008; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, n. 2245/2008; T.A.R. Lombardia, Sez. Milano, n. 793/2008; T.A.R. Molise, n. 732/2008; TAR Piemonte, n. 2675/2008; T.A.R. Campania, n. 1183/2009; T.A.R. Basilicata, n. 192/2009; Consiglio di Stato, n. 4682/2009. Altra pronuncia di rilievo per il settore è quella del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 2203 del 9 aprile 2009, che ha dichiarato la legittimità del provvedimento dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato n. 17550 del 30 ottobre 2007, con il quale detta Autorità di regolazione ha sanzionato numerose società del TPL per aver posto in essere intese restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE, aventi ad oggetto il mantenimento dell'affidamento dei servizi di TPL in capo al precedente gestore o, in ogni caso, preordinate alla riduzione del confronto competitivo tra operatori potenzialmente concorrenti. La sentenza del TAR Puglia, Sez. Lecce, n. 493/2009 ha, invece, riconosciuto sussistere la lesione degli interessi collettivi dell'utenza e l'obbligo del gestore di un servizio di TPL di improntare il servizio a standard di qualità ed efficienza, condannandolo ad adeguare il servizio a sensi dell'art. 2, lett. g), del d.lgs. n. 206/2005. Operando, infine, un breve *excursus* dell'attività dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, si segnalano i pareri AS518 del 19 marzo 2009 e AS531 del 23 aprile 2009, resi ai sensi del comma 3, dell'art. 23bis, del citato d.l. 112/2008, relativi ad affidamenti *in house* rispettivamente della Provincia Autonoma di Trento e del Comune di Sant'Oreste. Quanto all'individuazione delle dimensioni dei bacini di gara l'Autorità, nel parere A449 del 21 febbraio 2008, recante “*Affidamento ad un gestore unico del servizio di TPL nella regione Friuli Venezia Giulia*” e nella segnalazione AS462 del 10 luglio 2008, sul “*Bando di gara per l'affidamento dei servizi nell'ambito della Provincia e del Comune di Caserta*”, ha stigmatizzato l'utilizzo da parte degli enti locali di detto strumento per restringere in modo artificioso i soggetti che possono partecipare alle procedure per la gestione dei servizi. Ulteriore tema trattato dall'Autorità, nel parere AS547 del 13 luglio 2009, sulla gestione dei servizi di TPL nella provincia di Novara, è quello

dell'individuazione degli obblighi di servizio pubblico, che, a giudizio dell'A.G.C.M., dovrebbero essere rigorosamente circoscritti a quella parte del servizio il cui soddisfacimento non potrebbe altrimenti essere garantito dal confronto competitivo. Significativi sono, inoltre, gli interventi dell'Autorità in materia di trasporto ferroviario. Con Delibera del 2 ottobre 2008 l'A.G.C.M. ha avviato l'istruttoria nei confronti delle Ferrovie dello Stato S.p.a. e di R.F.I. S.p.a. per la violazione dell'art. 82 del Trattato CE, mentre con il successivo provvedimento del 27 ottobre ha sanzionato Trenitalia S.p.a. per pratiche commerciali scorrette. Inoltre, con la delibera del 13 novembre 2008, l'Autorità ha deciso di accettare, rendendoli vincolanti, gli impegni presentati da F.S. e R.F.I., per chiudere, senza accertamento dell'infrazione, l'istruttoria avviata il 18 settembre 2007. Il provvedimento di avvio ipotizzava che F.S. e R.F.I. avessero posto in essere una strategia volta ad aumentare i costi di accesso al mercato della fornitura di servizi di trazione ferroviaria per il trasporto di merci ai danni delle imprese ferroviarie concorrenti di Trenitalia. Infine, l'Autorità indipendente, con l'atto AS528 del 1 giugno 2009, ha operato una segnalazione al Parlamento, al Governo e alle Regioni sulla definizione del servizio universale nel trasporto ferroviario e sull'affidamento delle conseguenti compensazioni per gli oneri di servizio imposti. Una prima riflessione che prende le mosse dall'evoluzione del quadro normativo che si è delineato, non può che avere ad oggetto l'assetto organizzativo del TPL e deve considerare tanto gli aspetti strettamente formali, concernenti i rapporti tra le diverse fonti normative, che quelli più propriamente sostanziali, relativi all'impatto della nuova regolamentazione sul settore. Innanzitutto, si può