

## Il finanziamento statale quale strumento incentivale: tentativi e resistenze nel settore del trasporto pubblico locale

di Emanuele Boscolo

### ABSTRACT

*In the area of local public transport sector the user charges have been kept politically low and cover only a small part of the operating costs. The State provides the huge economic resources and – according to a law that has been amended several times in the recent period – the allocation of these resources between the different regions should take place according to a scheme designed to strongly encourage the recovery of efficiency and economy of management. The article instead highlights how, in the phase of practical implementation, are prevailing positions of the regions most trouble and, as a result of certain resolutions of the Conference State-Regions, the allocation of funding was still follow the policy – totally unsatisfactory – of historical spending, with penalization of the regions that have already implemented strict intervention programs.*

**SOMMARIO:** 1. Finanziamento, regolazione e *governance* del settore. – 2. Un sistema fortemente sussidiato con tariffe (politicamente) basse. – 3. Le fasi evolutive del sistema di finanziamento. – 4. L'affermazione del modello del fondo statale. – 5. L'assestamento del sistema: il modello attuale e le determinanti dell'intervento statale. – 6. Il modello effettuale: la concertazione con le Regioni e il depotenziamento del modello incentivale. – 7. La *spending review*, le crisi locali e le ulteriori spinte centripete. – 8. Il ruolo dell'Autorità per la regolazione dei trasporti. – 9. Conclusioni.

### 1. Finanziamento, regolazione e *governance* del settore

Nel settore del trasporto pubblico locale è immediatamente percepibile<sup>1</sup> una sorta di scambio implicito tra servizi di scarsa qualità e basse tariffe ed è del pari evidente come, almeno in alcune parti del paese, il sistema sia ormai prossimo al collasso finanziario-gestionale. L'impressione che si ritrae anche da recenti analisi<sup>2</sup> è quella di un settore in forte crisi: si delinea un panorama fatto di gestioni fortemente parcellizzate e scarsamente produttive, impegnate

1 M. PONTI, *I trasporti pubblici locali. Cronaca di una morte annunciata*, in *il Mulino*, 2014, p. 38. A. BOITANI, *I trasporti del nostro scontento*, *Il Mulino*, Bologna, 2012.

2 Queste indicazioni trovano conferma in due importanti documenti di analisi che consentono di tracciare un quadro finalmente organico delle dinamiche in atto: cfr. Cassa Depositi e Prestiti, Studi di settore, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, Roma, 2013 e Camera dei Deputati, XI Commissione permanente Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, *Indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale, Documento conclusivo*, in [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it).

ad assicurare un servizio pubblico che non riesce a garantire con la necessaria appropriatezza il diritto sociale alla mobilità. Di riflesso, non sono perseguite appieno neppure le finalità ambientali della mobilità collettiva, con il risultato che il tasso di utilizzo dell'auto privata (il bene sostituto del TPL per effetto di una elasticità incrociata tra trasporto pubblico e mobilità individuale) è molto più elevato che in altri paesi<sup>3</sup>. L'inefficienza e sub-ottimalità della risposta organizzativa pubblica, unitamente alla mancanza di politiche urbane tese, per fare solo un esempio, ad intervenire sul decisivo parametro qualitativo della velocità commerciale, limitano quindi il benessere collettivo, generano marginalità sociale e territoriale, inducono maggiori costi per le famiglie e per il sistema economico complessivo e determinano una enorme diffusione di esternalità ambientali.

In questo settore gli spazi riservati al mercato e alle aggiudicazioni tramite gara sono ancora alquanto ridotti. Il modello dominante è invece costituito dalle gestioni pubbliche ampiamente sussidiate. Pare quindi utile focalizzare l'attenzione sul tema del finanziamento pubblico nella prospettiva tesa a verificare se, attraverso questa leva, sia stato almeno tentato un riorientamento dei diversi attori in direzione di una maggior efficienza: si tratta, in altri termini, di valutare se alle politiche di finanziamento pubblico – i cui numeri sono secondi solo a quelli del settore sanitario – siano state associate finalità incentivali.

In via preliminare, occorre tuttavia porre l'accento sul nesso che intercorre tra l'architettura della *governance* settoriale e il sistema di finanziamento: su questo piano si coglie come sussista un rapporto diretto tra il sistema di finanziamento del TPL, entro cui lo Stato mantiene un ruolo centrale, e lo schema di riparto delle competenze settoriali. Tra lo Stato e le Regioni (e gli enti locali<sup>4</sup>) si profilano i tratti di una relazione di condizionamento *prima facie* estranea al modello a netta prevalenza regionale delineato nei suoi profili di fondo dalla legge di settore, costituita dal d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422<sup>5</sup>. Questo decreto è stato scritto in una stagione in cui la priorità era rappresentata dal trasferimento di funzioni in periferia, mentre la crisi economica ha determinato il riemergere di forti spinte centripete, a cui le Regioni hanno cercato invano di resistere nel contenzioso costituzionale e nelle sedi della concertazione istituzionale.

Il tema del finanziamento del TPL ha fatto registrare ricorrenti scorrimenti lungo l'asse accentrato-decentramento. Nella stagione del presente la legislazione di spesa sembra percorsa da due tendenze: mentre i flussi di finanziamento statale, oggi derivanti da una compartecipazione sulle accise sui carburanti, subiscono una costante e significativa riduzione dettata da esigenze più generali di *spending review* e l'intero settore appare in grave sofferenza, l'attribuzione dei fondi alle regioni si è fatta nell'ultimo periodo almeno in parte selettiva ed è stata subordinata al raggiungimento da parte delle regioni

---

3 Sulle politiche urbane e sulle correlative interconnessioni con l'articolazione delle reti del trasporto pubblico locale, F. OLIVA, *Urbanistica, mobilità e trasporto pubblico*, in *Il trasporto pubblico locale. Una prospettiva per l'Italia*, a cura di O. Bucci, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 137.

4 G. D'ALESSIO, *La governance del trasporto pubblico locale in relazione alle competenze di Stato, Regioni e enti locali*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2011, p. 189; A.G. ARABIA-D. GARIGLIO-C. RAPPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, Giuffrè, Milano, 2004; C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata della liberalizzazione*, ESI, Napoli, 2008.

5 N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in *Tratt. dir. amm.*, a cura di S. Cassese, II ed., *Dir. amm. spec.*, III, Giuffrè, Milano, 2003, p. 2265.

stesse di alcuni obiettivi di riprogrammazione organizzativa. Questi obiettivi, che il legislatore aveva definito *ex ante* con notevole chiarezza, sono stati tuttavia rivisti nella sede concertativa della Conferenza unificata Stato-Regioni, con il risultato di un notevole depotenziamento del ruolo propulsivo attribuito al 'centro' nella definizione della *policy* di ridisegno del settore. Si è persa in tal modo la possibilità per lo Stato di dettare unilateralmente l'agenda delle azioni attraverso cui far transitare il recupero di standard di sostenibilità economica e di efficienza gestionale. L'estensione dell'analisi ai documenti concertativi e alla intese intercorse (la c.d. letteratura grigia) consentirà di mettere in evidenza come in sede di riparto tra le regioni delle somme disponibili, di fronte ai paventati rischi di tagli ai servizi all'utenza, siano sistematicamente riemerse logiche inclini alla riproposizione del criterio (per definizione disincentivante) della spesa storica. Il preconizzato passaggio da uno Stato mero finanziatore ad uno Stato promotore diretto e regista di fondo del processo di riforma, reossi peraltro indifferibile e di cui non tutte le Regioni sono state in grado di farsi a loro volta autonome artefici, è quindi rimasto a metà del guado.

In estrema sintesi, si può dire che tra soluzione di accentramento o di decentramento, nei fatti, il sistema ha scelto concordemente di non decidere.

L'attuale modello di finanziamento si è peraltro strutturato sino ad assumere una significativa complessità ed articolazione, ad onta del carattere contingente e transitorio che lo connota: questo sistema ha infatti potuto svilupparsi entro lo spazio lasciato aperto in ragione del perdurante ritardo nella messa a regime del dispositivo costituzionale di attuazione del federalismo fiscale, imperniato, ai sensi dell'art. 119 Cost., sul riconoscimento di una ampia autonomia impositiva alle regioni e su un intervento perequativo dello Stato ancorato allo strumento dei costi standard. Nel settore del trasporto pubblico locale – comparto in cui fanno ancora difetto dati veramente attendibili (basti ricordare che l'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Locale presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è attivo solo dal 2012) – è tuttavia evidente l'incapacità (anche metodologica) di pervenire alla determinazione dei costi standard, parametro multicriteria la cui applicazione avrebbe per contro effetti fortemente incentivanti in direzione del recupero di produttività ed efficienza dell'intero sistema<sup>6</sup>. In tal guisa, un assetto economico transitorio finisce per divenire, peraltro con il favore della giurisprudenza costituzionale<sup>7</sup>, l'elemento-cardine attorno a cui si rideterminano le coordinate materiali dell'intero settore.

Altro elemento di tensione rispetto al consolidato assetto organizzativo del settore è rappresentato dalle difficoltà che incontra il ritaglio di uno spazio e di un ruolo effettivo per l'Autorità di Regolazione dei Trasporti di (relativamente) recente istituzione, alla quale compete la definizione delle condizioni di cornice affinché possa trovare spazio anche in questo settore una regolazione economica con finalità pro-concorrenziale, preordinata alla strutturazione di un

---

6 L. LANDRIANI-L. LEPORE-A. SCALETTI, *I costi standard delle aziende dei trasporti pubblici locali. Stato dell'arte e problematiche aperte verso il federalismo fiscale*, Aracne, Roma, 2012.

