



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN “DIRITTO ED IMPRESA”

XXXIII CICLO

**LA REGOLAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E L’EVOLUZIONE
DEL CONCETTO DI MOBILITÀ: SFIDE E PROSPETTIVE**

TUTOR

CHIAR.MO PROF.

GIULIANO FONDERICO

DOTTORANDO

SIMONE CASTROVINCI ZENNA

COORDINATORE

CHIAR.MO PROF. ANTONINO GULLO

INDICE

LA REGOLAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI MOBILITÀ: SFIDE E PROSPETTIVE

INTRODUZIONE

I. IL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: NOZIONE ED EVOLUZIONE STORICA.

1. La nozione di servizio pubblico
2. Il servizio di trasporto pubblico locale: i caratteri generali
3. Il trasporto pubblico locale nel contesto costituzionale
4. La libertà di circolazione e la tutela dell'ambiente
5. La disciplina del TPL: dalla Legge Giolitti alla normativa degli anni '90
6. I servizi di trasporto nella disciplina europea
7. Il riparto di competenze Stato-Regioni e il ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti
8. La programmazione dei servizi d'interesse regionale e locale
9. L'affidamento del servizio e le compensazioni
10. Casistica nazionale. L'esperimento della Toscana
11. Il meccanismo di finanziamento

II. IL TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA.

1. Nozione ed evoluzione storica
2. Le varie forme di trasporto non di linea
3. Trasporto non di linea e servizio pubblico
4. La regolamentazione europea e le competenze a livello nazionale
5. L'evoluzione tecnologica e le nuove modalità di trasporto: la mobilità condivisa
6. Il ruolo della piattaforma
7. L'applicazione delle nuove tecnologie al TPL
8. Il caso Uber
9. Le proposte dell'AGCM e dell'ART sui servizi offerti tramite piattaforme

10. Le novità della Legge n. 12 del 2019
11. La regolamentazione dei servizi di taxi ed NCC alla luce della sentenza 56/2020 della Corte Costituzionale
12. La *deregulation* inglese

III. OLTRE IL SERVIZIO PUBBLICO: LE NUOVE FRONTIERE DELLA MOBILITÀ RISPETTO AL SERVIZIO PUBBLICO DI TRASPORTO.

1. I servizi di trasporto non rientranti nel TPL
2. Trasporti intermodali e sostenibilità
3. Il diritto alla mobilità nell'ordinamento costituzionale ed europeo
4. La mobilità urbana e il diritto alla mobilità
5. La c.d. *Mobility as a service* (MAAS)
6. Convivenza dei modelli

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di affrontare la tematica del servizio pubblico di trasporto a livello locale, con particolare riferimento alla disciplina del trasporto di persone su strada. Il trasporto pubblico presenta caratteristiche peculiari che lo rendono uno dei settori in cui è più difficile realizzare efficaci interventi di riforma.

Tra le principali cause di tale complessità vi è l'elevato numero di interessi che convergono nella materia che ci si accinge a trattare, i quali trovano composizione nella disciplina apprestata a livello normativo e regolamentare.

Se, infatti, il trasporto è, in generale, espressione della libertà di circolazione riconosciuta a livello costituzionale, il concreto espletamento dei servizi di trasporto costituisce al tempo stesso manifestazione di un'attività economica, particolarmente rilevante, a livello europeo, in considerazione dei principi di libera circolazione delle persone e dei servizi. L'organizzazione del servizio di trasporto impone, inoltre, di prestare particolare attenzione alla tutela dell'ambiente e della salute, beni incisi dall'inquinamento conseguente al traffico veicolare espletato con i mezzi più 'tradizionali'.

A ciò si aggiunga che, a livello locale, la questione dei trasporti assume un particolare rilievo a causa dei limitati spazi per la circolazione e il parcheggio dei veicoli, dell'esigenza di apprestare una tutela dei centri storici e del turismo, della necessità di migliorare la qualità della vita nei contesti urbani.

Nonostante la molteplicità dei beni giuridici interessati dalla disciplina dei trasporti, il particolare ruolo rivestito da tale settore all'interno dell'ordinamento sembra autenticamente emergere in una diversa prospettiva.

Ci si riferisce alla concezione del trasporto come bene 'strumentale', la quale pone in risalto il peculiare rapporto tra quest'ultimo e l'esercizio dei diritti individuali nell'ambito delle realtà locali.

In altri termini, l'inclusività e la socialità di un ordinamento non possono prescindere da un sistema di trasporti che consenta la piena ed effettiva esplicazione della personalità individuale.

Proprio in questa prospettiva affiora, allora, la rilevanza e la complessità della tematica che ci si propone di affrontare.

