



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale (*ordinamento ex
D.M. 270/2004*)
in Economia e gestione delle aziende

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Quadro normativo europeo ed italiano nel
settore del trasporto pubblico locale

Relatore

Ch. Prof. Bruno Bernardi

Laureando

Roberto Rossato
Matricola 821428

Anno Accademico
2014 / 2015

INDICE

INTRODUZIONE.....	3
CAP. 1 IL CONTRATTO DI TRASPORTO DI PERSONE SU STRADA.....	5
CAP. 2 LA NORMATIVA EUROPEA	
2.1 La normativa europea prima del Regolamento CEE n. 1191/1969.....	13
2.2 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in merito ai servizi di trasporto..	16
2.3 Il Reg. CEE n. 1191/1969 come modificato dal Reg. CE n. 1893/1991: ambito di applicazione.....	19
2.4 Gli obblighi di servizio pubblico.....	21
2.5 Il contratto di servizio pubblico nel Regolamento CE n. 1893/1991.....	23
2.6 La disciplina del tpl alla luce del Regolamento CE n. 1370/2007.....	27
CAP. 3 LA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO	
3.1 Aiuti di Stato.....	33
3.2 Le procedure di valutazione delle misure di sostegno.....	45

CAP. 4 LA NORMATIVA ITALIANA

4.1 Il tpl in Italia prima della riforma del 1997.....	47
4.2 La legge n. 59 del 15 marzo 1997 (Legge Bassanini).....	50
4.3 Il Decreto Legislativo n. 422 del 19 novembre 1997 (Decreto Burlando).....	55
4.4 Il Decreto Legislativo n. 400 del 20 settembre 1999.....	61
4.5 Sviluppi recenti del settore.....	63

CAP. 5 RECENTI ORIENTAMENTI DEL SETTORE TRASPORTISTICO

5.1 L'importanza dei trasporti e la sfida della mobilità sostenibile.....	70
5.2 I documenti per la pianificazione dei trasporti: dal Libro bianco del 2001 a quello del 2011.....	74
5.3 Problemi ed obiettivi dell'attuale politica dei trasporti.....	86

CAP. 6 SOLUZIONI PER SVILUPPARE UNA MOBILITA' SOSTENIBILE.....

89

CONCLUSIONI.....	99
------------------	----

BIBLIOGRAFIA.....	101
-------------------	-----

SITOGRAFIA.....	105
-----------------	-----

INTRODUZIONE

Il trasporto pubblico locale (tpl) rientra nell'ampia categoria dei servizi di pubblica utilità e rappresenta quello che si può definire un "bene condizionale", ossia un prerequisito per la produzione di altri beni e, in generale, per lo sviluppo del territorio. Infatti, il servizio di trasporto risponde alle seguenti finalità:

- rappresenta un'importante risposta al bisogno di mobilità dei cittadini;
- è, laddove adeguatamente sostenuto e potenziato, anche in collaborazione con altre agenzie pubbliche e imprese private, un veicolo strategico di promozione turistica;
- la valutazione della qualità da parte dei cittadini è diventata una componente essenziale del processo di erogazione dei servizi;
- costituisce un anello strategico per il servizio scolastico;
- rappresenta un patrimonio radicato nei territori e nelle comunità locali.

Sia con riferimento al contesto europeo, sia a quello nazionale, il tpl è stato interessato, negli ultimi anni, da profondi cambiamenti e fatto oggetto di un interesse progressivamente crescente, in ragione, soprattutto, della particolare funzione svolta e degli impatti che il servizio è in grado di produrre. E ciò sia in termini di sostenibilità economica-finanziaria sia in relazione alla domanda di mobilità che le comunità esprimono.

Anche se appare sempre ostico da riformare. Per quale motivo? I vantaggi che consente l'auto in termini di libertà di movimento sono noti e, quindi, i possessori la prediligono nonostante i costi che provoca (inquinamento e congestione). Bisogna capire se sia meglio prendere atto di questo, ridimensionando il servizio, oppure riposizionarlo e rilanciarlo con nuovi investimenti.

L'obiettivo di questo lavoro è, nella prima parte, fornire il quadro normativo europeo ed italiano, con i regolamenti e le riforme che si sono susseguiti negli anni in riferimento al settore; nella seconda, si delineano gli obiettivi dell'attuale politica comunitaria dei trasporti e si cercano alternative valide affinché le persone adottino nei loro spostamenti modalità sostenibili e più efficienti.

Il volume è organizzato in sei capitoli.

Il primo si focalizza sul contratto di trasporto di persone su strada. Viene definito il contenuto, come si forma il contratto stesso e quali sono le fonti normative che lo riguardano (con particolare riferimento ai diritti dei passeggeri e alla lunghezza del servizio).

Il secondo tratta la normativa europea, analizzando i cambiamenti prodotti dal Regolamento CE n. 1191/1969 (modificato dal Reg. CE 1893/1991) e dall'attuale Regolamento CE 1370/2007.

Il terzo riguarda gli aiuti di stato, ossia vantaggi economicamente apprezzabili accordati ad un'impresa tramite un intervento pubblico, che altrimenti non si sarebbero realizzati. Vengono delineati gli elementi che devono essere presenti affinché una misura possa considerarsi aiuto di Stato.

Il quarto tratta la normativa italiana, con focus particolare sulla Legge Bassanini e sul Decreto Burlando (1997), oltre agli sviluppi recenti del settore che evidenziano la difficoltà nel riformarlo.

Il quinto analizza i documenti redatti per la pianificazione dei trasporti negli ultimi quindici anni (Libri bianchi, Libro verde, Piano d'azione) e l'importanza che hanno assunto nella nostra società, con i principali problemi ed obiettivi per il futuro prossimo.

Il sesto espone i potenziali vantaggi del maggior uso del trasporto pubblico e dei mezzi non motorizzati (come a piedi e in bici) e tratta i “nuovi servizi di mobilità sostenibile” (bike-sharing, car-sharing, ride-sharing, car-pooling).

CAP. 1 Il contratto di trasporto di persone su strada

Definendo il contratto di trasporto attraverso la descrizione dell'obbligazione omonima, ossia quella di trasferire persone o cose da un luogo all'altro (art. 1678 del codice civile), la codificazione del 1942 della materia civile rinunciava all'impresa tentata dalla legislazione commerciale del 1882, di dettare, insieme ai principi generali, le regole particolari ad una certa modalità (stradale, ferroviaria, ecc.).

La considerazione di tale obbligazione è fatta in via esclusiva o quantomeno assorbente di altre prestazioni (come la messa disposizione del passeggero di un posto a bordo del veicolo) dovute dal debitore del trasporto. Pertanto, se nell'ambito di una concreta obbligazione contrattuale l'attività di trasferire persone o cose da uno ad altro luogo non apparisse l'unica a carico dell'obbligato, o quantomeno così preminente da far apparire le altre dovute dallo stesso debitore come meramente ad essa complementari, si sarebbe in presenza non di un contratto di trasporto, ma di altro, al quale le disposizioni dettate per quest'ultimo non sarebbero applicabili o lo sarebbero insieme alle regole proprie di altro negozio, venendo così i diversi regolamenti ad operare in maniera cumulativa sull'unica attuazione.

La prestazione del vettore implica un "apprezzabile" spostamento nello spazio, nel senso che deve potersi dire che quanto viene trasportato lascia il c.d. punto di partenza per trovarsi in altri luoghi sino a giungere a quello di destinazione prevista, anche se coincidente con il primo. L'attività in oggetto, sempre nell'ottica corrente, si concretizza così in un "viaggio", sia pur circolare, della persona o del suo bagaglio trasportati¹.

Il trasferimento postulato nella definizione di cui all'art. 1678 c.c. è da luogo a luogo, non un semplice spostamento di cui non rilevino, nella previsione negoziale, le località tra le quali avvenga l'operazione in parola. Il modello "contratto di trasporto" (e parimenti di ogni altro contratto) nasce soprattutto dalla pratica di tutti i giorni, che si consolida nella propria ripetitività traducendosi in uno schema nel

¹ U. La Torre, La definizione del contratto di trasporto, Edizioni Scientifiche Italiane, Collana Univ. Catanzaro "Magna Graecia", Napoli, 2000

quale rientrano tutti i fattori riconosciuti correntemente come minimi, cioè imprescindibili per quel certo rapporto. Anche il carattere essenziale o tipico del trasporto, ossia il trasferimento della persona o cosa, deve essere quindi definito per la misura e le modalità “minime” della prestazione, in maniera sociale, e cioè alla stregua dell’opinione corrente, la quale, ad esempio, non lo intende come lo spostamento di qualcuno o qualcosa da un piano all’altro dello stesso edificio o nell’ambito di una stazione mentre ritiene tale quello da un altro numero civico della medesima via.

La normativa codicistica distingue (art. 1679 c.c.) l’attività di trasporto a seconda della sua natura di servizio privato o pubblico², caratterizzato, quest’ultimo, dall’obbligo di effettuarlo con caratteristiche di regolarità temporale e di accessibilità da parte della generalità dei potenziali utenti, negli orari predisposti e sulla base di tariffe predeterminate, nel rispetto della parità di trattamento degli utenti stessi, e sempre compatibilmente ai mezzi ordinari dell’impresa. Tale articolo va letto in maniera evolutiva, alla luce della circostanza che la gestione del servizio pubblico di trasporto da parte di soggetti diversi dalla pubblica amministrazione avviene oggi non più per concessione, ma in forza di un accordo tra la medesima amministrazione e chi intende offrire il predetto servizio. Questo ha la forma di contratto di servizio pubblico (art. 3 ss. Regolamento CE n. 1370/2007) relativo ai servizi pubblici di passeggeri su strada e per ferrovia.

Essendo il disposto dell’art. 1679 c.c. impositivo di un particolare e gravoso dovere a carico del vettore, chiamato ad eseguire l’attività indipendentemente dal grave pregiudizio economico che gliene potrebbe derivare, appare impossibile estendere analogicamente, pur nell’ambito del trasporto, lo stesso allo scopo di configurare un analogo obbligo anche per il vettore non di linea. Questo perché tale precetto dovrebbe provenire da altra disposizione di legge, come è confermato, sia pur indirettamente, dalla previsione in tal senso contenuta nella legge quadro 12 gennaio 1992, n. 21, sul trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, ed

² V. Cerulli Irelli, Lineamenti del diritto amministrativo, 1° edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2006; G. Corso, Manuale di diritto amministrativo, 3° edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2006

effettuati in modo non continuativo, né periodico o sistematico, bensì su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta su richiesta dei trasportati (art. 1 della stessa). Individuato in quello di linea (cioè un servizio di trasporto tra punti individuati del territorio, con una cadenza predeterminata dal vettore, tanto da costituire una serie sistematica di collegamenti, con offerta indifferenziata per un accesso diretto del pubblico ad un costo predeterminato), indipendentemente dal nome del provvedimento che ne legittima l'esercizio, l'ambito di applicazione dell'art. 1679 c.c., resta da precisare il contenuto dell'obbligo, da esso posto, di accettare tutte le richieste di trasporto compatibili coi mezzi ordinari dell'impresa.

Il c.d. obbligo a contrarre, o propriamente ad accettare le domande dei potenziali utenti, può infatti essere esattamente riferito addirittura alla prestazione, cioè alla realizzazione del servizio, o più modestamente al consenso necessario alla stipulazione del contratto avente ad oggetto lo svolgimento del trasporto.

Il vettore di linea offrendo, in forma immediatamente accessibile per la collettività, la propria attività di trasporto con tariffe predeterminate e con orari ugualmente prefissati o con frequenze tali da integrare un'evidente serie sistematica di collegamenti, si pone dinnanzi al pubblico come "offerente" di una prestazione puntualmente predeterminata in ogni aspetto esecutivo nonché per quello della remunerazione, secondo la schema delineato nell'art. 1336 c.c.

Le tariffe, in senso ampio, comprensive cioè di orari e percorsi oltre che del prezzo del servizio, rappresentano una vera e propria proposta di contratto rivolta alla generalità dei potenziali utenti e non un semplice "invito a contrattare", con conseguente riduzione delle stesse ad avviso di una vaga disponibilità al compimento del trasporto, priva dei requisiti della completezza e, soprattutto, della volontà (da parte del vettore) di obbligarsi, propri dell'offerta al pubblico.

L'eventuale avvertenza, ai potenziali utenti del servizio di linea, della possibilità di modifiche dell'effettuazione dello stesso rispetto a quanto programmato, è sempre collegata a casi di forza maggiore, restando conseguentemente ribadito l'intendimento di rispettare frequenze e, soprattutto, prezzi, tutti normalmente contrassegnati dall'estremo rigore della loro enunciazione.

Il gestore di un servizio pubblico di linea, a prescindere dal provvedimento che legittima tale attività, ha quindi, per la natura dell'impegno pubblicisticamente assunto, non l'obbligo di contrarre, ma quello di eseguire la prestazione offerta, qualora gliene venga fatta richiesta nei limiti ordinari dell'impresa. Sulla base di queste premesse si può allora senz'altro concludere che il rifiuto di prestare l'attività in parole è violazione di un dovere nascente da un contratto (ormai stipulato a seguito della pretesa dell'utente di avvalersi del servizio offerto), più che da una disposizione di legge.

La misura dell'impegno dei vettori a soddisfare le domande di trasporto, per le diverse modalità, appare sempre meno rimessa alle scelte di tali soggetti, per effetto della progressiva attuazione, anche nel settore che ne occupa, dei principi sull'erogazione del servizio pubblico, posti con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) del 27 gennaio 1994.

Per l'integrazione ed attuazione dei principi di tutela degli utenti e di efficacia ed efficienza dei servizi pubblici si è poi stabilita l'emanazione (art.2, D.L. n. 163 del 12 maggio 1995, convertito nella legge n. 273 del 11 luglio 1995), con D.P.C.M., di schemi generali di riferimento, insieme ai principi generali indicati dalla predetta direttiva, per l'adozione, da parte dei vari soggetti erogatori di servizi pubblici in determinati settori socio-economici, tra cui i trasporti, delle rispettive Carte dei servizi, con adeguata pubblicità degli impegni in esse proclamati per un migliore e trasparente rapporto, qualitativo e quantitativo, con gli utenti.

Col D.P.C.M. del 30 dicembre 1998 viene emanata la c.d. Carta della mobilità, cioè lo schema generale di riferimento per le Carte dei servizi dei singoli operatori dei trasporti pubblici, di linea o meno, per passeggeri, all'espresso scopo di garantire la libertà di circolazione delle persone, prevista nell'art. 16 della Costituzione e nell'art. 21 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) .

Va innanzitutto rilevato che lo schema generale in questione è, al pari del D.P.C.M. che lo pone, limitato ad assicurare la mobilità nell'ottica della garanzia dei servizi pubblici essenziali, volti alla fruizione dei diritti della persona, con esplicito richiamo della normativa sul contemperamento del diritto di sciopero con l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei predetti diritti dei cittadini.

Successivamente il Decreto Legislativo (D.Lgs.) del 30 luglio 1999, n. 286, precisa (art. 1, comma 2) che le modalità di definizione, adozione, pubblicizzazione e misurazione degli standard di qualità, possono essere aggiornate ogni anno attraverso D.P.C.M. per i servizi pubblici di interesse sovraregionale e mediante atti di indirizzo e coordinamento adottati d'intesa dal Governo con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città ed Autonomie locali per i servizi erogati, direttamente o mediante affidamento, da Regioni ed enti minori.

Sia per la vecchia che per la nuova normativa e a prescindere dalla modalità di trasporto pubblico, al fine di garantire la qualità, si richiede al suo erogatore di adottare e pubblicare standard generali e specifici di bontà e qualità dei servizi, in rapporto, rispettivamente, al complesso delle prestazioni rese agli utenti o a ciascuna di esse. I soggetti erogatori del servizio sono chiamati soprattutto ad individuare i fattori di qualità delle prestazioni, quali sicurezza, regolarità e puntualità nel caso di trasporto di linea. Non sempre, peraltro, la Carta aziendale rappresenta un atto di piena autoregolamentazione, con chiara offerta al pubblico di un costante standard minimo di qualità delle prestazioni proposte. Numerose sono le carte in cui si propone il raggiungimento di un obiettivo solo per percentuali, come accade spesso con riguardo alla puntualità dei servizi. Se la puntualità nell'effettuazione di un trasporto di linea è dichiarata possibile solo in una certa percentuale dei viaggi, si crea un'aspettativa per la generalità della clientela e non un diritto del singolo utente al suo arrivo a destinazione in un termine garantito.

Senza entrare nel merito dell'impatto dell'art. 1680 c.c. sui trasporti marittimi, per acque interne, aerei, ferroviari o postali, dal dettato di tale articolo emerge che la disciplina posta nel predetto codice per il trasporto di persone vale senz'altro per quello su strada salve, anche per quest'ultimo, le deroghe poste da leggi speciali.

All'epoca della codificazione non si conosceva il dettato dell'UE, che oggi occupa una posizione preminente, anche ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 1. In breve, i sistemi di diritto di ogni Paese membro, avendo riconosciuto la sovraordinazione di quello della Comunità, oggi Unione Europea, riconoscono al regolamento comunitario, l'efficacia di cui è provvisto nell'ordinamento d'origine (art. 288 Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, già art. 189 Trattato CE), e cioè

una portata generale (sotto il profilo dell'estensione della sua efficacia agli Stati membri ed alle loro persone fisiche e giuridiche), unita alla diretta e soprattutto obbligatoria applicabilità in tutti i suoi elementi. Come tale il regolamento comunitario deve essere immediatamente applicato dal giudice interno, imponendosi, ad un livello diverso e superiore rispetto all'ordinario sistema di diritto dello Stato membro, sulle leggi ordinarie con esso compatibili, sia anteriori che successive, comprese quelle di adattamento dell'ordinamento nazionale alla normativa internazionaluniforme, di cui alle Convenzioni di unificazione del diritto nella materia che se ne occupa³.

Nel quadro del diritto privato della UE⁴ figura, con efficacia a partire dal 1 marzo 2013 (art. 34, comma 2) il Regolamento dell'Unione Europea (Reg. UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, sui diritti dei passeggeri nei servizi regolari in autobus, cioè svolgentisi su percorsi, frequenze, fermate e con tariffe predeterminati, con accesso indistinto alla potenziale utenza, restandone per definizione esclusi quasi per intero (art. 2, comma 3) quelli occasionali, ossia "alla domanda", per un'utenza preconstituita su iniziativa della clientela o dello stesso vettore. La fattispecie oggetto del Regolamento è contrattuale (art. 6, comma 2) e nessuna disposizione dello stesso sembra escluderne i trasporti a titolo gratuito.

Precisi parametri di carattere geografico presiedono all'applicazione del regolamento in parola. Condizione essenziale è che almeno una, tra le contrattualmente previste partenza e destinazione del viaggiatore, si trovi in territorio UE. In maniera variabile rileva, poi, la prevista lunghezza del servizio, oggetto del contratto. Se la stessa è almeno pari a 250 chilometri si applicano tutte le disposizioni del Regolamento stesso; se è inferiore solo le previsioni elencate nel comma 2 dell'art. 2, ossia: l'esclusione di discriminazioni fondate sulla cittadinanza

³ R. Adam e A. Tizzano, Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, 2° edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2010, G. Gaja e A. Adinolfi, Introduzione al diritto dell'Unione Europea, 1° edizione, Laterza, Bari, 2010

⁴ Con questo si intende quel complesso di prescrizioni comunitarie che interessano immediatamente i soggetti privati e che questi possono far valere anche in giudizio, essendone garantita l'applicazione ad opera dei giudici nazionali, sia nel rapporto tra lo Stato ed il soggetto a lui sottoposto (effetto verticale) che nei rapporti contrattuali delle parti (effetto orizzontale): così T. Ballarino, Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione Europea, 5° edizione, Cedam, Padova, 1997

dell'acquirente finale del servizio o sulla sede del suo venditore o fornitore in un qualsiasi Paese dell'UE; il diritto al trasporto in capo alle persone disabili od a mobilità ridotta e le circoscritte ipotesi in cui tale diritto viene meno; gli obblighi per il vettore od i gestori delle stazioni degli autobus di formare il proprio personale per il trattamento dei disabili: il risarcimento del danno subito nel trasporto da sedie a rotelle ed attrezzature per la disabilità; l'obbligo di fornire informazioni sul viaggio e sui diritti dei passeggeri; i termini per la presentazione ed il trattamento di reclamo dei viaggiatori; la necessaria istituzione di organismi nazionali responsabili per l'applicazione della normativa in questione.

Indipendentemente dalla lunghezza del viaggio e solo qualora almeno uno, tra il punto di partenza e quello di destinazione, contrattualmente previsti, siano in territorio UE, le disposizioni generali del regolamento in oggetto e quelle sul risarcimento, anche ai danni a sedie a rotelle ed attrezzature per la disabilità, e sull'assistenza al viaggiatore in caso di incidente (art. 17, comma 1 e 2), si applicano pure ai servizi occasionali (art. 2, comma 3).

La descritta applicabilità del regolamento in parola si estende ai servizi con autobus per passeggeri sia internazionali che interni, anche se gli Stati membri possono, in modo trasparente e non discriminatorio, escludere dall'applicazione del regolamento stesso i quelli regolari interni, salva però l'inderogabilità, indipendentemente dalla lunghezza del servizio in questione, delle sue disposizioni in tema di: divieto di discriminazioni contrattuali e tariffarie basate sulla cittadinanza del viaggiatore o sulla sede del vettore; di diritti dei disabili al trasporto; di formazione del personale del vettore; di risarcimento del danno alle attrezzature per la mobilità; di informazioni sul viaggio e sui reclami del passeggero (art. 2, comma 2 e 4).

Per un periodo massimo di quattro anni (a decorrere dal 1 marzo 2013), rinnovabile solo una volta, i Paesi membri possono, peraltro, escludere pienamente dall'applicazione del regolamento in parola, "in modo trasparente e non discriminatorio, determinati servizi regolari" qualora "una una parte significativa" degli stessi, compresa "una stazione di fermata", si effettuino fuori dall'Unione (artt. 2, comma 5, e 34). La predetta disposizione non chiarisce nei confronti di chi o cosa si debbano evitare discriminazioni nella scelta in oggetto, la quale deve comunque

essere precisa sulle caratteristiche dei servizi svincolati dal rispetto del regolamento in questione.

Per il trasporto di persone con autobus il regolamento in parola prevale, col suo dettato sostanziale a far tempo dal 1 marzo 2013, sulle leggi ordinarie e sulle fonti minori di diritto dei Paesi UE. Tale conclusione vale anche per la competenza legislativa regionale sugli aspetti pubblicistici del trasporto regionale od interregionale di interesse locale (art. 9, D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422).

L'assetto, cioè l'organizzazione, e l'effettuazione del trasporto pubblico locale (regionale, interregionale, tra Regioni finitime, extraurbano od urbano) rientrano infatti nella competenza legislativa residuale delle Regioni stesse (art. 117 Cost.), sia pur nel rispetto della competenza del legislatore nazionale in materie "trasversali" con ripercussioni sul tpl, quali ordine pubblico e sicurezza, ordinamento civile e penale, giurisdizione, giustizia amministrativa, tutela della concorrenza nonché dell'ambiente e dell'economia, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, come quello alla mobilità (art. 16 Cost.), che giustifica tuttora la normativa statale in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio non solo delle ferrovie, ma anche di altri servizi collettivi di pubblico trasporto terrestre, posta nel D.P.R. 11 luglio 1980, n. 753 (art. 1, comma 3).

CAP. 2 La normativa europea

2.1. La normativa europea prima del Regolamento CEE n. 1191/1969

Il tpl, inteso quale servizio pubblico, non è oggetto diretto di disciplina comunitaria, essendo disposta nel titolo V del Trattato istitutivo dei trasporti in generale, e non essendo previsto un coordinamento delle politiche economiche e sociali che restano di competenza esclusiva dei singoli Stati membri.

E' solo il perseguimento dell'obiettivo di rendere compatibili la creazione di un mercato comune aperto alla concorrenza col mantenimento della riserva protezionistica di alcuni settori che conduce la normativa secondaria e la giurisprudenza comunitaria a costruire progressivamente un quadro di riferimento su cui, a partire dagli anni Novanta, si sviluppano nuovi orientamenti in derivazione della maggiore sensibilità verso temi sociali che l'Unione manifesta a partire dal Trattato di Maastricht, riconoscendo, peraltro, il ruolo assunto da alcuni servizi nello sviluppo economico⁵.

La disciplina del tpl, pertanto, può essere definita in una prima fase, coincidente all'incirca col primo trentennio di vita della Comunità, nella prospettiva della regolamentazione delle eccezioni al mercato concorrenziale per i settori protetti e riservati alle discipline nazionali, e in una seconda fase in cui l'apertura del mercato del tpl a nuove forme di concorrenza viene visto come lo strumento principale per assicurare, da un lato, servizi di qualità e a prezzi contenuti ai cittadini, dall'altro, per rafforzare e potenziare le leve per lo sviluppo e la crescita economica dell'Unione.

Uno schema generale e sintetico della legislazione comunitaria può essere tracciato a partire dal Trattato di Roma così come modificato da quello di Amsterdam (alla cui

⁵ Libro bianco di J. Delors: "Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", COM (93) 700, 1993.

numerazione degli articoli si farà di seguito riferimento); in tal senso è possibile distinguere alcuni macro-argomenti fra cui:

- nel titolo VI, la tutela della concorrenza per quanto attiene le regole applicabili alle imprese, con la previsione:
 - nell'art. 81 del regime di divieto degli accordi tesi a una sua limitazione e la previsione di un regime derogatorio collegato al miglioramento della produzione e della distribuzione e al rafforzamento del progresso tecnico e sociale;
 - nell'art. 82 del regime di divieto delle posizioni di mercato dominanti nel caso in cui queste possano interferire nello svolgimento delle attività commerciali;
 - la tutela della concorrenza estesa alle imprese pubbliche con la previsione nell'art. 86 del divieto delle misure contrarie alle disposizioni del Trattato e la consueta previsione di eccezioni attivabili solo nel caso in cui gli obiettivi a esse affidati si rendano non perseguibili;
 - la tutela della concorrenza per quanto riguarda il regime degli aiuti di Stato con il regime di divieto disciplinato nell'art. 87, il collegato regime derogatorio disciplinato nel successivo art. 88 insieme alle procedure da attivarsi per l'eliminazione degli aiuti ritenuti incompatibili e, infine, la possibilità prevista nell'art. 89 dell'emanazione di appositi Regolamenti;
- nel titolo V, la definizione della politica comunitaria in materia di trasporti nell'art. 70 con la perimetrazione comprendente i soli trasporti terrestri così come disposto nell'art. 80, che tuttavia prevede la delega al Consiglio in merito alla eventuale disciplina dei trasporti marittimi e aerei. Tale politica è disciplinata in riferimento a:
 - il divieto di qualsiasi norma discriminatoria per i vettori non residenti, come disposto nell'art. 72;
 - la ammissibilità di aiuti se finalizzati al coordinamento dei trasporti o collegati a obblighi di servizio pubblico, come disposto nell'art. 73;
 - la fissazione di prezzi e condizioni collegata alla preventiva considerazione della condizione economica dei vettori, così come disposto nell'art. 74;

- l'eliminazione di ogni forma di discriminazione riferita alla fissazione di prezzi e condizioni di trasporto in relazione al Paese di origine o di destinazione, così come disposto nell'art. 75;
- il divieto di imposizione di prezzi e condizioni di favore per singole imprese, così come disposto nell'art. 76;
- la determinazione dei criteri per la determinazione delle tasse e dei canoni di passaggio frontaliero, così come disposto nell'art. 77.