7 In termini generali, sulla tendenza verso un recupero di spazi da parte dello Stato in conseguenza delle centralità assunta dalle esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica si vedano: M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012; S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); G. GRASSO, *Costituzionalismo al tempo della crisi*, ES, Napoli, 2012; M. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

sistema basato sulla concorrenza per il mercato<sup>8</sup>. Il ridisegno in senso concorrenziale costituisce un traguardo dal quale il sistema appare tuttavia ancora molto lontano, per un *deficit* di regolazione che fa tuttavia il paio con la scarsa disponibilità degli attori istituzionali locali ad abbandonare un assetto che per ampi tratti costituisce la riproposizione del modello più risalente, popolato da una galassia di aziende municipalizzate con conti sistematicamente ripianati dai comuni grazie a trasferimenti diretti dello Stato. Un sistema poco scalfito da decenni di interventi legislativi parziali e di scarsa qualità, negativamente condizionato dalla progressiva assimilazione delle vicende del TPL a quelle, assai travagliate, degli altri servizi pubblici locali<sup>9</sup>. Un sistema che vede i comuni in posizione stridentemente conflittuale nell'esercizio delle funzioni di azionisti, committenti, regolatori e garanti dei diritti degli utenti<sup>10</sup> e lo Stato, a cui pure l'insistito richiamo alla materia trasversale della concorrenza assegna (anche in ragione dell'orientamento della Corte costituzionale<sup>11</sup>) un ruolo centrale, incapace di interventi veramente idonei ad imporre un cambio di passo e ad indicare una direzione diversa dall'attuale.

## 2. Un sistema fortemente sussidiato con tariffe (politicamente) basse

Come si è detto, il sistema, dopo la scelta nel senso della regionalizzazione convintamente profilata dal d.lgs. n. 422/1997<sup>12</sup>, sembra oggi percorso da spinte contrastanti. All'attribuzione di un ruolo propulsivo allo Stato non sembra ancora conseguire la configurazione di un nuovo modello generale: non si percepiscono, in altri termini, né una reale volontà politica di mettere il TPL al centro di un progetto riformatore né una capacità legislativa e tecnico-amministrativa volta ad incidere sugli assetti consolidati che hanno condotto alla condizione di crisi in cui versa il settore.

Altro dato che emerge è quello secondo cui il sistema del trasporto pubblico non potrebbe reggersi in carenza di pesanti sussidi pubblici<sup>13</sup>, il cui li-

---

8 Gli elementi fondamentali di questo modello sono stati enunciati per la prima volta nello scritto di E. CHADWICK, *Esiti di diversi principi legislativi ed amministrativi in Europa; della concorrenza per il settore, in confronto alla concorrenza all'interno del settore, nel campo dei servizi*, in D. COSSUTTA-M. GRILLO (a cura di), *Concorrenza, monopolio, regolamentazione*, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 185: questo Autore per primo, sin dal 1859, distinse tra *competition for the field* e *competition within the field*, delineando un modello concorrenziale in cui la concessione per l'erogazione del servizio è affidata ciclicamente all'operatore che ha offerto condizioni più vantaggiose; si veda anche O.E. WILLIAMSON, *La gara per la concessione di sfruttamento di un monopolio naturale*, in ID., *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Franco Angeli, Milano, 1992, p. 485. F. TRIMARCHI BANFI, *Ancora sulla concorrenza per il mercato e gli equivoci della giurisprudenza costituzionale*, in ASTRID Rassegna, 2012.

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

10 R. DAMONTE, *Il d.lg. 422/97, in materia di pubblici trasporti: enti locali, committenti ed appaltatori allo stesso tempo?*, in *Foro amm.*, 1999, p. 930.

11 Da ultimo Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 2.

12 A. SANTUARI, *Il trasporto pubblico locale (TPL): il quadro normativo di riferimento*, in *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale*, cit., p. 57.

13 "In linea di principio, si tratta di sussidi giustificati dalle positive esternalità della mobilità collettiva (in termini ambientali: minori emissioni, congestione e rumore); in via di fatto, i trasfe-



vello è nettamente più elevato rispetto a quello riscontrabile nei principali paesi europei<sup>14</sup>. Trattandosi di un apparato preposto a garantire un servizio pubblico avente ad oggetto un bene primario come la mobilità collettiva (qualificabile come bene di merito<sup>15</sup>, ancorché venga invece ancora oggi avvertito da molti alla stregua di un bene 'inferiore'<sup>16</sup>), il servizio viene tradizionalmente erogato a tariffe che non remunerano, neppure lontanamente, i fattori di produzione. In tal guisa il sistema di tariffazione è stato caricato di valenze sociali, accettando che i proventi tariffari concorrano in maniera solo limitata a sostenere i costi effettivi (di esercizio e di investimento) del servizio (la tariffa nel 2011 copriva solo per il 27,5% i costi del servizio, con sensibili differenze su base regionale, a fronte di un obbligo di copertura, fissato dall'art. 19, comma 5, d.lgs. n. 422/1997, in un rapporto costi/ricavi non inferiore al 35%). Anche la recente indagine conoscitiva parlamentare ha fatto emergere l'ineludibilità di un innalzamento progressivo delle tariffe, sulla base di criteri che dovranno essere definiti, per la prima volta su un piano tecnico e non più soltanto politico, dalla neoistituita Autorità di Regolazione per i Trasporti. Va tuttavia registrato come nel periodo più recente la leva tariffaria sia stata impiegata essenzialmente per compensare i pesanti tagli lineari subiti dalle regioni e dagli enti locali in carenza di una adeguata responsabilizzazione delle gestioni aziendali: una parte degli effetti della *spending review* è stata quindi internalizzata impropriamente dagli utenti, a fronte di una parallela diminuzione degli standard di servizio causata dalla mancanza di adeguati investimenti. Per non smarrire completamente la radice sociale, le politiche tariffarie dovrebbero invece orientarsi in futuro in direzione di un criterio di differenziazione che consideri tanto la condizione reddituale o soggettiva del viaggiatore (anziani, studenti, ecc.), quanto le esigenze di decongestionamento negli orari di punta, consentendo in tal modo di incidere anche sul c.d. *load factor* (tasso di saturazione dei mezzi nei diversi orari) complessivo delle linee urbane.

In ogni caso, non è socialmente accettabile che il riequilibrio dei bilanci del settore possa essere garantito unicamente dalla revisione al rialzo delle tariffe<sup>17</sup>. Anche a fronte di un crescente (doveroso) impegno per avversare il forte dato di evasione (tramite bigliettazione elettronica, ecc.)<sup>18</sup>, l'azione di risanamento non può concentrarsi unicamente sul fronte dei ricavi trascurando per

---

*rimenti pubblici sono indispensabili per compensare disavanzi di gestione, difficilmente comprimibili*: P. RUBINO, *Il Trasporto Pubblico Locale fra vincoli strutturali e liberalizzazione*, in *L'Industria*, 2012, p. 397.

14 Cassa Depositi e Prestiti, *Mobilità urbana. Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, cit., *passim*.

15 R.A. MUSGRAVE, *Beni meritori*, in ID., *Finanza pubblica, equità, democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1995, in part., p. 127.

16 F. TOMASSI, *Domanda e offerta di trasporto pubblico nelle città italiane negli anni Duemila*, in *Econ. serv.*, 2012, p. 417.

17 In giurisprudenza si è escluso che le imprese vantino un diritto soggettivo all'adeguamento tariffario: "Alla luce del quadro normativo vigente, si deve escludere che l'aggiornamento delle tariffe del servizio di trasporto pubblico locale (art. 26, legge reg. Lombardia 29 ottobre 1998, n. 22) e l'istituzione e l'adeguamento del fondo regionale trasporti per il pagamento dei contributi di esercizio (art. 20, d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422) siano oggetto di un atto dovuto della Regione e di meccanismi automatici: la posizione vantata dalle società concessionarie del trasporto locale va dunque qualificata come interesse legittimo e non di diritto soggettivo": Cons. Stato, Sez. VI, 27 gennaio 2003, n. 438.

18 Si stima un tasso di evasione pari circa al 20% dei ricavi, con costi per il sistema di circa 45 mln di euro annui (fonte Cassa DDPP).

contro i costi di produzione del servizio<sup>19</sup>. Una causa primaria dello squilibrio economico del settore va infatti sicuramente identificata nella scarsa efficienza delle imprese impegnate nelle gestioni. Questo settore presenta un carattere *labour intensive*, con costi per il personale elevatissimi (paradossalmente superiori per il personale amministrativo rispetto a quello su strada) e difficilmente limitabili almeno nel breve periodo (anche a causa delle particolari rigidità contrattuali, riducibili solo mediante il ricorso ad ammortizzatori sociali o al mancato rinnovo dei contratti a termine). Significative economie andrebbero perseguite sul versante del rinnovo del parco mezzi (i costi manutentivi e di esercizio di mezzi obsoleti sono infatti elevatissimi così come la sinistrosità), ma il sistema appare incapace di programmare i consistenti investimenti che sarebbero a tal fine necessari (molte aziende pubbliche non sono in grado di accantonare riserve per il ciclico rinnovo dei mezzi). Va aggiunto che, con riferimento al traffico su gomma, lo svecchiamento dei mezzi in circolazione avrebbe significativi effetti anche sull'impronta ecologica complessiva della mobilità urbana<sup>20</sup>.

A completare il quadro delle criticità, è stato anche evidenziato da più parti<sup>21</sup> che la rete servita è troppo ampia (e, spesso, mal disegnata): in effetti, energiche iniziative razionalizzanti mediante la rimodulazione delle corse a basso indice di saturazione come quella intrapresa negli anni più recenti dalla Regione Toscana (legge reg. 29 dicembre 2010, n. 65), pur nel quadro di una grande attenzione alle dimensioni sociali di accessibilità al servizio, hanno inevitabilmente comportato anche una significativa riduzione dei chilometri coperti dalla rete (da 108 milioni a 101,6 milioni).