Venendo al concreto svolgimento dei servizi di trasporto, si usa generalmente distinguere tra servizi pubblici di trasporto di linea e non di linea.

I primi si caratterizzano per la presenza di un itinerario fisso, non variabile da parte del singolo fruitore del servizio, mentre i secondi difetterebbero di tale requisito, con la conseguenza che l'itinerario e gli orari possono essere stabiliti dall'utente di volta in volta. Le due forme di trasporto, tuttavia, non costituiscono realtà slegate, ma contestualmente mirano a soddisfare le esigenze di trasporto che emergono nella realtà sociale.

Nel presente lavoro si cercherà, dunque, di analizzare unitariamente il settore del trasporto, muovendo dalle caratteristiche sedimentate nel corso degli anni che hanno dato vita alla normativa ad oggi vigente.

Si proverà a dare atto dei profondi cambiamenti che hanno interessato in particolar modo la materia, i quali trovano origine nelle innovazioni tecnologiche e nello sviluppo delle piattaforme informatiche.

Si tratta di innovazioni che hanno un impatto molto rilevante rispetto alla tradizionale struttura del mercato e che, nel settore dei trasporti, sono state declinate secondo la formula della *sharing mobility*.

Rispetto a tali novità, tuttavia, la disciplina di settore è rimasta sostanzialmente invariata e non sembra, ancora oggi, emergere una chiara direzione per regolare la materia. Siffatte criticità sono ulteriormente aggravate dai rilevanti interessi che, nel tempo, si sono radicati a livello locale e che osteggiano ogni possibile riconoscimento giuridico di innovazioni che, per la verità, sono già in atto.

L'indagine che ci si accinge a condurre ambisce, dunque, ad analizzare la regolazione del trasporto pubblico interrogandosi circa il modo in cui il servizio pubblico di trasporto possa risentire delle nuove forme di mobilità.

Queste ultime, ove anche non si sovrappongano totalmente ai tradizionali servizi di trasporto, possono in ogni caso lambirne il perimetro esterno così da imporre un ripensamento circa l'effettiva necessità e l'attuale consistenza di ambiti di servizio pubblico sottratti al mercato.

Nello svolgimento di tale analisi, il primo capitolo sarà dedicato alla ricostruzione delle principali caratteristiche del servizio pubblico di trasporto, con un particolare *focus* sul trasporto pubblico di linea.

Nel secondo capitolo si cercherà, invece, di ricostruire la disciplina dei servizi di trasporto non di linea e delle novità che emergono dallo sviluppo delle nuove tecnologie. L'indagine relativa a tali aspetti terrà in considerazione alcuni dei principali casi che sono stati affrontati dalla giurisprudenza e dalle Autorità di settore (ad esempio, le vicende relative ad Uber e Flixbus).

Lo studio terrà, inoltre, conto degli sviluppi registrati in altri ordinamenti: in particolare, si farà riferimento al sistema inglese (interessato da una *deregulation* realizzata negli anni '80), con alcuni richiami anche all'ordinamento statunitense e ad alcune recenti novità normative introdotte in Francia.

Nell'ambito del terzo capitolo, infine, si cercherà di analizzare le nuove forme di trasporto e ci si concentrerà sull'evoluzione del concetto di 'trasporto' nella nozione di 'mobilità' la quale, a sua volta, può essere intesa come un vero e proprio servizio per il cittadino.

La prospettiva della mobilità consente di allargare il campo visuale e impone una effettiva riflessione in ordine all'attuale consistenza della domanda di trasporto, anche in vista delle conseguenze derivanti dalla pandemia in atto.

L'adozione dell'ampia concezione di mobilità, che ricomprende le varie forme di trasporto e le valorizza in un'ottica integrata, in uno con le novità derivanti dagli sviluppi tecnologici, consentirà di affrontare la questione relativa alla possibilità di ipotizzare una nuova fisionomia del servizio di trasporto pubblico, che dovrà essere costruita in parallelo alla regolamentazione delle nuove forme di trasporto.

CAPITOLO I

IL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: NOZIONE ED EVOLUZIONE STORICA.

1. LA NOZIONE DI SERVIZIO PUBBLICO; 2. IL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE: I CARATTERI GENERALI; 3. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NEL CONTESTO COSTITUZIONALE; 4. LA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE E LA TUTELA DELL'AMBIENTE; 5. LA DISCIPLINA DEL TPL: DALLA LEGGE GIOLITTI ALLA NORMATIVA DEGLI ANNI '90; 6. I SERVIZI DI TRASPORTO NELLA DISCIPLINA EUROPEA; 7. IL RIPARTO DI COMPETENZE STATO-REGIONI E IL RUOLO DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI; 8. LA PROGRAMMAZIONE DEI SERVIZI D'INTERESSE REGIONALE E LOCALE; 9. L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO E LE COMPENSAZIONI; 10. CASISTICA NAZIONALE. L'ESPERIMENTO DELLA TOSCANA; 11. IL MECCANISMO DI FINANZIAMENTO.