Le disposizioni previste nel Trattato hanno condotto all'emanazione di numerosi Regolamenti che ne hanno consentito l'attuazione sia in più diretto riferimento alla disciplina della concorrenza, sia in relazione alla politica comunitaria dei trasporti terrestri, marittimi ed aerei, alla definizione di servizio pubblico e del collegato contratto, alle altre disposizioni specifiche relative alle reti ferroviarie, al cabotaggio, alle procedure concorsuali e agli appalti.

L'emanazione dei Regolamenti sulla tutela della concorrenza è stata prodotta in breve tempo sia per quanto riguarda l'eliminazione di ogni forma di discriminazione riferita alla fissazione di prezzi e condizioni di trasporto in relazione al Paese di origine o di destinazione (art. 75 del Regolamento CEE n. 11/1960), sia in relazione al divieto degli accordi (art. 81) e alla disciplina delle posizioni di mercato dominanti (art. 82 del Regolamento CEE n. 17/1962); inoltre, le peculiarità del settore nel processo di tutela della concorrenza sono state disciplinate col Regolamento CEE n. 141/1962 e successivamente confermate dal n. 165/1965 e dal n. 1002/1967.

Di contro, il primo intervento di disciplina specifica dei trasporti terrestri si realizza solo col Regolamento CEE n. 107/1968, che prevede le modalità di applicazione al settore delle disposizioni in tema di divieto di accordi (art. 81) e al tema delle posizioni di mercato dominanti (art. 82) e di estensione di tale regime alle imprese pubbliche (art. 86) attraverso disposizioni analitiche per i sistemi derogatori previsti in relazione ai ricordati divieti. In quest'ultimo ambito, vengono considerate alcune peculiarità del settore trasporti di natura tecnologica ed organizzativa, nonché alcune esigenze di razionalizzazione del sistema, nonché ulteriori criteri di esenzione.

2.2. Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in merito ai servizi di trasporto

Il contratto di trasporto è lo strumento necessario per realizzare gli obiettivi di sviluppo dell'economia e della scienza, contribuendo a creare il mercato comune, eliminando gli ostacoli tra i vari Paesi⁶.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che ha sostituito il Trattato della Comunità Europea (TCE), a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel dicembre 2009, dopo la ratifica degli Stati membri, dedica un intero titolo ai trasporti (articoli da 90 a 100). Nell'art. 90, si precisa che gli obiettivi vengono perseguiti nell'ambito di una politica comune dei trasporti, a differenza del precedente art. 70 TCE che stabiliva che era compito dei singoli Paesi emanare leggi nazionali al fine di adeguarsi ai principi e agli scopi della Comunità Europea. Le norme comuni e le misure per il miglioramento della sicurezza dei trasporti vengono demandate al Consiglio, che impone anche l'abolizione delle discriminazioni date da prezzi e condizioni di trasporto differenti per le medesime merci per ampliare lo sviluppo economico dato dal mercato comune in condizione di parità tra le imprese⁷. Si vuole creare un modello dove ad indirizzare l'azione dei poteri pubblici siano i bisogni dei cittadini, da soddisfare in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità. In generale, vige la regola della domanda-offerta del servizio di trasporto: come si evince dall'art. 96, gli Stati non possono imporre ai trasporti comunitari l'applicazione di prezzi e condizioni che determinano protezione nell'interesse di alcune imprese a scapito di altre senza l'autorizzazione della Commissione, ossia l'organo che vigila sui prezzi e sulle condizioni applicate al fine di garantire una politica economica adeguata.

⁶ C. Iaione, La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni, Jovene Editore, Napoli, 2008

⁷ A. Pericu, Impresa e obblighi di servizio pubblico. L'impresa di gestione di servizi pubblici locali, Giuffrè, Milano, 2001

Vengono fatti salvi (art. 93) gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ossia il rimborso di talune servitù inerenti al servizio pubblico, acconsentendo alla corresponsione di compensazioni statali.

Inoltre, il tpl, rappresentando un servizio di interesse economico generale, è disciplinato anche dalle norme di cui agli artt. 16, 86 e 87 TCE, ora trasfusi negli artt. 14, 106 e 107 del TFUE.

I servizi di interesse economico generale, anche se non espressamente definiti nel trattato, riguardano quelli forniti dalle grandi industrie di rete, come i trasporti, l'energia e le comunicazioni; il termine comprende anche le attività economiche soggette ad obblighi di servizio pubblico. Il Libro verde sui servizi di interesse generale, COM (2003) 270 del 21 maggio 2003, ne dà una definizione. A livello europeo non si utilizza l'espressione servizi pubblici, ma quella di servizi di interesse generale (SIG), che designa attività che la pubblica autorità ritiene necessarie per la collettività in relazione a specifiche contingenze, che possono mutare nel tempo. Si distinguono da una parte le attività relative ai servizi di interesse non economico, come, ad esempio, le funzioni di pubblica sicurezza, giustizia, sistemi scolastici obbligatori e assistenza sanitaria, e dall'altra quelle di natura economica, come i trasporti, che costituiscono i c.d. SIEG. Questi servizi sono regolati dalle autorità pubbliche per imporre condotte anti-economiche per il soggetto che le eroga, ma funzionali alla redistribuzione del servizio e della ricchezza, affinché la collettività possa beneficiarne adeguatamente.

I singoli Stati membri individuano i servizi di interesse economico generale: la loro gestione costituisce un tertium genus che condivide i tratti delle attività economiche ed imprenditoriali, ma anche di quelle produttive non imprenditoriali o erogative⁸.

L'apertura del mercato ha portato verso la privatizzazione formale e sostanziale delle imprese da parte degli Stati, con la cessione delle pubbliche ai privati e con l'introduzione di meccanismi privatistici di gestione. L'azione comunitaria mira a

⁸ A. Pericu, *Impresa e obblighi di servizio pubblico. L'impresa di gestione di servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2001

recuperare l'economicità e l'efficienza anche dei servizi di interesse economico generale, distinguendo la fase della produzione da quella della regolamentazione⁹.

La Comunità Europea ritiene, quindi, che le imprese che gestiscono servizi di interesse economico generale siano sottoposte alle norme in materia di concorrenza solo nei limiti in cui non impediscano di adempiere l'interesse generale. L'art. 106 costituisce la base per fondare la compatibilità degli aiuti di Stato, diretti alle imprese incaricate di gestire servizi di interesse economico generale, coi principi dell'Unione Europea. Si deve quindi realizzare un bilanciamento tra le regole della concorrenza e le esigenze economiche e sociali della comunità, le quali coincidono coi bisogni essenziali della collettività¹⁰. La ratio dell'articolo consiste nel garantire l'equilibrio tra due interessi contrapposti, ossia, da un lato, la gestione da parte degli Stati di settori riservati e chiusi al mercato per conseguire scopi di interesse generale, dall'altro il vincolo posto dall'UE per sopprimere gli ostacoli e le restrizioni alle quattro libertà fondamentali e di garantire una concorrenza non falsata dal mercato.

L'art. 14 attribuisce l'obbligo in capo all'Unione e agli Stati membri di provvedere alla garanzia di una corretta ed efficiente erogazione dei servizi di interesse economico generale nei confronti degli utenti. Tali si pongono al centro di politiche sociali e di sviluppo, condotte ed amministrare dall'Unione nel quadro di un'integrazione positiva dei mercati e dei diritti. I valori comuni a tutti gli Stati, cui si riferisce l'articolo, sono meglio descritti nel Protocollo n. 26 del Trattato di Lisbona, che pone tre importanti punti fermi: - il ruolo essenziale e l'ampia discrezionalità di autorità nazionali, regionali e locali nella gestione dei servizi al fine di rispettare il più possibile le esigenze degli utenti (in conformità al principio di sussidiarietà, anche se non espressamente richiamato); - la diversità di disciplina a seconda dei contesti geografici, sociali e culturali di riferimento; - un alto livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, parità di trattamento e promozione dell'accesso universale e tutela dei diritti dell'utente.

⁹ W. D'Alessio, *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2003

¹⁰ E. Orrù, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, in S. Zunarelli, *Il diritto del mercato del trasporto*, Cedam, Padova, 2008

Si deve tener conto del fatto che le disposizioni dei trattati costituiscono norme di portata generale, applicabili in via sussidiaria, solo in assenza di una disciplina specifica; in materia di trasporto vigono le norme dei regolamenti comunitari che regolano anche la tutela della concorrenza.

2.3. Il Reg. CEE n. 1191/1969 come modificato dal Reg. CE n. 1893/1991: ambito di applicazione

Il Regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1969, n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, come modificato dal Regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1991, n. 1893, deve essere interpretato nel senso che autorizza gli Stati membri ad imporre obblighi di servizio pubblico ad un'impresa pubblica incaricata di assicurare il trasporto pubblico di passeggeri in un comune e che prevede, per gli oneri che ne derivano, la concessione di una compensazione determinata conformemente alle disposizioni.

Il Reg. CEE n. 1191/1969 si occupava dei servizi di trasporto di linea, ad esclusione dei servizi regionali e locali, per i quali si rinviava ad un successivo intervento legislativo, mai però intrapreso.

Il Reg. CEE n. 1893/1991 ha modificato ed aggiornato il precedente, estendendo l'applicazione anche al servizio di trasporto locale. Esso stabiliva (art. 1) che "gli Stati membri possono escludere dal campo di applicazione del presente regolamento le imprese la cui attività è limitata esclusivamente alla fornitura di servizi urbani, extraurbani o regionali", ossia, significava che la legislazione comunitaria si applicava a tutto il trasporto pubblico, a meno che non vi fosse una diversa disciplina nazionale derogatoria emanata.

Lo scopo, in conformità con gli obiettivi della politica comune dei trasporti, era l'eliminazione delle disparità create dall'imposizione di obblighi di servizio pubblico al fine di aumentare la concorrenza. Il Consiglio riteneva necessario

sopprimerli; tuttavia, reputava opportuno mantenerli qualora fossero indispensabili ad assicurare la fornitura di servizi di trasporto sufficienti in base alle esigenze della collettività.

L'idea di eliminare gli obblighi di servizio pubblico costituiva un primo passo verso la liberalizzazione del mercato dei trasporti, attraverso l'abolizione di ogni intervento delle autorità pubbliche che non fosse strettamente necessario¹¹. Il principio cardine della disciplina consisteva, da un lato, nel limitare la possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico e, dall'altro, nel mantenerli, dove ciò fosse indispensabile alle necessità della collettività. In ogni caso, l'imposizione dei suddetti era bilanciata dal diritto alla compensazione delineato dall'art. 6.

La stessa giurisprudenza comunitaria ha precisato che il regolamento consentiva agli Stati membri di imporre obblighi di servizio pubblico alle imprese incaricate di assicurare il trasporto passeggeri in un comune e di prevedere, per gli oneri che ne derivano, una compensazione¹².

Il regolamento, così come modificato nel 1991, autorizzava le autorità degli Stati membri a mantenere o prevedere nuovi obblighi di servizio pubblico per il trasporto regionale e locale di persone.

Si precisava inoltre che le autorità degli Stati membri dovevano sempre cercare la soluzione che comportasse meno oneri per la collettività a parità di risultati, tenendo in considerazione soprattutto l'interesse generale, la possibilità di ricorrere ad altre tecniche di trasporto, i prezzi e le condizioni che potevano essere offerti ai clienti (art.3). Il rapporto costi-benefici doveva essere, quindi, proteso all'ottimizzazione del risultato col minimo onere per i clienti-passeggeri. Il regolamento, infatti, ponderava le esigenze della collettività, che volevano avere la prestazione di determinati servizi pubblici a prezzi accessibili, con quelle delle imprese, che volevano fornirli in un libero mercato, regolato dal principio della concorrenza.

La novità introdotta dal Reg. CE 1893/91 è stata quella di prevedere la stipulazione di un apposito contratto di servizio pubblico per regolare i rapporti tra l'autorità

¹¹ C Ingratoci, *Trasporti e contratti di servizio*, 2° edizione, Aracne, Roma, 2004

¹² Corte Giustizia CE, 7 maggio 2009, n. 504. Anche Consiglio di Stato, 30 luglio 2012, n. 4324, secondo cui la regola fissata dal Reg. è l'eliminazione degli obblighi e delle conseguenti misure compensative, ma in via eccezionale è possibile prevedere l'imposizione di tali oneri

pubblica, che affidava il servizio, e la società privata che lo erogava e lo gestiva¹³. Infatti, la riforma ha imposto una divisione dei ruoli: da una parte l'amministrazione, responsabile della programmazione dei servizi di trasporto, dall'altra l'impresa di gestione che li forniva ed era responsabile dei rischi correlati.

Tale regolamento ha così chiarito (art. 1, par 4) che i servizi di trasporto "sufficienti" o le particolari condizioni tariffarie riservate a determinate categorie di passeggeri erano fornite dalle imprese che avevano concluso con le autorità degli Stati membri appositi contratti di servizio pubblico.

2.4. Gli obblighi di servizio pubblico

Gli obblighi di servizio pubblico sono definiti in negativo dall'art. 2 del Reg. CE 1191/1969, quali "obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni". Corrispondono quindi a delle prestazioni che nessun operatore in concorrenza e privo di sussidi erogherebbe o erogherebbe a prezzi accessibili; sono iniqui, se rapportati al regime ordinario dell'impresa ed è per questo motivo che gli enti pubblici che li impongono devono compensare i costi sostenuti dalle imprese connessi a ciò¹⁴.

Essi implicano la fornitura di un servizio costante, intenso e ad un prezzo contenuto, poiché sono attività che debbono essere erogate dal gestore anche "sottocosto" per consentire ai cittadini di poterne usufruire¹⁵.

Consistono, di fatto, in requisiti specifici di esercizio che la pubblica autorità impone al gestore privato al fine di garantire il conseguimento di obiettivi di interesse pubblico¹⁶.

¹³ C. Iaione, La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni, Jovene Editore, Napoli, 2008

¹⁴ A. Pericu, Impresa e obblighi di servizio pubblico. L'impresa di gestione di servizi pubblici locali, Giuffrè, Milano, 2001

¹⁵ Libro bianco sui servizi di interesse generale COM (2004) 374

¹⁶ C Ingratoci, Trasporti e contratti di servizio, 2° edizione, Aracne, Roma, 2004

L'imposizione dell'obbligo di servizio pubblico è quindi da considerarsi un limite al libero esplicarsi delle dinamiche concorrenziali, a tutela di un interesse pubblico (vedi il diritto alla mobilità delle persone e alla circolazione delle merci) considerato superiore.

Tali obblighi, come precisato dall'art. 2 comma 2, comprendono quello di esercizio, di trasporto e tariffario:

- il primo consiste nell' "obbligo fatto alle imprese di trasporto di adottare, per le linee o gli impianti il cui esercizio sia stato loro affidato mediante concessione o autorizzazione equivalente, tutte le misure atte a garantire un servizio di trasporto conforme a determinate norme di continuità, di regolarità e di capacità. Tale nozione comprende anche l'obbligo di garantire l'esercizio di servizi complementari, nonché l'obbligo di mantenere in buono stato, dopo la soppressione dei servizi di trasporto, linee, impianti e materiale [...]";
- il secondo è " l'obbligo fatto alle imprese di trasporto di accettare e di effettuare qualsiasi trasporto di persone o di merci a prezzi e condizioni di trasporto determinati";
- il terzo intende " l'obbligo per le imprese di trasporto di applicare prezzi stabiliti od omologati dalle pubbliche autorità, in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa e derivanti dall'imposizione o dal rifiuto di modificare misure tariffarie particolari, soprattutto per talune categorie di viaggiatori, per talune categorie di prodotti o per talune relazioni".

Come già accennato in precedenza, il Reg. CE 1893/1991 ha inteso eliminare i suddetti obblighi che potevano falsare le condizioni di concorrenza almeno per quanto concerneva i trasporti a livello comunitario e nazionale, salvaguardando la possibilità per le autorità pubbliche degli Stati membri di mantenerli o imporli solo nei confronti delle imprese attive esclusivamente nella fornitura dei servizi urbani, extraurbani o regionali.

L'art. 4 del Regolamento stabilisce che spetta alle imprese di trasporto presentare alle autorità competenti degli Stati membri domanda per la soppressione totale o parziale di un obbligo di servizio pubblico, qualora comporti svantaggi economici.

Nella stessa istanza, le imprese possono proporre di sostituire la tecnica di trasporto in uso con un'altra modalità meno onerosa, al fine di migliorare i risultati della propria gestione finanziaria.

Il Regolamento indica i casi in cui l'obbligo di servizio pubblico determina uno svantaggio per l'impresa e si preoccupa anche di regolamentare le modalità di erogazione delle compensazioni economiche idonee¹⁷; in particolare, il metodo di compensazione per gli obblighi di esercizio e di trasporto è indicato nell'art. 10, mentre quello tariffario nell'art. 11.

Per agevolare il monitoraggio dell'eventuale svantaggio economico subito dall'impresa per l'erogazione del suddetto servizio, l'art. 1 comma 5 prescrive che quelle che svolgono sia attività soggette ad obblighi di servizio pubblico, sia altre in libero mercato, devono tenere i bilanci separati. In particolare, deve formare una sezione distinta per la funzione di pubblico servizio nella quale vengono evidenziati i conti corrispondenti a ciascuna attività di esercizio e ripartizione delle relative quote di patrimonio, nonché le spese e le relative entrate con l'indicazione puntuale dei versamenti pubblici ricevuti, da utilizzare solo per bilanciare i costi del servizio pubblico obbligatorio, senza possibilità di trasferimento ad un altro settore d'impresa.

Tali obblighi, che dovevano essere già stati eliminati dal primo Regolamento degli anni settanta, continuano ad essere imposte ad alcune imprese anche dal nuovo, che prevede ulteriori ipotesi di compensazione.

2.5. Il contratto di servizio pubblico nel Regolamento CE n. 1893/1991

Il Regolamento CE n. 1893/1991 ha introdotto il contratto di servizio pubblico, che, come definito dall'art. 14, è quello “concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di

¹⁷ A. Cabianca, Obblighi di servizio nel trasporto pubblico locale tra disciplina comunitaria e disciplina interna, in *Il diritto della Regione*, 2008, n°5 e 6

trasporto sufficienti”. Le parti contrattuali sono, quindi, le autorità competenti, ossia l’amministrativa preposta alla programmazione e alla regolazione del servizio, e le imprese, pubbliche o private, di trasporto.

Tale atto ha ad oggetto la gestione del servizio pubblico di trasporto da parte di un’impresa su incarico e alle condizioni stabilite dall’autorità pubblica. La prima ha interesse alla stipula per fornire detto servizio alla collettività, eseguendo attività commerciale e ottenendone un lucro; la seconda vuole garantire agli utenti la possibilità di trasporto.

L’interesse pubblico, che è oggetto della cura dell’amministrazione, viene garantito dalla permanenza, in capo alle imprese, di obblighi di servizio derivanti da un rapporto negoziale in cui la stessa autorità pubblica garantisce come corrispettivo una congrua compensazione¹⁸.

Il “nuovo” Regolamento ha permesso di superare l’obbligo del servizio pubblico inteso in senso stretto con l’autorità pubblica che assicura agli utenti la fornitura contrattando direttamente con l’impresa che lo eroga il prezzo di massima della prestazione. L’amministrazione decide, in linea generale, le modalità e la qualità del servizio che dovrà essere offerto al pubblico e ne paga un prezzo all’impresa.

L’impresa privata erogatrice del servizio di trasporto è poi la sola controparte contrattuale del cittadino utente: è essa ad incamerare le singole tariffe, ossia i prezzi della prestazione, nonché il controllo dei costi di produzione e ad assumerne, quindi, sia il rischio di produzione, sia il rischio commerciale¹⁹.

Tale contratto, che ancora oggi viene utilizzato, essendo disciplinato dal Regolamento 1370/2007, regola i rapporti tra la pubblica amministrazione e l’impresa privata e può essere strutturato in diverse modalità: in particolare, nel trasporto pubblico locale possiamo riconoscere le figure del gross cost contract e del net cost contract. Queste due fattispecie si differenziano in base a due parametri: il rischio industriale e commerciale. Il primo è connesso all’eventualità che i costi di

¹⁸ M. Capantini, Contratto di servizi ed affidamenti in house, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, Giuffrè, Milano, 2004

¹⁹ C Ingratoci, Trasporti e contratti di servizio, 2° edizione, Aracne, Roma, 2004

esercizio eccedano quelli previsti; il secondo è relativo al potenziale rischio che i ricavi tariffari siano inferiori rispetto ai preventivati²⁰.

Nel gross cost contract, il rischio industriale è a carico dell'operatore del trasporto, quello commerciale dell'ente conducente. Pertanto, al gestore del servizio è assicurato un compenso calcolato ex ante sui costi predefiniti, senza tener conto dei proventi del traffico che vanno all'ente concedente. Si è stimolati solo ad un'efficiente conduzione dell'impresa, minimizzando i costi, ma non puntando sull'efficacia e sulla qualità del servizio e si è interessati solo a controllare gli effettivi pagamenti degli utenti.

Questo contratto può spingere il soggetto affidatario a porre in essere una politica gestionale rivolta al solo contenimento dei costi di esercizio, senza l'incentivo ad un miglioramento del servizio che comporti anche un accrescimento dei ricavi da traffico.

Per arginare questa evenienza, si è individuata una varianza a tale fattispecie contrattuale, incentivando il soggetto affidatario anche sotto il profilo delle entrate tariffarie. Si è previsto il "gross cost incentivante", che, al contratto base, associa clausole di bonus/malus connesse ai ricavi da traffico; si individuano parametri-obiettivo, al raggiungimento dei quali può corrispondere il percepimento di un premio oppure, in caso contrario, si applicano delle penali. Così, l'affidatario viene stimolato ad offrire all'utenza un servizio maggiormente efficace ed efficiente e, di conseguenza, ad incrementare i ricavi²¹.

Nel net cost contract, sia il rischio industriale sia quello commerciale sono a carico dell'impresa che gestisce il servizio, essendo il sussidio determinato dalla differenza tra i costi di esercizio e i proventi del traffico preventivati. Viene richiesta in capo all'impresa affidataria una solida struttura imprenditoriale, idonea ad arginare ambedue i rischi.

²⁰ G. Polidori, Aspetti economici del trasporto pubblico locale e loro evoluzione, in O. Bucci, Il trasporto pubblico locale. Una prospettiva per l'Italia, Il Mulino, Bologna, 2006

²¹ A. Claroni, La regolamentazione del trasporto pubblico in Italia, in S. Zunarelli, Il diritto del mercato del trasporto, Cedam, Padova, 2008

L'impresa è impegnata ad un'efficiente gestione del servizio sia per ridurre i costi rispetto a quelli previsti sia per avere un incremento di entrate e miglioramento della qualità; fondamentale diventa l'impegno a richiamare nuovi clienti.

Questi contratti devono garantire servizi di trasporto sufficienti tenendo in considerazione congiuntamente i fattori sociali, ambientali e di assetto del territorio ed offrire particolari condizioni tariffarie in favore di talune categorie di passeggeri.

Il contenuto del contratto può essere vario a seconda delle necessità della zona geografica interessata: fondamentale è la capacità di fornire un servizio di qualità ed in grado di soddisfare la clientela, garantendo il diritto di tutti alla mobilità.

Nel contratto possono essere stabilite (Reg. CEE 1893/1991 art. 14, comma 2):

- le caratteristiche dei servizi offerti con le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;
- il prezzo delle prestazioni, che si aggiunge alle entrate tariffarie o le comprende, e le modalità delle relazioni finanziarie tra impresa di trasporto e pubblica amministrazione;
- le norme relative alle clausole addizionali o alle modifiche del contratto;
- il periodo di durata del rapporto e le sanzioni in caso di inadempimento o inosservanza del contratto.

Il Regolamento, per garantire ai cittadini il godimento di tali servizi, prevedeva espressamente che l'impresa avvisasse l'autorità pubblica con almeno tre mesi di anticipo della propria intenzione di sospendere, ridurre o modificare quelli offerti. In tal modo, l'amministrazione aveva il tempo di attivarsi per imporre alla medesima impresa il mantenimento del servizio per un periodo non superiore all'anno, compensandone i costi sostenuti, oppure prendeva l'iniziativa di rinegoziare la prestazione.

Sul piano teorico, il contratto di servizio pubblico rappresenta un modello di organizzazione di fornitura, mentre, su quello pratico, aiuta a risolvere i problemi connessi alla corresponsione di aiuti di Stato a favore di imprese di trasporto, in

quanto ricomponere il contrasto coi principi comunitari in tema di libera concorrenza²².

2.6. La disciplina del tpl alla luce del Regolamento CE n. 1370/2007

Il Regolamento CE n. 1370/2007, in vigore dal 3 dicembre 2009, ha abrogato il precedente (Reg. n. 1191/1969 come modificato dal n. 1893/1991) e disciplina ex novo la materia del trasporto pubblico di passeggeri.

Il suddetto Regolamento è immediatamente applicabile in tutti gli Stati membri ed è obbligatorio in tutti i suoi elementi, anche se ha previsto un periodo transitorio molto lungo che scadrà il 2 dicembre 2019. Si stanno adottando le misure idonee per conformarsi gradualmente alle disposizioni contenute per evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto, ma si possono continuare ad eseguire i contratti di servizio pubblico conclusi senza gara anteriormente all'entrata in vigore del Regolamento.