### 3. Le fasi evolutive del sistema di finanziamento

Questi pochi dati sono comunque sufficienti a confermare la centralità rivestita dal tema del finanziamento del trasporto pubblico locale e dalla complessa vicenda normativa ad esso sottesa. Questo itinerario, nell'ultimo tratto che qui interessa indagare<sup>22</sup>, segue alcune traiettorie di cui cercheremo di rintracciare il filo conduttore nella sedimentazione, a volte confusa, di una legislazione in cui si intrecciano – come detto – politiche di spesa e revisione dell'architettura organizzativa settoriale, con ricorrenti conflitti tra Stato e Regioni.

a) In una prima fase il legislatore si prefisse l'obiettivo di "smantellare quell'ambiente protetto che la pratica dei ripiani a piè di lista aveva creato, disciplinando per la prima volta il raccordo tra costi, ricavi e contributi, al fine di porre le condizioni per una gestione efficiente del servizio"<sup>23</sup>. La legge 10 aprile

---

19 *A fortiori*, i ricavi non sono in grado di concorrere neppure in parte agli enormi costi di realizzazione-manutenzione delle infrastrutture territoriali, del pari essenziali per l'adeguato svolgimento del servizio: A. BOITANI-A. MACCHIATI, *Le infrastrutture di trasporto*, in ASTRID, *Finanziamento delle local utilities e investimenti a lungo termine*, C. DE VINCENTI (a cura di), Maggioni, Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 217.

20 M. WACKERNAGEL-W. E. REES, *L'impronta ecologica*, Edizioni ambiente, Milano, 2004; M. ALBERTI, *Città, spazio ecologico e sostenibilità*, in *Equilibri*, 1998, in part., p. 9; si veda anche l'ampio studio di V. BETTINI, *Elementi di ecologia urbana*, Utet, Torino, 1996.

21 M. PONTI, *I trasporti pubblici locali. Cronaca di una morte annunciata*, cit., *passim*.

22 Per una approfondita analisi di matrice storica, si veda S. BUSTI, *Profilo storico della disciplina del trasporto pubblico locale*, in *Dir. trasp.*, 2001, p. 416.

23 D. GARIGLIO, *L'organizzazione del trasporto locale*, in *La governance del trasporto pubblico locale*, cit., in part., p. 10.

1981, n. 181, intitolata 'Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali', aveva previsto l'istituzione di un Fondo Nazionale per il Trasporto a cui le regioni potevano tuttavia accedere sulla base dei costi standard da determinare in considerazione delle diverse particolarità territoriali. Venne in tal modo per la prima volta profilato il superamento del criterio deresponsabilizzante della spesa storica. Le regioni vennero inoltre preposte alla redazione di piani che dovevano articolarsi in bacini innovativamente disegnati a scala sovracomunale. L'attuazione della legge deluse tuttavia le molte aspettative riformatrici. Il Fondo nazionale, in sostanziale continuità con il passato, fu infatti impiegato per ripianare i debiti accumulati dalle gestioni, con conseguente fuorviante accreditamento dell'idea, fondata su una malintesa confusione tra contenuti sociali e inefficienza, che il trasporto pubblico locale non potesse strutturalmente raggiungere una condizione di (almeno tendenziale) autosufficienza economica.

b) Una seconda fase si è aperta con l'approvazione del già citato d.lgs. n. 422/1997 (decreto Burlando), poi modificato dal d.lgs. 20 settembre 1999, n. 400. L'art. 20 del decreto, a fronte dell'attribuzione alle regioni delle competenze amministrative in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione della delega conferita dall'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Bassanini I), non ha riconosciuto alle stesse alcuna reale autonomia finanziaria. Ha quindi trovato conferma la tralatizia impostazione fondata su un sistema di finanza derivata ed è stato previsto che lo Stato trasferisse alle regioni risorse necessarie per concorrere alla alimentazione di un fondo regionale volto a garantire i servizi minimi (ossia le prestazioni essenziali, sufficienti per il soddisfacimento della domanda di mobilità proveniente dalle diversi coorti popolazionali, secondo lo schema comunitario del 'servizio universale'<sup>24</sup> e l'attuazione dei piani regionali di trasporto. Il recupero di efficienza del sistema era affidato al meccanismo delle gare, strumento capace di far emergere i margini non immediatamente visibili di abbattimento dei costi gestionali, ed alla previsione di un obbligo di copertura minima (come detto, nella misura almeno del 35%) dei costi operativi con i ricavi da traffico. Questo paradigma ha continuato a trovare applicazione anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, secondo cui la materia del trasporto pubblico locale dovrebbe ricadere nella competenza regionale esclusiva residuale.

Sul piano dei risultati tale sistema ha mostrato evidenti limiti derivanti dalla mancata previsione di verifiche di efficienza della spesa da parte delle regioni e dall'insussistenza di incentivi al raggiungimento degli obiettivi fissati (ottativamente) dai piani regionali: il deficit delle gestioni ha continuato ad aumentare e la legislazione regionale in tale prima stagione non ha saputo esprimere contenuti veramente innovativi. Le poche gare esperite non hanno dato i risultati attesi (principalmente in ragione di gravi errori di disegno dei bandi e dei contratti di servizio)<sup>25</sup>, con la conseguenza che il sistema ha continuato a con-

---

<sup>24</sup> Questa definizione ricorda, per molti versi, quella comunitaria di servizio universale: come è stato giustamente notato, "si tratta del vero nucleo del servizio di trasporto locale: quell'insieme imprescindibile di prestazioni che, rispondendo alle esigenze essenziali di mobilità dell'utenza, evoca immediatamente il concetto di "servizio universale" di derivazione comunitaria" M. CAMMELLI, *Concorrenza e innovazione nei servizi di trasporto pubblico locale*, in *Il trasporto pubblico locale. Una prospettiva per l'Italia*, a cura di O. Bucci, Il Mulino, Bologna, 2006, in part., p. 90; si veda anche M. MAZZAMUTO, *Concorrenza e modelli di gestione dei servizi pubblici locali: il caso paradigmatico dei trasporti*, in *Nuove autonomie*, 2000, p. 569. Sul servizio universale, in termini generali, G.F. CARTEI, *Il servizio universale*, Giuffrè, Milano, 2002.

<sup>25</sup> A. BOITANI-C. CAMBINI, *Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato*, in *Merc. conc. reg.*, 2002, p. 42.

figurarsi come un arcipelago fatto di micro-gestioni a netta prevalenza di società a partecipazione pubblica affidatarie *in house*.

c). In una terza fase, che dalla metà del decennio scorso si estende sino al presente, la ruvida presa d'atto dei risultati fallimentari del modello di finanziamento delineato dalla legge di settore ha spinto verso interventi normativi volti alla (re)introduzione di un principio di riparto dei fondi statali maggiormente orientato alla promozione dell'efficienza. Il finanziamento da elemento neutrale è così divenuto la dorsale di una *policy* di risanamento saldamente avocata a sé dallo Stato e prioritariamente attenta ai profili di economicità. Il sistema di finanziamento è stato quindi rivisto in senso ri-centralizzante, con (re)introduzione di un unico fondo statale e riparto delle risorse disponibili secondo un approccio incentivale<sup>26</sup>, basato sull'applicazione di criteri potenzialmente idonei a far emergere il differenziale riformatore tra le diverse regioni.

#### 4. L'affermazione del modello del fondo statale

La prima rilevante iniziativa lungo la direttrice ricentralizzante può essere rinvenuta nella finanziaria 2004. L'art. 4, comma 157, legge 24 dicembre 2003, n. 350 ha istituito il "Fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nei servizi di trasporto pubblico locale", alimentato – per effetto di una fiscalizzazione – con una accisa sui carburanti, ed ha previsto che le risorse di tale fondo venissero ripartite tra le regioni secondo modalità "stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata".

Va ricordato che la Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsi di questo modello di allocazione delle risorse statali e delle sue implicazioni sul fronte del riparto delle competenze tra i diversi livelli istituzionali in una importante sentenza. La Regione Emilia Romagna aveva lamentato che l'istituzione del fondo avesse invaso un ambito attribuito in via esclusiva alla competenza regionale per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione e, ancor prima, del d.lgs. n. 422/1997. La norma statale si sarebbe posta – ad avviso della regione ricorrente – in contrasto con l'art. 119 Cost., che non consentirebbe la costituzione di fondi statali a destinazione vincolata per il finanziamento di funzioni proprie delle regioni. Con la sentenza 8 giugno 2005, n. 222<sup>27</sup>, la Consulta ha, innanzitutto, dato atto della riconducibilità del trasporto pubblico locale entro la sfera delle competenze legislative residuali attribuite in via esclusiva alle regioni<sup>28</sup>, con il rilevante corollario che in tali ambiti lo Stato non può prevedere interventi finanziari strutturali (al di fuori degli spazi lasciati aperti dall'art. 119 Cost.), né istituire fondi settoriali tesi al finanziamento delle funzioni regionali<sup>29</sup>. Secondo i Giudici delle leggi, limiti invalicabili all'interven-

---

26 Sulla funzione incentivale restano fondamentali le considerazioni di N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 2007. Con specifico riferimento al TPL, A. BOITANI-C. CAMBINI, *La regolazione incentivale per i servizi di trasporto locale*, in *Pol. econ.*, 2002, p. 193.

27 In *Serv. pubbl. app.*, 2005, p. 776, con nota di M.E. BARONE, *Trasporto pubblico locale: il riparto dei fondi e la lunga strada verso l'autonomia finanziaria regionale*.

28 Questo dato è stato poi costantemente confermato e consolidato dalle sentenze Corte cost. nn. 142/2008; 452/2007 e 273/2013.