1 La nozione di servizio pubblico

1.1 La nozione di trasporto pubblico locale (nel prosieguo, per ragioni di sinteticità, anche “TPL”) evoca, sin da tempi risalenti, il concetto di servizio pubblico¹.

Ed infatti, già la Legge 103/1903 (cosiddetta Legge Giolitti) ricomprendeva il TPL all'interno della categoria dei servizi pubblici², consentendone l'assunzione da parte dei comuni.

A livello locale, poi – ad ulteriore conferma della percepita necessità di un intervento pubblico nel settore in esame – i comuni erano ancor prima intervenuti in via di prassi nel settore del trasporto pubblico a vario titolo³ (ad esempio, utilizzando le loro funzioni di polizia locale), anche al di fuori delle ipotesi tipiche di ingerenza nei servizi a carattere imprenditoriale previste dal legislatore.

¹ Sul carattere di servizio pubblico dell'autotrasporto di linea, si veda M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995; M.A. CARNEVALE VENCHI, *Trasporti pubblici in concessione*, in *Enc. Dir.*, XLIV, Milano, 1992; A. BRANCASI, *L'autotrasporto di linea tra regolazione dell'attività economica e servizio pubblico*, in A. BRANCASI (a cura di) *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003.

² In particolare, la Legge in esame (poi trasfusa nel R.D. 2578/1925, sull'assunzione diretta dei servizi pubblici da parte di comuni e province) stabiliva (articolo 1) che i Comuni potessero assumere, nei modi stabiliti dalla legge, “l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti: //...4. costruzione ed esercizio di tramvie a trazione animale o meccanica [...] 15. impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni”. Con specifico riferimento all'evoluzione storica della peculiare disciplina del trasporto ferroviario, cfr. A. POLICE, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia: regolazione e mercato nel trasporto ferroviario*, in *Nuove Autonomie*, 3/2015, che ricorda come la storia del trasporto ferroviario in Italia abbia avuto origine nel 1839 e abbia conosciuto un rilevante sviluppo con la nascita delle Ferrovie dello Stato all'inizio del Ventesimo secolo attraverso la statalizzazione di diverse imprese che su tutto il territorio italiano gestivano tratte ferroviarie realizzate in concessione (Legge n. 137/1905).

³ Su tale profilo si rinvia a G. FONDERICO, *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012.

Così, anche il servizio di trasporto collettivo mediante *omnibus* – che, a differenza delle tramvie, non richiedeva interventi di modifica delle strade – aveva determinato l’attivazione dei comuni i quali, ritenendo che il trasporto costituisse un servizio al pubblico e comportasse un ingombro per la circolazione stradale eccedente quello della normale circolazione dei privati, avevano disciplinato l’attività mediante regolamenti di polizia urbana⁴.

A ciò si aggiungeva la potestà generale dei comuni di dichiarare i prezzi delle “*vetture di piazza, delle barche e degli altri veicoli di servizio pubblico permanente interno*” (art. 93 della legge comunale e provinciale (L. 2248/1865, All. A), nonché artt. 117, n. 9 e 135, n. 9 rispettivamente dei testi unici del 1889 e del 1898)⁵.

L’associazione tra TPL e intervento pubblico è dunque risalente nel tempo, al punto tale da giustificare la concezione del TPL come “*servizio pubblico in senso oggettivo*”⁶.

Viene, così, a realizzarsi una sovrapposizione concettuale tra le due categorie: il TPL costituirebbe esempio paradigmatico di servizio pubblico⁷.

In quest’ottica, dunque, il TPL è stato inteso come un’attività destinata al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo, che viene conseguentemente istituita e organizzata dai pubblici poteri in modo tale da garantirne l’esplicazione in modo conforme alla domanda della collettività⁸.

⁴ Cass. 27 febbraio 1893, in *Giur. it.*, 1893, II, 196-197, ove si afferma che i diritti dei privati “*quando escono dai rapporti individuali tra singoli per mettersi in esercizio in rapporto all’universalità dei cittadini, divengono essenzialmente sottoposti ai vincoli prescritti dai regolamenti di polizia locale*”.

⁵ G. FONDERICO, *Il comune regolatore*, op. cit., ove viene evidenziato come tale ingerenza comunale giunse a lambire, non senza alcuni dubbi in merito alla possibilità di procedere in tal senso (si veda ad esempio Cons. Stato, 12 novembre 1872, in *Man. amm.*, n. 21/1873) lo stesso accesso al mercato, rischiando di sovrapporsi ai poteri statali di nulla osta previsti dalla legge di pubblica sicurezza del 20 marzo 1865 (art. 57).