constatare come il baricentro normativo del TPL abbia subito una traslazione dal d.lgs. 422/1997, e dalla legislazione regionale d'attuazione, verso una pluralità di fonti che obbligano l'interprete non solo ad operare uno sforzo di coordinamento della disciplina vigente, ma a spingersi più in là a cercare le implicazioni della futura entrata in vigore di altre fonti normative (certa per il regolamento 1370/2007, non altrettanto per quello *ex art. 23bis* del d.l. 112/2008), considerato che il legislatore ha trascurato di dettare specifiche norme per chiarire i rapporti tra le diverse disposizioni. Non solo il d.lgs. 422/1997 perde quella centralità che, nella dialettica tra inclusione ed esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 113 del t.u.e.l., la legge 308/2004 gli aveva restituito, ma diventa anche la fonte normativa recessiva al cospetto della prevalenza tanto del regolamento (CE) 1370/2007, sancita dall'art. 249 del Trattato CE, che della disciplina generale sui servizi pubblici locali, che trova ragione nella chiara clausola contenuta nell'art. 23bis del d.l. 112/2008. Peraltro, per giungere alla ricomposizione del quadro giuridico di riferimento del TPL non è sufficiente operare un giudizio di compatibilità/vigenza - incompatibilità/abrogazione delle disposizioni settoriali con quelle, rispettivamente, dell'art. 23bis e del regolamento (CE) 1370/2007, ma è necessario ripetere tale operazione anche tra queste due ultime fonti. Si pensi, per esempio, all'istituto dell'*in house providing* come è diversamente configurato dal regolamento comunitario e dalla riforma dei servizi pubblici locali: nel primo, tale istituto costituisce la legittima espressione del potere attribuito alla pubblica autorità di scegliere tra autoproduzione ed esternalizzazione del servizio, senza che si possa riscontrare una chiara gerarchia tra queste opzioni; nell'art. 23bis l'*in house* trova, invece, collocazione tra le

modalità d'affidamento in deroga alle procedura di gara, ed ha dei presupposti sostanziali e procedurali ulteriori e più gravosi di quelli elaborati dal diritto comunitario. L'operazione ermeneutica riguarda aspetti fondamentali dell'assetto normativo del TPL quali i soggetti a cui possono essere affidati i servizi, le modalità di affidamento degli stessi e, nel caso della gara, le norme procedurali per il loro affidamento, la durata del periodo transitorio, il divieto di svolgere attività *extra moenia* per gli affidatari diretti, il regime giuridico delle reti, la definizione dei bacini di gara, la distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione, gli spazi per una liberalizzazione dei servizi "nel mercato". L'esito di tale ricostruzione non è scontato e può implicare, ancora una volta, una certa instabilità del quadro regolatorio del TPL, con prevedibili riflessi sulla stessa certezza dei rapporti giuridici. Sul piano sostanziale risulta, invece, evidente che le novità considerate rappresentano il superamento di uno dei pilastri sui quali era stata costruita la riforma del 1997. Come è noto, le innovazioni introdotte dal d.lgs. 422/1997 e dalla legislazione regionale d'attuazione sono state numerose ed hanno avuto il merito di dare al TPL un complessivo riferimento ordinamentale, che ha ridisegnato tanto l'allocazione delle funzioni amministrative, sperimentando il cd. federalismo a Costituzione invariata, quanto l'assetto organizzativo dei servizi, adottando gli strumenti della gara e del contratto di servizio, rispettivamente, per la scelta del gestore e per la successiva regolazione dei rapporti tra l'ente affidante e il gestore stesso. Elemento non trascurabile della riforma è, inoltre, una visione integrata dei servizi, in cui, uscendo da una logica fondata sulle diverse modalità di trasporto, sono conferite alle regioni le competenze amministrative relative all'intero settore dei trasporti locali, ivi compresi i servizi ferroviari d'interesse regionale e locale. Concorrenza "per il mercato", questo è dunque il netto indirizzo di politica del diritto adottato dal legislatore del 1997, ossia un sistema di concorrenza "disciplinata" nella quale la pubblica autorità attribuisce un diritto esclusivo per