29 M. BARBERO, *Quale parallelismo tra poteri legislativi e poteri di spesa nel nuovo assetto istituzionale italiano?*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 509.



to statale saranno configurabili solo in seguito al completamento del complesso dispositivo dettato dal citato art. 119 Cost., teso a consentire alle regioni piena autonomia impositiva. Sino ad allora dovranno ritenersi ancora operanti le norme di finanziamento previgenti: nel caso del TPL, tali norme – cedevoli ma non ancora cadute – si identificano con quelle espresse dall'art. 20 del d.lgs. n. 422/1997. Di lì la conclusione secondo cui, poiché il fondo istituito con la finanziaria per il 2004 si ispirava al paradigma dettato da quest'ultima norma, del quale costituiva una sorta di modello evoluto, l'iniziativa statale non poteva ritenersi in linea di principio preclusa. La Corte non si è tuttavia arrestata a questa conclusione e – raccogliendo i rilievi critici prospettati dalla Regione ricorrente – ha giudicato illegittima la modalità di riparto del fondo, rispetto alla quale la norma impugnata si limitava a prevedere un onere di acquisizione del parere da parte della Conferenza unificata Stato-Regioni (“*sentita la Conferenza ...*”). Poiché una tale soluzione determinava l'insorgere di un vincolo di ordine meramente procedurale in capo allo Stato (richiesto e acquisito il parere, lo Stato restava libero di procedere anche in senso non conforme alla determinazione della Conferenza), le regioni non erano sufficientemente garantite. La norma impugnata è stata quindi dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevedeva lo strumento dell'intesa quale espressione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, a tutela del coinvolgimento pieno ed effettivo di queste ultime regioni nel processo di riparto-allocazione delle risorse statali<sup>30</sup>.

Questa pronuncia ha dettato dei principi rimasti fermi – come vedremo – nell'evoluzione successiva della legislazione in tema di finanziamento del TPL.

Anche sulla decisiva spinta di questa pronuncia, la vicenda legislativa è proseguita su questa stessa linea negli anni successivi con l'istituzione, per effetto dell'art. 21, comma 3, d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 11), del 'Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale'. Le modalità di riparto di tale fondo sono state poi meglio definite dall'art. 16-*bis* del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012, n. 135.

Questo intervento è valso ad innestare il tema del recupero di efficienza su quello del finanziamento tramite fondo statale. Era infatti previsto che il riparto delle risorse confluite in tale fondo e di quelle fiscali derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sui carburanti prevista dall'art. 1, commi da 295 a 297, della legge n. 244/2007<sup>31</sup> venisse operato sulla scorta delle previsioni di un D.P.C.M. che tenesse conto dell'esigenza di incentivare le regioni e gli enti locali ad efficientare la programmazione e le gestioni in direzione: a) di un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico; b) del progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; c) della progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e del corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; d) della definizione di livelli occupazionali appropriati; e) della previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Questo fondo è stato soppresso con l'art. 1, comma 301, legge 24 dicembre 2012, n. 228 e sostituito, a decorrere dal 2013, con il 'Fondo nazionale per

---

30 T. GROPPI, *Per la ripartizione del fondo per il trasporto pubblico locale occorre l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni*, in *Dir. giust.*, 2005, p. 31.

31 C. TESSAROLO, *Il nuovo regime del periodo transitorio nel settore del trasporto pubblico locale (art. 1, c. 393 e 394, l. 23 dicembre 2005, n. 266)*, in *www.dirittodeiservizipubblici.it*, 2006.

il concorso finanziario dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario', interamente alimentato con una compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio da autotrazione.

Quest'ultima iniziativa ha avuto il grande pregio di garantire una unificazione tra le diverse forme di finanziamento. Il fondo deve garantire risorse equivalenti a quelle di cui le regioni disponevano nel sistema previgente. I criteri e la matrice incentivale del riparto sono rimasti immutati ed è stato previsto che tanto la fissazione dell'aliquota di compartecipazione sui proventi delle accise quanto la percentuale delle disponibilità complessive da assegnare secondo i criteri incentivali siano fissati con D.P.C.M. da assumere – secondo il ricordato insegnamento della Corte costituzionale – “*previa intesa in sede di Conferenza unificata*”.

Con il testé citato art. 1, comma 301, legge n. 228/2012 cit. è stato integralmente riscritto l'art. 16-*bis* del d.l. n. 95/2012: l'apparato normativo che deriva da tale sostituzione costituisce il testo oggi vigente e contiene i principi sul finanziamento del TPL ai quali occorre dunque fare riferimento. Il finanziamento del trasporto pubblico locale, secondo tale disposizione, deve essere garantito mediante mezzi propri delle regioni, mediante compartecipazioni ai tributi statali e mediante risorse che lo Stato continua ad assicurare per garantire in ogni parte del paese livelli di servizio omogenei (in caso di insufficiente gettito dell'accisa).

## 5. L'asestamento del sistema: il modello attuale e le determinanti dell'intervento statale

Occorre descrivere più approfonditamente il modello delineato dal riscritto art. 16-*bis*, prima di focalizzare l'attenzione sulla variante effettuale di tale modello affermatasi nel tempo più recente. Lo strumento condizionale a cui è subordinato il riparto delle risorse alle regioni costituisce una straordinaria leva sulla quale lo Stato si propone di agire per innescare processi di revisione delle politiche regionali in materia di TPL, esercitando un'influenza che travalica il tradizionale ruolo del finanziatore impegnato a garantire unicamente le risorse economiche. Su un piano parallelo rispetto alle regole di *governance* del settore, basate sul riparto delle competenze legislative ed amministrative dettate dal d.lgs. n. 422/1997, si consegna in tal modo allo Stato una funzione di definizione – in via indiretta – dei contenuti e dell'agenda delle uniche iniziative radicali di revisione economica e organizzativa del settore. Contenuti e agenda suscettibili di assumere una precettività reale, a differenza di molte indicazioni espresse dalla legislazione regionale, rimaste programmaticamente prive di effetti: la prospettiva di effettività dell'azione di indirizzo e stimolo esercitabile dallo Stato fa leva infatti sulla condizione di imprescindibilità per le regioni del finanziamento ottenuto dal Fondo. Dietro il disegno legislativo si intravede quindi l'idea che solo un uso intenso dello strumento incentivale da parte dello Stato possa schiodare il sistema dalla condizione di irrimediabilità a cui sembra altrimenti condannato.

L'art. 16-*bis* ha inoltre previsto, con norma immediatamente esecutiva, il varo da parte delle regioni di un piano di riprogrammazione, con rimodulazione dei servizi a domanda debole e sostituzione (entro centottanta giorni) delle

modalità di trasporto valutabili come diseconomiche a causa del mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi di esercizio: in altre parole, è stata profilata l'ineludibilità di un radicale intervento sui cd. rami secchi, anche a costo di una malcelata sottoquotazione del *vulnus* alla coesione territoriale che un tale approccio, ove non adeguatamente ponderato, potrebbe determinare. Oltre a ribadire che le gestioni debbono garantire l'equilibrio economico e uno standard di appropriatezza qualitativa anch'esso definito dallo Stato, sempre nell'art. 16-*bis* è stata per la prima volta preconizzata la possibilità di nomina di commissari *ad acta* statali (come accade nella sanità) incaricati di attuare la riprogrammazione dei servizi nelle realtà in cui sono maggiori gli squilibri ed è manifesta l'incapacità di intervento dei livelli di governo locali.

L'assunzione di un ruolo così 'invasivo' da parte dello Stato era inevitabilmente destinata a provocare reazioni sul piano del contenzioso costituzionale. Con due articolati ricorsi proposti in fasi successive, la Regione Veneto ha sollevato, in via diretta, talune questioni di costituzionalità relativamente alle norme istitutive dei fondi statali (nella prima e nella seconda versione dell'art. 16-*bis* cit.), asserendo che tali iniziative statali avrebbero determinato una violazione delle competenze riservate alle regioni e che l'istituzione di un fondo statale avrebbe violato il principio secondo cui non sono consentiti finanziamenti statali a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento, indiretto ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni regionali, con conseguente sovrapposizione di politiche e indirizzi statali rispetto alle decisioni assumibili in via autonoma dalle regioni (come del resto affermato più volte dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>32</sup>). La Corte costituzionale, con la sentenza 20 novembre 2013, n. 273, dopo un ampio *excursus* ricostruttivo circa l'evoluzione degli strumenti per il finanziamento del TPL e dopo avere respinto per estraneità rispetto alle caratteristiche del contenzioso Stato-regioni i rilievi che si appuntavano sugli artt. 3 e 97 Cost., ha affrontato la delicata (e decisiva) questione della compatibilità del fondo in una materia che – come è stato nuovamente confermato, sulla scia dell'orientamento a cui abbiamo già fatto cenno – va ascritta alla competenza regionale esclusiva residuale. Il ragionamento della Corte ha preso le mosse dalla premessa rappresentata dalla mancata attuazione dell'art. 119 Cost.: il complesso meccanismo configurato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 e dal successivo d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 – prosegue la Corte – non ha ancora trovato completa attuazione. Segnatamente – osserva la sentenza – *“non è stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui l'art. 13, comma 4, del decreto legislativo n. 68 del 2011 demanda la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nonché dei livelli adeguati del servizio, anche nella materia da ultimo richiamata, previsti all'articolo 8, comma 1, lettera c), della citata legge n. 42 del 2009”*. La stessa Corte evidenzia che l'intero meccanismo di determinazione di tali parametri si pone a valle della fissazione dei costi e fabbisogni standard<sup>33</sup>. La Corte ha quindi dovuto pren-

---

<sup>32</sup> La Regione Veneto citava nel proprio ricorso le sentenze Corte cost. nn. 50/2008, 99/2009, 452/2007. La sentenza capostipite sul punto resta Corte cost. n. 14/2004.