⁶ Sul punto, per tutti, si rinvia a M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, *Enc. Giur.*, XLIV, 1992, ove si riconosce che il sistema dei trasporti pubblici si dedica all’attività più che agli apparati che erogano il servizio e ciò “*proprio tenendo presente la natura di servizio pubblico in senso oggettivo del trasporto*” e che “*vi è unanime consenso in dottrina e giurisprudenza sull’inquadramento dogmatico dell’attività di trasporto, considerata nella sua integralità ed a prescindere dal modo o sistema di trasporto, nell’ambito dei servizi pubblici*”. La distinzione tra servizio pubblico in senso soggettivo ed oggettivo viene fatta risalire già ad A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V. E. ORLANDO (diretto da), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV, parte I, Milano 1924. In merito alla teoria oggettiva del servizio pubblico, non può non farsi riferimento all’opera di U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Padova, 1964, secondo il quale l’area del servizio pubblico coincide con “*un’attività economica di cui la legge abbia determinato i programmi e i controlli per indirizzarla e coordinarla a fini sociali*”.

⁷ Sul punto cfr., A. CABIANCA, *L’autotrasporto di linea tra servizio pubblico e libertà d’impresa*, *Il diritto dell’economia*, vol. 28, n. 88 (3-2015), pp. 765-825.

⁸ Sul punto, cfr. M. A. CARNEVALE VENCHI, voce *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, *Enc. Giur.*, XLIV, 1992 che osserva come l’inclusione del trasporto pubblico all’interno delle attività municipalizzabili indicate dalla Legge Giolitti – che rappresenta la prima legge che tentò di disciplinare *ex professo* la materia dei pubblici servizi con un criterio diverso da quello nominalistico – dava evidenza del fatto che tale attività richiedeva o, comunque, rendeva lecito l’intervento del pubblico potere nel campo dell’economia. Sul punto, si veda altresì A. TROCCOLI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, in *Nss. D.I.*, X, 1964, 988 ss.; G. BOZZI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, *Enc. Giur.*, XXVII, 1977; U. POTOTSCHNIG, *I servizi*

1.2 La qualificazione del servizio di trasporto pubblico in termini di servizio pubblico contestualmente muove da un presupposto e determina delle conseguenze giuridiche.

Da un lato, infatti, segue alla presa d'atto della rilevanza sotto il profilo pubblicistico del servizio in questione, la cui soddisfazione secondo determinati livelli e parametri deve essere assicurata da soggetti pubblici.

Dall'altro lato, tale qualificazione determina pregnanti ricadute sotto il profilo della disciplina giuridica applicabile all'attività di trasporto pubblico, in particolare giustificando l'esistenza di diritti di esclusiva (sul punto si tornerà nel prosieguo del presente lavoro).

L'espressa menzione, sin dalla Legge Giolitti, del servizio di trasporto quale servizio pubblico rende evidente l'immanenza delle finalità pubblicistiche sia nella legislazione che nelle vicende che hanno interessato il TPL.

Ed infatti, la configurazione di quest'ultimo come servizio pubblico è stata confermata in tutte le normative che si sono succedute nel tempo.

Così, il servizio di trasporto era menzionato in tutti i principali testi normativi che, a vario titolo, si sono occupati del settore dei servizi pubblici, quali l'art. 113 del D.Lgs. 267/2000, l'art. 23-bis del D.L. 112/2008, convertito in Legge, con modificazioni, dalla L. 133/2008, l'art. 4 del D.L. 138/2011, convertito in Legge, con modificazioni dalla L. 148/2011 nonché l'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 422/1997 che, ad oggi, disciplina la materia del trasporto pubblico locale e che qualifica espressamente i “*servizi di trasporto di persone e merci*” come “*servizi pubblici di trasporto*”.

Regole specifiche in materia di TPL erano altresì contenute nello schema di Decreto legislativo recante il “*Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale*”⁹, in particolare agli artt. 22, 23 (con riferimento al finanziamento statale), 26 (in merito alla lotta all'evasione tariffaria nel settore), 27 (tutela dell'utenza nel settore del TPL), 35 (con riferimento alla pianificazione e al finanziamento della mobilità urbana sostenibile).

Sempre a livello nazionale, poi, occorre evidenziare che la specificità del servizio di trasporto pubblico traspare anche dal Codice Civile che contiene specifiche disposizioni

pubblici, Padova, 1964; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, in Nss. D.I., XVII, 1970; C. FRESA, *Servizio pubblico*, in G. GUARINO (coordinato da) *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983.