un periodo determinato all'esito di una gara aperta e trasparente che definisce il livello quantitativo e qualitativo del servizio, le condizioni economiche per prestarlo, comprensive delle tariffe da applicare all'utenza. Orbene, tale approccio appare oggi, se non completamente abbandonato, perlomeno fortemente ridimensionato, come risulta dalla semplice enunciazione dei contenuti delle disposizioni che riguardano le modalità di affidamento dei servizi, con l'art. 18 del d.lgs. 422/1997 che prevede il sistema monistico della gara, l'art. 23bis che stabilisce il principio generale di un rapporto di regola/eccezione tra il conferimento dei servizi tramite procedure competitive ad evidenza pubblica e modalità d'affidamento diverse da quest'ultima, e l'art. 5 del regolamento (CE) 1370/2007, che consente all'autorità una scelta incondizionata tra autoproduzione ed esternalizzazione dei servizi, ammettendo, in alcune ipotesi, anche il loro affidamento diretto a soggetti terzi. Con riferimento alla normativa sui servizi pubblici locali, l'indirizzo assunto contraddice ciò che il legislatore, non senza incertezze e ripensamenti, aveva affermato sin dal 2004, escludendo il TPL dall'ambito di applicazione di tale disciplina generale proprio in ragione del più avanzato processo di liberalizzazione in atto in questo settore. Per quanto riguarda il regolamento comunitario, il discorso è parzialmente diverso. Esso, infatti, nella sua travagliata genesi, costituisce il punto d'equilibrio tra gli Stati membri che avevano espresso idee divergenti sulla stessa estensione della liberalizzazione dei trasporti terrestri.

La proposta iniziale della Commissione, che puntava con decisione su un modello di concorrenza “per il mercato”, considerata la forma più adatta per introdurre e garantire elementi di efficienza e di efficacia nel settore del trasporto di passeggeri, è stata fortemente temperata dalla pressione di numerosi Stati, in particolare di quelli appena entrati nella Comunità che temevano un’eccessiva accelerazione dei processi di liberalizzazione, e dal forte orientamento politico in tal senso espresso dal Parlamento Europeo. Il regolamento 1370/2007 è espressione, quindi, di questo mutato indirizzo di politica europea dei trasporti, in cui il fine della regolazione è quello di garantire servizi di trasporto passeggeri sicuri, efficaci e di qualità, mentre la concorrenza “regolamentata” costituisce soltanto lo strumento che può assicurare la trasparenza e l’efficienza dei servizi e deve comunque tener conto dei fattori di coesione sociale e territoriale, di sostenibilità ambientale e di sviluppo regionale. Lo stesso legislatore comunitario, tuttavia, ben conoscendo il diverso stato di apertura dei mercati nazionali, non ha voluto imporre alcun arretramento generalizzato delle liberalizzazioni nei paesi in cui tali processi si erano già avviati. Infatti, l’articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6 del regolamento, nel delineare le modalità d’affidamento diverse dalla gara, stabilisce altresì il principio che esse sono esperibili “*a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale*”. Pertanto l’art. 18 del d.lgs. 422/1997 non risultava in contraddizione con tale impostazione. L’intervento normativo di cui all’art. 61 della legge 23 luglio 2009, n. 99, ha voluto, invece, consentire anche nel nostro ordinamento alle autorità competenti di utilizzare l’intero spettro di possibilità d’aggiudicazione previste dal regolamento. Se, in termini generali, questo indirizzo restituisce agli enti affidanti una più ampia facoltà di scelta tra i diversi moduli gestionali, esso tuttavia rischia di far prevalere logiche protezionistiche dei mercati e dei capitali locali, tradendo fundamentalmente quello che era stato lo spirito stesso della riforma del 1997. Il legislatore sembra aver avuto consapevolezza di ciò tanto che, con l’art. 4bis della legge 3 agosto 2009, n. 102, ha posto l’onere per le autorità che procedano all’affidamento *in house* di aggiudicare, tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica, almeno il dieci per cento dei servizi a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. Si tratta di una