<sup>33</sup> La cui identificazione, secondo la metodologia e il procedimento di determinazione dettato dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), è stata demandata alla Società per gli studi di settore (SOSE s.p.a.), in collaborazione con l'ISTAT

dere atto che il dispositivo di finanziamento delle funzioni regionali delineato dall'art. 119 Cost. è ben lungi dall'essersi perfezionato, in carenza degli strumenti che ne dovrebbero consentire il funzionamento (non solo nel settore del TPL ma anche – per fare un solo esempio – nella sanità). La Corte si è mostrata quindi pienamente avveduta della condizione di inammissibile ritardo in cui tanto lo Stato quanto le Regioni si trovano ad operare nell'intento di garantire risorse sufficienti ad evitare il blocco dei servizi di trasporto locale. Solo questa condizione di perdurante ritardo nel dispiegamento della sofisticata architettura tributario-allocativa delineata dall'art. 119 Cost. (e della correlativa strumentazione attuativa) può giustificare il mantenimento del fondo ed il ruolo 'esorbitante' dello Stato<sup>34</sup>. Questi interventi – prosegue la sentenza, non nascondendo il proprio disappunto a fronte di un assetto transitorio che perdura – *“si configurano... come il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale internazionale... che ben possono essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore nazionale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa”*<sup>35</sup>. Dalle affermazioni della Corte volte a qualificare l'intervento statale come teso ad *“assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione”* traspare l'esigenza di offrire una giustificazione ad una forma di intervento statale che costituisce una obiettiva intrusione nella sfera riservata alle regioni e che – come si è detto – consente allo Stato di sovrapporre la propria agenda a quella dettabile da queste ultime ma anche il monito circa l'insostenibilità di una tale condizione che consegna questo settore ad un regime transitorio progressivamente irrigiditosi in quadro strutturale. Il fondo statale, pur non essendo rigidamente vincolato e lasciando spazi di decisione alle regioni circa le forme di impiego (a differenza di similari misure che hanno viceversa incontrato i rigori della Corte), va infatti comunque in una direzione diversa – per non dire opposta – rispetto al paradigma vincolante delineato dall'art. 119, comma 5, Cost. in cui allo Stato è lasciata unicamente possibilità di intervento mediante la previsione di *“risorse aggiuntive”* o mediante *“interventi speciali”* a vantaggio di singoli comuni<sup>36</sup>.

---

e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione delle Regioni (CINSEDO).

34 M. DE NES, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giur. cost.*, 2014, 1978.

35 Corte cost. n. 273/2013: *“Dalla suesposta descrizione delle caratteristiche strutturali e funzionali del Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale si desume che lo stesso non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dall'art. 119 Cost. In particolare, come affermato da questa Corte in riferimento a norme istitutive di fondi analoghi, la “generalità” dei destinatari delle risorse – essendo le stesse ripartite, per quanto interessa, tra “tutti” gli enti regionali – nonché le finalità perseguite consistenti nel finanziamento di funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione sia dal modello del Fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione – che deve essere indirizzato ai soli «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, terzo comma, Cost.) – sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo Stato destina esclusivamente a «determinate» Regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, quinto comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004)”*.

36 La Corte ha anche escluso, respingendo l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Sta-

Il progressivo affinamento di un tale schema sta determinando – come già detto – un ridisegno degli equilibri tra i diversi attori istituzionali: l'unico rimedio a questo stato di cose passa – come è ormai evidente – per la determinazione dei costi standard. La carenza di tale elemento preclude il pieno dispiegamento del modello costituzionale in cui alla responsabilità finanziaria dovrebbe corrispondere – secondo l'idea portante del federalismo fiscale – una piena responsabilizzazione per i risultati raggiunti con le risorse raccolte dai cittadini<sup>37</sup>. Questo ritardo è davvero ingiustificabile: nonostante la legge di stabilità per il 2013 avesse stabilito (art. 1, comma 84, legge 27 dicembre 2012, n. 147<sup>38</sup>) che entro il 31 marzo 2014 si dovesse pervenire alla fissazione dei costi standard, anche tale scadenza è trascorsa invano e all'orizzonte si coglie solo una sorta di 'babele' in cui campeggiano proposte in contrapposizione circa i possibili metodi di calcolo.

La stessa sentenza n. 273/2013 ha anche escluso la sussistenza di una lesione al principio di leale collaborazione, sul presupposto che nel reperimento delle risorse destinate ad alimentare il Fondo tramite le ricordate accise non si rinverrebbe una 'compartecipazione' nel senso fatto proprio dall'art. 119 Cost. (ossia una partecipazione ai tributi riscossi sul territorio regionale). L'art. 16-bis contempla un vincolo di intesa con le regioni solo a monte, ossia nella fase di definizione dei criteri e delle modalità di riparto del fondo tra le regioni, mentre 'a valle', ossia nella fase di effettivo utilizzo di tali criteri, di concreto riparto delle risorse e, prima ancora, in fase di identificazione dell'aliquota del gettito destinata a garantire l'equipollenza della dotazione del fondo e gli strumenti di finanziamento previsti dal sistema previgente, la norma si limita a prevedere che il Ministero proceda "*sentita la Conferenza unificata*", secondo una formulazione che nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale non era stata ritenuta soddisfattiva dell'esigenza di coinvolgimento necessario delle regioni. La circostanza che il Fondo venga alimentato con un vincolo di equipollenza, ossia sulla base di un automatismo di determinazione dell'aliquota del prelievo sulle accise e che le decisioni 'a valle' in sede di riparto abbiano carattere meramente applicativo dei criteri previamente definiti con garanzia dell'intesa sono stati tuttavia considerati dalla Corte argomenti sufficienti per escludere ogni richiamo al principio di leale collaborazione<sup>39</sup>.

---

to, che il Fondo oggetto di impugnazione costituisca una applicazione anticipata degli strumenti previsti dal comma 5 dell'art. 119 Cost.

37 Da ultimo, R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, XII ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 246.

38 84. *Entro il 31 marzo 2014, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definiti, con criteri di uniformità a livello nazionale, i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale nonché i criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi. Nella determinazione del costo standard per unità di servizio prodotta, espressa in chilometri, per ciascuna modalità di trasporto, si tiene conto dei fattori di contesto, con particolare riferimento alle aree metropolitane e alle aree a domanda debole, della velocità commerciale, delle economie di scala, delle tecnologie di produzione, dell'ammodernamento del materiale rotabile e di un ragionevole margine di utile.*

85. *A partire dall'anno 2014, al fine di garantire una più equa ed efficiente distribuzione delle risorse, una quota gradualmente crescente delle risorse statali per il trasporto pubblico locale è ripartita tra le regioni sulla base del costo standard di produzione dei servizi.*

39 F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, ESI, Napoli, 2008.



## 6. Il modello effettuale: la concertazione con le Regioni e il depotenziamento del modello incentivale

Dal rigetto dei rilievi regionali sarebbe potuta derivare una spinta in direzione di una gestione del Fondo ancor più decisamente orientata all'efficienza. Il quadro effettuale, a cui può finalmente approdare la nostra rassegna, si presenta invece assai diverso e, a ben vedere, ancora decisamente troppo vicino al passato da cui il legislatore voleva prendere le distanze.

Va infatti dato conto di come, alla prova dei fatti, ossia al momento della messa in moto del dispositivo di funzionamento del Fondo, sia prevalsa un'impostazione alquanto rinunciataria. Per cogliere le coordinate di questo sistema effettuale non è sufficiente fermarsi al livello della legge (l'art. 16-*bis* non è cambiato) ma occorre passare in rassegna gli atti della Conferenza unificata Stato-Regioni, divenuta teatro di una operazione di ricercato depotenziamento dello schema legale.

Sulla spinta proveniente dalle regioni non propriamente in linea con le credenziali tecnico-economiche, ossia dalle regioni (invero la maggioranza nell'eterogenea platea autonomistica) che avrebbero rischiato un pesante taglio di fondi (con connesso rischio di interruzione dei servizi), il blocco regionale è riuscito ad ottenere una sostanziale 'sterilizzazione' del dispositivo incentivale.

Il modello effettuale-concertativo si è così sostituito al modello legale-incentivale.

Come detto, entro la Conferenza unificata Stato-Regioni si è verificata una autentica dequotazione del sistema disegnato dal legislatore. Lo stesso Governo, timoroso che in molte situazioni sull'orlo del baratro una riduzione marginale del finanziamento potesse produrre effetti esiziali, ha accettato che, tramite l'intesa del 7 febbraio 2013, poi recepita nel D.P.C.M. 11 marzo 2013, solo il 10% del Fondo venisse ripartito in termini premiali (sulla base di criteri anch'essi resi peraltro meno selettivi rispetto all'impostazione legislativa).

Il risultato è che il grosso delle risorse (il 90%) ha continuato ad essere allocato tramite il frusto criterio della spesa storica<sup>40</sup>. Anche un successivo tentativo di ricoinvolgimento della Conferenza unificata in sede di riparto dell'anticipazione sui fondi del 2014 non ha portato che a minimi scostamenti dal dato derivante dalla spesa storica, a cui talune regioni cercano di restare strenuamente ancorate. Anche nel 2015 le cose non sono sostanzialmente cambiate<sup>41</sup>.

Il progetto legislativo fondato sul ricorso alla leva incentivale è dunque fallito. La 'scossa' che doveva venire dal riparto del Fondo non c'è stata (e non ci sarà): qualche regione avrà forse tirato un (temporaneo) sospiro di sollievo, ma il sistema nel suo complesso rimane fortemente sbilanciato e senza un indifferibile recupero di efficienza ed economicità la situazione appare insostenibile e anche le regioni 'virtuose' vengono private dei mezzi per proseguire l'affinamento delle politiche di miglioramento dell'offerta.