Quest'ultimo, frutto di un lungo e tortuoso processo di approvazione, vuole definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano più numerosi, più sicuri, di miglior qualità od offerti a prezzi inferiori rispetto a quelli che fornirebbe il semplice gioco delle forze del mercato. L'obiettivo principale è la fornitura di servizi di interesse generale, ossia, la stipulazione di obblighi di servizio pubblico di trasporto, per i quali le autorità competenti compensano gli operatori; il fulcro non è più lo sviluppo della concorrenza, a differenza dell'iniziale impostazione della Commissione.

Quest'ultima, a partire dagli anni 2000, voleva modernizzare i trasporti pubblici, rilanciare la loro efficienza per conservare, magari aumentando, la loro quota di

²² C. Iaione, La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni, Jovene Editore, Napoli, 2008

mercato e farli partecipare al miglioramento dell'ambiente e della mobilità. Puntava su tre capisaldi:

- la contrattualizzazione dei rapporti tra amministratori ed operatori incaricati della prestazione del servizio quando vengono erogate compensazioni finanziarie o concessi diritti esclusivi;
- il riesame periodico delle clausole contrattuali e la durata limitata delle stesse;
- l'emanazione di bandi di gara per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico, nei casi in cui non si proceda all'affidamento diretto.

Il "nuovo" Regolamento interviene soprattutto sulla ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri; comporta una semplificazione della sua proposta, un temperamento delle sue disposizioni e un miglior rispetto del principio di sussidiarietà. Nello specifico, la semplificazione consiste nel ridurre il numero di articoli e meccanismi di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico; il temperamento delle disposizioni consiste nel riconoscimento alle autorità pubbliche del diritto di fornire, direttamente o mediante un operatore interno, i servizi di trasporto pubblico senza esperire alcuna procedura di gara; il principio di sussidiarietà lascia alle autorità competenti maggiori margini di discrezionalità nell'organizzare le procedure di gara.

L'indirizzo di politica di diritto impresso dal Reg. CE 1370/2007 è quello della "concorrenza regolamentata", che costituisce lo strumento per assicurare trasparenza ed efficienza dei servizi e che deve tener conto dei fattori di coesione sociale e territoriale, di sostenibilità ambientale e di sviluppo regionale²³.

Ha portata generale e, infatti, si applica all'esercizio di servizi nazionali ed internazionali di trasporto pubblico terrestre di passeggeri, eccetto quelli prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico o dal valore turistico. Gli Stati possono estendere l'applicazione anche ai servizi di cabotaggio marittimo, pur rimanendo in vigore le disposizioni di legge del settore.

²³ A. Cabianca, Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di paradigma? in Istituzioni del federalismo, 2010

L'affidamento della fornitura e della gestione del servizio può avvenire o in "forma diretta" oppure mediante gara pubblica, a seconda della scelta dell'amministrazione pubblica. La forma diretta, quindi, non è esclusa e neppure relegata ad ipotesi tassative e residuali, sebbene sia una modalità di affidamento eccezionale; è ammessa dal Regolamento, salvo che non sia vietata dalla legislazione nazionale (art. 5, comma 2).

L'amministrazione competente sceglie, se non intende fornire essa stessa il servizio di trasporto, l'impresa alla quale affidarne la gestione concludendo un contratto di servizio pubblico che deve avere il contenuto di cui agli artt. 3 e 4 del Regolamento.

Nel contratto devono essere indicati con chiarezza gli obblighi che si devono assolvere e le zone geografiche interessate, nonché devono essere stabiliti i parametri per calcolare la compensazione; inoltre, si devono definire le modalità di ripartizione dei costi per il personale, le spese di manutenzione e riparazione dei veicoli e tutti gli altri connessi alla fornitura. Ai sensi dell'art. 4, comma 3, deve essere indicato anche il termine di durata di servizio, che non può essere superiore a dieci anni per i servizi di trasporto con autobus e quindici per quelli di ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia; in caso di trasporto terrestre misto (sia su rotaia che stradale) la durata massima può essere di quindici anni se quello su rotaia è superiore al 50%. Il suddetto periodo di affidamento può essere prorogato fino al 50%, tenendo conto delle modalità di ammortamento, se l'operatore fornisce beni o servizi in regioni ultraperiferiche o in ragione di specifici investimenti effettuati in infrastrutture, materiale rotabile o veicoli.

Nell'ultimo comma dell'art. 4, viene fatta salva la possibilità per le imprese di subappaltare in parte il servizio ad altri operatori; i documenti di gara e il contratto di fornitura devono stabilirlo e regolarlo in modo completo e trasparente e, in ogni caso, non può essere totale, ossia non può devolvere l'intera prestazione ad un'altra impresa, ma deve essere assicurata la fornitura "importante" da parte dell'aggiudicataria.

Come già accennato, l'art. 5 regola la gestione del servizio e precisa che l'affidamento può essere disposto o mediante gara all'operatore aggiudicatario o in via diretta dalle autorità pubbliche.

Per quanto concerne l'affidamento diretto del servizio, le autorità competenti a livello locale possono scegliere di fornire esse stesse trasporto pubblico di passeggeri (ossia procedere alla "gestione diretta in economia") oppure procedere senza pubblica gara alla stipulazione di contratti con un soggetto giuridicamente distinto da esse, ma su cui esercitano un controllo penetrante, come se fosse una propria struttura (c.d. aggiudicazione diretta ad un operatore interno o in house providing).

Il Regolamento, che disciplina per la prima volta l'in house providing, fornisce un elenco di elementi che devono essere considerati per valutare se l'autorità competente esercita sull'operatore interno un controllo analogo a quello sulle proprie strutture. Indica di tener presente il livello di rappresentanza dell'autorità locale negli organi di amministrazione, vigilanza o direzione dell'impresa, le disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario e l'influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e di gestione.

L'operatore interno cui viene affidato direttamente il servizio deve esercitare l'attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio dell'autorità competente, salvo la possibilità di sconfinare in zone vicine per eventuali linee di uscita o altri elementi secondari e non può partecipare ad altre gare per la fornitura dei medesimi in altre zone, se non nei due ultimi anni di gestione diretta.

Il Regolamento contempla ulteriori ipotesi di affidamento diretto, oltre all'in house providing e la gestione diretta in economia. Ad esempio, l'art. 5, comma 4, prevede "l'affidamento sotto soglia".

Le autorità competenti hanno la facoltà di aggiudicare direttamente alle imprese i contratti di servizio pubblico di valore inferiore a un milione di euro, oppure riguardanti la fornitura del trasporto passeggeri inferiore a trecentomila chilometri. Tali soglie possono essere raddoppiate qualora l'affidamento diretto a imprese di dimensioni medio-piccole: se operano con non più di ventitré veicoli, è possibile, senza procedere ad una gara, concludere contratti di valore medio stimato inferiore a

duemila euro oppure che riguardi la fornitura inferiore a seicentomila chilometri annui.

Il quinto comma si preoccupa di disciplinare compiutamente i provvedimenti di emergenza che possono essere adottati dalle autorità locali in caso di interruzione o di pericolo imminente di chiusura del servizio, che danno luogo ad un altro caso di affidamento diretto²⁴. Tali assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale, ovvero di un'imposizione dell'obbligo per una durata non superiore a due anni; possono essere impugnati dagli operatori interessati.

In alternativa all'affidamento diretto, l'amministrazione provvede a quello mediante gara. Se l'autorità competente opta per dare il servizio ad un soggetto esterno, deve bandire una gara ad evidenza pubblica, ossia una procedura equa, aperta a tutti gli operatori e rispettosa dei principi di trasparenza e di non discriminazione.

L'art. 7 prevede che gli affidamenti dei servizi rispondano ai principi di chiarezza e di trasparenza ed, infatti, impone alle autorità competenti di pubblicare annualmente una relazione esaustiva sugli obblighi spettanti, sugli operatori prescelti e sulle compensazioni e diritti di esclusiva concessi. Così, si rende possibile il controllo e la valutazione sia delle prestazioni dei servizi sia della qualità e del finanziamento della rete dei trasporti pubblici.

Il Regolamento impone trasparenza e chiarezza nell'affidamento da principio, ossia prima dell'inizio della procedura di gara o dell'affidamento diretto, ad eccezione dei contratti di servizio pubblico di portata inferiore con trasporto passeggeri non superiore ai cinquantamila chilometri, si richiede la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea delle informazioni circa l'autorità competente, il tipo di aggiudicazione e i territori interessati, rendendo così possibile al maggior numero di imprese di partecipare alla selezione.

La gara ad evidenza pubblica garantisce la selezione dell'impresa europea "migliore", ossia che offre il servizio di più alta qualità a minor costo, ed è la

²⁴ C. Tassarolo, La disciplina comunitaria del trasporto pubblico di passeggeri, in Rivista "Diritto dei servizi pubblici", 2008

procedura che, agevolando la concorrenza tra gli operatori, tutela il pubblico degli utenti.

CAP. 3 La disciplina degli aiuti di Stato

3.1. Aiuti di Stato

A livello comunitario, i principi fondamentali in materia di aiuti di Stato sono delineati dal Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE), ora sostituito dal Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). La conseguente disciplina è, poi, specificata dalla copiosa normativa di dettaglio ed attuazione emanata dagli organi comunitari, a cui si aggiungono le comunicazioni e decisioni della Commissione e le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e del Tribunale di Primo Grado.

La disciplina degli aiuti di Stato è essenziale per garantire l'effettivo esplicarsi della concorrenza nei vari mercati, affinché il libero gioco degli operatori sul mercato non sia falsato da interventi di sostegno a beneficio solamente di alcuni di essi. E' stato osservato come la Commissione dell'Unione Europea contribuisca a definire vere e proprie linee di politica industriale²⁵.

Per realizzare un equo compromesso tra l'esigenza di garantire il rispetto delle prerogative statali, da un lato, e l'evitare distorsioni alla concorrenza, dall'altro, l'art. 107 del TFUE (una volta art. 87 del Trattato CE) stabilisce come "incompatibili col mercato interno gli aiuti concessi dagli Stati che falsino o minaccino di falsare la concorrenza", assumendo che dove non incidano sugli scambi siano ammessi.

Vengono previste quattro condizioni affinché vi sia un aiuto di Stato incompatibile:

- se è di origine statale o concesso con risorse statali;
- se consiste in un vantaggio a favore di certe imprese o produzioni;
- se ha un impatto sulla concorrenza
- se è idoneo ad incidere sugli scambi tra Stati membri.

²⁵ G. Tesaura, Diritto comunitario, 4° edizione, Cedam, Padova, 2005

L'art. 107 del TFUE, nei successivi commi, distingue poi due tipologie di aiuti: quelli da considerarsi legittimi in ogni caso e quelli subordinati ad una valutazione discrezionale della Commissione.

L'intervento statale deve essere sempre considerato legittimo quando persegua finalità meritevoli di considerazioni, ossia se: costituisca un aiuto a carattere sociale concesso ai singoli consumatori, a condizione che sia accordato senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; sia destinato ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali; sia destinato a certe regioni tedesche per compensare gli svantaggi economici provocati dalla divisione della Germania.

La previsione di aiuti "comunque legittimi" sembra confermare che la scelta di fondo della disciplina comunitaria in materia di aiuti sia nel senso di ammettere, pur nel rispetto di specifici requisiti, l'intervento statale, nella consapevolezza che il raggiungimento dell'obiettivo di creare un regime concorrenziale non possa prescindervi.

Il terzo comma individua altri obiettivi meritevoli di tutela, quali: lo sviluppo economico delle regioni dove il tenore di vita è basso, oppure si riscontri una grave disoccupazione; la promozione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure l'intervento finalizzato a porre rimedio ad un grave turbamento nell'economia di uno Stato membro; lo sviluppo di talune attività e/o regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; la promozione della cultura e la conservazione del patrimonio quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune. Tuttavia, non si considerano automaticamente lecite le misure statali finalizzate al perseguimento degli obiettivi da ultimo indicati: per esse, infatti, è la Commissione a doversi pronunciare in proposito. In queste ipotesi, essa ha un potere discrezionale molto vasto, in quanto, oltre a verificare la sussistenza dei requisiti per l'esenzione, si esprime anche in merito all'opportunità delle singole misure.

Peraltro, non potendosi prevedere una lista esaustiva di finalità che gli Stati membri intendano perseguire e che giustifichino l'assunzione di interventi diretti, è concessa

al Consiglio la facoltà di determinare, con decisione assunta su proposta della Commissione, altre categorie di aiuti che possono essere considerate compatibili col mercato comune.

Le previsioni del Trattato, poi, sono state integrate da interventi specifici degli organi comunitari, che possono essere distinti fra discipline settoriali, inerenti a particolari settori industriali e merceologici, ed orizzontali, così denominate perché il loro ambito di applicazione non è limitato ad uno o più mercati determinati, essendo identificato sulla base della finalità perseguita dalla singola disciplina.

Il settore è sempre stato caratterizzato da un massiccio intervento pubblico, sia con riferimento all'espletamento dei servizi di trasporto sia nei confronti della realizzazione delle relative infrastrutture ed impianti, fondato sull'interesse pubblico di sviluppare un efficiente sistema²⁶.

Nell'ordinamento comunitario, il termine "aiuto di Stato" viene interpretato in senso molto ampio, ossia come un vantaggio economicamente apprezzabile accordato ad un'impresa tramite un intervento pubblico, che altrimenti non si sarebbe realizzato. La forma può essere varia: una corresponsione di una somma di denaro, una sovvenzione, un tasso agevolato. Ciò che assumono rilievo, ai fini dell'applicazione dell'art. 107, non sono la causa o lo scopo dell'intervento, ma i suoi effetti²⁷; è indifferente, anche, rispetto alla qualificazione giuridica di una misura lo strumento col quale questa è stata predisposta, potendo consistere sia in un atto normativo sia in uno strumento amministrativo o privatistico.

Se le compensazioni sono da considerarsi aiuto di Stato devono essere notificate ed autorizzate dalla Commissione prima di essere erogate, oppure oggetto di un apposito regolamento di esenzione; in caso contrario, nulla di quanto detto è necessario.

Si considerano non costituenti aiuti di Stato le misure generali di sostegno economico applicabili a tutte le imprese in tutti i settori di produzione, come

²⁶ S. Zunarelli, *Lezioni di Diritto dei Trasporti*, 3° edizione, Bonomo, Bologna, 2006

²⁷ E. Orrù, *Il sostegno finanziario pubblico dei servizi di trasporto*, in *Il diritto del mercato del trasporto*, a cura di Stefano Zunarelli, Cedam, Padova, 2008

espressione delle scelte di politica economica, purché non ne risultino beneficiarie indirettamente determinate imprese²⁸.

Il TFUE presenta un apposito titolo (il sesto, artt. 90-100) dedicato specificatamente al settore dei trasporti, che detta disposizioni specifiche anche in materia di concorrenza ed aiuti di Stato. Di particolare importanza assume l'art. 93, come già detto precedentemente, che dichiara "compatibili col Trattato gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio".

L'aiuto di Stato è compatibile se presenta tre elementi essenziali, quali la necessità del contributo pubblico per la realizzazione del progetto, con la corresponsione da parte dello Stato di una mera compensazione dei costi eccedenti rispetto a quelli sostenuti su infrastrutture concorrenti; l'assenza di discriminazioni nell'erogazione; la mancanza di distorsione della concorrenza contrarie al comune interesse.

La materia è regolata, oltre che dal titolo quinto del Trattato, anche dai Regolamenti CEE 1191/1969 (e successiva modifica) e, per i nuovi servizi di trasporto pubblico terrestre, dal 1370/2007. Questi disciplinano le compensazioni pubbliche alle imprese che garantiscono gli obblighi di servizio pubblico, che costituiscono una categoria generale del diritto comprendente gli oneri imposti dalle autorità per questo esercizio. Per essere lecite, ossia compatibili col Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, non devono essere "eccessive": possono essere concesse solo per garantire la prestazione dei servizi di interesse generale e non devono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall'assolvimento degli obblighi, tenendo conto degli introiti relativi e di un congruo margine di utile.

La Corte di Giustizia²⁹ ha spiegato che la compensazione concessa dallo Stato, diretta a rappresentare la contropartita delle prestazioni effettuate dalle imprese beneficiarie per assolvere agli obblighi di servizio pubblico, non costituisce aiuto di Stato se ricorrono quattro presupposti contemporaneamente, ossia:

- se l'impresa beneficiaria è stata effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e tali sono stati definiti in modo chiaro;

²⁸ Riferimento al Reg. CE n° 1998/2006 della Commissione del 15 dicembre 2006

²⁹ Corte Giustizia Ce, 24 luglio 2003, causa Altmark, punti 87-93

- i parametri sui quali viene calcolata la compensazione devono essere preventivamente definiti in modo obiettivo e trasparente, allo scopo di evitare che comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto alle concorrenti;
- la compensazione non può eccedere quanto necessario a coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti ed un margine di utile ragionevole;
- quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico non è effettuata nell'ambito di una procedura d'appalto che consenta di selezionare il candidato che li fornisca al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere stato determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente ed adeguatamente dotata di mezzi di trasporto per soddisfare le varie esigenze, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi (sempre considerando gli introiti ed un congruo margine).

Affinché una misura possa essere considerata un aiuto di Stato, è necessaria la contemporanea presenza di tutti gli elementi enunciati nell'art. 107, ossia la natura di impresa del destinatario, il trasferimento di risorse statali, la selettività della misura, l'incidenza della stessa sugli scambi intracomunitari e la sussistenza di un vantaggio per il beneficiario.

- La qualifica di impresa

Nel diritto comunitario, la nozione di "impresa" è stata interpretata in senso più ampio rispetto a quella accolta nell'ordinamento giuridico italiano dall'art. 2082 del codice civile. In base all'*acquis communautaire*, è impresa qualsiasi soggetto, pubblico o privato, che svolga un'attività economicamente rilevante, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Si includono anche organismi senza scopo di lucro o che prestino attività a titolo gratuito, purché idonei a distorcere la concorrenza sul mercato rilevante, oltre a quelli pubblici incaricati, per legge, all'espletamento di un servizio di interesse generale.

Per quanto concerne gli enti pubblici, è necessario verificare se l'intervento costituisce una manifestazione tipica del potere statale, ossia se l'ente agisce come autorità pubblica oppure sia incaricato o contribuisca alla gestione di un servizio con carattere sociale, esulante dalle leggi di mercato.

Con particolare riferimento al settore dei trasporti, la giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto la natura economica delle attività consistenti nell'offerta di beni o di servizi su un determinato mercato, come trasporto, movimentazione delle merci o gestione di uno scalo. Al contrario, non presentano carattere imprenditoriale quelle attività che rientrano nell'esercizio di poteri delle pubbliche autorità, esulando, di conseguenza, dall'ambito di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato.

- Il trasferimento di risorse statali

Anche questo requisito è stato interpretato in modo estensivo: le risorse devono essere imputabili, anche indirettamente, allo Stato, sia in quanto tale sia con riferimento agli enti in cui si articola, oppure a quelli pubblici, territoriali e non.

La natura pubblica dell'aiuto non viene meno anche quando lo stesso è elargito tramite un organo intermedio, pubblico o privato, fra l'autorità concedente ed il beneficiario, designato dalla prima, qualora il ruolo del soggetto erogante si limiti ad una mera funzione di intermediario rispetto al destinatario indiretto.

Anche qualora il soggetto che ha ufficialmente erogato i finanziamenti abbia natura privata, per poter escludere la natura di aiuto, è necessario che quest'ultimi non siano imputabili, neppure indirettamente, allo Stato o ad altra autorità pubblica. A tal fine, occorre rifarsi alla nozione di "impresa pubblica" della Direttiva CEE n. 723/1980 della Commissione del 25 giugno 1980 (ora modificata dalla Direttiva CE n. 111/2006 del 16 novembre 2006), relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche. Nell'art. 2 si definisce impresa pubblica ciascuna nei confronti della quale i poteri pubblici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante per ragioni di proprietà, di partecipazione finanziaria o della normativa che la disciplina. L'influenza dominante è presunta qualora i poteri pubblici si trovino nei riguardi dell'impresa, direttamente o indirettamente, almeno in una delle seguenti situazioni:

detengano la maggioranza del capitale sottoscritto dell'impresa; dispongano della maggioranza dei voti attribuiti alle quote emesse dall'impresa; possano designare più della metà dei membri dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa.

L'ente erogante dovrebbe disporre di una piena e totale autonomia nella gestione dei fondi, senza essere oggetto dell'ingerenza dello Stato. Non è sufficiente il mero criterio formale della struttura societaria, essendo necessario verificare l'esistenza di rilevanti forme di controllo pubblico sull'attività dell'ente e l'effettiva incidenza delle stesse sullo stanziamento del finanziamento, elemento che può evincersi dallo status giuridico, dalla struttura e dal regime dell'impresa, oltre che dalle forme e dall'intensità del controllo su di essa e sulle sue risorse.

- La selettività della misura

Il sostegno finanziario deve presentare carattere selettivo, ovvero essere diretto a determinate imprese o produzioni oppure ad alcuni settori o regioni, nella scelta dei quali le autorità pubbliche godano di una certa discrezionalità.

Non costituiscono aiuti le misure generali di sostegno economico applicabili a tutte le imprese nei settori di produzione, come espressione delle scelte di politica economica degli Stati, purché non ne risultino beneficiarie indirettamente alcune di queste.

- L'incidenza sugli scambi intracomunitari e la regola c.d. de minimis

Il requisito in questione è ottemperato se l'impresa beneficiaria operi in un mercato aperto alla concorrenza intracomunitaria, a prescindere da un'effettiva distorsione degli scambi. E' sufficiente a tal fine una loro alterazione, nel senso di modificazione, che sia in grado di rafforzare la posizione del destinatario, anche se questi non svolge la propria attività al di fuori del relativo mercato nazionale, purché quest'ultimo sia potenzialmente appetibile alle imprese di altri Paesi membri. Conseguentemente, il requisito in esame è ritenuto non sussistere solo con riferimento a mercati non liberalizzati o a produzioni che non trovino riscontri in altri Stati.

Al fine della qualificazione di un aiuto di Stato come tale non assume normalmente rilievo l'entità della misura. In alcuni casi tassativi questo elemento, insieme alla durata limitata nel tempo della sovvenzione, è idoneo ad escludere l'esistenza di ripercussioni sugli scambi intracomunitari ovvero qualsiasi effetto o minaccia di distorsione della concorrenza.

Importante è il principio c.d. de minimis, regola sviluppata dalla Commissione a partire dagli anni novanta³⁰ e codificata dalla stessa nel Regolamento CE n. 69/2001 del 12 gennaio 2001, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di importanza minore. Tale costituisce attuazione del Regolamento (CE) n. 994/98 del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli artt. 92 e 93 TCE a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali, che autorizza la Commissione ad individuare, tramite specifici regolamenti, quelle esentate dall'obbligo della preventiva notificazione, in quanto considerate ex se compatibili col mercato comune.

Il Regolamento n. 69/2001 considerava compatibili col mercato comune le misure di sostegno di importo limitato a centomila euro, versati in un periodo massimo di tre anni.

Il settore dei trasporti era, tuttavia, escluso dall'ambito di applicazione della regola in esame. La motivazione alla base di tale scelta era ricondotta essenzialmente alla particolare struttura del mercato in questione, caratterizzato da una grande frammentazione, ove, dunque, anche aiuti di importanza limitata avrebbero potuto incidere sulle dinamiche concorrenziali del settore fra gli Stati comunitari. Questa esclusione non era intesa in senso assoluto: col progredire del processo di liberalizzazione, con l'evoluzione dell'assetto strutturale ed economico del settore dei trasporti, l'impostazione originaria apparve sempre meno giustificata e si avvertì pressante l'esigenza di estendere anche a questi il principio del de minimis.

Vide così la luce il Regolamento CE n. 1998/2006 del 15 dicembre 2006. La nuova normativa considerava compatibili col mercato comune gli aiuti erogati, nell'arco massimo di tre anni, entro il limite di duecentomila euro. Il periodo di tre anni era determinato con riferimento agli esercizi finanziari dell'impresa beneficiaria

³⁰ Lettera della Commissione agli Stati membri del 23 marzo 1993, SG(93) D/06878, Nota sull'applicazione del principio "de minimis" di cui alla disciplina comunitaria degli aiuti alle piccole e medie imprese

utilizzati a fini fiscali nello Stato membro interessato. Da ciò conseguiva che, nel caso in cui siano concessi nuovi aiuti qualificabili come *de minimis*, era necessario considerare l'importo delle eventuali sovvenzioni elargite nell'esercizio finanziario interessato e nei due immediatamente precedenti.

Non era possibile ripartire un aiuto in più interventi tali da rientrare singolarmente nell'ambito di applicazione della regola, né cumulare questa tipologia di aiuti con altri finanziamenti afferenti ai medesimi costi ammissibili nel caso in cui detto cumulo comportasse il superamento del limite massimo determinato, con riferimento alla situazione specifica, da un apposito regolamento di esenzione per categoria o da una specifica decisione della Commissione.

Con l'emanazione del Regolamento UE n. 360/2012 del 25 aprile 2012, si è deciso di introdurre una disciplina relativa esclusivamente alla materia degli aiuti concessi per la fornitura di servizi di interesse economico generale, fissando un massimale al di sotto del quale può ritenersi che i vantaggi concessi alle imprese fornitrici non incidano sugli scambi tra Stati membri e non falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Si è posta la soglia *de minimis* a cinquecentomila euro nell'arco di tre esercizi finanziari, al di sotto della quale tali aiuti si considerano automaticamente compatibili con le norme del Trattato.

Questo Regolamento non pregiudica l'applicazione alle imprese che forniscono SIEG del Reg. CE n. 1998/2006; in pratica, gli Stati membri possono scegliere su quale dei due basarsi per quanto concerne gli aiuti concessi per la prestazione di servizi di interesse economico generale.

Con il nuovo Regolamento UE n. 1407/2013 del 18 dicembre 2013, l'esecutivo comunitario ha provveduto ad aggiornare alcune disposizioni del precedente, ma senza particolari stravolgimenti: a fronte di alcune novità, molte norme risultano confermate nella sostanza o, al massimo, meglio specificate.

Abbiamo un'importante novità per le imprese appartenenti ad un gruppo aziendale. Questo consiste nella definizione, da parte della Commissione Europea, del concetto di "impresa unica": nel calcolo del limite massimo deve essere presa in considerazione sia l'azienda che ha richiesto l'agevolazione sia l'insieme delle collegate ad essa. Tra queste imprese deve sussistere almeno una delle relazioni di

collegamento seguenti, da verificarsi sia a monte che a valle della richiedente l'incentivo:

- a) un'impresa detiene la maggioranza dei diritti di voto degli azionisti o soci di un'altra;
- b) un'impresa può nominare o revocare la maggioranza dei membri del Consiglio di Amministrazione, direzione o sorveglianza di un'altra;
- c) un'impresa può esercitare un'influenza dominante su un'altra in virtù di un contratto concluso o di una clausola dello statuto di quest'ultima.