⁹ Si tratta dello schema di D.Lgs. predisposto in attuazione di quanto previsto dall'articolo 19 della L. 124/2015, che aveva delegato il Governo ad intervenire sulla disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Tale schema, rispetto al quale il Consiglio di Stato, Commissione Speciale, ha reso apposito parere (3 maggio 2016 n. 1075), non ha tuttavia avuto seguito, con la conseguenza che la delega è sul punto rimasta inattuata.

relative ai servizi di trasporto, prefigurando uno statuto che conforma l'attività in senso pubblicistico. Così, l'art. 1679 c.c. prevede che *“coloro che per concessione amministrativa esercitano servizi di linea per il trasporto di persone o di cose sono obbligati ad accettare le richieste di trasporto che siano compatibili con i mezzi ordinari dell'impresa, secondo le condizioni generali stabilite o autorizzate nell'atto di concessione e rese note al pubblico”*, stabilendo altresì alcuni criteri di dettaglio per la selezione delle richieste (comma 2) e specificando ulteriormente il rispetto della parità di trattamento tra i vari richiedenti.

Ampliando la prospettiva al contesto sovranazionale, può osservarsi che anche nel contesto dell'Unione Europea il trasporto pubblico è qualificato come servizio pubblico. Si tratta, più nello specifico, dell'unico servizio specificamente qualificato dal diritto europeo come *“servizio pubblico”*, formula, quest'ultima, più vicina alle tradizioni nazionali rispetto a quella (più ampia e tipica del diritto europeo) dei *“servizi di interesse generale”* (artt. 14 e 106 TFUE)¹⁰.

Tale espressa qualificazione si salda concettualmente alla circostanza che il trasporto, quale strumento immediatamente diretto a consentire la circolazione di merci e persone¹¹, rappresenta uno strumento fondamentale per la creazione di un mercato comune.

A ciò si aggiunga che i trasporti, oltre a rappresentare lo strumento per raggiungere l'obiettivo della costituzione del mercato comune europeo, sono a loro volta oggetto del mercato unico, in quanto servizi che vengono prestati ed offerti sul mercato.

Da qui, la compresenza di un'attività economica e di obiettivi pubblici, che confermerebbe il riferimento alla nozione di servizio pubblico.

1.3 Posta, dunque, a livello descrittivo la relazione tra TPL e servizio pubblico, occorre brevemente soffermarsi su quest'ultima nozione, al fine di meglio comprendere in che

¹⁰ G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, Osservatorio Costituzionale, 3/2018; A. LUCARELLI, R. MASTROIANNI, *I servizi di interesse economico generale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2012; D. SORACE, *I servizi “pubblici” economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Diritto Amministrativo*, 2010, 313 e ss.; G. RACCA, *La nozione di pubblico servizio nel dritto comunitario*, in *Diritto Amministrativo*, 1994, 201 ss.. In particolare, come osservato da F. ROVERSI MONACO, G. CAIA, *Situazione ordinamentale e prospettive del trasporto pubblico regionale e locale*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. II, Napoli, 2018, la qualificazione nell'ordinamento europeo (particolarmente attento ai principi della libertà di stabilimento, della libera prestazione dei servizi e della concorrenza) del trasporto di passeggeri come servizio pubblico determina la pertinenza istituzionale del servizio all'Amministrazione pubblica competente, per organizzarlo e/o regolarlo ed eventualmente per svolgerlo imprenditorialmente.

¹¹ Ai sensi dell'art. 90 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, *“gli obiettivi dei trattati sono perseguiti, per quanto riguarda la materia disciplinata dal presente titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti”*. L'espressione *“politica comune”* riferita ai trasporti compare già nel Titolo V, articolo 70, del Trattato di Roma del 1957.

modo la qualificazione dogmatica del TPL in termini di servizio pubblico abbia influito e possa influire sulla regolazione e le caratteristiche di tale attività.

Non può in questa sede darsi completa evidenza dei numerosi contributi dottrinali¹² che si sono occupati della nozione di servizio pubblico – una delle più travagliate ed incerte del diritto amministrativo italiano¹³ – e che, in via descrittiva, hanno ricostruito il fenomeno secondo due differenti chiavi di lettura, dando vita, rispettivamente, ad una concezione di servizio pubblico in senso soggettivo e ad una in senso oggettivo. Tra questi due poli teorici, si collocano, poi, numerose teorie intermedie¹⁴.