---

<sup>40</sup> Lo stesso D.P.C.M. ha (timidamente) previsto che la percentuale di finanziamento assegnata mediante criteri premiale aumenti, a partire dal 2015, del 2% per ogni anno.

<sup>41</sup> Si veda il Decreto del Ministero dell'Economia, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 5 del 3 aprile 2015, recante le anticipazioni del fondo per il 2015.

## 7. La *spending review*, le crisi locali e le ulteriori spinte centripete

Il problema della sostenibilità economica del settore si pone a livello macroeconomico aggregato prima ancora che in sede di riparto dei fondi tra le regioni. Il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, nel quale convergono parte delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina nella misura-soglia del 13,7% del gettito (la più parte di tali accise va a finanziare il sistema sanitario)<sup>42</sup> presenta infatti un limite di capienza predeterminata fissata in 4,9 miliardi di euro, a fronte di stime dei costi storici del servizio che in aggregato superano i 6,6 miliardi di euro. Si è quindi reso necessario prevedere una ulteriore dotazione di fondi statali già con l'art. 1, comma 375-*bis*, legge 27 dicembre 2013, n. 147. Nondimeno sono le regioni a doversi far carico di colmare le carenze delle risorse finanziarie derivanti dai trasferimenti statali, con inevitabili ripercussioni sui servizi garantiti agli utenti. Per fare un solo esempio, la Regione Lombardia riceve 850 milioni di euro l'anno e ne integra con la finanza propria altri 400 milioni, mentre 100 milioni sono finanziati ogni anno dagli enti locali (in passato estranei al finanziamento ed impegnati, semmai, sul fronte delle infrastrutture). Questa situazione è il risultato delle politiche di *spending review* che hanno colpito duramente – con tagli 'lineari' – anche questo settore, con la conseguenza che le risorse complessivamente disponibili hanno subito una drastica riduzione<sup>43</sup>.

L'obiettivo di un progressivo riallineamento delle risorse disponibili ai livelli pre-crisi appare lontano. Il dato di sintesi è comunque rappresentato dalle stime che denunciano – pur al netto delle razionalizzazioni che ancora possono e sicuramente devono essere effettuate e dei risparmi derivabili da tale azione – una grave insufficienza delle risorse disponibili, con il risultato che i livelli qualitativi del servizio non riescono a migliorare (si pensi al ritardo nel recepimento della direttiva 2010/40/UE sulle 'città intelligenti' di cui si occupa l'art. 19, d.l. n. 179/2012). Il trasporto collettivo per molti potenziali utenti resta così un *second best*: ciò proprio in una stagione in cui la propensione all'utilizzo del mezzo privato ha subito, anche a causa dei costi petroliferi, una netta flessione, circostanza che in potenza offrirebbe una grande opportunità di rilancio dell'offerta di mobilità collettiva, con vantaggi ambientali prima ancora che economici soprattutto in città come Milano<sup>44</sup> e Roma che si classificano tra le metropoli più congestionate d'Europa<sup>45</sup>.

In tale prospettiva, andrebbe anche migliorata l'efficienza della spesa, ad esempio mediante la previsione di strumenti espressamente dedicati alla spesa in conto capitale per il rinnovo del parco mezzi e delle infrastrutture (un tema quest'ultimo che tocca gli snodi cruciali del passaggio dalla gomma al ferro

---

42 Questa percentuale è stata fissata con D.P.C.M. 26 luglio 2013.

43 A. CANDIDO, *Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 2011; L. LANDRIANI-G. D'AMORE, *Modelli di governance del trasporto pubblico locale. Un'indagine comparativa tra regioni italiane*, Albano, Napoli, 2011.

44 Va peraltro segnalato che in quest'ultima città, anche per effetto di un referendum popolare, si è attivato un sistema di *road pricing*, che ha già dato risultati interessanti ma che dovrebbe inserirsi in un più generale ripensamento strategico della tassazione sull'auto in chiave disincentivante all'uso del mezzo privato su tratte adeguatamente servite dal servizio pubblico.

45 L'emblema di queste difficoltà può essere rappresentato dal mancato rifinanziamento del Fondo rotativo per gli investimenti (acquisto veicoli) di cui alla legge 27 dicembre 2006, n. 296, esaurito ormai da qualche anno.

anche nella mobilità urbana e periurbana e della mobilità ciclopedonale, lasciata per la più parte ad estemporanee iniziative regionali o locali<sup>46</sup>. Ogni risorsa andrebbe inoltre distribuita sulla base di rigorose valutazioni *ex ante* ed *ex post* circa le modalità di impiego delle somme attribuite e dei risultati effettivamente conseguiti (valutazione che invero non è stata prevista neppure a completamento dell'azione incentivale avviata dallo Stato *ut supra*).

Un'altra traiettoria si coglie osservando il sempre più frequente succedersi di interventi che devono focalizzarsi su singole situazioni di crisi dovute a fallimenti delle aziende a cui era stata assegnata la gestione del servizio (in Campania sono ben tre i gestori falliti) ovvero su situazioni di conclamata incapacità degli attori locali di garantire l'equilibrio delle gestioni (è, per molti versi il caso della Regione Piemonte o della Città di Roma<sup>47</sup>. Emblematico in tal senso l'art. 41 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (con. in legge 11 novembre 2014, n. 40: c.d. Sblocca-Italia) con cui sono stati dichiarati inefficaci i pignoramenti operati da parte dei creditori delle aziende impegnate nel servizio in Campania e sono stati stanziati 20 milioni di euro a vantaggio della Regione Calabria. Questi interventi contingenti, a cui lo Stato è stato costretto per affrontare situazioni puntuali divenute critiche a tal segno da determinare il rischio di pesanti ripercussioni sugli utenti, appaiono accumulati da una mancanza di strategia e non sono accompagnati da iniziative tese ad indurre le regioni a rivedere le proprie strategie gestionali: si può fare ancora l'esempio della Regione Calabria, a cui le risorse straordinarie sono state garantite a condizione di una riprogrammazione atta a collocarla in posizione comparabile "*alla media delle principali regioni italiane*" (espressione alquanto ambigua ed indeterminata, in carenza della fissazione dei parametri rispetto ai quali operare il riallineamento e del livello considerato accettabile).

Sul tema degli effetti della *spending review* (e delle modalità con cui è stata condotta) si è tornati a discutere in occasione dell'impugnazione da parte dello Stato della legge reg. Toscana n. 65/2010 (come detto, uno dei più interessanti interventi di riprogrammazione, operata peraltro autonomamente dalla Regione, in anticipazione rispetto al vincolo introdotto dall'art. 16-*bis* cit.). Il richiamo alla scarsità e, soprattutto, all'incertezza delle risorse garantite dallo Stato non è bastato alla Regione a giustificare di fronte alla Corte costituzionale la reiterazione (senza scadenza) della proroga dei contratti di affidamento del servizio in essere. La Regione (previo parere favorevole UE) aveva disposto (con legge-provvedimento) la proroga dopo che una prima gara per il neoistituito bacino regionale era andata deserta ed in quanto, a suo dire, facevano difetto – in un quadro di risorse incerte ed in costante diminuzione – le condizioni di mercato per bandire una nuova gara; secondo la Regione, come si legge nella sentenza, ci si trovava di fronte ad una condizione di "*totale paralisi di ogni pur minima programmazione del servizio, data l'impossibilità di aggiudicare la gara senza conoscere se quando e quante risorse sarebbero state disponibili ...*" ed in tale quadro la Regione con la disposizione impugnata aveva solamente cercato "*di evitare il rischio di interruzioni nello svol-*

---

46 Sulla scia della legge 28 gennaio 1991, n. 208 (*Interventi per la realizzazione di itinerari ciclabili e pedonali nelle aree urbane*) e della legge 19 ottobre 1998, n. 366 (*Norme per il finanziamento della mobilità ciclistica*), molte regioni hanno approvato leggi molto innovative: si veda, tra le più recenti ed organiche, la legge reg. Puglia 23 gennaio 2013, n. 1, *Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica*.

47 A. BOITANI-P. SPIRITO, *Un piano credibile per i trasporti di Roma*, in *www.lavoce.info*, 2013.

*gimento dei servizi di trasporto pubblico locale*". La Corte costituzionale, con la sentenza n. 2/2014<sup>48</sup>, ha invece ritenuto illegittima – ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. per contrasto con la norma comunitaria rappresentata dall'art. 5 del regolamento n. 2007/1370 – la disposizione legislativa regionale. La disciplina comunitaria consente infatti solo misure emergenziali, a carattere rigorosamente temporaneo, nei limiti di quanto essenziale per la continuità del servizio. Per contro, la misura regionale, in quanto priva di un termine, non poteva considerarsi conforme al paradigma dettato dal regolamento comunitario. Inoltre la Corte ha ribadito che la disciplina degli affidamenti è di stretta ed esclusiva competenza dello Stato. È dunque riemersa anche in questa occasione la natura estensiva della materia trasversale della concorrenza, da intendersi come disciplina di ogni profilo suscettibile di una qualche incidenza sul mercato (Corte cost. n. 14/2004; n. 46/2013). La conclusione è stata dunque nel senso che neppure una situazione emergenziale, tale da far presagire un fallimento (o, quantomeno, una seria difficoltà di funzionamento) del mercato possa costituire presupposto sufficiente per una deroga alla esclusività della competenza statale: l'emergenza non chiama dunque tutte le amministrazioni, ma offre piuttosto spazio per una ulteriore spinta centripeta in quanto – secondo la Corte – *"è solo il legislatore statale che, in base all'ordinamento costituzionale, deve farsi carico di eventuali problematiche emergenziali"*.