Grazie al nuovo Regolamento, anche le imprese in crisi potranno accedere agli aiuti erogati in regime de minimis, fattispecie vietata in passato. Viene, inoltre, prevista l'introduzione graduale di un registro nazionale centrale di tutti gli aiuti concessi e i loro beneficiari, al fine di consentire agli Stati membri un periodo transitorio sufficiente per la sua creazione.

In continuità col precedente, si confermano gli aiuti erogati ad ogni singola impresa, nell'arco massimo di tre anni, entro il limite di duecentomila euro. A causa della particolare conformazione del mercato nel settore dei trasporti, per quelle che operano su strada, l'importo massimo degli aiuti erogabili è ridotto a centomila euro. Inoltre, in ragione soprattutto dell'eccesso di capacità del settore e degli obiettivi della politica comunitaria in materia di congestione stradale e di trasporto merci, sono esclusi dall'ambito di applicazione del Regolamento gli aiuti destinati all'acquisto di veicoli da parte di imprese che esercitino tale attività per conto terzi.

- La sussistenza di un vantaggio economico per l'impresa beneficiaria. Il principio dell'investitore privato operante in economia di mercato

Ulteriore requisito consiste nella sussistenza di un beneficio economico derivante dalla misura di sostegno al destinatario della stessa, che, altrimenti, non avrebbe potuto conseguirlo in normali condizioni di mercato. Anche questa condizione è stata interpretata dagli organi comunitari in senso esteso, fino a comprendere qualsiasi beneficio che abbia come effetto quello di alleviare gli oneri che normalmente gravano sui conti di un'impresa, a prescindere dalla forma del provvedimento pubblico che l'ha originato.

Il beneficio può anche realizzarsi in maniera indiretta. Nel settore dei trasporti, questa circostanza si è verificata con riferimento ad aiuti in mercati contermini, che, però, producano effetti vantaggiosi anche nei confronti dei vettori.

E' esclusa la presenza di un vantaggio economico per l'impresa beneficiaria se l'intervento pubblico è realizzato a fronte dell'erogazione di un servizio adeguato, in termini di ritorno economico, al valore del primo e, quindi, risulti ottemperato il principio dell'investitore privato operante in un'economia di mercato.

Il suddetto principio impone di valutare se il medesimo finanziamento avrebbe potuto essere ottenuto dall'impresa, in un'economia di mercato, da un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle dell'autorità pubblica concedente. Il comportamento dell'investitore privato, cui deve essere raffrontato l'intervento di quello pubblico che persegue obiettivi di politica economica, anche se non è necessariamente quello del comune investitore che colloca capitali in funzione della loro capacità di produrre redditi a più o meno breve termine, deve almeno corrispondere a quello di una holding privata o pubblica oppure di un gruppo imprenditoriale privato che persegua una politica strutturale, globale o settoriale e che sia guidato da prospettive di redditività a lungo termine, adeguate al settore di attività. Da ciò consegue che le autorità pubbliche non possono prescindere da una normale redditività, in tempi ragionevoli, dei propri investimenti, in funzione della politica strutturale, settoriale o globale perseguita.

La valutazione conseguente deve avere natura prognostica, ossia avere riguardo della situazione che si prospettava al momento dell'adozione della misura e con riguardo al periodo di operatività della stessa, alla luce di tutte le condizioni di mercato ed a prescindere dai risultati in concreto prodotti. A tal fine, l'indagine si deve concentrare anche sulla situazione finanziaria dell'investitore, da un lato, e dell'impresa interessata, dall'altro, per poter verificare se sia possibile ricavare una redditività accettabile dall'investimento.

L'eventuale partecipazione di investitori privati, ulteriori rispetto all'autorità pubblica, all'azione costituisce un elemento che soddisfa il criterio del primo se si tratta di un apporto significativo realizzato in condizioni comparabili con quelle dell'ente pubblico.

La Commissione ha delineato i criteri di applicazione del principio dell'investitore privato in economia di mercato alla partecipazione degli Stati nel capitale delle imprese in un'apposita Comunicazione del 1984, dove, fra le diverse operazioni considerate, è effettuato esplicito riferimento ai conferimenti di capitale, alla concessione di prestiti ed alla cancellazione dei debiti.

Le ipotesi nelle quali, secondo la Commissione, è possibile ritenere che l'investimento sia stato realizzato in circostanze che sarebbero state accettabili per un investitore privato operante in normali condizioni di mercato sono le seguenti:

- a) acquisizione di una partecipazione in una società esistente senza alcun apporto di nuovo capitale;
- b) istituzione di una nuova società con partecipazione totale, maggioritaria o minoritaria, di autorità pubbliche, se queste ultime si comportano alla stregua di un investitore privato in normali condizioni di mercato;
- c) investimento di capitale in un'impresa pubblica, purché tale capitale corrisponda alle necessità di nuovi investimenti ed ai costi ad essi direttamente connessi, il mercato in cui opera l'impresa partecipata non soffra di sovraccapacità e la posizione finanziaria dell'impresa sia sana;
- d) aumento della partecipazione pubblica in una società, proporzionale al numero di azioni possedute, ed avvenga contestualmente ad un investimento da parte di un azionista privato, la cui partecipazione abbia una reale rilevanza economica;
- e) investimento di natura strategica dal punto di vista del mercato o degli stanziamenti, tale per cui l'acquisizione della partecipazione potrebbe essere considerata come il comportamento normale di un investitore, anche se la redditività dell'operazione è ritardata;
- f) investimento in società partecipata il cui potenziale di sviluppo, risultante dalla capacità innovativa, è tale che l'operazione può essere considerata come un rischio speciale, ma tale da ripagarlo;
- g) investimento in una partecipazione della holding pubblica che ecceda il valore reale (in termini di patrimonio netto e di valore dell'avviamento e del know-how) della società controllata, purché in una piccola-media

impresa, incapace, per la sua disponibilità, di fornire adeguate garanzie sul mercato finanziario privato, ma che abbia prospettive tali da garantire la partecipazione pubblica.

3.2. Le procedure di valutazione delle misure di sostegno

Il divieto degli aiuti di Stato, così come l'ammissibilità di deroghe allo stesso, comporta la necessità di un esame delle misure di sostegno concretamente adottate.

Questa valutazione è condotta dalla Commissione sulla base delle regole procedurali delineate dagli artt. 108 e 109 del TFUE e dal Regolamento UE n. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013, che ha ricondotto a sistema la copiosa casistica in materia.

E' imposto agli Stati membri un generale obbligo di notifica delle proposte di regimi di aiuto o di singoli che intendano concedere. Tale deve precedere l'efficacia della misura, essendo ammesso solamente che sia emanato il provvedimento costituente la base giuridica per l'aiuto stesso, purché la sua entrata in vigore sia esplicitamente subordinata all'esito positivo da parte della Commissione. Infatti, prima dell'esito positivo del procedimento, l'aiuto non può essere in concreto attuato.

L'art. 109 del TFUE conferisce al Consiglio il potere di individuare, su proposta della Commissione e sentito previamente il Parlamento Europeo, le categorie di aiuti dispensati dalla procedura di cui all'articolo precedente. In applicazione di questa previsione è stato emanato il Regolamento UE n. 733/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013, che ha dettato la disciplina attuativa delle disposizioni degli artt. 108 e 109 del TFUE per alcune categorie di aiuti orizzontali, autorizzando la Commissione ad emanare regolamenti di esenzione per le categorie previamente indicate, consistenti negli aiuti a favore delle piccole e medie imprese, della ricerca e sviluppo, della tutela dell'ambiente, dell'occupazione e della formazione, nonché per finalità regionali conformi alla mappa approvata dalla stessa per ogni Stato membro.

La procedura impone al singolo Stato membro il dovere di collaborare con la Commissione, fornendole tutte le informazioni richieste.

In conformità coi principi di buon andamento ed efficacia della pubblica amministrazione, il Regolamento impone alla Commissione di concludere il procedimento entro due mesi, salvo che siano necessarie maggiori informazioni. La mancata risposta entro tale tempo è intesa come approvazione dell'aiuto.

Il procedimento può concludersi con una valutazione positiva, oppure con l'apertura di una formale procedura investigativa, diretta a risolvere i dubbi circa la compatibilità dell'intervento di sostegno emersi durante la prima fase. Questa procedura può essere aperta, d'ufficio o su istanza di un altro Stato membro o di un soggetto interessato, anche nei confronti degli aiuti non notificati dei quali la Commissione abbia notizia.

Questa seconda fase prevede la possibilità per tutte le parti interessate e gli Stati membri di presentare osservazioni e, a sua volta, può concludersi ammettendo o respingendo la proposta di aiuto.

Nel caso di aiuti di Stato incompatibili col mercato interno, concessi dai Paesi comunitari a prescindere da una pronuncia della Commissione o attuati in maniera abusiva, l'istituzione comunitaria ne ordina la soppressione o la modifica nel termine e nei modi dalla stessa indicati ed il recupero delle somme indebitamente concesse alle imprese beneficiarie, nel limite dei dieci anni precedenti. Nel caso in cui lo Stato non si conformi al provvedimento della Commissione, quest'ultima o qualsiasi Stato interessato possono adire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Infine, il TFUE impone alla Commissione di procedere, con la collaborazione degli Stati membri, all'esame permanente dei regimi di aiuti di Stato esistenti, proponendo le eventuali misure che si rendessero opportune per il graduale sviluppo e funzionamento del mercato interno.

CAP. 4 La normativa italiana

4.1. Il tpl in Italia prima della riforma del 1997

Bisogna preventivamente segnalare come il trasporto pubblico locale rientri nella più ampia categoria dei servizi pubblici, rappresentando un'attività rivolta a prestare alla collettività beni e servizi essenziali per la funzionalità di ciascuno dei suoi membri.³¹

Il concetto di tpl, secondo parte della dottrina, sarebbe riconducibile a quello di trasporto di linea, ossia, secondo la norma dell'art. 87 del D.Lgs. n. 285/1992, prevede che un veicolo si intende adibito a questo quando l'esercente, comunque remunerato, effettua corse per una destinazione predeterminata su itinerari autorizzati e con un'offerta indifferenziata al pubblico, anche se sia costituita da una particolare categoria di persone.

E' da ricordare che già una disposizione legislativa degli inizi del ventesimo secolo riconduceva la tipologia di trasporto in parola al novero dei servizi pubblici. Infatti, il legislatore, già nel Regio Decreto n. 2578 del 15 ottobre 1925 dal titolo "Approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province", indicava tra i servizi pubblici municipalizzabili e, cioè, il cui esercizio poteva essere preso direttamente dai Comuni e dalle Province, ogni impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni (art.1).

Si operava una netta distinzione circa le modalità di gestione dei servizi pubblici, dedicando l'art. 2 alla forma gestionale della "assunzione diretta del servizio" ed il successivo art. 15 a quella concernente la "gestione in economia".

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 e 10 del sopra citato R.D., il legislatore riconosceva nella costituzione delle aziende speciali la procedura da seguire per

³¹ A. Pericu, *Impresa e obblighi di servizio pubblico. L'impresa di gestione di servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2001

l'assunzione diretta del servizio di tpl. Preme rilevare come il suddetto principio normativo abbia rivestito indiscussa attualità almeno sino al 31 dicembre 2000, allo scadere del quale, in applicazione dell'art. 3 del D.Lgs. 422/1997, tutte le aziende speciali (ed i consorzi) hanno dovuto obbligatoriamente trasformarsi in società di capitali ovvero in cooperative a responsabilità limitata.

Occorre rilevare come in ogni azienda speciale fosse nominata, ad opera del consiglio comunale, una commissione, preposta alla designazione del Presidente dell'impresa medesima. Questa commissione era composta da un numero dispari di membri, compreso tra tre e sette, compreso il Presidente, deliberava il bilancio preventivo annualmente e provvedeva alle opere, alle spese e a quanto oltre occorresse per il funzionamento dell'azienda.

Il consiglio comunale era tenuto alla formulazione del regolamento, diretto all'individuazione delle regole necessarie per il funzionamento amministrativo contabile e tecnico dell'azienda stessa e ne provvedeva direttamente alla sua vigilanza.

Sempre con riferimento alla forma gestionale della "assunzione diretta del servizio" deve essere segnalato che il Testo Unico prevedeva la possibilità di assunzione diretta dell'impianto e dell'esercizio dei servizi pubblici tramite la costituzione di aziende concorsuali tra Comuni, tra Province o tra Province e Comuni, anche se quest'ultimi appartenenti a Province diverse.

Una variante al modello si aveva nell'ipotesi della "gestione in economia", a cui si ricorreva quando la tenue importanza dei servizi, ovvero il carattere non prevalentemente industriale degli stessi, avesse reso inadeguato il ricorso al procedimento stabilito per la costituzione di un'azienda speciale.

Una prima innovazione di rilievo è stata introdotta con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e il conseguente trasferimento di competenze, fra cui quelle relative al settore trasporti.

Con due provvedimenti legislativi, il DPR 14 gennaio 1972, n. 5, e il DPR 24 luglio 1977, n. 616 (di attuazione della delega contenuta nella Legge 22 luglio 1975, n. 382), sono stati mossi i primi passi per la riforma del settore che, con la legge 10 aprile 1981, n. 151, viene organicamente compiuta sia attraverso una disciplina

innovativa in tema di competenze programmatiche affidate alle Regioni di concerto con gli altri enti locali, sia per il sostegno finanziario fornito al settore con l'istituzione di due Fondi nazionali, di cui il primo per il ripianamento delle perdite di esercizio delle imprese di trasporto, il secondo per il finanziamento degli investimenti.

L'aspetto più rilevante della riforma operata nel 1981 è relativo alla costruzione di un articolato sistema di attribuzioni in cui:

- allo Stato competono competenze residuali per la predisposizione del Piano Generale dei Trasporti, da predisporre col contributo delle Regioni;
- alle Regioni compete la programmazione dei trasporti da realizzarsi mediante la redazione dei Piani Regionali di Trasporto e dei Programmi Poliennali di Intervento, in armonia col Piano Generale dei Trasporti, e la definizione, in collaborazione degli enti locali, dei Bacini di Traffico;
- agli enti locali l'individuazione dei Bacini di Traffico, in raccordo con le Regioni, quali unità di riferimento per l'approntamento dei servizi di tpl.

L'altra innovazione di rilievo introdotta con la Legge 151/81 è relativa all'erogazione dei contributi sia in conto esercizio, sia in conto capitale per il finanziamento degli investimenti. Tale compito viene attribuito alle Regioni con la specifica delle modalità di calcolo da seguire per la determinazione dei contributi in conto esercizio, che deve essere inteso quale differenza tra i ricavi da traffico presunti secondo la politica tariffaria decisa dalla Regione e il costo standardizzato del servizio, determinato secondo criteri tesi al miglioramento dell'efficienza.

Una successiva innovazione viene introdotta indirettamente nel settore con la riforma delle autonomie locali di cui alla Legge 8 giugno 1990, n. 142. Con tale provvedimento si disciplina in modo organico l'insieme delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Sono previste le seguenti possibilità:

- a) gestione in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un'istituzione o un'azienda;
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;

- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
- e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici e privati.

L'innovazione principale introdotta con la Legge 142/90 è certamente rappresentata dalla possibilità di costituire società di capitali a totale partecipazione pubblica, ovvero maggioritaria o minoritaria con la scelta del socio privato attraverso procedure di gara che consentono di ricondurre l'attribuzione dei servizi nella tipologia dell'affidamento diretto e non nell'istituto della concessione.

4.2. La legge n. 59 del 15 marzo 1997 (Legge Bassanini)

Negli anni novanta, col protrarsi della crisi finanziaria del trasporto pubblico locale e dei fenomeni di congestione ed inquinamento urbani, divenne evidente l'urgenza di avviare una nuova fase nell'organizzazione e nella gestione dei servizi, rimasti fino a quel momento sotto il controllo diretto dello Stato.

Si richiedeva un deciso passo avanti nel processo di decentramento dei poteri, riformando le autonomie locali e semplificando le procedure amministrative. Era indispensabile per attuare concretamente il risanamento della finanza pubblica imposto dal trattato di Maastricht per la partecipazione alla moneta comune europea. Si giunge così all'approvazione della legge n. 59 del 15 marzo 1997, che si basa sul decentramento alle Regioni e agli enti locali di funzioni amministrative finora gestite dallo Stato e da enti pubblici aventi competenza sul territorio nazionale.

Nell'articolo 1, si stabilisce che il Governo deve emanare, entro nove mesi dalla data in vigore della sopra citata legge, uno o più decreti legislativi che conferiscano, alle

Regioni e agli enti locali, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti.

L'aspetto più rilevante della legge è costituito dal tentativo di innovare l'ordinamento amministrativo italiano nel pieno rispetto delle norme costituzionali in materia di rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, facendo leva sul principio generale di sussidiarietà. Tale fornisce un criterio di ripartizione delle competenze tra i livelli istituzionali che si pone in alternativa a quello centralista, adottato dal nostro legislatore dopo la formazione dello Stato unitario.

Si vuole avvicinare il più possibile il centro di decisione e di gestione dei servizi pubblici ai loro destinatari e dunque ai cittadini. L'organo superiore diviene competente per tutte le necessità che quello inferiore non riesce a soddisfare; è un pensiero che affonda le sue radici nel pensiero liberale ed è alla base della concezione federalista dello Stato.

L'obiettivo del legislatore è quello di realizzare il massimo decentramento amministrativo compatibile col dettato costituzionale. Ferma restando la divisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni fissata dall'articolo 117 (ora modificato dall'articolo 3 della Legge Cost. n. 3/2001), lo Stato dà attuazione agli articoli 118 (ora modificato dall'articolo 4 della Legge Cost. n. 3/2001) e 128 (ora abrogato dall'articolo 9 della Legge Cost. n. 3/2001) della Costituzione, conferendo a Regioni ed enti locali l'esercizio delle funzioni finora esercitate in prima persona.

Come precisato dalla Relazione di accompagnamento del disegno di legge Bassanini al Parlamento, la ripartizione delle competenze viene attuata mediante l'individuazione delle attribuzioni che restano allo Stato, anziché partire da quelle che si vogliono trasferire alle Regioni e agli enti locali. Coerentemente con questo criterio, la legge 59/97 individua, in via preliminare e tassativa, le materie di competenza esclusiva dello Stato, determinando di conseguenza, in via residuale, quelle spettanti alle Regioni e agli enti locali.

Le funzioni riservate allo Stato riguardano materie di prevalente interesse nazionale come affari esteri, difesa, giustizia, ordine pubblico, moneta, poste e comunicazioni, previdenza pubblica, istruzione, ricerca scientifica; quelle non incluse nell'elenco possono essere conferite a Regioni ed enti locali.

E' compito del Governo indicare i criteri di attribuzione e ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative; il conferimento dovrà avvenire gradualmente ed entro il periodo massimo di tre anni, in modo da assicurarne l'effettivo esercizio.

Le funzioni che lo Stato deve assegnare alle Regioni e agli enti locali sono suddivise in base a due criteri, che possiamo definire funzionale e territoriale. Col primo, intendiamo tutte le funzioni e i compiti amministrativi riguardanti la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo delle comunità; col secondo, tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei vari territori esercitati dagli organi di Stato oppure tramite enti o altri soggetti pubblici. Entrambi questi criteri vanno intesi come specificazioni del generale principio di sussidiarietà.

Con l'entrata in vigore della legge 59/97, il decentramento amministrativo poggia su due pilastri normativi distinti: da un lato, l'articolo 117 (poi modificato, come già detto sopra) della Costituzione, che specifica le materie sulle quali le Regioni hanno una competenza sia legislativa che amministrativa, dall'altro i decreti legislativi emanati dal Governo che le attribuiscono competenze puramente amministrative.

Molto importante è l'articolo 4, comma 3, che precisa che il conferimento delle funzioni alle Regioni e agli enti locali da parte dello Stato devono avvenire nel rispetto di alcuni principi "fondamentali" che si affiancano a quello di sussidiarietà.

Si tratta di:

- completezza: alla Regione spettano, oltre alla programmazione, tutte le funzioni non assegnate agli enti locali in base al principio di sussidiarietà;
- efficienza ed economicità: implicano l'uso razionale delle risorse disponibili e la soppressione delle funzioni divenute superflue;
- cooperazione: tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali per assicurare l'efficacia della loro azione;
- responsabilità ed unicità dell'amministrazione: le funzioni connesse, strumentali e complementari a quelle già assegnate ad un soggetto competono alla responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa eseguita nello svolgimento di quelle stesse funzioni;

- omogeneità: le funzioni attribuite ad un livello di governo devono essere omogenee con quelle già esercitate dallo stesso;
- adeguatezza: l'ente a cui sono conferite le funzioni amministrative deve possedere un'organizzazione idonea a garantirne l'esercizio;
- differenziazione: nell'assegnazione delle funzioni, bisogna tener conto delle diverse caratteristiche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi;
- copertura finanziaria e patrimoniale: i costi connessi all'esercizio delle funzioni conferite devono essere calcolati e finanziati in via preventiva;
- autonomia organizzativa e regolamentare.

La legge, nel disciplinare le funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, ha richiamato alcuni principi aventi diretta rilevanza economica, come quelli di efficienza e di copertura finanziaria. L'operatività di questi è supportata dall'attribuzione agli enti territoriali minori dell'autonomia organizzativa e regolamentare nonché della responsabilità degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ad esse conferite.

Imponendo ai soggetti impegnati nella produzione di servizi pubblici di assicurarsi la disponibilità delle risorse necessarie e di utilizzarle al meglio, la legge ha fatto propria l'idea di razionalità elaborata dalla teoria economica.

L'ente amministrativo, che detiene le funzioni relative all'organizzazione e all'esercizio del servizio, dovrà tenere un comportamento orientato al perseguimento dell'efficienza e al rispetto del vincolo di bilancio.

Il disegno relativo alla riorganizzazione del trasporto pubblico locale attribuisce al Governo un'ulteriore delega avente per oggetto il riordino della presenza pubblica nel comparto del trasporto. Si precisano le modalità di integrazione delle competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti locali in materia di tpl, fornendo un quadro unitario per lo svolgimento della loro attività. Viene:

- ribadita la delega alle Regioni dei compiti di programmazione ed amministrazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale;

- attribuita alle Regioni il compito di definire d'intesa con gli enti locali "il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini". I costi di questi servizi sono a carico dei bilanci regionali, mentre quelli dei servizi aggiuntivi vengono addossati a quelli degli enti locali che decidono di attivarli nell'ambito del proprio territorio;
- stabilito che il conferimento alle Regioni delle deleghe (e l'attribuzione delle risorse) di cui sopra sia preceduto da accordi di programma tra lo Stato e le Regioni da perfezionarsi entro il 30 giugno 1999.

Il quadro delineato risulta sufficientemente chiaro: le competenze in materia di tpl vengono delegate dallo Stato alle Regioni in base ad accordi di programma; le Regioni prendono a carico l'esercizio dei servizi necessari a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, da definire d'intesa con gli enti locali; quest'ultimi decidono l'eventuale istituzione di servizi aggiuntivi e ne prendono a carico i costi.

Vengono determinate le modalità che le Regioni e gli enti locali devono seguire nella gestione dei servizi di tpl che rientrano nelle competenze ad essi delegate; rappresentano condizioni indispensabili per un'utilizzazione razionale delle risorse destinate. Consistono nell'obbligo di regolare l'esercizio dei servizi, in qualunque modo effettuati ed in qualunque forma affidati, tramite contratti di servizio pubblico che devono rispettare le norme comunitarie in materia (art. 2 e 3 del Regolamento CEE 1191/69 e Regolamento CEE 1893/91), presentare caratteristiche di certezza finanziaria e di copertura di bilancio, conseguire un rapporto tra ricavi di traffico e costi operativi non inferiori al 35% a partire dal 1 gennaio 2000.

C'è anche l'obbligo di introdurre regole di concorrenzialità nell'affidamento dei servizi per superare gli assetti monopolistici attualmente esistenti nella gestione del trasporto pubblico urbano ed extraurbano.

Il legislatore, agli obiettivi della propria azione, ossia la riforma e il risanamento finanziario del settore del tpl nell'ambito del riassetto dei conti pubblici imposto dal trattato di Maastricht, ha affiancato le misure ritenute idonee a realizzarli. Si tratta di strumenti messi a punto dalla dottrina federalista e largamente collaudati nella gestione della cosa pubblica nei paesi anglosassoni: autorità amministrativa,

responsabilità finanziaria, rinuncia alla gestione diretta dei servizi in favore di un ruolo di regolazione e controllo, affidamento dei servizi mediante procedure concorsuali che instaurino un regime di concorrenza tra i produttori.

4.3. Il Decreto Legislativo n. 422 del 19 novembre 1997 (Decreto Burlando)

Il Governo, in data 19 novembre 1997, ha emanato il Decreto Legislativo n. 422 con il quale ha conferito alle Regioni e agli enti locali compiti e funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale e ha fissato i criteri di organizzazione dei relativi servizi con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati. Il Decreto ha lo scopo di realizzare un sistema più efficace ed efficiente, capace di garantire le esigenze di mobilità urbana in condizioni di concorrenzialità e trasparenza.

Tale processo di riforma è stato particolarmente incoraggiato dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato che, già con la segnalazione resa in data 26 febbraio 1998, ha posto il problema di un concreto risanamento del settore del tpl proponendo, una serie di modifiche ed integrazioni al D.Lgs. 422/1997 per “impedire che si determini nel concreto il permanere di quegli assetti monopolistici che la riforma si propone di eliminare”.

Nell’articolo 1, vengono definiti i servizi pubblici di trasporto regionale e locale di persone e merci che comprendono l’insieme di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali ed aerei, che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, frequenze e tariffe prestabilite, consentendo un accesso generalizzato, nell’ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale.

Lo Stato mantiene la propria competenza su determinate materie:

- gli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali sui servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci;
- le funzioni in materia di sicurezza;

- l'adozione delle linee guida e dei principi quadro per la riduzione dell'inquinamento derivante dal trasporto pubblico.