norma che configura una soglia minima di apertura dei mercati, ma che lascia irrisolto più di un interrogativo tanto in ordine alla sua compatibilità con il regolamento (CE) 1370/2007, che sulla sua concreta applicabilità. Perplessità suscita, inoltre, il richiamo operato dall’art. 61 della legge 99/2009 all’articolo 8, par. 2, del regolamento (CE) 1370/2007 che, come sopra si è visto, pone un periodo di transizione per conformarsi gradualmente alle prescrizioni dell’articolo 5. Negli ordinamenti nei quali la parziale liberalizzazione introdotta dal regolamento comunitario costituisce un elemento di discontinuità rispetto al passato, la previsione di un periodo transitorio è elemento funzionale atto a consentire all’amministrazione e agli operatori del settore d’intraprendere gli atti organizzativi necessari per adeguarsi al mutato quadro normativo. Tuttavia, in un Paese come il nostro, nel quale tale discontinuità non è riscontrabile, e ove il legislatore si è già prontamente conformato alle prescrizioni dell’art. 5 del regolamento, l’introduzione di un periodo transitorio appare poco ragionevole soprattutto se si interpretasse il richiamo all’art. 8, par. 2, come la possibilità di una generalizzata proroga degli affidamenti in essere sino al 3 dicembre 2019. Gli enti affidanti hanno assistito a

questo rivolgimento normativo, peraltro non ancora completamente conclusosi, con un comprensibile atteggiamento d'attesa. Pertanto le gare hanno subito, nel periodo considerato, un'evidente stasi. È da notare, tuttavia, una certa differenziazione delle politiche degli enti locali, con non poche amministrazioni che hanno proseguito nella strada di apertura dei propri mercati di riferimento e regioni che hanno impresso un forte indirizzo politico per lo svolgimento delle procedure di gara, anche, come sopra si è osservato, adottando lo strumento dell'incentivo finanziario. Si tratta di meccanismi che possono orientare le scelte degli enti locali nel momento in cui essi si trovano a poter decidere tra diverse opzioni organizzative, restituendo alle Regioni quel primario ruolo di programmazione e d'indirizzo nella politica dei trasporti che il d.lgs. 422/1997 demanda loro. Più significativi sono stati i processi aggregativi tra gestori dei servizi di TPL. Anche sulla scorta di un certo *favor* normativo, infatti, le fusioni societarie e la costituzione di consorzi hanno interessato tanto gruppi privati, che società pubbliche, a dimostrazione che in molte realtà locali sono iniziati processi indirizzati alla crescita industriale delle imprese di settore, con la creazione di soggetti imprenditoriali di maggiori dimensioni che possono sfruttare economie di scala ed, altresì, in grado di concorrere alle gare per l'affidamento dei servizi di TPL su reti di trasporto adeguatamente estese. Si tratta di un fenomeno embrionale, che per dimensione non può essere ancora paragonato a quanto si è assistito a livello europeo nel corso degli anni '90, ove il mercato del TPL è stato caratterizzato da un intenso processo di concentrazione, che ha rafforzato la *leadership* di un numero ristretto di aziende con forti connotazioni internazionali in grado, non solo di controllare i mercati nazionali di riferimento, ma anche di competere sul terreno internazionale, conquistando quote di mercato sempre più consistenti nei paesi esteri. Quanto alle norme sopra descritte che riguardano specificamente il trasporto ferroviario, anch'esse hanno comportato importanti ricadute dal punto di vista concorrenziale sulla stessa contendibilità presente e futura di questo settore. L'art. 18 del d.lgs. 422/1997 prevede, anche per i servizi ferroviari regionali e locali, la gara come unica modalità d'affidamento del relativo contratto di servizio, mentre il periodo transitorio, durante il quale i servizi potevano essere ancora prestati dall'*incumbent* Trenitalia S.p.a., è scaduto il 31/12/2007. Nonostante ciò, ad eccezione dei pochi contratti di servizio assegnati con gara, i rapporti tra le Regioni e Trenitalia sono regolati soltanto dalla proroga di fatto dei contratti di servizio scaduti a fine 2007, *prorogatio* che trova come fonte di legittimazione esclusivamente