Le specificità della fattispecie, ed in particolare l'abnormità di una proroga non circoscritta dalla fissazione di un termine, hanno offerto alla Corte lo spunto per rafforzare ulteriormente una giurisprudenza in tema di concorrenza che pare chiudere davvero ogni spazio ad interventi delle regioni. Resta tuttavia l'impressione di una pronuncia impegnata a risolvere la questione di legittimità costituzionale su registri di ordine formale, mentre l'intervento legislativo regionale poneva un problema sostanziale, legato alle condizioni di effettiva configurabilità e di corretto funzionamento di un mercato nella contingenza finanziaria concreta. Rivendicata una piena competenza, resta quindi da vedere come e con quali strumenti lo Stato saprà rilanciare il disegno pro-concorrenziale in una condizione di incertezza delle risorse economiche, ossia in una condizione che sembra sfavorire la partecipazione dei *new entrants* alle gare (poche invero) che si sono sin qui esperite, minando alla radice la possibilità di dar vita ad un confronto autenticamente concorrenziale.

## 8. Il ruolo dell'Autorità per la regolazione dei trasporti

Nell'incapacità di affrontare in maniera veramente adeguata il problema del finanziamento e del recupero di efficienza del sistema, l'unica iniziativa in senso autenticamente pro-concorrenziale con effetti diretti, ancora una volta, sulla *governance* del settore può essere identificata nell'istituzione, con l'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv. in legge 22 dicembre 2011, n. 214, dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti<sup>49</sup>. L'Autorità è un organo collegiale, compo-

---

48 A. CANDIDO, *L'emergenza non estende le competenze regionali. Sulla proroga dei contratti di trasporto pubblico locale*, in [www.aic.it](http://www.aic.it).

49 Per un quadro del più recente tentativo di recupero del modello delle autorità indipendenti, G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 229. Più in particolare, sull'Autorità di regolazione dei trasporti, *L'Autorità dei trasporti*

sto dal Presidente e da due componenti nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro competente e con il parere favorevole di almeno due terzi dei componenti delle competenti commissioni parlamentari. Presidente e Componenti durano in carica sette anni e non sono rinnovabili. La nomina del Collegio è avvenuta, dopo una travagliata vicenda parlamentare, solo con D.P.R. del 9 agosto 2013 e l'Autorità ha preso sede a Torino.

Sono stati avanzati dubbi sull'opportunità della previsione di una nuova autorità settoriale, in una stagione in cui si impongono risparmi e razionalizzazioni organizzative<sup>50</sup>; per ricercare un termine di confronto, basterebbe ricordare che le competenze in materia di regolazione del settore idrico sono state utilmente dislocate entro la preesistente Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'ambito di una operazione che ha dato risultati ampiamente positivi.

Altre perplessità sono state sollevate relativamente alla compatibilità di una autorità entro un settore caratterizzato da competenze legislative regionali esclusive<sup>51</sup>. Va tuttavia subito rimarcato, prima ancora di dare conto della risposta che la Corte costituzionale ha espresso sul punto, di come la stessa Autorità abbia dichiarato (nel Comunicato 24 febbraio 2014, n. 16, pubblicato sul proprio sito web) di ritenersi attributaria unicamente di un compito di "regolazione tecnica", limitato alla definizione di una cornice di regole, e di ritenere che, per contro, la decisione sostanziale espressiva della determinazione di andare in direzione del mercato (nella forma della concorrenza *per* il mercato) resti saldamente ed esclusivamente nelle mani di regioni e comuni.

Nel frattempo, nell'attesa che una convinta svolta in tal senso si profili all'orizzonte, la Corte costituzionale con la sentenza n. 41/2013 è stata chiamata a pronunciarsi sul giudizio proposto dalla Regione Veneto, la quale lamentava che l'istituzione dell'Autorità, da considerarsi alla stregua di un organo statale (seppur in senso lato), invadesse le competenze esclusive regionali<sup>52</sup>. All'argomento dell'intrusione nella sfera delle competenze regionali, la Consulta ha replicato ponendo l'accento sul carattere neutrale dei poteri di garanzia e regolazione esercitabili dall'Autorità, funzionali unicamente alla definizione delle 'regole del gioco' valevoli nell'ambito dell'attività di affidamento dei servizi, ossia entro un campo strutturalmente diverso rispetto a quello delle funzioni di amministrazione attiva attribuita alle regioni (*"se intese correttamente... (le funzioni dell'Autorità) non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presup-*

---

*nel sistema delle Autorità indipendenti*, L. TORCHIA (a cura di), 44, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) ed ivi, in particolare, A. BOITANI, *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità Indipendenti*. Per una proposta organicamente avanzata in una precedente stagione, cfr. A. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *L'Industria*, 2000, p. 881; sul percorso parlamentare che è sfociato nell'istituzione dell'Autorità, si veda G. MELE, *Il perimetro regolatorio dell'Autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, in *Riv. it. antitrust*, 2014, p. 69; *Indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2012; M. MAZZARINO, *Regolazione dei trasporti e authority: spunti per la definizione di un modello 'coerente'*, in *Munus*, 2013, p. 255.

50 L. MAGNIFICO, *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale*, in [www.aic.it](http://www.aic.it), 2013, con puntuali spunti comparativistici.

51 P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, Stato e Regioni*, in *Quad. cost.*, 1/2003, p. 149 ss.; G. SIRIANI-A. VALASTRO, *Autorità indipendenti di regolazione e Regioni*, in M. D'ALBERTI-A. PAJNO (a cura di), *Le Autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 219.

52 Corte cost., 15 maggio 2013, n. 41, in *Giornale dir. amm.*, 2013, p. 835, con nota di C. DI SERI, *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*.



pongono e le supportano”<sup>53</sup>). Si tratta quindi di funzioni riconducibili alla competenza statale a carattere ‘trasversale’ in tema di concorrenza<sup>54</sup>. Come già era stato affermato con riferimento all’Autorità per l’energia elettrica e il gas, secondo la Corte dunque “*non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura... possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l’esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali*”<sup>55</sup>. Inoltre la Corte ha anche escluso – respingendo il secondo blocco di censure proposte dalla regione ricorrente – che la legge istitutiva dell’Autorità abbia leso il principio di leale collaborazione<sup>56</sup>: la portata di tale principio di ordine procedurale si circoscrive infatti entro il circuito Governo-Regioni, a cui restano estranee le Autorità indipendenti (che non sono parte dello Stato-apparato). Quasi a bilanciare tale affermazione, la stessa Corte costituzionale ha tuttavia aggiunto, a chiusura del proprio *iter* argomentativo, che il problema dei rapporti tra l’Autorità e le regioni non dovrebbe porsi anche in ragione della rilevanza che in questo settore dovrebbe assumere il principio di partecipazione procedimentale, a cui la Corte si è riferita mediante un richiamo esplicito alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Quest’ultima affermazione presta il fianco ad una critica. Il richiamo (invero un po’ sbrigativo) alla legge generale sul procedimento amministrativo, che delinea strumenti di coinvolgimento dei privati pertinentemente utilizzabili nei procedimenti preordinati all’emanazione di un provvedimento avente un destinatario diretto, appare inidoneo a descrivere con pregnanza la gamma di soluzioni partecipative praticabili nell’attività di regolazione (*notice and comment*<sup>57</sup>, ecc.). Il richiamo al principio partecipativo riferito alle regioni appare inoltre in parte eccentrico rispetto alla tematica che la Regione poneva: la partecipazione, in linea generale, costituisce uno strumento di rappresentazione-protezione di interessi particolari che nei servizi pubblici (come indicato innanzitutto dalla legge n. 481/1995) sono tipicamente quelli degli utenti (e delle rispettive associazioni) e dei gestori<sup>58</sup>. Diversamente, la Regione Veneto poneva il problema del rispetto della sfera delle proprie competenze legislative e amministrative, esposte al rischio di interferenze con l’attività dell’Autorità, funzionalmente preposta a dettare comandi pro-concorrenziali vincolanti anche per le Regioni ed oggettivamente limitativi delle potestà di queste ultime. La Regione rivendicava un proprio coinvolgimento istituzionale mediante forme di raccordo o di intesa – in nome del principio di leale collaborazione – nell’at-

---

53 Corte cost. n. 41/2013, cit., Considerazioni in diritto, § 6.

54 R. CARANTA, *Il diritto dell’UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1175.

55 C. DI SERI, *L’Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, cit., in part., p. 840, ricorda come a tali conclusioni la Consulta fosse già approdata nella propria precedente giurisprudenza.

56 A. CARDONE, *Autorità indipendenti, tutela della concorrenza e leale collaborazione: troppi ‘automatismi’ a danno dell’autonomia?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013.

57 Per una riflessione sul ruolo che la partecipazione può assumere nella produzione di regole mediante strumenti come il *notice and comment*, si veda P. FAVA, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un’apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, in *Corr. giur.*, 2005, p. 1516.

58 S. DEL GATTO, *La partecipazione nei procedimenti di regolazione delle Autorità Indipendenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 947; M. RAMAJOLI, *Procedimento regolatorio e partecipazione*, in E. BRUTI LIBERATI-F. DONATI (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 189.

tività di regolazione, tema quest'ultimo che si colloca su un piano diverso rispetto a quello (pur non secondario) della garanzia di spazi di partecipazione nei singoli procedimenti curati dall'Autorità (partecipazione che non rappresenta affatto un succedaneo del coinvolgimento necessario rivendicato dalle Regioni).