Secondo la teoria soggettiva, il servizio pubblico consiste nella prestazione di utilità a carattere tecnico e materiale a favore dei cittadini, siano essi considerati *uti singuli* ovvero quale collettività indifferenziata. Tale qualificazione, tuttavia, non consegue alle caratteristiche ontologiche del servizio, ma deriva dal fatto che lo stesso risulta imputabile allo Stato o ad altro ente pubblico e viene poi gestito da quest'ultimo in via diretta o

¹² La bibliografia sul tema è sterminata. Per una ricostruzione più completa, si rinvia a G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 2005; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Tratt. dir. amm., Dir. amm. spec.*, III, II ed., Milano, 2003; L. R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001; F. MERUSI, R. VILLATA, *Pubblici servizi*, Milano, 2003; G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005; F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino, 2004; R. VILLATA, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2008; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, in *Novissimo Digesto italiano*, XVII, Torino, 1970; C. FRESA, *Servizio pubblico*, in G. GUARINO (coordinato da) *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983; M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e proli ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, 1998; E. FERRARI, *I servizi pubblici a rete in Europa*, Milano, 2000; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2017; L. R. PERFETTI, *Il regime dei servizi pubblici locali: il ritorno all'autonomia, il rispetto della disciplina europea, la finalizzazione alle aspettative degli utenti*, in *Giur. it.*, n. 3/2013, che critica la stessa possibilità di accedere ad una concezione aprioristica del servizio pubblico. Per le trattazioni più risalenti, cfr. A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V. E. ORLANDO (diretto da) *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, Milano, 1930; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato di funzioni e servizi pubblici*, in *Trattato Orlando*, 1935, II, 3.

¹³ Nell'ordinamento francese, ad esempio, i servizi pubblici sono individuati nelle attività soggette ad una disciplina speciale rispetto a quella di diritto comune, con conseguente soggezione alla giurisdizione amministrativa, sul punto cfr. F. CARINGELLA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Roma, 2016.

¹⁴ Per una ricostruzione, cfr. G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001, secondo il quale “La riflessione successiva della scienza giuridica si sviluppa, allora, attorno a tre diverse linee. In primo luogo, si rafforza la tendenza a considerare la nozione di servizio pubblico giuridicamente inesistente o, comunque, inutilizzabile, e ad ascriverla piuttosto alle scienze economiche. In secondo luogo, si cerca di riaffermare una concezione soggettiva opportunamente aggiornata in modo da superare le critiche alle quali era stata sottoposta. In fine, si opera una sintesi tra la teoria soggettiva e quella oggettiva: infatti, entrambe appaiono giuridicamente accettabili perché in realtà esse sono due diversi concetti che consentono, integrandosi, di avere una visione completa dei problemi sollevati dai servizi pubblici”. Sul punto, cfr. anche R. VILLATA, *Pubblici servizi, discussione e problemi*, Milano, 2008; A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di “servizio pubblico locale”*, in *Dir. amm.*, 2007, 79 ss.; A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, 4, 1994, 460 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, 1993, 55, ss.; F. MERUSI, *Servizio pubblico* (voce), in *Noviss. dig. It.*, 1970, XVII, 215 ss..

indiretta¹⁵. Si tratta di una concezione coerente con l'impronta teorica della prima metà del '900, tesa ad enfatizzare la centralità dello Stato¹⁶

Tale teoria, dominante sino agli anni '60, fu posta in dubbio da altra parte della dottrina che, valorizzando il dettato costituzionale (in particolare, gli artt. 2, 41 e 118 della Costituzione) e attualizzando la nozione di servizio pubblico ai mutamenti dell'organizzazione amministrativa, ha considerato il servizio pubblico non più come un'attività necessariamente nella disponibilità di un soggetto pubblico¹⁷.

La concezione di servizio pubblico da ultimo menzionata muove, dunque, da una prospettiva funzionale, che valorizza il profilo teleologico e considera pubblico il servizio destinato a soddisfare fini sociali e sottoposto a programmi e controlli ai sensi dell'art. 41, comma 3 Cost., indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto che eroga in concreto il servizio¹⁸.

Più di recente, anche tale ricostruzione in termini puramente oggettivi è stata criticata¹⁹, in considerazione del fatto che la stessa rischia di perdere valenza selettiva, finendo per

¹⁵ Per l'illustrazione della teoria soggettiva del servizio pubblico, si rinvia a G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1987. Sul punto cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019, che osserva come, anche sulla scorta dell'esperienza francese del *service public*, per servizio pubblico si intendeva un'attività: a) tesa a soddisfare un bisogno di interesse generale della collettività (elemento materiale); b) assunta come compito proprio e svolta da un soggetto formalmente pubblico (elemento organico); c) sottoposta a un regime giuridico speciale (elemento formale).