l'obbligo di continuità nella prestazione del servizio pubblico. Il legislatore statale ha quindi spinto le Regioni alla stipula di nuovi contratti, dettando delle disposizioni che appaiono convergere in modo singolare a protezione dell'impresa *incumbent*. In tal senso, l'articolo 25, comma 2, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, nell'allocare importanti risorse finanziarie per la stipula dei nuovi contratti, ha esplicitamente indicato come controparte contrattuale delle Regioni Trenitalia S.p.a. Come ha rilevato l'A.G.C.M., si tratta di una norma con effetto evidentemente discriminatorio fra imprese ferroviarie e disincentivante in relazione alle gare che dovrebbero essere bandite. Inoltre, per effetto della novella di cui all'art. 7, comma 3^{ter}, della legge 33/2009, la stipula dei nuovi contratti comporta una loro durata minima che non potrà essere inferiore a sei anni, mentre quella massima è aumentata, dai nove anni

previsti dal d.lgs. 422/1997, a dodici anni, in considerazione della previsione di una possibilità di rinnovo da parte delle Regioni. La motivazione addotta a sostegno di un più esteso periodo di affidamento è quella di consentire al gestore una pianificazione di lungo termine del servizio, che tenga conto di un arco temporale congruo al recupero degli investimenti. Il timore è, però, che le Regioni si possano trovare in una condizione di debolezza contrattuale tale che le induca ad accettare condizioni di offerta del servizio anche deteriori di quelle attualmente prestate da Trenitalia. A ben vedere, poi, la disposizione da ultimo considerata, di per sé, non va ad incidere sul principio stabilito dal comma 2 dell'art. 18 del d.lgs. 422/1997 dell'obbligo della gara per l'affidamento dei servizi, non introducendo alcuna possibilità di affidamento diretto degli stessi. Ma anche questo dato normativo appare in via di superamento in ragione di quanto previsto dall'art. 5, par. 6, del regolamento (CE) 1370/2007 che consente in modo incondizionato l'affidamento diretto dei servizi ferroviari. Con tale disposto il cerchio per il trasporto pubblico ferroviario regionale sembra inesorabilmente chiudersi. L'auspicio espresso dall'Autorità antitrust è quello che siano le Regioni stesse, nel loro interesse di acquirenti del servizio, a non avvalersi della possibilità di prorogare i contratti affidati direttamente o di procedere a nuovi affidamenti diretti. Infatti, in un settore come quello ferroviario dominato dallo storico monopolista, la gara costituisce un efficace strumento per ridurre l'asimmetria informativa tra regolatore e regolato e per spingere l'affidatario all'efficienza produttiva. Tuttavia, sembra farsi strada un diverso indirizzo che potrebbe ridisegnare il ruolo delle Regioni nell'ambito del servizio ferroviario di loro competenza. Infatti, è stato recentemente siglato un accordo tra FNM S.p.a. e Trenitalia S.p.a. per costituire una società paritetica per la gestione unitaria del trasporto ferroviario regionale in Lombardia. Se il "modello lombardo" si diffonderà si avrà una regionalizzazione della società che gestisce il servizio ferroviario, con la conseguenza che la Regione assumerà la doppia veste di regolatore e azionista, con evidenti ricadute in ordine agli interessi di cui la stessa diventa portatrice e sulle conseguenti scelte organizzative che potrà assumere. I recenti sviluppi normativi hanno, invece, comportato per il TPL un importante punto di stabilizzazione per quanto attiene alle risorse finanziarie ad esso destinate. Come è noto, questo settore è caratterizzato da un basso tasso di redditività in quanto il servizio generalmente è fornito all'utenza ad un prezzo inferiore a quello che sarebbe necessario a coprire i costi di gestione. La necessità di erogare il trasporto ad un prezzo "politico", assicurandone l'universalità ha generato una tipica ipotesi di fallimento del mercato, con la necessità per la pubblica autorità di coprire la parte preponderante dei costi di produzione. A fronte della prassi invalsa del ripiano dei disavanzi d'esercizio "a piè di lista", il d.lgs. 422/1997 ha cercato d'imporre alle imprese il perseguimento di obiettivi di efficienza, incentivando una sufficiente credibilità dei vincoli di bilancio. Inoltre, il decreto "Burlando" ha responsabilizzato finanziariamente le Regioni al fine di evitare i periodici ricorsi alle casse dello Stato per ripianare i disavanzi accumulati dalle aziende, stabilendo che il finanziamento dei servizi minimi fosse a carico dei bilanci regionali. A fronte di ciò, per anni le Regioni non hanno adeguato i finanziamenti destinati al settore, lasciando sostanzialmente invariate le risorse che lo Stato aveva trasferito loro in conseguenza dell'abolizione del Fondo nazionale trasporti. La giustificazione di tale atteggiamento è da