La pronuncia della Corte esprime quindi un duplice principio: da un lato, la riaffermazione dell'idea secondo cui nelle materie 'trasversali' attribuite alla competenza statale esclusiva<sup>59</sup>, l'istituzione di una nuova autorità preposta alla regolazione pro-concorrenziale non invade alcuna competenza regionale riservata, dall'altro lato, l'indicazione circa la necessità di ritagliare spazi per un coinvolgimento regionale garantito nell'ambito dei singoli procedimenti regolatori, con il riconoscimento di prerogative partecipative che – si può aggiungere – dovrebbero a quel punto necessariamente differenziarsi rispetto a quelle esercitabili da qualunque soggetto interessato. Il problema, come sottolineato dalla dottrina<sup>60</sup>, rimane: si tratta di un problema che coinvolge anche altre autorità e sul punto la risposta delle Corte più che segnare una posizione conclusiva pare piuttosto indicare nella forma dei procedimenti una tematica meritevole di rinnovate sperimentazioni (di cui ancora non vi è tuttavia alcuna traccia).

Venendo all'esame dell'attività sin qui condotta dall'Autorità, sottolineato che sino ad ora gli interventi nel settore del TPL non hanno assunto una autentica centralità nell'agenda del regolatore, impegnato preponderantemente nella disciplina del mercato ferroviario e aeroportuale, merita tuttavia un cenno l'emanazione nel giugno 2015 da parte dell'Autorità di un atto di regolazione sul tema della redazione dei bandi e delle convenzioni relative alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di TPL. I problemi da affrontare in sede di regolazione *ex ante* di un tipico contratto incompleto<sup>61</sup> sono molti, a partire dalla scelta circa il criterio di retribuzione del gestore a prezzo lordo (con rischio che rimane a carico dell'ente locale, come accade in Lombardia) ovvero a prezzo netto (modello in cui rischio passa sul gestore, come accade in Emilia Romagna)<sup>62</sup>. A ciò si aggiunga che, secondo il proprio vincolo di missione, l'Autorità dovrà completare la propria azione dettando dei criteri tariffari, presumibilmente imperniati sul meccanismo del *price cap*, nel tentativo di bilanciare una sensibilità politica incline a non smarrire l'impronta sociale (si pensi a quanto sin qui fatto in Toscana, con introduzione di tariffe differenziate per studenti e anziani e per i viaggiatori in orari non di punta nel tentativo di correggere il *load factor*) con l'esigenza di una maggior efficienza economica (come si è detto, la media nazionale fa registrare una notevole distanza dalla percentuale di copertura dei costi tramite ricavi fissata nel 35%). Nel docu-

---

59 F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2012, p. 623, con ampi riferimenti alle precedenti prese di posizione della Corte costituzionale (in part., Corte cost. nn. 88/2009, 325/2012 e 35/2012).

60 È stato ricordato che una esigenza di coinvolgimento potrebbe essere espressa anche dai comuni, "protagonisti assoluti del trasporto pubblico locale": A. FRIGNANI, *L'autorità dei trasporti fra tutela della concorrenza e regolazione: troppe competenze o troppo pochi poteri?*, in *Riv. it. antitrust*, 2014, p. 54.

61 O. E. WILLIAMSON, *La gara per la concessione di sfruttamento di un monopolio naturale*, cit., p. 485.

62 G. L. ALBANO-A. HEIMLER-M. PONTI, *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Merc. conc. reg.*, 2014, p. 117.

mento messo in consultazione assumono grande rilevanza le questioni relative alla garanzia di disponibilità delle infrastrutture (alla stregua della dottrina delle *essential facilities*)<sup>63</sup>, della durata degli affidamenti (per consentire l'ammortamento degli investimenti, senza tuttavia determinare – con durate eccessive – una desertificazione del mercato che precluderebbe la successiva riassegnazione concorrenziale), della disciplina del subentro nei contratti e nei rapporti di lavoro, ecc. Allo stesso modo appare molto interessante lo sforzo profuso dall'Autorità per esprimere delle indicazioni sul tema (molto sentito dall'utenza) della qualità delle prestazioni. L'Autorità propone in tal senso la definizione nei bandi di un set di condizioni minime (riscontrabili su un piano di oggettività e con violazioni immediatamente sanzionabili) relativamente ai profili della puntualità e della pulizia.

Allo stato, il giudizio sull'operato dell'Autorità e sulla compatibilità di tale soggetto con l'assetto di *governance* del settore dettata dal d.lgs. n. 422/1997 va sospeso, non essendosi il regolatore sin qui spinto oltre le premesse di una concreta attività volta al ridisegno in chiave concorrenziale di un settore in cui gli attori istituzionali sino ad ora hanno mostrato di prediligere approcci di matrice pubblicizzante, imperniati – specie dopo il referendum sui servizi pubblici del 2013 e le vicende che ne sono seguite – sul modello della società *in house*.

Si coglie tuttavia la spinta assiologico-simbolica verso l'opzione pro-concorrenziale conseguente all'affermazione della regolazione come metodo che è insita nell'istituzione di una specifica autorità settoriale proprio entro uno dei settori in cui i principi di derivazione comunitaria hanno fatto sin qui minor presa.

## 9. Conclusioni

L'analisi attorno ai temi del finanziamento si è intrecciata inestricabilmente con tutti i principali problemi aperti in un settore in cui i diversi attori istituzionali paiono incapaci di attuare riforme atte a coniugare contenuti sociali ed efficienza economico-gestionale, in un quadro di recuperata sostenibilità economica. Sullo sfondo della riflessione sul finanziamento si sono quindi rese distintamente percepibili tutte le urgenze che impongono un adeguamento delle politiche e una ridefinizione dell'agenda, ma anche tutte le difficoltà che incontra il processo di ridisegno legislativo.

La gattopardesca conclusione del più recente tentativo di utilizzo incentivabile della leva del finanziamento in vista della riassegnazione allo Stato di un ruolo di stimolo nei confronti del sistema regionale la dice lunga sulle difficoltà che incontra ogni iniziativa tesa a scalfire l'assetto consolidato, sotto il costante ricatto morale delle conseguenze immediate che ogni azione decisa avrebbe sulla continuità dei servizi (ma anche nella certezza che le molte inefficienze si riflettono anch'esse in negativo sulla qualità ed adeguatezza delle prestazioni rivolte all'utenza).

All'orizzonte non si intravedono soluzioni semplici. Secondo il paradigma interpretativo che si è fatto strada in tutti i servizi pubblici a rilevanza economica, si è pensato che molte delle problematiche organizzative ed economiche

---

63 A.B. LISKY-J.K. SIDAK, *Essential Facilities*, in *Stanford Law Review*, 1999, 51, p. 1187; si veda inoltre, nella letteratura italiana, D. DURANTE-G.G. MOGLIA-A. NICITA, *La nozione di Essential Facility tra regolamentazione e antitrust. La costruzione di un test*, in *Merc. conc. reg.*, 2001, p. 257, con ampi riferimenti bibliografici.

riscontrabili potessero essere superate mediante una robusta dose di concorrenza (*per il mercato*) nella fase di affidamento dei servizi. Ad accezione delle gare completate dalla Regione Toscana nell'estate del 2015, sino ad oggi le gare esperite non hanno tuttavia dato i risultati sperati (anche per vistosi errori di stesura dei bandi) ed anche la neoistituita Autorità di regolazione settoriale è sembrata sin qui prudentemente impegnata nella preliminare messa a fuoco degli ostacoli che si sono sin qui frapposti alla diffusione del modello concorrenziale (dalle ambiguità nella modellistica dei contratti concessori alle rigidità infrastrutturali). Ma è profondamente sbagliato pensare che la soluzione in direzione del necessario recupero di efficienza si risolva unicamente nell'affidamento dei servizi mediante un più ampio e convinto ricorso al mercato<sup>64</sup>. Del resto, come emerso nel contenzioso costituzionale, nelle condizioni economiche e strutturali in cui versa il settore in alcune parti del paese anche la messa gara delle gestioni appare alquanto problematica, se non impossibile. Allo stesso modo, non pare favorire un atteggiamento riformatore il consolidamento dell'idea, diffusasi in seguito al referendum sui servizi pubblici del 2011<sup>65</sup>, secondo cui le gestioni pubbliche possano garantire la perpetuazione dell'assetto esistente (corse molto frequenti anche se semivuote e tariffe sociali). L'esperienza delle recenti riprogrammazioni condotte a livello regionale dimostra come i problemi non siano riscontrabili solo nel segmento aziendale e come siano imprescindibili anche una azione di revisione dei servizi offerti e, soprattutto, una diversa politica tariffaria, entro cui agli oneri crescenti richiesti agli utenti (comprese le nuove coorti di utenti da coinvolgere sulla base di una offerta di servizi rimodulata) corrisponda tuttavia una maggior qualità.

Il problema della tenuta economico-organizzativa del settore presenta quindi molteplici sfaccettature, di ordine macroeconomico (le risorse disponibili, la loro derivazione e i criteri di distribuzione, quasi mai neutrali) e gestionale (il design delle reti di servizio, la programmazione dei servizi, affidamenti concorrenziali o gestioni *in house*). L'errore da evitare consiste nel pensare che ogni discorso sull'ammodernamento e la razionalizzazione del settore si possa ridurre alla dicotomia gestioni pubbliche-gestioni affidate in forme concorrenziali: purtroppo decenni di mancati investimenti e di politiche focalizzate su un malinteso e semplificato concetto di *outcome* sociale (basse tariffe, copertura territoriale universale, iperprotezione dei lavoratori, ripiano dei passivi, ecc.) impongono oggi scelte molto più radicali e complesse. A cominciare dal finanziamento che, come abbiamo visto, incide direttamente sulla *governance* reale e dunque anche sulla distribuzione tra diversi attori decisionali della responsabilità di avviare il processo di riforma non più rinviabile.

---

64 A. BOITANI-C. CABBINI, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?*, in *Econ. pol. ind.*, 2004, p. 65.

65 In termini riassuntivi, di recente, F. MIDIRI, *Promozione della concorrenza e sindacato giurisdizionale: le vicende dei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, p. 133.