¹⁶ Secondo la nota ricostruzione teorica di Oreste Ranelletti (*Il concetto di pubblico nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1905), "è pubblico tutto ciò che direttamente o indirettamente è di Stato. Lo Stato è la sintesi della cosa pubblica; non vi è cosa pubblica, se lo Stato non la consideri tale". Tale ricostruzione, in coerenza con l'impostazione teorica al tempo dominante, vede identità tra l'elaborazione dello Stato e il concetto di giuridicità: soltanto lo Stato, disponendo del monopolio del processo di giuridicizzazione, può riconoscere diritti in capo ai cittadini e può qualificare in termini pubblicistici un determinato servizio, con tutte le conseguenze giuridiche derivanti da tale qualificazione. Come noto, tale impostazione teorica è stata posta in discussione dalla ricostruzione di ordinamento giuridico effettuata tra il 1917 e il 1918 da Santi Romano (S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Quodlibet, Macerata, 2018, ristampa in occasione del centenario della pubblicazione de *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Spoerri, Pisa, 1918, la quale ripropone la seconda edizione dell'Opera [*L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946], curata dallo stesso Romano e da lui arricchita con parecchie annotazioni relative a critiche rivoltegli e a ulteriori pubblicazioni scientifiche apparse successivamente all'edizione del 1917-1918).

¹⁷ Più in particolare, la nozione soggettiva di servizio pubblico finiva per includere gran parte delle attività che, pur riconducibili allo Stato, non avevano natura di pubblica funzione, cioè che non condividevano i caratteri autoritativi propri dell'attività dello Stato che si esprime attraverso l'emanazione di atti amministrativi nei confronti dei soggetti privati. Tale concezione 'residuale' del servizio pubblico traspare d'altronde dal codice penale del 1930, che distingue, ai fini dell'individuazione di una serie di reati propri (omessa denuncia di reato, abuso d'ufficio, rivelazione di segreti d'ufficio, ecc.), il pubblico ufficiale, preposto a una pubblica funzione, e la persona incaricata di pubblico servizio (artt. 357 e 358). Mentre, infatti, il pubblico ufficiale è colui che esercita "una pubblica funzione legislativa, giurisdizionale o amministrativa", la persona incaricata di un pubblico servizio svolge "un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima".

¹⁸ Si tratta, come noto, della concezione che risale ad U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Padova, 1964. In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2013, n. 911.

¹⁹ Per una ricostruzione in merito alle varie concezioni e ai profili critici emersi, cfr. F. CARINGELLA, *Manuale, op. cit.*

ricomprensione al proprio interno ogni attività destinata alla collettività e sottoposta ad una qualche forma di piano o programma pubblico.

L'estensione degli ambiti di intervento della regolazione pubblica ha, infatti, determinato come conseguenza l'eccessiva estensione della categoria in esame, la quale ha dunque finito per smarrire parte della propria identità.

A fronte di tali critiche e delle evoluzioni registrate a livello ordinamentale, hanno, così, preso campo alcune ricostruzioni 'intermedie', in base alle quali occorrerebbe in primo luogo accertare che l'attività sia rivolta al pubblico e che sia svolta secondo specifici criteri di imprenditorialità; successivamente, andrebbe verificato che la stessa rientri nella titolarità della Pubblica Amministrazione, che l'ha assunta tra i propri compiti istituzionali, così riservandola e concepandola in termini di doverosità²⁰.

Altre letture assegnano rilievo anche alle modalità organizzative del servizio, le quali dovranno consentire il soddisfacimento delle esigenze della collettività²¹.

Sia la concezione soggettiva che quella oggettiva muovono, a ben vedere, da un comune denominatore²², ovvero dalla sussistenza di una situazione di fallimento del mercato, la cui ricorrenza giustifica l'intervento dei pubblici poteri allo scopo di consentire la fruizione di un servizio rispondente ad esigenze delle collettività e secondo le modalità adeguate ai bisogni collettivi. Ove, infatti, non fosse necessario un intervento pubblico, in quanto determinate attività, pur rilevanti dal punto di vista sociale, fossero disponibili sul mercato a condizioni pienamente accessibili, non vi sarebbe la necessità di un intervento pubblico diretto.

La scelta circa l'utilizzo di una concezione soggettiva o oggettiva di servizio pubblico ha, in ogni caso, importanti conseguenze sul piano applicativo.

In base alla concezione soggettiva, le attività dei privati potrebbero essere prestate in regime di concessione o, comunque, a seguito di affidamento da parte dell'ente pubblico e a condizione che l'attività stessa risulti coincidente con la titolarità del servizio in capo a quest'ultimo²³.

²⁰ Cfr. F. CARINGELLA, *Manuale*, op. cit.

²¹ G. CAIA, *I servizi pubblici*, op. cit..