Le Regioni devono indicare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo, mediante una propria legge, le funzioni che intendono trasferire o delegare agli enti locali. Nel fare ciò, devono tener conto delle dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli enti e dei principi, già citati precedentemente, di sussidiarietà, economicità, efficienza, responsabilità, unicità, omogeneità dell'amministrazione e copertura finanziaria.

Gli articoli dal 14 al 20 affrontano il tema dell'organizzazione del tpl da parte delle Regioni e degli enti locali con disposizioni orientate a realizzare principi di efficienza ed economicità nonché di copertura finanziaria nella gestione dei servizi, insieme all'obiettivo della concorrenzialità nel periodico affidamento degli stessi.

Le Regioni, nell'esercizio dei compiti di programmazione loro spettanti, devono definire gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e per la redazione dei piani di bacino a livello provinciale; devono inoltre redigere i piani di trasporto regionali e i loro aggiornamenti in connessione con le previsioni di assetto territoriale e di sviluppo economico, con l'obiettivo di assicurare una rete che realizzi l'integrazione tra le varie modalità e che favorisca quelle aventi un minor impatto ambientale.

Approvano programmi triennali di servizi di tpl, nei quali devono venir individuati la rete e l'organizzazione dei servizi, l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare, la determinazione delle tariffe, le modalità di attuazione e di revisione dei contratti di servizio pubblico, il monitoraggio dei servizi, i criteri per ridurre la congestione e l'inquinamento ambientale.

Se la programmazione dei servizi di tpl viene conferita in via esclusiva alle Regioni, quella relativa agli investimenti, sia strutturali che infrastrutturali, prevede l'intervento, accanto ad esse, di numerosi soggetti: il Ministro dei trasporti, la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e gli enti locali coinvolti nella realizzazione degli investimenti. Tutti questi soggetti devono sottoscrivere degli accordi di programma, in cui vanno individuati:

- le opere da realizzare e i mezzi di trasporto;
- i tempi di realizzazione in funzione dei piani di sviluppo dei servizi;
- i soggetti coinvolti coi rispettivi compiti;
- le risorse necessarie e le loro fonti di finanziamento;
- il periodo di validità.

Si individuano i criteri dei servizi minimi che le Regioni devono fornire per soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini residenti nel proprio territorio. Sono costituiti dall'integrazione tra le reti di trasporto, dal pendolarismo scolastico e lavorativo, dalla possibilità di accedere ai servizi amministrativi, socio-culturali e culturali, dalla riduzione della congestione e dell'inquinamento.

Devono essere scelte le modalità e le tecniche di trasporto più idonee a soddisfare le esigenze delle persone, in particolare quelle con ridotta capacità motoria, e che comportino i minori costi per la collettività, tra i quali vanno considerati (nel trasporto su gomma) quelli relativi alla congestione del traffico e all'inquinamento. Servizi di trasporto aggiuntivi possono essere istituiti da province, comuni o comunità mondane con oneri a carico dei propri bilanci.

Posta nella dovuta luce la rilevanza dei servizi minimi, bisogna evidenziare le perplessità espresse dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito alla possibilità, che se gestiti in modo distorto, possa mal conciliarsi coi principi di liberalizzazione fatti propri nella riforma. Questo perché i sussidi pubblici erogati potrebbero, potenzialmente, agevolare in maniera diversificata i vari operatori del settore.

L'Autorità garante ha segnalato che i principi di efficienza, di economicità e di promozione della concorrenza sono coerenti con un riassetto del settore volto a contenere il volume di risorse pubbliche assorbite da sussidi al tpl. L'applicazione di tali principi passa attraverso una corretta identificazione dell'estensione dell'intervento pubblico ed una verifica degli spazi praticabili per una gestione concorrenziale dei servizi che consenta il dispiegarsi del confronto competitivo tra più operatori ogni volta che ciò sia economicamente possibile. Si necessita, quindi, che l'intervento pubblico sia circoscritto ai soli casi in cui l'iniziativa economica

privata non risulti sufficiente ed anche per i servizi minimi una parte dei bisogni collettivi di mobilità può essere assicurata senza erogare sussidi.

E' utile sottolineare che tale linea di intervento appare coerente coi principi contenuti nella legge di delega. Infatti, il servizio minimo non implica né la gestione monopolistica né viene esplicitata alcuna preferenza per la gestione pubblica.

L'articolo 18 tratta l'organizzazione dei servizi di tpl con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati. Il loro esercizio è regolato mediante contratti di servizio, la cui durata non può essere superiore a nove anni e deve attenersi ai principi di economicità ed efficienza, da conseguire anche attraverso l'integrazione delle diverse modalità di trasporto.

Si riafferma la necessità di superare gli assetti monopolistici tramite l'introduzione di regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi e la scelta deve essere effettuata ricorrendo alle procedure concorsuali seguendo la normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici e sulla costituzione di società miste.

Gli elementi su cui viene valutata la sufficienza dei servizi di trasporto riguardano l'interesse generale, la possibilità di ricorrere ad altre tecniche per soddisfare le esigenze ed i prezzi e le condizioni che si offrono agli utenti.

In caso di gestione diretta o di affidamento diretto dei servizi da parte degli enti locali a propri consorzi o aziende speciali è esclusa la possibilità di ampliamento dei bacini di servizio rispetto a quelli gestiti fino a quel momento nelle stesse forme. Questa è una chiara indicazione della volontà del Governo di riformare il comparto del trasporto pubblico locale. L'obiettivo delle Regioni e degli enti locali è la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni, in cooperative o l'eventuale frazionamento societario, se lo richiedono esigenze funzionali o gestionali.

Per favorire tale trasformazione, alle Regioni viene riconosciuta la facoltà di affidare direttamente la gestione del servizio ai nuovi soggetti per un periodo non superiore a cinque anni; dopo, secondo la regola generale e cioè mediante procedure concorsuali.

Infatti, trascorso un periodo transitorio il cui termine iniziale era previsto per il 31 dicembre 2003 (prorogato poi al 31 dicembre 2007), l'esercizio dei servizi di tpl non

potrà più essere mantenuto in capo agli attuali soggetti concessionari, frutto appunto della trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali, ma, in una logica di liberalizzazione del settore, dovrà essere esclusivamente affidato attraverso lo strumento della procedura concorsuale.

Vengono disciplinati i contratti di servizio, stabilendo che devono essere stipulati prima del loro periodo di validità e che devono assicurare la corrispondenza tra oneri e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari. Devono essere precisati:

- il periodo di validità;
- le caratteristiche dei servizi offerti e il programma di esercizio;
- gli standard qualitativi minimi del servizio (età, manutenzione, comodità e pulizia dei veicoli, regolarità delle corse);
- la struttura tariffaria adottata;
- l'importo 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 successivamente alla conclusione;
- le garanzie da prestare da parte dell'azienda di trasporto;
- le sanzioni in caso di inosservanza del contratto;
- i criteri di ridefinizione dei rapporti coi lavoratori dipendenti e dell'entità del capitale investito da parte del soggetto esercente il servizio, se si verificano forti discontinuità nella domanda dei servizi durante il periodo di validità del contratto;
- l'obbligo dell'applicazione dei contratti collettivi di lavoro per le singole tipologie del comparto dei trasporti.

Quest'ultima disposizione sembra implicare l'estensione a tutto il comparto del tpl dei contratti di lavoro attualmente in vigore per le aziende private che sono assai meno onerosi di quelli a cui devono sottostare quelle pubbliche. Ciò riveste una grande importanza per il risanamento finanziario del settore e dell'economicità di gestione dei servizi da parte delle aziende affidate, in quanto il costo del personale ha un peso determinante sul bilancio d'esercizio. La strada maestra per realizzare consistenti risparmi sui costi consiste nell'adozione dei contratti di lavoro delle aziende private in luogo di quelli attualmente previsti per le pubbliche.

Si precisa, inoltre, che i contratti di servizio devono essere stipulati nel rispetto degli articoli 2 e 3 del Regolamento CEE n. 1191/69 e del Regolamento CEE n. 1893/91, avere caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e prevedere un incremento progressivo dei ricavi da traffico e costi operativi che sia pari almeno allo 0,35 a partire dall'1 gennaio 2000.

Vengono, infine, dettate disposizioni circa la copertura finanziaria dei costi di servizi di tpl. Ogni Regione costituisce, ogni anno, un fondo destinato ai trasporti, sia con risorse proprie sia con quelle trasferite dallo Stato; dall'1 gennaio 1998 vengono trasferite quelle destinate allo svolgimento delle funzioni ad esse delegate, che dovranno garantire l'attuale livello di servizio, tenendo conto del tasso di inflazione del settore. Occorre tener presente, però, che queste risorse sono ripartite con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in accordo col Ministro dei trasporti e col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Si evidenziano, quindi, chiaramente i limiti dell'autonomia finanziaria delle Regioni nel comparto del tpl. Lo Stato, se da un lato conferisce loro tutti i compiti e le funzioni relative al trasporto di interesse regionale e locale, dall'altro si riserva la gestione finanziaria e la programmazione degli investimenti strutturali ed infrastrutturali. Smentendo così la previsione di coloro che attribuivano al Governo la volontà di istituire un rapporto preciso tra responsabilità delle scelte e disponibilità delle risorse, riducendo il ruolo dello Stato a favore degli enti territoriali minori.

Le Regioni, in base alla disciplina dettata dalla legge 59/97 e dal Decreto Legislativo 422/97, hanno l'obbligo di definire le funzioni amministrative di competenza propria e degli enti locali, nonché di predisporre precisi programmi triennali di servizi di tpl, ma si devono accontentare di un ruolo subordinato sia per quanto riguarda la gestione finanziaria sia per gli investimenti.

4.4. Il Decreto Legislativo n. 400 del 20 settembre 1999

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, in data 4 agosto 1999, un Decreto Legislativo che apporta modifiche ed integrazioni al D.Lgs. 422/1997. Il provvedimento accoglie i rilievi mossi dall'Antitrust nel corso dell'iter di approvazione e cerca di armonizzare le linee guida della riforma del trasporto pubblico locale ivi contenute con i criteri che ispirano le modifiche agli articoli 22 e 23 della Legge 42/1990 sul riordino dei servizi pubblici locali.

Le modifiche riguardano prevalentemente l'art.18 e precisamente:

- al comma 2 viene soppresso il riferimento ai soci privati delle società che gestiscono i servizi e alle società miste e viene aggiunta una disposizione riguardante i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle gare per l'assegnazione dei servizi e i criteri di aggiudicazione delle stesse.

La soppressione del riferimento ai soci privati delle società che gestiscono i servizi e alle società miste recepisce il rilievo formulato a suo tempo dall'Antitrust, secondo il quale il testo del Decreto Legislativo 422/1997 lasciava aperta la possibilità di considerare la scelta concorsuale dei soci privati delle società miste (magari con una partecipazione irrilevante) come valida alternativa a quella dei gestori dei servizi, che in realtà costituisce l'unico strumento efficace per il superamento degli assetti monopolistici esistenti nel settore del tpl. La gara per l'acquisizione dello status di socio e quella per l'aggiudicazione del servizio sono due cose diverse e la loro parificazione avrebbe consentito alle Regioni di procedere alla trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni o cooperative mediante un ingresso minoritario di soci privati, frustrando il tentativo del Governo di attuare la separazione tra il soggetto regolatore (che programma e finanzia), da un lato, e il soggetto regolato (che gestisce il servizio), dall'altro. Tale separazione costituisce uno degli obiettivi fondamentali della riforma del tpl, rispetto al quale il ricorso alle procedure concorsuali rappresenta un semplice strumento operativo.

Come detto sopra, il nuovo Decreto aggiunge una disposizione che precisa i requisiti di cui devono essere in possesso i soggetti che intendono partecipare alle gare. Tali

sono quelli di idoneità morale, finanziaria e professionale già richiesti dalla normativa vigente per il trasporto dei viaggiatori su strada. Il testo precisa che sono escluse dalle gare le società che, in Italia o all'estero, gestiscono servizi ottenuti mediante affidamento diretto o procedure non concorsuali, così come le società da queste controllate. Il divieto non vale per le gare aventi ad oggetto i servizi già affidati: ciò consente alle aziende speciali e ai consorzi che gestiscono attualmente i servizi di tpl di eliminare la concorrenza delle società straniere o extraregionali e quindi, data la debolezza delle imprese private, a preconstituirsì una comoda riserva di caccia.

La gara verrà aggiudicata in base a tre criteri e cioè: le migliori condizioni di costo e di prestazione del servizio, i piani di sviluppo e di potenziamento delle reti e degli impianti, la fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per l'istituzione ed il mantenimento delle linee.

- al comma 3, con riferimento all'obbligo delle Regioni e degli enti locali di procedere alla trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società per azioni, ovvero in cooperative, anche tra i dipendenti o all'eventuale frazionamento societario derivante da esigenze funzionali o di gestione, si precisa che: 1) la trasformazione o il frazionamento devono essere attuati entro e non oltre il 31 dicembre 2000 e, in caso di mancato rispetto del termine, provvede il Sindaco o il Presidente della provincia entro i successivi tre mesi. Qualora anche questo termine venga disatteso, la Regione provvede all'affidamento immediato del servizio mediante l'attivazione delle procedure concorsuali previste; 2) le aziende speciali e i consorzi possono essere trasformati in società di capitali o in cooperative a responsabilità limitata, anche tra i dipendenti, anziché in società per azioni e in cooperative, come previsto dal D.Lgs. 422/1997; 3) il periodo di tempo durante il quale il titolare del servizio può restare socio unico del nuovo ente non può superare i due anni, con la precisazione che il regime fiscale di appartenenza viene mantenuto solo per il primo anno.

Il comma 3 bis stabilisce che il regime transitorio per l'assegnazione dei servizi, durante il quale è possibile mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari e alle società derivanti dalla trasformazione di cui al precedente comma 3, scade il

31 dicembre 2003 (anche se successivamente sarà prorogato). Viene ribadito l'obbligo dei soggetti che si avvalgono di questa possibilità di affidare quote di servizio o servizi speciali mediante procedure concorsuali previa, se necessario, revisione dei contratti in essere. Viene soppresso il divieto dell'ampliamento dei bacini di servizio rispetto a quelli già gestiti nelle precedenti forme. Di conseguenza il comma 3 bis finisce per prorogare di un anno il regime transitorio di assegnazione dei servizi e per consentire alle aziende speciali e ai consorzi che ne beneficiano di allargare i bacini di servizio a scapito della presenza dei privati, in modo da partecipare in posizione di vantaggio alle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi allo scadere del periodo transitorio.

4.5. Sviluppi recenti del settore

Dopo l'emanazione dei ricordati decreti legislativi, ulteriori sviluppi nella disciplina del settore sono stati introdotti negli ultimi quindici anni.

- L'emanazione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (T.U.E.L.) col D. Lgs. del 18 agosto 2000, n. 267, che: - innova le forme di gestione prevedendo anche la forma "a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria"; - conferma che nel caso di gestione affidata ad aziende speciali (o istituzioni) i rapporti con l'ente locale vengono disciplinati da un "piano-programma, comprendente un contratto di servizio" (laddove quest'ultima denominazione appare ancor più impropria alla luce delle disposizioni contenute nel Decreto Burlando); - disciplina la trasformazione delle aziende speciali in società per azioni, estendendo di fatto le disposizioni già contenute nel D.Lgs. 422/97 per il settore trasporti.
- La L. Cost. del 18 ottobre 2001, n. 3, che è intervenuta a modificare il Titolo V della parte seconda della Costituzione, dispone che le competenze in materia di tpl, che già erano state trasferite alle Regioni in forza di precedenti

provvedimenti, vengano confermate in capo ad esse³². In particolare, intervenendo sull'assetto delle competenze definite nell'art. 117 Cost., la legge costituzionale in parola ha ribadito e rafforzato la competenza delle Regioni e degli enti locali in materia di tpl³³. Competenza, questa, che tuttavia non sembra corrispondere al finanziamento del tpl, che rimane, invero, ancora in larga parte a carico del bilancio statale.

- La Legge del 28 dicembre 2001, n. 448, che, all'art. 35, prevede la modifica dell'art. 113 T.U.E.L. con: - l'introduzione della categoria dei servizi pubblici locali di rilevanza industriale (e l'inserimento dell'art. 113 bis per i servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale); - il riconoscimento del principio della separazione tra la proprietà delle reti e degli impianti e la gestione del servizio; - la previsione del divieto di partecipazione a procedure concorsuali per le società "che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica, o a seguito di rinnovi".
- Il D.L. del 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con alcune modifiche, con la legge n. 326 del 24 novembre 2003, noto come "Lodo Buttiglione", introduce la modifica dell'art. 113 del T.U.E.L. sostituendo il criterio della rilevanza industriale con quello della rilevanza economica e prevede la possibilità di procedere ad affidamenti diretti del servizio nel caso di "società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza" e nel caso di "società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano".

³² G. Vermiglio, Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di navigazione e trasporto nel Titolo V Cost.: criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale, in *Diritto dei Trasporti*, 2004

³³ G. Filippi, Legislazione nazionale del trasporto pubblico locale, in *Rivista di Diritto dei Trasporti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1/2007

- La legge del 24 dicembre 2003, n. 350, modifica nuovamente l'art. 113 del T.U.E.L., consentendo alle normative di settore la facoltà di prevedere “criteri di gradualità nella scelta delle modalità di conferimento del servizio”. Si stabiliscono ulteriori obblighi di evidenza pubblica per l'affidamento dei compiti di gestione della rete e/o erogazione del servizio.
- Con la sentenza del 27 luglio 2004, n. 272, la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lett. e) e comma 2 del D.L. 269/2003 nonché dell'art. 113, comma 7, e dell'art. 113 bis T.U.E.L. 267/2000, modificato dall'art. 35 della L. 448/2001. La Corte stabilisce che la disciplina dei servizi pubblici locali può essere agevolmente ricondotta nell'ambito della materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, ex art. 117, comma 2. Per la Consulta, in presenza di un servizio pubblico di rilevanza economica (quindi caratterizzato da indici di imprenditorialità e di profitto), non è possibile prescindere dall'elemento concorrenziale e la competenza normativa spetta allo Stato. Per quelli privi di rilevanza economica, non essendo configurabile la sussistenza di un mercato, la competenza normativa spetta direttamente alle Regioni³⁴, ed è quindi illegittimo l'intervento legislativo dello Stato. Le posizioni sostenute sono state ribadite nella sentenza della Corte Costituzionale del 17 novembre 2010, n. 325.
- Il D.L. del 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, c.d. “Decreto Bersani”, contiene alcune disposizioni che influenzano anche il settore del trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus e vetture con conducente. Invero, disciplinando la materia di circolazione dei veicoli e di trasporto comunale e intercomunale (art. 12), il Decreto: - si preoccupa di ribadire la necessità di assicurare un assetto maggiormente concorrenziale delle attività economiche (di tpl) e di favorire il pieno esercizio del diritto dei cittadini alla mobilità; - attribuisce ai Comuni la facoltà di prevedere che il trasporto di linea di passeggeri accessibile al pubblico, in ambito comunale e intercomunale, sia svolto, in

³⁴ M. Clarich, G. Fonderico, Dizionario di diritto amministrativo, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007

tutto il territorio o in tratte e per tempi predeterminati, anche da privati in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali, che non possono tuttavia beneficiare di finanziamenti pubblici; - stabilisce che gli enti locali disciplinano, secondo modalità non discriminatorie tra gli operatori economici ed in conformità ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione, l'accesso, il transito e la fermata nelle diverse aree dei centri abitati di ciascuna categoria di veicoli, anche in relazione alle specifiche modalità di utilizzo in particolari contesti urbani e di traffico.

- Il D.L. del 31 gennaio 2007, n. 7, c.d. “Decreto Bersani bis”, dispone l'anticipo della liberalizzazione sulle linee interregionali di competenza statale originariamente prevista fino al 31 dicembre 2010, abrogando la limitazione prevista nel D.Lgs. 21 novembre 2005, n. 285 (“a condizione che le relazioni di traffico proposte nei programmi di esercizio interessino località distanti più di trenta chilometri da quelle servite da relazioni di traffico comprese nei programmi di esercizio dei servizi di linea oggetto di concessione statale”).
- L'art. 23 bis del D.L. del 25 giugno 2008, n. 112, convertito con la legge del 6 agosto 2008, n. 133, modifica nuovamente l'art. 113 del T.U.E.L., nella parte con essa incompatibile (comma 11). Da tale disposizione si coglie che, salve le limitazioni previste al comma 3, l'affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica costituisce la regola generale che deve trovare applicazione nei confronti di qualunque soggetto imprenditore o società, a prescindere dalla proprietà della stessa. Una rilevante novità rispetto alla disciplina previgente è rappresentata dalla procedimentalizzazione dell'affidamento diretto ad una società in house, ammesso solo in presenza di eccezionali ragioni che non consentano un ricorso utile ed efficace al mercato.
- Il D.L. del 25 settembre 2009, n. 135, convertito con la legge del 20 novembre 2009, n. 166, c.d. “Decreto Ronchi”, modifica nuovamente il quadro appena tracciato. I commi 2, 3 e 4 dell'art. 23 bis vengono sostituiti e si prevede che l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali

avvenga, in via ordinaria: - tramite procedura ad evidenza pubblica a favore di imprenditori e società in qualunque forma costituite; - a favore di società miste a capitale pubblico-privato, a condizione che: 1) il socio venga scelto con procedura ad evidenza pubblica; 2) tale procedura abbia ad oggetto la qualità del socio oltre che l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio (c.d. gara a doppio oggetto); 3) il socio detenga una partecipazione non inferiore al 40%.

- Col D.L. 112 del 2008, si è ritenuto che la disciplina sui servizi pubblici locali avesse trovato un suo punto di equilibrio; la norma rappresentava un punto fermo nelle politiche degli enti locali in materia. Dopo pochi mesi dall'adozione del regolamento di attuazione, tuttavia, tale disciplina è stata oggetto di valutazione referendaria. Il 12 e 13 giugno 2011, gli elettori hanno votato e determinato l'abrogazione dell'art. 23 bis del D.L. 112/2008 in materia di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. Con la soppressione dell'art. 23 bis si è creato un vuoto normativo di non poco conto; in particolare, per effetto del referendum, veniva meno la preferenza per la gara, oltre che i vincoli nella costituzione di società dal capitale misto. La norma soppressa aveva il pregio di porre dei limiti alla prassi amministrativa degli affidamenti diretti o della gestione in house. Pertanto, con il referendum, si è espressa la chiara volontà di gestire i servizi pubblici, attribuendo la titolarità dei beni e dell'erogazione in capo al soggetto pubblico. Ciononostante, il legislatore ha operato in maniera disinvolta, quasi ignorando il voto popolare, e, con il D.L. del 13 agosto 2011, n. 138, poi convertito con L. del 14 settembre 2011, n. 148, ha dettato nuove regole sulle procedure di affidamento dei servizi pubblici, che, in gran parte, riproducono la disciplina contenuta nell'art. 23 bis, che gli elettori avevano abrogato con il referendum del 12 e 13 giugno 2011.

Con la sentenza della Corte Costituzionale del 20 luglio 2012, n. 199³⁵, i giudici costituzionali, però, decidendo sulla base dei ricorsi proposti da sei Regioni italiane (Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e

³⁵ M. Nico, Liberalizzazione dei servizi locali, tutto da rifare, in Guida agli Enti Locali, 23 luglio 2012

Sardegna) hanno cancellato definitivamente dall'ordinamento giuridico l'art. 4 del D.L. 138/2011 e successive modificazioni ed integrazioni, ritenendo tale disposizione in contrasto con la volontà popolare espressa in occasione della consultazione referendaria. La Corte motiva l'incostituzionalità del relativo disposto con il fatto che esso detta una disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la quale "non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23 bis. Risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23 bis del D.L. 112/2008 e l'identità della ratio ispiratrice". La Consulta boccia l'intervento legislativo che ha inteso ripristinare nell'ordinamento la normativa abrogata dal corpo elettorale e, quindi, in ossequio alla previsione contenuta nell'articolo 136 della Costituzione, "quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione".

La pronuncia in esame conferma l'impianto (comunitario) della normativa italiana, secondo cui, conseguentemente, gli enti locali non sono (più) obbligati ad "aprire al mercato" le proprie partecipate. Preme evidenziare che l'art. 4, d.l. n. 138/2011, e successive modifiche ed integrazioni, stabiliva un iter che avrebbe dovuto traghettare la gestione dei servizi pubblici locali dal radicato regime di monopolio alla concorrenza nel mercato, mediante un processo di liberalizzazione caratterizzato da un crono programma stringente, nel quale gli enti locali, sulla base di un'analisi di mercato e mediante l'adozione di un'apposita delibera quadro, avrebbero dovuto liberalizzare le attività economiche, oppure, in alternativa, procedere all'attribuzione di diritti di gestione in esclusiva. In quest'ultimo caso, sarebbe stato un preciso onere delle Amministrazioni indire gare ad evidenza pubblica per conferire la gestione dei servizi sul mercato, dopo aver comunque accertato, con la suddetta delibera quadro, che "la libera iniziativa economica privata non

risultati idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità” (art. 4, commi 1 e 8, D.L. 138/2011).

- La legge del 4 dicembre 2012, n. 228, che, al comma 301, nell’istituire il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, stabilisce, per le regioni a statuto ordinario, che il 10% del fondo stesso debba essere ripartito secondo criteri, da definire nel dettaglio all’interno di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che incentivi le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi tramite: - un’offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; - la progressiva riduzione o l’incremento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti in relazione alla domanda; - il progressivo incremento del rapporto tra ricavi di traffico e costi operativi (miglioramento su base annua di almeno il 3% per rapporti di partenza inferiori o uguali al 2%, ovvero 2% per rapporti di partenza superiori al 2% fino alla concorrenza del rapporto del 35%, ovvero mantenimento o incremento del medesimo rapporto per rapporti superiori); - la definizione di livelli occupazionali appropriati (mantenimento o incremento dei livelli occupazionali di settore, ovvero, se necessario, mediante la riduzione degli stessi). Ossia si vuole avviare una nuova fase di riprogrammazione dei servizi rivolta alla definizione di un’offerta improntata all’economicità e al soddisfacimento della domanda e, al tempo stesso, stimolare gli operatori e le autorità competenti a minimizzare i costi unitari di produzione (efficienza) e ad aumentare i ricavi, attraverso l’incremento della domanda (efficacia) e l’adeguamento delle tariffe alle dinamiche inflattive.

CAP. 5 Recenti orientamenti del settore trasportistico

5.1. L'importanza dei trasporti e la sfida della mobilità sostenibile

Si è capita l'importanza assunta dalla mobilità nella nostra società, sia in termini economici, sia di posto di lavoro, sia come miglioramento della qualità della vita.