ricercarsi tanto nel tentativo di spingere le imprese verso forme d'efficientamento, che nei notevoli problemi di bilancio delle Regioni nel reperire risorse aggiuntive. Le imprese, a fronte degli aumentati costi di produzione, hanno fatto dell'adeguamento dei corrispettivi dei contratti di servizio un pressante fronte di rivendicazione, nonostante che lo Stato e le stesse Regioni, da ultimo con la legge Finanziaria per il 2007, avessero stanziato delle risorse per sostenere le imprese nel rinnovo del CCNL degli autoferrotranvieri. Tale situazione ha comportato, negli ultimi anni, l'insorgere un contenzioso amministrativo di rilevante entità, che ha avuto come titolo giuridico il riconoscimento del diritto alla compensazione degli oneri economici sopportati dalle imprese di trasporto a seguito dell'imposizione da parte della Regioni e degli enti locali di obblighi di servizio pubblico, ai sensi del regolamento (CEE) n. 1191/1969. Se nei T.A.R. locali tali istanze non hanno avuto univoco accoglimento, sembra consolidarsi nel Consiglio di Stato, da ultimo con la sentenza n. 4682/2009, un indirizzo favorevole alle aziende ricorrenti, mentre rimane sullo sfondo un problema relativo alla competenza giurisdizionale a pronunciarsi sulla materia. Se perciò, per il passato, i rapporti tra Regioni e aziende rimangono ancora magmatici, per il futuro la riforma apportata dalla legge Finanziaria per il 2008 dovrebbe rappresentare un punto di equilibrio in grado di assicurare strutturalità ai trasferimenti in favore del settore, in attesa dei decreti attuativi del federalismo fiscale. Da un punto di vista sistematico la legge Finanziaria per il 2008 per la prima volta attribuisce alle Regioni mezzi propri per lo svolgimento delle funzioni da esse svolte ai sensi del d.lgs. 422/1997 attraverso il meccanismo della compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Infatti, la quota del gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione è determinata, a regime, in relazione ai volumi di gasolio erogati in ciascuna regione. Si tratta, evidentemente, di un meccanismo di finanziamento che si muove in assoluta assonanza con quanto previsto dall'articolo 119, comma 2, della Costituzione, che sostituisce i precedenti trasferimenti erariali, e che diventa l'unico canale per il finanziamento delle spese correnti del settore del TPL. In tal modo il legislatore ha voluto allocare in capo alle Regioni in modo chiaro la relativa responsabilità di bilancio, cercando programmaticamente di escludere futuri interventi straordinari dello Stato. La riforma ha, anche, il merito di espungere dall'ordinamento una vera e propria anomalia nel panorama delle relazioni industriali, ossia il sostegno finanziario dello Stato per il rinnovo del CCNL del settore, restituendo alle parti sociali l'esclusiva responsabilità della contrattazione. Quanto alle risorse destinate al settore, la Finanziaria per il 2008 ne ha previste di aggiuntive derivanti da un'ulteriore compartecipazione all'accisa sul gasolio, circostanza che dovrebbe favorire una certa stabilizzazione dei rapporti tra Regioni ed aziende di trasporto. Se le modifiche al sistema di regolazione e di finanziamento del TPL hanno avuto come fonte atti normativi statali e comunitari, si deve ora analizzare in quali ambiti materiali il legislatore regionale sia intervenuto, cercando di esprimere una valutazione in ordine al ruolo che la legislazione regionale assume in questo mutato contesto, anche alla luce della riforma del titolo V, parte II, della Costituzione. Si ricorda, infatti, che la Corte Costituzionale, già con la sentenza n. 222 dell'8 giugno 2005, si è espressa nel senso che la materia del TPL rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al IV comma dell'art. 117 Cost. Se così è, il legislatore regionale si è dimostrato piuttosto timido