Le reti di trasporto sono il cardine della catena di approvvigionamento, rendono accessibili le località, permettono di viaggiare e di distribuire le merci.

I trasporti sono stati uno dei primi settori di politica comune dell'Unione Europea, essendo considerati essenziali per realizzare tre delle quattro libertà del mercato unico, definite nel Trattato di Roma del 1957: la libera circolazione di persone, servizi e beni. Si è sempre puntato a superare gli ostacoli tra gli Stati membri e creare uno spazio unico europeo con condizioni di concorrenza eque per e fra le varie forme: stradale, ferroviario, aereo e marittimo.

Nel corso degli anni, i trasporti dell'UE sono notevolmente cambiati, ma continuano a contribuire in maniera significativa alla prosperità e all'occupazione: il settore dà lavoro a circa dieci milioni di persone (pari al 4,5% della popolazione attiva) e genera una percentuale simile del Prodotto Interno Lordo (PIL). Una famiglia spende in media il 13,5% del bilancio per beni e servizi inerenti a questo (abbonamenti, viaggi in aereo per turismo ed affari), occupando il secondo posto dopo le spese per la casa.

Si stanno cercando di eliminare le barriere all'accesso, le differenze tra le norme tecniche ed amministrative e le distorsioni della concorrenza tra i paesi dell'UE a livello di tariffe, tasse e altri oneri. Tuttavia, la liberalizzazione del mercato da sola non basta per il raggiungimento degli obiettivi prefissati: moltiplicare la possibilità di viaggiare in Europa e garantire servizi di trasporto di qualità per i cittadini e per le imprese.

E' fondamentale ampliare, modernizzare e razionalizzare l'infrastruttura su scala europea per creare reti transfrontaliere senza soluzioni di continuità fra i diversi tipi

di trasporto. Questo scopo è stato inserito nel trattato di Maastricht del 1992, che ha poi integrato i requisiti in materia di protezione quale strumento per completare il mercato interno.

La politica dei trasporti vuole aiutare e proteggere i viaggiatori: una delle maggiori conquiste è stata la definizione e la difesa dei diritti dei passeggeri, che possono chiedere ed esigere informazioni; particolare attenzione hanno quelli con disabilità. L'Unione Europea è la prima ed unica regione al mondo in cui i passeggeri godono di diritti fondamentali globali su tutti i mezzi di trasporto: i principi su cui si basano comprendono la non discriminazione, accuratezza, tempestività ed accessibilità delle informazioni nonché assistenza immediata e proporzionata.

Grazie alla politica dell'Unione Europea, la quale ha compiuto progressi a livello tecnico e normativo in tutti i principali mezzi di mobilità, i trasporti inquinano meno e sono diventati più sicuri ed efficienti.

Come già detto, i trasporti costituiscono uno dei fattori fondamentali per lo sviluppo economico locale e globale. Negli ultimi anni, il trasporto passeggeri e merci è cresciuto esponenzialmente e si prevede che, nei prossimi decenni, sia destinato ad un ulteriore consistente incremento.

Questa continua crescita dei trasporti non è priva di conseguenze negative, che si manifestano in termini di impatti ambientali, economici e sociali. Soprattutto i primi stanno assumendo una rilevanza crescente a causa dei danni provocati, oltre all'ambiente stesso, anche alla salute umana. Secondo Chris Kennedy, una città sostenibile può essere solo una nella quale l'afflusso di materiale, le risorse di energia e lo smaltimento dei rifiuti non superino la capacità dell'ambiente circostante. In altre parole, per il raggiungimento della sostenibilità ambientale, il consumo urbano deve essere uguale o inferiore a quello che l'ambiente naturale, come le foreste, il suolo e gli oceani, può fornire, e le sostanze inquinanti risultanti non devono superare la capacità del medesimo di offrire risorse per gli esseri umani e gli altri membri dell'ecosistema.

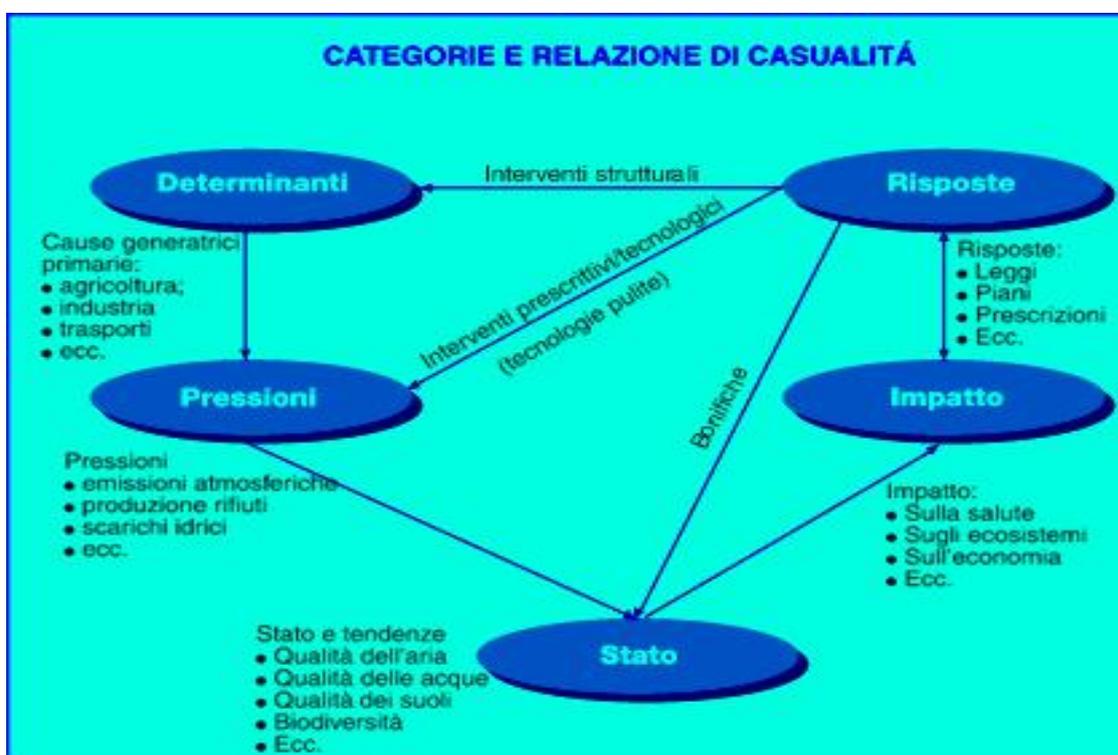
L'Agenzia Europea per l'Ambiente (AEA) ha individuato tre funzioni principali degli indicatori ambientali con riguardo ai processi decisionali:

- dare informazioni sui problemi ambientali affinché i responsabili possano valutarne la gravità;
- supportare la definizione delle priorità, identificando gli elementi chiave di pressione sull'ambiente, e lo sviluppo di politiche di risposta;
- monitorare gli effetti delle politiche di risposta.

Per fare questo, l'AEA usa il modello 'DPSIR' (Determinanti, Pressioni, Stato, Impatti, Risposte): gli sviluppi di natura economica e sociale (Determinanti) esercitano Pressioni, che producono alterazioni sulla qualità e quantità (Stato) dell'ambiente e delle risorse naturali. L'alterazione delle condizioni ambientali determina Impatti sulla salute umana, sugli ecosistemi e sull'economia, che richiedono Risposte da parte della società (Figura 1).

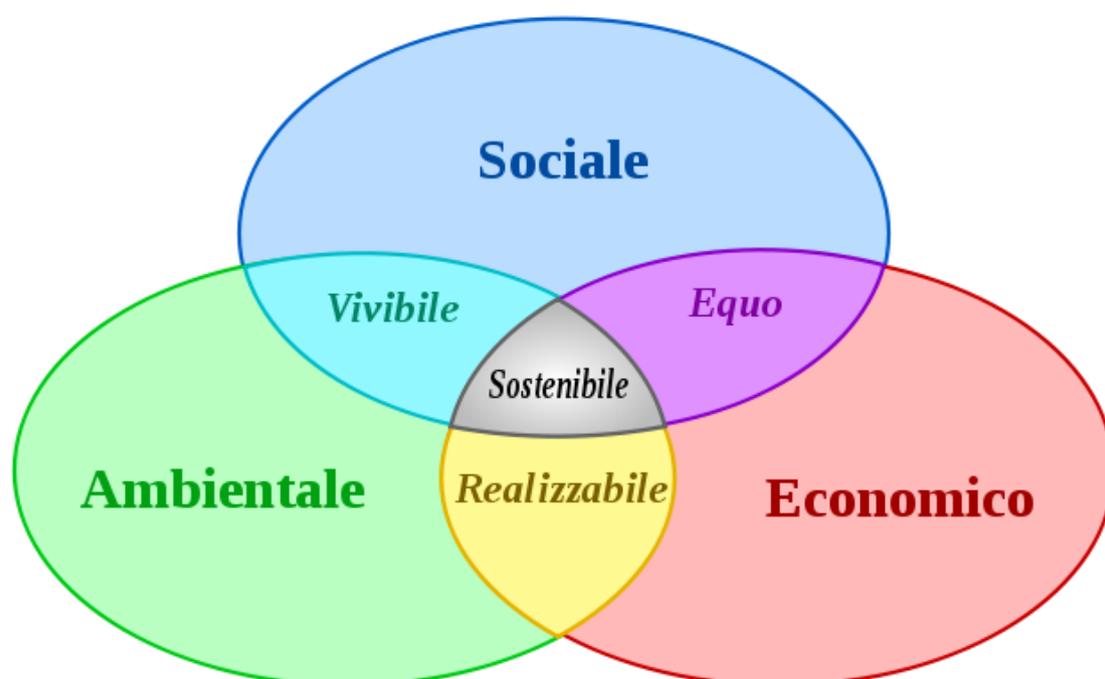
Possiamo considerare i vari elementi del modello come costituenti dei nodi di un percorso circolare di politica ambientale che comprende la percezione dei problemi, la formulazione di provvedimenti politici, il monitoraggio dell'ambiente e la valutazione dell'efficacia dei provvedimenti adottati.

Figura 1. Modello DPSIR: categorie e relazioni di causalità



Tuttavia, questo approccio ha i suoi limiti quando si tratta di rappresentare la complessa interazione tra fattori ambientali, socio-economici e di governance. Non può quindi essere considerato idoneo a fornire la struttura di base per gli indicatori di sostenibilità. Il diagramma di Venn (Figura 2), ampiamente accettato, raffigurante aspetti ambientali, sociali ed economici della sostenibilità, illustra l'integrazione necessaria, sovrapponendo questi tre elementi fondamentali.

Figura 2. Il diagramma di Venn che rappresenta le dimensioni dello sviluppo sostenibile



Tutti gli impatti agiscono a livello globale: nell'Unione Europea, il settore dei trasporti è responsabile del 35% dei consumi energetici e del 20% delle emissioni di gas serra. Queste emissioni sono aumentate notevolmente e rischiano di compromettere il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità globale fissati dagli accordi internazionali.

Proprio per questo motivo, le strategie per rendere sostenibile il sistema dei trasporti devono trovare un'efficace guida a livello sovranazionale e una corretta soluzione a livello locale.

L'interdipendenza tra globale e locale si fa tanto più forte in quanto la problematica della mobilità si addensa in larga misura nei nodi urbani: le città sono i luoghi dove le interazioni spaziali si intensificano e, al contempo, sono i nodi della rete globale dell'insediamento umano. Il tema della mobilità sostenibile fa emergere in primo piano il governo delle città e del percorso virtuoso che esse devono intraprendere per divenire sistemi localmente e globalmente più sostenibili.

Nella definizione di questo percorso non si può evitare di fare riferimento alla strategia comune elaborata dall'Unione Europea³⁶. La mobilità sostenibile è una delle tematiche sulle quali l'Unione Europea è da tempo impegnata nella messa a punto di una strategia comune che chiama in causa i vari Paesi membri ed i loro governi nazionali, regionali e locali.

La politica della mobilità è una delle più complesse tra quelle che competono agli enti locali e l'obiettivo della sua sostenibilità pone una delle sfide più ardue: si richiede un impegno convinto ed innovativo della rete della città e delle aree metropolitane europee nell'adottare politiche di sistema, che solo un comune impegno a livello europeo può fornire.

5.2. I documenti per la pianificazione dei trasporti: dal Libro bianco del 2001 a quello del 2011

Le politiche dell'Unione Europea sono espresse, a livello normativo, attraverso i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni ed i pareri; a livello strategico, attraverso alcuni documenti di orientamento, quali i Libri verdi ed i Libri bianchi, e per mezzo dei Programmi quadro di ricerca e sviluppo. I Libri verdi della Commissione Europea sono documenti attraverso cui si vuole stimolare la riflessione e lanciare la consultazione a livello europeo su temi particolari (ad esempio, politica sociale, moneta unica, telecomunicazioni, mobilità urbana, ecc.). I

³⁶ C. Socco, C. Montaldo, L. Staricco, Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile. Linee d'azione per gli enti locali, Franco Angeli, Milano, 2004

Libri bianchi della Commissione Europea sono documenti che contengono proposte per tradurre in azioni comunitarie gli orientamenti individuati nei Libri verdi.

I documenti redatti per la pianificazione dei trasporti sono:

- Libro bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, 2001;
- “Mantenere l’Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per il nostro continente” (riesame intermedio del Libro bianco del 2001), 2006;
- Libro verde sul trasporto urbano “Verso una nuova cultura della mobilità urbana”, 2007;
- “Piano d’azione sulla mobilità urbana”, 2009;
- Libro bianco “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, 2011.

Da segnalare anche che le linee della politica comunitaria nel settore dei trasporti sono state inizialmente definite tramite il Libro bianco del 1992, “Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti”, che poneva come obiettivo primario l’apertura del mercato del settore; questo, oggi, può dirsi pienamente realizzato, con la sola parziale eccezione del settore ferroviario.

- Libro bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, 2001

Gli assi portanti della politica comune dei trasporti mirano a completare la realizzazione del mercato interno, ad assicurare lo sviluppo sostenibile del settore, a garantire la gestione dei programmi di sostegno finanziario, a controllare lo spazio e a rafforzare la sicurezza e la cooperazione internazionale; il Libro bianco “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte” del 12 settembre 2001 ne costituisce la pietra angolare³⁷.

Questo si proponeva di affrontare una serie di problemi urgenti fra cui assumono particolare rilevanza lo squilibrio nello sviluppo dei vari modi di trasporto, la congestione sulle strade, nelle città e nello spazio aereo così come gli effetti

³⁷ S. Zunarelli, Il Libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell’Unione Europea nel settore dei trasporti, in Rivista di Diritto dei Trasporti, 2002

sull'ambiente; tracciava le linee programmatiche di politiche tese a modificare l'equilibrio fra le diverse modalità e stressava la necessità di eliminare le strozzature infrastrutturali nelle reti transeuropee (TEN-T). Inoltre esso richiedeva l'adozione di una politica efficace in materia di tassazione delle infrastrutture.

In merito al trasporto urbano, avanza diverse proposte per favorirne la razionalizzazione. Esso innanzitutto addita i problemi principali da affrontare, come la crescente congestione dei centri urbani che rappresenta il principale nemico da battere. Essa contribuisce significativamente anche al degrado della qualità della vita dei cittadini europei, all'aumento dell'inquinamento atmosferico e acustico e degli incidenti³⁸.

La mancanza di infrastrutture adeguate impedisce l'ammodernamento dei servizi pubblici e la creazione di una valida alternativa al trasporto privato.

Il Libro bianco individuava, altresì, le cause e i possibili rimedi ai problemi. Quanto alle cause, la Commissione ritiene che la congestione discenda da un uso irrazionale dell'automobile privata e dalla carenza di un approccio integrato tra politiche urbanistiche e dei trasporti³⁹. Quanto alle soluzioni, esse passano attraverso un nuovo approccio da parte delle autorità locali che sia appunto fondato sul coordinamento tra la regolazione urbanistica e quella dei trasporti,

³⁸ Libro bianco, pagg. 84-85 "Alla crescita del traffico e della congestione si accompagna nelle città l'aumento dell'inquinamento atmosferico e acustico e degli incidenti. Gli spostamenti sono spesso brevi ed il fatto che il motore non ha il tempo di riscaldarsi accresce notevolmente i consumi e triplica o quadruplica le relative emissioni; in compenso la velocità si mantiene estremamente ridotta. Al trasporto urbano può essere quindi ricondotto il 40% circa delle emissioni di anidride carbonica, principale causa del cambiamento climatico, per tacere delle altre sostanze inquinanti (NOx e micro particelle) dal preoccupante impatto sulla salute degli abitanti della città. A farne le spese sono i gruppi più esposti, come ad esempio i bambini, le persone anziane e i malati (malattie respiratorie, cardiovascolari e altre); il costo per la Comunità è stato stimato da alcuni studi attorno all'1.7% del PIL. Dal punto di vista della sicurezza, un incidente mortale su due ha luogo in ambiente urbano-pedoni, ciclisti e motociclisti sono i più colpiti".

³⁹ Libro bianco, pagg. 84-85 "Lo sviluppo del tessuto urbano, il cambiamento del modo di vita e la flessibilità dell'automobile privata, combinati a trasporti pubblici non sempre all'altezza della situazione, sono all'origine del considerevole aumento del traffico automobilistico registrato nelle città nel corso degli ultimi 40 anni. Benché il decentramento dei centri di attività e dei quartieri residenziali sia stato in parte accompagnato dallo sviluppo di adeguate infrastrutture o di opportuni servizi di trasporto pubblico, la mancanza di un approccio integrato tra politiche urbanistiche e dei trasporti ha decretato la supremazia quasi indiscussa dell'autovettura privata. Essa si impone, onnipresente ed ingombrante, sia nei centri città che (e soprattutto) nelle zone periurbane, ove la crescita del traffico è stata particolarmente rapida. Proprio in queste zone dove le esigenze di spostamento sono difficili da identificare e soddisfare, i trasporti collettivi, così come attualmente concepiti, non risultano abbastanza flessibili. Senza contare che un senso di pericolo dissuade talvolta dal fare ricorso ai trasporti pubblici in alcune zone e a determinate ore del giorno".

sull'ammodernamento e sullo sviluppo di servizi pubblici di qualità, su un uso più razionale dell'automobile privata⁴⁰, nonché la promozione di “buone pratiche” come lo sviluppo del trasporto su rotaia, la creazione e protezione di corsie preferenziali per autobus e taxi e, infine, l'incentivazione della mobilità collettiva privata (car pooling, car sharing). Su questi aspetti della regolazione complessiva ed integrata del trasporto urbano, la Commissione è tornata col Libro verde in materia di mobilità urbana⁴¹, di cui si dirà in seguito.

Il Libro bianco contiene anche diversi riferimenti al ruolo importante che il servizio di taxi può svolgere nella governance della mobilità urbana, auspicando una maggiore integrazione tra questo e i vari sistemi di trasporto. Ad esempio, si caldeggia la creazione di un sistema di biglietterie integrate, che garantisca la trasparenza delle tariffe, sia tra società ferroviarie che tra modi di trasporto (aereo, automobile, traghetto, trasporti pubblici, parcheggi) in modo da rendere più agevole il passaggio da una rete all'altra. Si richiama l'esperienza di alcune società ferroviarie che, nei Paesi Bassi, già propongono un servizio integrato “treno + taxi” con lo stesso biglietto. Questo sistema potrebbe essere generalizzato ed applicato anche agli altri modi di trasporto pubblico, ai servizi treno/aereo, alle autovetture a noleggio. L'integrazione dei servizi di vari operatori, nell'ambito di una stessa griglia tariffaria e fruibili con uno stesso titolo, garantirebbe agli utenti una maggiore flessibilità e aumenterebbe l'attrattiva dei trasporti pubblici.

Le proposte della Commissione mirano, quindi, a:

- liberare risorse finanziarie sufficienti da destinare alle infrastrutture, in particolare nel traffico su rotaia, per evitare criticità e permettere una migliore connessione delle regioni periferiche ai mercati centrali;
- garantire una concorrenza regolata;

⁴⁰ Libro bianco, pagg. 84-85 “Anche se, in applicazione del principio di sussidiarietà, i trasporti urbani rientrano fra le competenze delle autorità nazionali e locali, non si possono ignorare i problemi che affliggono tali trasporti e che comportano un deterioramento della qualità della vita. Il problema più grave che le autorità nazionali e locali dovranno risolvere (che si profila più urgente del previsto) è il controllo del traffico, con particolare riguardo al ruolo dell'automobile privata nei grandi centri urbani. Indipendentemente dall'aspetto del problema che si intende considerare (inquinamento, congestione, mancanza di infrastrutture) la società attuale è ormai orientata verso la limitazione del ruolo dell'automobile. Un approccio alternativo sarebbe quello di promuovere veicoli puliti e di sviluppare trasporti pubblici di qualità”.

⁴¹ Libro verde “Verso una nuova cultura della mobilità urbana”, 25 settembre 2007, COM (2007) 551

- migliorare l'efficienza energetica e utilizzare carburanti alternativi;
- sganciare progressivamente crescita dei trasporti e crescita economica;
- promuovere misure economiche e modifiche al sistema produttivo per frenare la domanda di trasporti;
- attuare, con interventi idonei, una politica di sviluppo territoriale per evitare un inutile aumento della domanda di mobilità;
- mettere a punto nuovi piano per il traffico locale per razionalizzare l'uso dei veicoli privati;
- adottare misure di politica finanziaria per internalizzare i costi esterni e realizzare la rete transeuropea.

- “Mantenere l'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per il nostro continente” (riesame intermedio del Libro bianco del 2001), 2006

“Mantenere l'Europa in movimento: una mobilità sostenibile per il nostro continente” è il titolo delle linee guida dettate dalla Commissione nel giugno 2006 che hanno la funzione di operare un riesame di medio termine del Libro bianco sul trasporto del 2001.

Secondo la Commissione, posto che la mobilità è essenziale per la competitività dell'industria e dei servizi europei e per la libera circolazione dei cittadini, occorre offrirne un elevato livello alle persone e alle aziende in tutta l'Unione Europea, ridurre le conseguenze negative in termini di consumo di energia e qualità dell'ambiente, innovare incrementando l'efficienza e la sostenibilità del settore.

Per conseguire questi obiettivi, occorre che la futura politica comunitaria tenda ad ottimizzare le potenzialità di ciascuna singola modalità di trasporto a raggiungere l'obiettivo di un sistema pulito ed efficiente. Nel raggiungimento di questo, giocheranno un ruolo molto importante la tecnologia, la realizzazione di importanti progetti infrastrutturali e l'adozione di modalità di trasporto eco-compatibili nelle aree urbane. Una particolare enfasi viene posta sulla “co-modalità”, e cioè sull'uso efficiente delle diverse modalità di trasporto da sole o in combinazione come metodo per garantire l'utilizzazione ottimale e sostenibile delle risorse. La

Commissione considera questo approccio la migliore garanzia per ottenere nel contempo un alto livello di mobilità e di protezione ambientale.

Sul piano delle misure concrete, oltre alle azioni previste nel Libro bianco del 2001, saranno necessari altri strumenti. Fra essi un piano di azione per la logistica del trasporto merci e sul rilancio delle vie navigabili, sistemi di trasporto intelligenti per una mobilità più efficiente ed eco-compatibile, un dibattito su come cambiare la mobilità delle persone nelle aree urbane e un ambizioso programma per l'utilizzo di energia verde nei camion e nelle automobili.

Le linee guida elaborate dalla Commissione si basano sul Libro bianco del 2001 e comprendono azioni per l'innovazione tecnologica e l'interoperabilità delle installazioni, gli investimenti nelle infrastrutture e un monitoraggio più efficace del mercato con un nuovo quadro di valutazione a partire dal 2007.

Il riesame pone, inoltre, l'accento sui Sistemi di Trasporto Intelligenti (STI). Le navi, i camion, le automobili e i treni devono avere gli stessi sofisticati strumenti di comunicazione e navigazione degli aerei. La gestione in tempo reale dei flussi di traffico e dell'utilizzo della capacità, così come le possibilità di rintracciare le spedizioni, taglierà i costi, migliorerà la qualità dell'ambiente e rafforzerà la sicurezza.

E' emersa, infine, l'esigenza di iniziative più ambiziose per modificare la mobilità nelle aree urbane europee.

L'80% dei cittadini europei vive in un ambiente urbano. Il trasporto pubblico, le automobili, i camion, i ciclisti e i pedoni condividono tutti la medesima infrastruttura. Il trasporto urbano incide per circa il 40% sulle emissioni di CO2 prodotte su strada e per circa il 70% delle altre sostanze inquinanti prodotte dagli autoveicoli. Un incidente su tre si verifica in città. Anche i problemi di congestione sono concentrati dentro o intorno alle città. Come incrementare la mobilità e al tempo stesso ridurre la congestione, gli incidenti e l'inquinamento è una sfida che accomuna tutte le maggiori città. Più di chiunque altro, coloro che abitano in città sperimentano direttamente gli effetti negativi della propria mobilità e possono essere aperti a soluzioni innovative per creare una mobilità sostenibile.

Le stesse città, più ancora che l'UE, devono svolgere un ruolo guida in questo ambito. Molte hanno attivato politiche di mobilità sostenibile come alternativa alle automobili. All'UE, secondo la Commissione, spetta il compito di promuovere lo studio e lo scambio delle migliori pratiche sviluppate nei Paesi europei in settori come le infrastrutture per il trasporto, la regolamentazione, la gestione della congestione e del traffico, i servizi di trasporto pubblico, il road pricing, il governo del territorio, la sicurezza e la cooperazioni tra regioni. In particolare, si deve fornire un chiaro e stabile quadro regolamentare che imponga anche investimenti di qualità nel trasporto pubblico pulito ed efficiente.

A questo riguardo nel 2007 la Commissione ha pubblicato un Libro verde destinato ad aprire un dibattito sulla politica dei trasporti urbani. L'UE intende svolgere il ruolo di catalizzatore incoraggiando i responsabili delle decisioni ad affrontare, con azioni innovative, la congestione, l'inquinamento e gli incidenti. Il dibattito servirà anche a chiarire quale livello di governo dovrà realizzare le nuove iniziative.

- Libro verde sul trasporto urbano: "Verso una nuova cultura della mobilità urbana", 2007

Come detto sopra, nel 2007, la Commissione ha pubblicato il Libro verde "Verso una nuova cultura della mobilità urbana", che vuole aprire un dibattito sulla politica dei trasporti urbani.

A livello europeo è stato registrato nel corso degli anni un aumento significativo del traffico nelle città, soprattutto nelle zone centrali, ed è stato rilevato che questo fattore è produttivo di esternalità negative da valutare in termini di ritardo e di inquinamento. Basti pensare che il traffico urbano genera da solo il 40% di emissioni di CO₂, mentre il 70% delle altre emissioni inquinanti è prodotto dagli autoveicoli. E' stato stimato, al riguardo, che circa 100 miliardi di euro sono oggi le perdite economiche che l'Europa ha subito per fronteggiare questo fenomeno, una cifra significativa considerato che rappresenta l'1% del PIL dell'intera UE.

Strettamente connessa a questa tematica è senza dubbio quella relativa al numero di incidenti che ogni anno miete vittime nei centri urbani. L'aumento di questo numero è un fenomeno che di certo ha un impatto immediato a livello locale, ma non si può

escludere a priori una sua incidenza, anche indiretta, a livello globale con conseguenze notevoli quali i cambiamenti climatici, il riscaldamento globale, l'aggravarsi dei problemi sanitari, le strozzature nella catena logistica e così via.

Secondo la Commissione Europea, la necessità di allargare i confini della questione impone, dunque, alle autorità locali ma, soprattutto, a quelle europee, una maggiore cooperazione ed un efficace coordinamento delle rispettive azioni in materia. Occorre, in altri termini, affrontare a livello globale la questione della mobilità urbana che rappresenta uno dei fattori determinanti per lo sviluppo sostenibile dell'UE e in generale della crescita e dell'occupazione europea. La questione, in particolare, è oggetto di attenta analisi da parte della Commissione Europea, secondo la quale un lavoro organizzativo globale in tal senso significherebbe in primo luogo ottimizzare l'uso dei mezzi di trasporto, organizzando la co-modalità tra quelli collettivi (treni, tram, metro, bus, taxi) e quelli individuali (macchine, motociclette, biciclette, a piedi). Comporterebbe, altresì, realizzare gli obiettivi comuni di prosperità economica con rispetto del diritto alla mobilità mediante un'oculata gestione della domanda di trasporto, qualità della vita e tutela dell'ambiente. Infine, significherebbe conciliare il trasporto di persone col trasporto di merci non rilevando a tal fine il mezzo prescelto.

Col Libro verde sulla mobilità urbana⁴², la Commissione ha dato così il via ad un processo di ascolto con l'intento di presentare un Piano d'Azione che sia il più possibile integrato e attraverso il quale sarà possibile individuare le azioni più opportune da intraprendere in concreto per una migliore e sostenibile mobilità urbana.

Il punto di partenza di questa impresa comune poggia sull'idea che non ci sono singole soluzioni per ridurre la congestione, ma che l'arrivo ad una mobilità sostenibile ed ottimale nasce dall'armonizzazione di diversi fattori e, in particolare, dello sviluppo economico delle città e del loro territorio, da un lato, e della qualità della vita e della tutela dell'ambiente, dall'altro. Sarebbe necessario, a giudizio della

⁴² Lo scopo principale del Libro verde è dunque quello di verificare in concreto la possibilità di conferire valore aggiunto ad iniziative già in atto a livello locale per poi renderle compatibili coi programmi adottati a livello europeo e a tal fine la Commissione promuove una serie di dibattiti con tutte le parti interessate per raggiungere questo obiettivo nel rispetto del più generale principio di sussidiarietà.

Commissione, rendere più desiderabili e sicure le possibili alternative all'uso privato delle automobili, come ad esempio lo spostarsi a piedi, l'uso delle biciclette, dei mezzi di trasporto collettivo o, anche, delle motociclette o dei motorini; ciò che si otterrebbe agevolmente attraverso un'integrazione di questi mezzi di trasporto nelle politiche di mobilità urbana, sia in termini di elaborazione che di monitoraggio. Così facendo, i cittadini dovrebbero essere capaci di ottimizzare i loro spostamenti attraverso collegamenti efficienti tra i vari mezzi. Le autorità a loro volta dovrebbero promuovere la co-modalità e riorganizzare gli spazi disponibili una volta adottate le misure dirette a mitigare gli effetti della congestione.

Il Libro verde suggerisce, inoltre, uno stile di vita meno vincolato dall'uso delle automobili da mantenere attraverso soluzioni innovative come ad esempio il car sharing o il car pooling che, permettendo di trasportare più persone con l'utilizzo di una sola vettura, avrebbe come risultato la riduzione del numero dei veicoli in circolazione. Possibili altre opzioni possono riguardare la mobilità virtuale, come ad esempio il telelavoro o i teleacquisti.

Una riduzione del numero delle vetture in circolazione potrà essere ottenuta anche attraverso interventi in materia di parcheggi: la previsione di più aree gratuite incentiverebbe un maggior utilizzo dei veicoli privati. Le zone a pagamento, invece, fungerebbero da regolatore economico. Le tariffe applicate agli utenti in quest'ultimo caso potrebbero essere differenziate in funzione dello spazio pubblico disponibile. Secondo la Commissione Europea, l'adozione di un modello, ad esempio, di "park and ride", ovvero di parcheggio di scambio, potrebbe incentivare una combinazione tra trasporto collettivo e privato. Attraverso questa, che garantirebbe un collegamento ininterrotto con sistemi di trasporto pubblico efficienti e ben organizzati, si potrebbero concretamente liberare le zone del centro città dal traffico.

La previsione di queste nuove infrastrutture, ma soprattutto un efficiente utilizzo di quelle esistenti, potrebbe avere un impatto positivo sulla densità del traffico. I Sistemi di Trasporto Intelligenti (STI) permettono, invero, una pianificazione ottimale dei percorsi, una migliore regolazione del traffico e una più agevole gestione della domanda. La Commissione crede, inoltre, che le tradizionali misure

incentrate sulle infrastrutture completeranno il quadro della gestione della mobilità e influenzeranno i comportamenti degli operatori spostando la loro attenzione verso forme di trasporto più sostenibili. Si parla, altresì, di valutazione di impatto sulla mobilità, per riferirsi ai progetti relativi a grandi infrastrutture che si renderanno necessarie ai fini suddetti.

- “Piano d’azione sulla mobilità urbana”, 2009

Il Piano d’azione sulla mobilità urbana definisce i sistemi di trasporto urbano come elementi integranti del sistema europeo e, in quanto tali, parte integrante della politica comune dei trasporti.

La Commissione Europea presenta per la prima volta un programma globale di sostegno per la mobilità urbana: le autorità locali, regionali e nazionali possono beneficiarne per affrontare la sfida della sostenibilità del trasporto.

Il Piano d’azione propone una serie di misure che vogliono garantire una mobilità urbana più efficiente, più adatta alle esigenze della famiglia e più rispettosa dell’ambiente, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Vengono proposti i seguenti temi su cui concentrarsi:

- offrire incentivi e sostegno alle autorità locali, regionali e nazionali per promuovere un sistema di trasporti efficiente, improntato sulla coesione sociale e sul benessere dei cittadini;
- i passeggeri devono essere maggiormente informati e i loro diritti devono essere meglio protetti (compresi quelli delle persone con disabilità che hanno il diritto di accedere al trasporto urbano al pari degli altri);
- incentivare campagne per cambiare le abitudini dei cittadini sui modi per muoversi (bicicletta, a piedi, trasporti pubblici, ecc);
- sostenere progetti di ricerca per assistere l’introduzione sul mercato di veicoli a basse o a zero emissioni e carburanti alternativi al fine di rendere i trasporti più ecologici;
- una pianificazione integrata come risposta alle sfide della mobilità che le città dovranno affrontare: la Commissione avvierà attività promozionali e

verranno redatti documenti di orientamento su aspetti importanti relativi ai piani di mobilità urbana sostenibile;

- migliorare le conoscenze dei responsabili per affrontare le questioni complesse e multidimensionali della mobilità urbana in maniera integrata ed innovativa;
- per aiutare i responsabili politici a condividere le esperienze, la Commissione istituirà un database contenente informazioni su una vasta gamma di soluzioni testate ed attuate, cercando di capire come migliorare la disponibilità dei dati, come favorire lo scambio di notizie sulla tariffazione urbana e come promuovere il dialogo internazionale sulla mobilità con le regioni vicine dell'Europa e coi partner mondiali.

- Libro bianco “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, 2011

Il più recente documento della Commissione Europea sui trasporti è il Libro bianco del 2011 “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile” che presenta una visione per il futuro sui medesimi fino al 2050. In esso, dopo aver analizzato gli aspetti che rendono l'attuale situazione insostenibile, vengono delineati dieci obiettivi e le strategie volte al loro raggiungimento, e viene proposta una serie di quaranta iniziative concrete per la realizzazione di un sistema di trasporti competitivo al fine di aumentare la mobilità, rimuovere i maggiori ostacoli nelle aree chiave ed innescare la crescita e l'impiego, nell'ottica di un incremento della sostenibilità e di una riduzione della dipendenza dei combustibili fossili.

Un'attenzione particolare meritano i dieci impegnativi obiettivi che servono ad orientare le strategie e a valutare i progressi. Si vuole:

1. dimezzare in città, entro il 2030, l'uso delle auto ad alimentazione convenzionale (da eliminare del tutto entro il 2050) e conseguire nelle principali città sistemi di logistica urbana a zero emissioni di CO₂;

2. aumentare l'uso dei carburanti a basse emissioni fino a raggiungere il 40% entro il 2050 nel trasporto aereo e ridurre del 40-50% le emissioni di CO₂ derivate dagli oli combustibili entro il 2050 nel trasporto marittimo;
3. raggiungere una quota del 30% del trasporto delle merci (per distanze superiori a trecento chilometri) su ferrovia e via mare (per raggiungere il 50% entro il 2050);
4. completare la rete alta velocità a livello europeo facendo sì che, entro il 2050, la maggior parte del trasporto di medie distanze dei passeggeri avvenga su ferrovia;
5. completare entro il 2030 la rete infrastrutturale essenziale TEN-T;
6. collegare tutti i principali aeroporti alla rete ferroviaria; garantire che i principali porti marittimi siano collegati al sistema di trasporti merci per ferrovia e, dove possibile, alle vie navigabili interne;
7. completare il sistema unico di gestione del traffico aereo (SESAR) e lo spazio aereo unico europeo entro il 2020; applicare sistemi di gestione del traffico al trasporto terrestre e marittimo, nonché il sistema globale di navigazione satellitare (Galileo);
8. definire un quadro per un sistema europeo di informazione, gestione e pagamento nel settore dei trasporti multimodali entro il 2020;
9. dimezzare entro il 2020 il numero e le morti per incidenti stradali (ed entro il 2050 avvicinarsi all'obiettivo "zero vittime"), aumentando la sicurezza per tutte le modalità di trasporto;
10. arrivare alla piena applicazione dei principi "chi usa paga" e "chi inquina paga", eliminando le distorsioni ed i sussidi e generando entrate e finanziamenti per investimenti nei trasporti.

Buoni obiettivi in parte già contenuti nel Libro bianco del 2001, da raggiungere mediante strategie e regole che puntano al mercato unico europeo dei trasporti, alla concorrenza, all'innovazione tecnologica e alla ricerca, alla tariffazione delle infrastrutture e dei sistemi urbani, alla sostenibilità e a forme innovative di mobilità, alla realizzazione delle reti TEN-T: parole chiave di una strategia ambiziosa e lungimirante di azione e intervento.

Esiste una differenza fondamentale con il Libro bianco del 2001, il quale puntava al riequilibrio modale tramite mezzi a basso impatto ambientale come la ferrovia e alla necessità di una strategia che garantisca il progressivo sganciamento della crescita economica da quella dei trasporti. Obiettivo, quest'ultimo, a cui il nuovo Libro bianco rinuncia completamente e apertamente come ha dichiarato il vicepresidente Siim Kallas, Commissario per i Trasporti, che ha dichiarato: "Ridurre la mobilità non è un'opzione, né lo è mantenere lo status quo. Possiamo interrompere la dipendenza del sistema dei trasporti dal petrolio senza sacrificare l'efficienza e compromettere la mobilità. Possiamo guadagnare su tutti i fronti".

Il nuovo documento è anche il riflesso dei successi e non del Libro bianco del 2001 e tiene conto delle azioni di questi anni: il piano di riduzione europeo 20-20-20 delle emissioni di CO₂, il piano di azione UE per i veicoli puliti e l'auto elettrica del 2010, le difficoltà economiche e procedurali per realizzare il piano delle reti TEN-T, la nuova direttiva sui Sistemi di Trasporto Intelligenti (STI), i significativi obiettivi ottenuti in ambito europeo per la riduzione di morti e feriti sulle strade.

5.3. Problemi ed obiettivi dell'attuale politica dei trasporti

L'attuale politica comunitaria dei trasporti, quindi, in sintonia con la strategia rinnovata di Lisbona per la crescita e l'occupazione e nel contesto di un sistema di governance multi-livello che prevede una decisionalità diffusa tra molteplici attori e diversi livelli territoriali (sopranazionale, nazionale, regionale e locale), legittima l'Unione Europea ad intervenire in campo regolamentare dettando quadri di riferimento e promuovendo buone pratiche. A un livello più vicino ai cittadini, essa, in base al principio di sussidiarietà, informa la pianificazione e modella le azioni che i singoli governi nazionali e gli enti locali intendono intraprendere in materia di trasporti.

La politica dell'Unione Europea cerca di risolvere i principali problemi del settore che riguardano:

- congestione. Costa all'Europa circa l'1% del PIL annuale e questo dato è destinato a crescere. Incide sul traffico ed è causa di stress per gli utenti della strada. Un numero crescente di città stanno applicando approcci integrati per affrontarla come le misure relative alle restrizioni di accesso, miglioramento delle strutture non motorizzate e dei servizi di trasporto pubblico;
- dipendenza dal petrolio. I trasporti, nonostante siano diventati più efficienti sotto il profilo dei consumi energetici, dipendono ancora al 96% dal petrolio per il fabbisogno di energia. E' nota la volatilità dei mercati di questa materia prima e la diminuzione della sua disponibilità; è quindi necessario che, in futuro, si trovino combustibili alternativi a quelli fossili;
- emissioni di gas serra. La UE si è impegnata a ridurre le emissioni di gas serra almeno dell'60% entro il 2050. I trasporti devono dare un contributo importante per raggiungere questo traguardo;
- efficienza. Bisogna rendere i trasporti più efficienti, ossia migliorare la logistica e favorire abitudini di viaggio più intelligenti utilizzando al meglio le moderne tecnologie satellitari. L'Europa deve combinare al meglio tutti i modi e le reti di trasporto disponibili invece di usarle singolarmente, ottimizzandone utilizzo e capacità.
- infrastrutture. Non si stanno sviluppando in maniera uniforme nell'UE, ma variano molto da Stato a Stato. L'obiettivo è completare la rete transeuropea di trasporto, integrando al meglio quella stradale, ferroviaria, aerea e per vie navigabili (marittima e fluviale), creando una catena logistica senza soluzioni di continuità. L'infrastruttura di trasporto europea deve essere modernizzata e mantenuta con fondi provenienti da fonti pubbliche e private.
- concorrenza. I trasporti europei si trovano ad affrontare una concorrenza sempre più forte sui mercati mondiali in rapido sviluppo.

I principali obiettivi per il futuro concernono:

- la necessità di connettere in modo ottimale le varie forme di trasporto: stradale, ferroviario, aereo e per via navigabile (marittimo e fluviale);
- la costruzione di interconnessioni efficienti per lo sviluppo del mercato interno, semplificando la vita ai viaggiatori;

- lo sviluppo di strumenti di finanziamento innovativi per l'infrastruttura di trasporto;
- lo sviluppo di standard comuni europei per la sicurezza dei trasporti, rafforzando così il ruolo e l'influenza dell'Europa.

Nell'ultimo ventennio, la politica dell'UE ha condotto il settore trasportistico a cogliere importanti progressi in aspetti come la maggior sicurezza, decorosi orari di lavoro, maggiore varietà di scelta per il consumatore, meno inquinamento e un progresso tecnologico che ha sviluppato trasporti più puliti.

CAP. 6 Soluzioni per sviluppare una mobilità sostenibile

La serie di opzioni che può essere utilizzata per ridurre l'impatto dei trasporti deve essere adeguata ad ogni singola città. All'interno di questo contesto, è richiesto un approccio integrato tra i settori passeggeri e merci, tenendo conto del più ampio sviluppo economico della città; tuttavia, molti ostacoli alla sua realizzazione sono comuni e persistenti in Europa. Infatti, qualsiasi strategia che miri a migliorare le prestazioni del trasporto urbano in virtù dei principi di sostenibilità e, di fatto, le opzioni per ridurre al minimo gli impatti devono far fronte ad ostacoli per essere efficaci. Una descrizione dei più importanti sulle decisioni in materia di trasporti è stata data da David Banister (2008):

- applicazione di pianificazione generale, standard e prezzi di parcheggio per le auto che sono inadeguati nel contesto del centro città;
- riluttanza delle persone a utilizzare i mezzi pubblici e a muoversi in bici o a piedi;
- forte desiderio dei residenti urbani di usare le loro automobili;
- frammentazione dell'organizzazione, dell'integrazione e della gestione del trasporto pubblico;
- incertezza sul finanziamento del trasporto pubblico e dei mezzi non motorizzati;
- separazione delle funzioni di trasporto tra operatori ed autorità locali.

La mancanza di volontà politica e di finanziamenti sono probabilmente i due più importanti e diffusi ostacoli, insieme con la cultura e la tradizione della pianificazione. Sensibilizzare circa l'efficacia di approcci integrati sia in termini di efficienza nell'utilizzo delle risorse sia di guadagno di fiducia ed accettazione pubblica attraverso il coinvolgimento attivo e l'azione, è il modo per superare tali barriere. Le opzioni per migliorare il trasporto urbano possono essere analizzate in termini di tre approcci principali⁴³:

⁴³ Modello ASI, H. Dalkmann e M. Brannigan, 2007

- Avoid: evitare trasporti motorizzati non necessari tramite un'efficiente pianificazione urbana, tecnologia di comunicazione e gestione della domanda.
- Shift: promuovere i cambiamenti modali, ossia le persone e le merci vengono spostati verso mezzi più sostenibili, come trasporto pubblico su rotaia, trasporto via acqua, a piedi, in bicicletta.
- Improve: migliorare le prestazioni ambientali dei trasporti con l'adozione di tecnologie a bassa emissione per i veicoli.

La maggior parte del trasporto urbano è un mezzo per raggiungere un fine e si crea per pervenire a beni e servizi. Pertanto, un elemento chiave del trasporto urbano sostenibile è il miglioramento dell'accesso a questi, riducendo le distanze e il tempo di viaggio, evitando quelli non necessari e, conseguentemente, traffico nelle aree urbane.

La “gestione dell'accesso” è ampiamente usata nelle città per gestire l'attività del veicolo, in particolare nelle aree sensibili. Viene utilizzata per contenere il traffico ed evitare viaggi inutili, ed è generalmente implementata per motivi ambientali o di congestione. Nello sviluppo di qualsiasi sistema di “gestione dell'accesso” è importante considerare le esigenze di tutti gli utenti al fine di arrivare ad una soluzione equa di deroghe. Ad esempio, lo sviluppo di corsie solo per bus a Barcellona ha tenuto conto della pluralità d'uso dei viali urbani. Per permettere questo, le corsie vengono utilizzate dagli autobus nelle ore di punta (08.00-10.00 e 17.00-21.00), ma sono esclusivamente disponibili per il carico e scarico merci tra le 10.00 e le 17.00 e per il parcheggio dei residenti tra le 21:00 e le 08.00.

La gestione del parcheggio può essere un altro potente strumento per gestire l'attività del veicolo. Parcheggi scarsi generano traffico aggiuntivo e congestione (ne è causa fino al 50%) con i conducenti alla ricerca di un posto più economico dove lasciare il mezzo. Esempi di politiche di parcheggio innovativo sono:

- Oneri/eccezioni basate sulle emissioni, come gli oneri calcolati sul CO₂ utilizzati in alcuni quartieri di Londra e i limiti di carico ambientale a Brema per i veicoli di consegna a basse emissioni. Madrid sta inoltre studiando la possibilità di differenziare il costo del parcheggio del 20% in diverse aree a seconda della domanda e del livello di emissioni di NO_x.

- Spostamento del parcheggio, con rimozione di quello su strada dai quartieri storici e dalle vie centrali dello shopping, dando la precedenza a pedoni, ciclisti e trasporti pubblici. Copenhagen sta aprendo la strada a questo approccio.
- Misure di progettazione per gestire il parcheggio e rendere le strade più pedonali. Ad esempio, Amsterdam ha le “woonerfs” (zone residenziali con dossi di rallentamento) che utilizzano macchine parcheggiate per creare un passaggio tortuoso, che costringe i veicoli a muoversi a passo d'uomo.

E' importante sostenere il trasferimento da un mezzo all'altro; ossia, il passaggio dalle autovetture al trasporto pubblico, a piedi o in bicicletta può contribuire a ridurre le esternalità negative ambientali. Anche se queste scelte di viaggio possono essere molto abituali e difficili da rompere, essendo radicate nella struttura delle nostre attività quotidiane ed influenzate da valori ed aspirazioni più profondi, obblighi sociali e motivazioni economiche. Cambiare questi comportamenti abituali richiede una sfida: campagne di marketing possono essere utilizzate per incoraggiare le persone a modificare le loro abitudini di viaggio e ad adottare modalità di trasporto sostenibili e più efficienti.

L'obiettivo consiste nel formulare una strategia che possa aiutare a creare il desiderio e la motivazione al cambiamento; questa, tuttavia, deve essere combinata con un'adeguata infrastruttura. Affinché si raggiungano cambiamenti significativi a lungo termine nel muoversi a piedi e in bicicletta, coloro che sono convinti di provare devono trovare l'esperienza piacevole, comoda e sicura. Per permettere questo, gli interventi politici più efficaci possono essere riassunti come segue⁴⁴:

- estesi sistemi di infrastrutture ciclabili (ben tenuti e completamente integrati);
- modifiche all'intersezione e segnali di priorità di traffico per i ciclisti;
- limiti di velocità più bassi (30 km/h nelle aree residenziali, deterrenti fisici per le auto (dissuasori);
- grande offerta di un buon parcheggio bici per tutta la città;
- coordinamento coi mezzi pubblici (esteso parcheggio bici a tutti i nodi del trasporto pubblico).

⁴⁴ J. Pucher e R. Buehler, City cycling, Massachusetts Institute of Tecnology (USA), 2012

Gli autori evidenziano la necessità di un'attuazione coordinata di tutte queste misure in modo che rinforzino l'impatto reciproco nella promozione della bicicletta.

Anche l'emergere di biciclette elettriche a pedalata assistita (con un raggio di 80 chilometri) rende il ciclismo un'opzione molto più praticabile per le persone anziane, per i viaggi più lunghi e per le aree geografiche collinari. Rispetto alle auto elettriche, queste sono molto più disponibili ed accessibili e, in genere, hanno una batteria rimovibile che può essere ricaricata a casa.

La vicinanza ad un interscambio di trasporto pubblico può influenzare in modo significativo il numero di persone che lo utilizzano o che sono disposte a farlo. Le città europee offrono diverse modalità di trasporto pubblico (autobus, tram, metropolitana, treno) con diverse velocità, frequenze e numero di fermate (Riquadro n.1). La chiave per aumentarne l'uso è lo sviluppo di alternative convenienti e di alta qualità che possono efficacemente competere con l'auto. Vale la pena ripetere l'obiettivo una volta sottolineato da Enrique Peñalosa, ex sindaco di Bogotá (Colombia): “Un paese sviluppato non è un luogo in cui i poveri hanno automobili. E' dove i ricchi usano il trasporto pubblico”. Affidabili e frequenti servizi hanno dimostrato che contribuiscono a livelli di soddisfazione e di domanda più elevati. Spesso una serie di misure vengono combinate su un intero percorso di trasporto pubblico per fornire un “corridoio di qualità”. Queste comprendono:

- priorità al trasporto pubblico attraverso corsie per i bus;
- veicoli di alta qualità con pianale ribassato e possibilità di entrata per sedie a rotelle;
- informazioni ai passeggeri in tempo reale sia alle fermate sia nei veicoli;
- interscambio migliorato che fornisca meglio l'integrazione tra i diversi modi di trasporto, con un migliore accesso pedonale e parcheggi per le biciclette;
- “autobus di marca” per promuovere un servizio più veloce e la semplificazione dei percorsi .

Molte città hanno investito in nuovi o aggiornati sistemi di tram e metropolitana, offrendo un trasporto di massa di alta qualità. Altre hanno sviluppato sistemi di bus di trasporto rapido. Gli investimenti in infrastrutture sono maggiormente noti se

integrati con attività di marketing; inoltre, alcune offerte come bassi prezzi, biglietti gratuiti o altri incentivi indurranno i consumatori a cambiare il loro comportamento.

Riquadro 1. La possibilità di accedere al trasporto pubblico nelle città europee

Una facile possibilità di accesso al trasporto pubblico è definita come una camminata di cinque minuti per raggiungere i mezzi a media velocità (bus e tram) e di dieci minuti per i mezzi ad alta velocità (metropolitane e treni). Le classi di frequenza sono definite in base al numero medio di partenze all'ora tra le 06:00 e le 20:00 in un giorno feriale normale e si distinguono in:

- **Altissima:** la gente può facilmente raggiungere a piedi una fermata di trasporto pubblico e ha la disponibilità di più di dieci partenze all'ora sia per i mezzi di media che di alta velocità.
- **Alta:** la gente può facilmente raggiungere a piedi una fermata di trasporto pubblico e ha la disponibilità di più di dieci partenze all'ora per un mezzo, ma non per entrambi.
- **Media:** la gente può facilmente raggiungere a piedi una fermata di trasporto pubblico e ha la disponibilità tra le quattro e le dieci partenze all'ora su una o entrambe i mezzi, ma non l'accesso a più di dieci partenze all'ora.
- **Bassa:** la gente può facilmente raggiungere a piedi una fermata di trasporto pubblico e ha la disponibilità di meno di quattro partenze all'ora per entrambe le modalità.
- **Nulla:** la gente non può facilmente raggiungere a piedi una fermata di trasporto pubblico, ossia richiede più di cinque minuti a piedi per pervenire ad un autobus o tram e più di dieci ad una stazione della metropolitana o treno.