nell'esplorare quelli che sono i confini della propria potestà legislativa, non apportando sostanziali modifiche alle leggi d'attuazione del d.lgs. 422/1997 nate, evidentemente, in un diverso contesto costituzionale. Molti interventi normativi hanno riguardato, ancora una volta, la durata del periodo transitorio e la disciplina delle gare, ambiti materiali sui quali le sfere di competenza di Stato e Regioni hanno già avuto modo di confrontarsi. Con riguardo al primo aspetto, infatti, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 3 marzo 2006, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune leggi regionali nelle parti in cui contenevano proroghe al periodo transitorio definito dalla legge statale. Le disposizioni oggetto di declaratoria d'illegittimità sono state ricondotte dai giudici della Consulta all'ambito della competenza esclusiva statale in tema di "tutela della concorrenza", che ha portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato. Sempre alla "tutela della concorrenza" è riconducibile la disciplina delle gare, ma in questo caso l'intervento legislativo regionale si deve ritenere legittimo se si limita a dettare norme di dettaglio, in quanto la potestà statale incontra il limite della proporzionalità-adequatezza oltre il quale risulta illegittima la compressione dell'autonomia regionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 272 del 13 luglio 2004). Altre modifiche alle leggi regionali di settore hanno avuto ad oggetto il livello normativo pianificatorio e di *governance* del TPL, ove si ritiene che la potestà regionale possa esprimersi con pienezza. In materia di pianificazione dei trasporti, uno dei temi sui quali più si è dibattuto è quello dell'integrazione tra politiche urbanistiche e quelle della mobilità, approccio fatto proprio dalla Commissione Europea sin dalla presentazione nel 2001 del Libro bianco COM(2001)370, recante "*La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*". Infatti, il processo di metropolizzazione a cui si è assistito negli ultimi decenni, con il moltiplicarsi degli scambi tra i centri costituenti l'area urbana vasta e l'accresciuto peso del pendolarismo verso la città, ove si concentrano le principali attività terziarie, comporta la necessità d'intraprendere azioni integrate di governo del territorio che comprendano l'organizzazione di sistemi intermodali di mobilità. In tal senso, una rinnovata attenzione rispetto a queste problematiche si può rinvenire in alcuni provvedimenti regionali. È il caso della l.r. Puglia 16/2008, ove si prevede un raccordo tra Piano regionale dei trasporti e Documento generale di assetto territoriale. Tale strumento, previsto dalla l.r. 20/2001, definisce le linee generali dell'assetto del territorio nonché gli obiettivi da perseguire mediante i livelli di pianificazione provinciale e comunale. In tal modo, i contenuti del Piano regionale dei trasporti e dei suoi piani attuativi, fatti propri dallo strumento di pianificazione generale regionale, assumono un carattere vincolante rispetto alla pianificazione territoriale provinciale e comunale. Ha assunto lo stesso indirizzo normativo anche la regione Friuli Venezia Giulia con la l.r. 16/2008, nella quale il sistema regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità e della logistica, che comprende nel suo ambito anche il Piano regionale del trasporto pubblico locale, è definito come livello di pianificazione a valenza strategica per il raggiungimento degli obiettivi del programma di governo e riferimento per la pianificazione territoriale regionale. Infatti, l'insieme di piani che compongono il sistema, oltre a rappresentare il riferimento essenziale per gli interventi infrastrutturali da attuarsi sul territorio, sono altresì recepiti