L'analisi che segue mette a confronto la percentuale di persone che hanno facile possibilità di accesso ad una fermata dei mezzi pubblici ripartiti in base alla frequenza delle partenze in varie città europee (Figura 3). Essa mostra che le grandi città godono di maggiori livelli di accesso rispetto alle medie. Tra le grandi, la possibilità di accesso a fermate a molto alta / alta frequenza è oltre il 75% nel centro urbano di Atene, Marsiglia, Torino e Bruxelles, mentre a Dublino è solo del 38%. In alcune città, come Budapest, l'alta possibilità di accesso è buona (63%), ma la complessiva è relativamente bassa (74%). Tra le medie, la possibilità di accesso a fermate a molto alta / alta frequenza è oltre il 70% nel centro urbano di Utrecht e Malmö, mentre ad Eindhoven è solo del 17%. In alcune città, come Göteborg, l'alta possibilità di accesso è buona (60%), ma la complessiva è relativamente bassa (75%). Questa analisi si basa su quattro principali fonti di informazioni:

- una definizione armonizzata del centro urbano sviluppato dalla CE ed OCSE;
- la posizione geocodificata di tutte le fermate dei trasporti pubblici, il loro modo e la loro frequenza;
- una distribuzione dettagliata della popolazione in una città;
- una rete stradale.

Anche se ci sono vari dettagli e variabili che devono essere considerati, come l'importanza di modi non motorizzati in ogni città, i livelli di accessibilità sono in linea con la figura 4, come il trasporto pubblico ad Amsterdam ha una ripartizione modale relativamente bassa mentre arriva al 23% nel caso di Stoccolma (con più del 30% della popolazione nel centro urbano con un accesso molto alto di trasporto pubblico).

FONTE: Poelman H. e Dijkstra L., European Commission, Regional World Paper 2015

Figura 3. Possibilità di accedere al trasporto pubblico nelle grandi (sopra) e medie (sotto) città europee, 2013

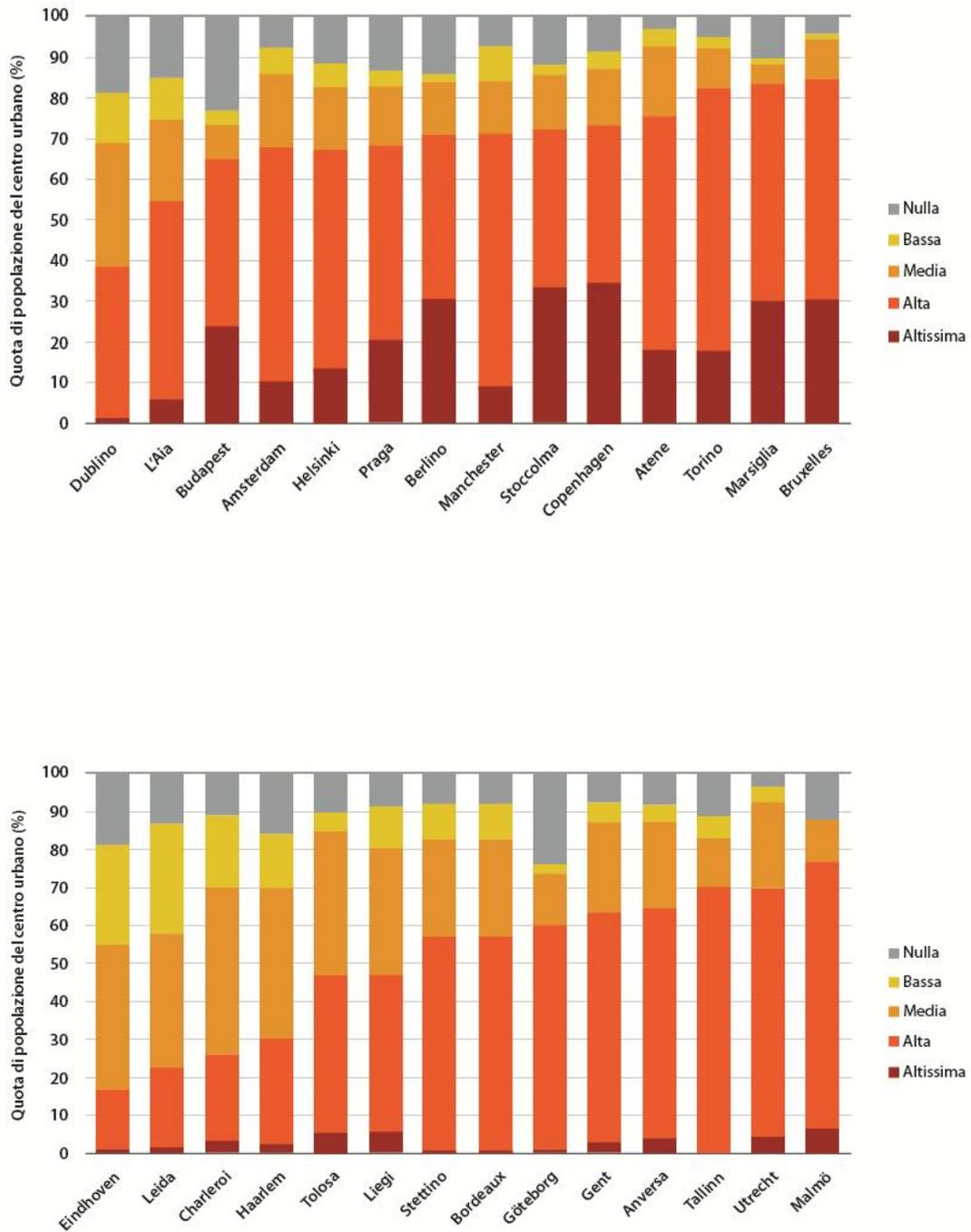
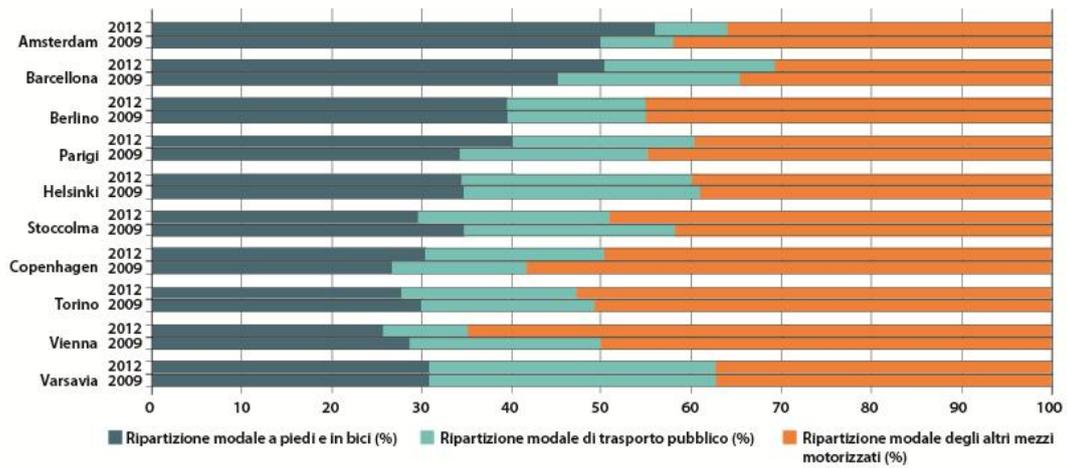
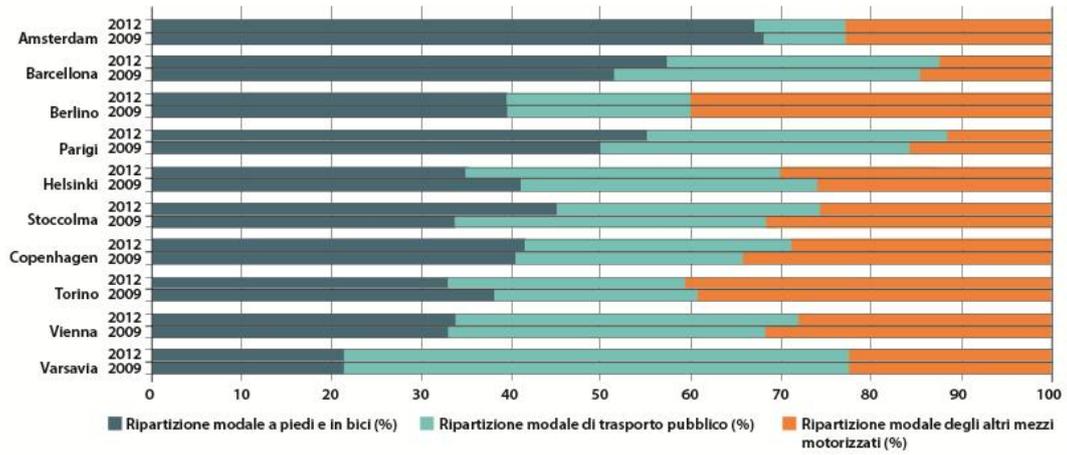


Figura 4. La ripartizione modale di viaggi in tutta l'area metropolitana (sopra) e nella città principale (sotto)



Riquadro 2. Schema di trasporto pubblico gratuito di Tallinn

Nel gennaio 2013, la città di Tallinn divenne la prima capitale all'interno dell'Unione Europea a fornire trasporto pubblico gratuito ai suoi cittadini, dopo che in un referendum è stata approvata l'opzione col 75,5% di consensi. I cittadini hanno solo bisogno di acquistare e personalizzare il loro biglietto di viaggio "contactless" introdotto con il sistema, che costa due euro. I non residenti, per ora, devono continuare a pagare le tariffe di trasporto. L'obiettivo del programma è quello di:

- garantire l'accesso ai posti di lavoro per tutti, riconoscendo che il costo del trasporto può essere una barriera per cercare o per spostarsi per lavoro;
- creare benefici ambientali attraverso un trasferimento modale lontano dalle automobili, diminuendo la congestione, l'inquinamento e il rumore.

Il sistema è completato da misure parallele, tra cui:

- veicoli elettrici di trasporto pubblico, con tram e filobus che hanno cominciato ad essere introdotti. Il sistema delle corsie per i bus è stato migliorato affinché il trasporto pubblico si muova più agevolmente e le emissioni del traffico statico siano minimizzate;
- misure per scoraggiare l'uso delle auto private. Queste includono un limite all'accesso in strada e l'aumento dei costi del parcheggio.

I costi: il livello di sovvenzione pubblica previsto per il trasporto pubblico era del 70%. Il budget dell'azienda di trasporti era di cinquantatré milioni di euro, e i biglietti ne coprivano solo diciassette, cinque dei quali acquistati da non residenti. Il costo dell'opzione era quindi di dodici milioni di euro: è stato giudicato un prezzo ragionevole da pagare se comparato con i benefici dello schema.

I risultati: i primi risultati sono positivi: dall'inizio del programma, la congestione del traffico nel centro di Tallinn è diminuita del 15%, l'uso del trasporto pubblico è aumentato del 14% e quello dell'automobile è sceso del 9%. E' diminuito l'inquinamento l'acustico, si è ridotta l'emissione di inquinanti, è migliorata la circolazione e c'è stata una crescita significativa dei passeggeri trasportati nei quartieri più poveri. Si è registrato anche un aumento di circa diecimila persone come nuovi residenti di Tallinn, numero che ha prodotto un aumento del gettito delle tasse locali.

La città belga di Hasselt fu la prima ad introdurre un tale sistema, nel 1997 e, a parte i benefici per l'ambiente, fu potenziata l'attrattiva della città come destinazione turistica. Tuttavia, le autorità sostengono che la situazione economica li spinse, dopo dieci anni dall'introduzione, a sostituire questo progetto con una politica in cui solo gruppi specifici beneficiano di autobus gratuiti, mentre per il resto è necessario pagare una quota di sessanta centesimi di euro.

I potenziali svantaggi del trasporto pubblico gratuito sono che la gente può viaggiare di più (ad esempio per accedere ai negozi del centro città piuttosto che a quelli periferici) e per più chilometri, sostituendo le modalità a piedi o in bicicletta. Questo avrebbe un impatto negativo sull'ambiente e su altri vantaggi del sistema, in particolare se i servizi aggiuntivi sono forniti per soddisfare l'aumento della domanda.

FONTE: European Environment Agency, A closer look at urban transport, TERM 2013

Sta, inoltre, crescendo molto l'utilizzo di quelli che potrebbero essere considerati i "nuovi servizi di mobilità sostenibile" che stanno contribuendo a migliorare l'efficienza e ad integrare differenti modi di trasporto tradizionali. Gli esempi più importanti sono:

- Bike-sharing, in cui una persona può utilizzare una bicicletta per fare un viaggio e restituirla allo stesso posto o in una posizione diversa. Questo aiuta ad incoraggiare una cultura ciclistica e a generare un maggiore utilizzo di trasporto pubblico, integrandoli sia tra loro sia con le biciclette condivise per i viaggi di prossimità dove i mezzi non possono arrivare. Le infrastrutture ciclistiche esistenti e le misure di accompagnamento che riducono l'uso di viaggi non necessari in auto private sono la chiave per la corretta messa in campo di una soluzione.

Generalmente, la prima ora di utilizzo è gratuita, poi il servizio è a pagamento e più usi la bicicletta (e quindi non la condividi) più il costo aumenta. L'obiettivo di questa modalità è quello di apportare benefici in termini di riduzione della congestione, migliorare la qualità dell'aria, della vita e dei livelli di rumore nelle città per i cittadini e i visitatori.

- Car-sharing, che è essenzialmente la macchina a breve termine di noleggio. I membri si uniscono a questo regime con una tassa annuale e poi pagano per ogni ora di utilizzo delle vetture. L'utente iscritto al servizio prenota l'auto presso il parcheggio preferito, la usa e la riconsegna nel medesimo posto, oppure in alcuni casi, in uno differente, se previamente comunicato. I principali vantaggi del car-sharing sono che i membri utilizzano i veicoli per un chilometraggio medio inferiore e, questi, hanno emissioni di CO₂ inferiori del 20% rispetto alle auto private, avendo aperto la strada nella promozione di tecnologie a bassa emissione. Una possibile critica consiste nel fatto che forniscono una facile strada di accesso con un costo relativamente basso per coloro che non hanno attualmente una macchina, cosa che potrebbe fornire un potenziale stimolo per un maggiore automobilismo. Tuttavia, gli indizi attuali suggeriscono che qualsiasi tendenza affinché ciò avvenga è più che compensato dalla riduzione dei livelli di uso dell'automobile raggiunti grazie agli ex proprietari che rinunciano alla proprietà della propria, preferendo questa modalità.

- Ride-sharing, che è quando gli utenti condividono i viaggi in auto, in sostituzione di quelli individuali, di solito per tratte medio-lunghe, allo scopo di ridurre i costi del trasporto. Uno o più soggetti coinvolti mettono a disposizione il proprio mezzo, mentre gli altri contribuiscono con somme di denaro adeguate a coprire parte delle spese sostenute dagli autisti. La pratica del ride-sharing è stata utilizzata per molti anni a livello informale, ma nel corso dell'ultimo decennio c'è stato un incremento notevole, grazie alle piattaforme web, che permettono a chi cerca un passaggio e a chi lo offre di incontrarsi e definire i dettagli organizzativi del viaggio, sia esso occasionale (nella maggior parte dei casi) o continuativo. Queste, inoltre, permettono di superare uno dei principali ostacoli nella diffusione della pratica: la condivisione di un viaggio con degli sconosciuti. Grazie ai commenti presenti, si può conoscere in anticipo il comportamento dell'eventuale compagno di viaggio, superando così l'eventuale diffidenza.

La recente diffusione di applicazioni per smartphone con posizione GPS ha anche permesso di sviluppare i servizi di ride-sharing in tempo reale.

Simile a questa modalità, c'è il car-pooling, in cui colleghi con orari di lavoro simili condividono le loro macchine, di solito per tratte brevi e regolari, al fine di risparmiare sulle spese del tragitto.

CONCLUSIONI

La regolazione comunitaria inquadra ormai i servizi di trasporto pubblico nell'ambito di una più generale regolazione della mobilità urbana (Libro verde del 2007 e Piano d'azione sulla mobilità urbana del 2009).

Occorrerà, pertanto, tentare un cambiamento metodologico. Bisognerà cioè decidere di abbandonare finalmente la regolazione separata di singoli frammenti del puzzle che, per quanto importanti, rappresentano pur sempre elementi parziali del quadro complessivo costituito dalla mobilità urbana.

E, dunque, l'alternativa che si pone è tra continuare a regolare esclusivamente l'attività di servizio pubblico oppure cominciare a regolare la rete stradale urbana nel suo complesso e con esso tutti i fattori che ne possono aumentare o diminuire la velocità commerciale, ovvero la sua efficienza.

Questa necessità di allargare i confini della questione impone alle autorità locali ma, soprattutto, a quelle europee, una maggiore cooperazione ed un efficace coordinamento delle rispettive azioni in materia. E' necessario affrontare a livello globale la questione della mobilità urbana che rappresenta uno dei fattori determinanti per lo sviluppo sostenibile dell'UE e in generale della crescita e dell'occupazione europea. Importante è anche promuovere un lavoro organizzativo globale al fine di ottimizzare l'uso dei mezzi di trasporto, pianificando la modalità tra quelli collettivi (treni, tram, metro, bus, taxi) e quelli individuali (macchine, motociclette, biciclette, a piedi).

Il principale nemico da battere è la crescente congestione dei centri urbani; essa contribuisce all'aumento dell'inquinamento, degli incidenti e al degrado della qualità della vita dei cittadini. Essa deriva, principalmente, da un uso irrazionale dell'automobile privata e dalla carenza di un approccio integrato tra politiche urbanistiche e dei trasporti.

Sarebbe importante promuovere campagne di marketing che incoraggino le persone a cambiare le loro abitudini di viaggio, adottando modalità di trasporto sostenibili e più efficienti. L'obiettivo consiste nel formulare una strategia che possa aiutare a

creare il desiderio e la motivazione al cambiamento per raggiungere cambiamenti significativi nel lungo termine.

Incentivi come prezzi bassi o biglietti gratuiti potrebbero facilitare i consumatori a cambiare il loro comportamento. L'esempio della città di Tallinn mostra come, con l'introduzione del trasporto pubblico gratuito per i residenti, ne venga aumentato l'uso e vengano ridotti inquinamento, congestione del traffico e uso delle automobili. Anche se l'uso di queste ultime è molto abituale ed è difficile da cambiare, essendo radicato nella struttura delle nostre attività quotidiane ed influenzato da valori ed aspirazioni più profondi, obblighi sociali e motivazioni economiche.

Esistono altri strumenti per rimediare al fallimento del mercato causato dalla congestione urbana e per favorire la decongestione dalla mobilità privata. Strumenti come bike-sharing, car-pooling, car-sharing, ride-sharing, taxi collettivi, per gli spostamenti urbani delle persone possono sicuramente contribuire ad un quadro regolatorio volto a diffondere la cultura della mobilità privata come servizio flessibile fornito dalla mano pubblica e non più autoprodotta dal singolo cittadino.

Nella soluzione dei problemi relativi alla mobilità urbana non si potrà prescindere da politiche infrastrutturali e urbanistiche integrate e dall'adozione di strumenti per aumentare strutturalmente la velocità commerciale del network esistente come una seria manutenzione della rete e, in particolare, di quella parte dedicata al tpl.

BIBLIOGRAFIA

Adam R. e Tizzano A., *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, 2° edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2010

Ballarino T., *Lineamenti di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, 5° edizione, Cedam, Padova, 1997

Burini F., *Partecipazione e governance territoriale. Dall'Europa all'Italia*, Franco Angeli, Milano, 2013

Cabianca A., *Obblighi di servizio nel trasporto pubblico locale tra disciplina comunitaria e disciplina interna*, in Rivista "Il diritto della Regione", 2008, n°5 e 6

Cabianca A., *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di paradigma?* in Istituzioni del federalismo, 2010

Capalbo F., D'Amico L., Della Porta A., Monaco E., Palumbo R., *L'economicità delle imprese di trasporto pubblico locale (TPL). Comparazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati*, Franco Angeli, Milano, 2014

Capantini M., *Contratto di servizi ed affidamenti in house*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, Giuffrè, Milano, 2004

Carpaneto L., *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Giappichelli Editore, Torino, 2009

Cerulli Irelli V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, 1° edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2006

Clarich M., Fonderico G., *Dizionario di diritto amministrativo*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007

Claroni A., *La regolamentazione del trasporto pubblico in Italia*, in Zunarelli S., *Il diritto del mercato del trasporto*, Cedam, Padova, 2008

Comitato direttivo del Programma nazionale di ricerca 54, *Sviluppo sostenibile dell'ambiente costruito. Dalla gestione amministrativa allo sviluppo attivo*, Berna, 2012

Corso G., *Manuale di diritto amministrativo*, 3° edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2006

D'Alessio W., *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2003

D'Amico L., Palumbo R., *Il tpl dal protezionismo al mercato*, Franco Angeli, Milano, 2011

Della Porta A., Gitto A., *La riforma del servizio pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale. Il difficile compromesso tra economicità aziendale ed efficacia sociale*, Franco Angeli, Milano, 2013.

Delle Site P., Filippi F., Nuzzolo A., *Linee guida dei piani di logistica urbana sostenibile*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2013

European Environment Agency, *A closer look at urban transport*, TERM 2013: transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe, 2013

Filippi G., *Legislazione nazionale del trasporto pubblico locale*, in Rivista "Diritto dei Trasporti", Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1/2007

Gaja G. e Adinolfi A., *Introduzione al diritto dell'Unione Europea*, 1° edizione, Laterza, Bari, 2010

Iaione C., *La regolazione del trasporto pubblico locale: bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Jovene Editore, Napoli, 2008

Ingratoci C., *Trasporti e contratti di servizio*, 2° edizione, Aracne, Roma, 2004

La Torre U., *La definizione del contratto di trasporto*, Edizioni Scientifiche Italiane, Collana Univ. Catanzaro "Magna Graecia", Napoli, 2000

Liberatore G., *Pianificazione e controllo delle aziende di trasporto pubblico locale. Problematiche di misurazione della performance*, Franco Angeli, Milano, 2009

Martellato D., *I problemi del trasporto pubblico locale in Impatto economico e organizzativo del trasporto pubblico locale della Regione Veneto*, Rapporto di ricerca DSE, Regione Veneto, cap. 2, 2000

Morandi F., *I contratti del trasporto. Tomo secondo: Nautica da diporto, trasporto terrestre e ferroviario*, Zanichelli, Bologna, 2013

Nico M., *Liberalizzazione dei servizi locali, tutto da rifare*, in Guida agli Enti Locali, 23 luglio 2012

Orrù E., *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto*, in Zunarelli S., *Il diritto del mercato del trasporto*, Cedam, Padova, 2008

Pericu A., *Impresa e obblighi di servizio pubblico. L'impresa di gestione di servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2001

Polidori G., *Aspetti economici del trasporto pubblico locale e loro evoluzione*, in O. Bucci, *Il trasporto pubblico locale. Una prospettiva per l'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2006

Popoli P., *L'azienda di trasporto pubblico locale. Aspetti di gestione*, Cedam, Padova, 1998

Pucher J. e Buehler R., *City cycling*, Massachusetts Institute of Technology (USA), 2012

Socco C., *Il piano urbano di mobilità sostenibile. Linee d'azione, indicatori e monitoraggio*, Alinea Editrice, Firenze, 2010

Socco C., Montaldo C., Staricco L., *Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile. Linee d'azione per gli enti locali*, Franco Angeli, Milano, 2004

Tamburini L., Czerwinsky Domenis L., *Educazione alla mobilità. Un approccio trasversale alla didattica della sicurezza e alla mobilità sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2014

Tesauro G., *Diritto comunitario*, 4° edizione, Cedam, Padova, 2005

Tessarolo C., *La disciplina comunitaria del trasporto pubblico di passeggeri*, in Rivista "Diritto dei servizi pubblici", 2008

Vermiglio G., *Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di navigazione e trasporto nel Titolo V Cost.: criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale*, in Rivista "Diritto dei Trasporti", 2004

Zunarelli S., *Il diritto del mercato del trasporto*, Cedam, Padova, 2008

Zunarelli S., *Il Libro bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti*, in Rivista "Diritto dei Trasporti", 2002

Zunarelli S., *Lezioni di Diritto dei Trasporti*, 3° edizione, Bonomo, Bologna, 2006

SITOGRAFIA

Incerti R., Trasporto pubblico locale: incertezza normativa e finanziaria, http://www.sidt.org/2012/wp-content/uploads/Intervento_01_TPL-Incertezza-normativa-e-finanziaria.pdf, Convegno annuale SIDT, Padova, 19 ottobre 2012

Corte Giustizia CE, causa Altmark, punti 87-93, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0280>, 24 luglio 2003

Dessardo MC., La normativa europea sul TPL, <https://dspace.uniud.cineca.it/bitstream/10990/544/4/Capitolo%202.pdf>, 16 giugno 2014

Fondazione Filippo Caracciolo, Il trasporto pubblico in Italia - Stato, prospettive e confronti internazionali, <http://www.fondazionecaracciolo.aci.it/fileadmin/documenti/notizie/tpl/TPL2012studiocompleto.pdf>, giugno 2012

Commissione Europea, Le politiche dell'Unione Europea - Trasporti, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/it/transport_it.pdf, ultimo aggiornamento: novembre 2014

Commissione Europea, Libro bianco sui trasporti “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_it.pdf, 12 settembre 2001

Commissione Europea, “Mantenere l'Europa in movimento. Una mobilità sostenibile per il nostro continente” (riesame intermedio del Libro bianco del 2001), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0314:FIN:IT:PDF>, 22 giugno 2006

Commissione Europea, Libro verde “Verso una nuova cultura della mobilità urbana”, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3A124484>, 25 settembre 2007

Commissione Europea, “Piano d’azione sulla mobilità urbana”, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Atr0027>, 30 settembre 2009

Commissione Europea, Libro bianco sui trasporti “Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”, http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_it.pdf, 28 marzo 2011

Poelman H. e Dijkstra L., European Commission, Regional World Paper 2015, Measuring access to public transport in European cities, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2015_01_publ_transp.pdf, data di consultazione: 26 gennaio 2016

EMTA barometer 2009, http://www.emta.com/IMG/pdf/emta_barometer_6_pages.pdf, maggio 2012

EMTA barometer 2012, http://www.emta.com/IMG/pdf/emta_barometer_2012.pdf, dicembre 2013

Poelman H., European Commission, Enhancing indicators on urban public transport in combination with geostatistics, http://proceedings.esri.com/library/userconf/euc14/papers/euc_44.pdf, aprile 2015

European Commission, Indicators for Sustainable Cities, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/indicators_for_sustainable_cities_IR12_en.pdf, novembre 2015