nello strumento di pianificazione generale regionale. La regione Emilia Romagna, dal canto suo, nella D.G.R. n. 1580/2008, indica come punto strategico da perseguire proprio quello della pianificazione integrata, con il Piano del trasporto pubblico che dovrebbe sussumere nel suo ambito valutazioni di natura territoriale, ambientale, economica e industriale, con l'obiettivo di ridurre il traffico veicolare che congestiona le aree urbane e metropolitane. Inoltre, nella l.r. Lombardia 11/2009 "*Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti*" si comincia ad intravedere un'embrionale volontà del legislatore regionale di considerare i servizi di trasporto nella loro globalità attraverso la predisposizione di unico *corpus* normativo che comprende le diverse tipologie di servizi (TPL ma anche taxi, noleggio con conducente) e modalità di trasporto (su gomma, ferro e navigazione). Sul piano della *governance* si può, infine, riscontrare una certa attenzione da parte delle Regioni al sistema delle agenzie. Si tratta di uno dei più originali strumenti adottati da numerose leggi regionali, le quali hanno sperimentato una pluralità di modelli organizzativi, con differenze anche strutturali sulla forma giuridica adottata, sulle funzioni ad esse demandate e sul grado d'indipendenza, tanto dal livello politico che dai gestori dei servizi, di cui possono godere. Quanto al primo di questi aspetti, nella legislazione regionale sussistono agenzie sia nella forma dell'ente pubblico o consortile, che della società di capitali. Da un punto di vista funzionale, poi, si possono avere agenzie cd. "leggere", a cui sono generalmente affidate funzioni di regolazione, programmazione, affidamento e monitoraggio dei servizi; agenzie "pesanti", che oltre alle funzioni richiamate gestiscono anche gli *asset* necessari per l'erogazione del servizio; agenzie di mero supporto tecnico, che non svolgono direttamente attività di regolazione ma che assistono l'amministrazione nei processi decisionali. Quanto al problema della loro indipendenza, si riscontra nella legislazione regionale una certa tendenza a demandare agli esecutivi di regioni ed enti locali il compito di nominarne i principali organi, mentre non è raro il caso in cui a tali enti siano imputate quote di partecipazione delle società affidatarie dei servizi di TPL. Risulta incerta, dunque, la stessa ontologia di tale enti che sembrano più avvicinarsi a strutture tecniche intermedie tra gli organi di rappresentanza politica e imprese di trasporto, piuttosto che a vere e proprie autorità di regolazione del settore. La regione Emilia Romagna, con la l.r. 10/2008, oltre a snellire e a ricondurre ad una forma giuridica unitaria il proprio sistema di agenzie, è intervenuta proprio in uno dei punti critici sopra riscontrati, ossia quello dell'indipendenza delle agenzie dai gestori del servizio. In particolare, la riforma ha conseguito il superamento delle situazioni di compartecipazione nella proprietà delle società di gestione tramite lo scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni proprie attribuite loro dalla legge, ossia quelle riguardanti la gestione del TPL, la sosta, i parcheggi, l'accesso ai centri urbani. La diffusione di tale modello è in espansione e, nel corso del 2008, è stata la volta della Provincia Autonoma di Bolzano che si è dotata di un'agenzia per la mobilità, nella forma dell'ente pubblico dotato di personalità giuridica. Ad essa sono state demandate le funzioni e compiti di pianificazione dei servizi, informazione al pubblico, comunicazione, gestione sistemi tecnologici e reti di vendita e di monitoraggio dei servizi. Il suo direttore, responsabile dell'amministrazione e gestione dell'ente, è nominato dalla Giunta provinciale. Che la forma organizzativa dell'agenzia sia uno degli elementi strategici sui

quali la legislazione regionale può costruire la propria idea di *governance* del TPL lo dimostra, *de iure condendo*, anche il “*Patto per il trasporto pubblico locale in Lombardia*”, che nel modello evolutivo di riforma, proprio al fine di migliorare la funzionalità del sistema, prospetta in Lombardia la costituzione di agenzie “leggere”, dotate di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, contabile e tecnica, con compiti di programmazione attuativa, organizzazione, promozione, monitoraggio e controllo dei servizi.