²² Come osservato da A. POLICE, *Sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *I servizi pubblici locali*, Torino, 2008 (e, similmente, in Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale", *Dir. Amm.*, n. 1/2007, pp. 79 ss.) che ricorda in proposito lo scritto di A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. Amm.*, n. 4/1994, 459 ss., entrambe le nozioni, soggettiva ed oggettiva, di servizio pubblico contengono elementi utili a descrivere l'attività svolta dall'Amministrazione in favore dei cittadini, sicché l'antitesi risulta "falsa e fuorviante: perché l'uno implica l'altro" (A. ROMANO, *Profili della concessione*, op. cit.).

²³ Cfr. A. CABIANCA, *L'autotrasporto di linea*, op. cit.. Come osserva M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, op. cit., "L'iniziativa pubblica, che si sostanzia nel riconoscimento della finalizzazione dell'attività alla

Diversamente, poiché la teoria oggettiva fa derivare la qualifica pubblica del servizio direttamente dalla sua funzionalizzazione ex art. 41 Cost., sarà naturalmente possibile lo svolgimento del servizio da parte di soggetti privati²⁴.

2. Il servizio di trasporto pubblico locale: i caratteri generali

2.1 Può adesso passarsi ad esaminare le caratteristiche del servizio di trasporto pubblico nella sua evoluzione storico-normativa, per identificare i tratti propri di tale tipologia di attività.

È tuttavia necessario effettuare una preliminare ripartizione all'interno della nozione di trasporto pubblico, distinguendo tra trasporto pubblico di linea e trasporto pubblico non di linea.

Riservandosi di tornare sul punto nel corso trattazione, va qui tuttavia anticipato che il concetto di linea, intorno al quale ruota la distinzione tra le due tipologie di trasporto pubblico, evoca l'esistenza di un tracciato, un percorso predefinito e rispettato dai singoli mezzi di trasporto. In quest'ottica, si è ritenuto che i servizi pubblici di linea siano connotati dall'effettuazione di un itinerario fisso, ovvero non variabile a richiesta di chi ne usufruisce, dall'offerta indifferenziata al pubblico, nonché dalla predeterminazione degli orari dei servizi da sottoporre alla previa approvazione dell'autorità amministrativa²⁵.

soddisfazione di un bisogno primario della collettività e la conseguente sua qualificazione in chiave di servizio pubblico determinano la titolarità pubblica dell'attività, l'appartenenza esclusiva del servizio all'ente locale. Il che, non si traduce però nella necessaria gestione pubblica del servizio, bensì nella facoltà (nel caso dei servizi industriali) ovvero l'obbligo (è il caso dei servizi industriali) di attribuire ad altri soggetti la conduzione dell'attività. In buona sostanza, la qualificazione in chiave di servizio pubblico di un'attività comporta, da un lato, l'applicazione ad essa di un particolare regime giuridico; dall'altro, la titolarità necessariamente pubblica del servizio. È poi conseguente che l'ente titolare ed esso solo può immettere altri soggetti nella gestione del servizio”.

²⁴ Secondo M.A. CARNEVALE VENCHI, *Trasporti pubblici in concessione, op. cit.*, in una prospettiva che commistiona alcuni dei tratti tipici delle varie concezioni di servizio pubblico, “l'attività di trasporto di linea, quindi, pur costituendo innegabilmente un'attività imprenditoriale, può qualificarsi, come detto, come pubblico servizio in senso oggettivo: onde ricade in uno dei modelli organizzativi - di cui costituisce, anzi, uno degli esempi più antichi e più probanti - previsti in via generale dal legislatore per il suo esercizio. Si tratta cioè di un'attività imprenditoriale che non può essere svolta se non si ottiene una concessione del potere pubblico”.

²⁵ I caratteri del servizio pubblico di linea sono stati via via esplicitati nei vari interventi normativi che si sono succeduti (così, l'art. 1 della Legge 1822/1939, contenente la disciplina degli autoservizi di linea per viaggiatori, bagagli e pacchi agricoli in regime di concessione all'industria privata, stabiliva che dovessero ritenersi “servizi pubblici di linea” quei servizi di qualunque natura e durata “che si effettuino ad itinerario fisso”). L'art. 57 del d.P.R. 393/1959, nel disciplinare l'uso degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi, inquadrava nell'uso pubblico quello del trasporto di persone e cose in servizio di linea e chiariva che il servizio di linea deve ravvisarsi in quelle corse che, oltre ad avere una destinazione fissa, presentino il carattere “dell'offerta indifferenziata al pubblico”. Sul punto, cfr. M.A. CARNEVALE VENCHI, *Trasporti pubblici in concessione, op. cit.*. Sul punto può osservarsi che la nozione di ‘linea’ non viene fornita dal Legislatore, neppure all'interno dell'art. 1679 c.c.. La giurisprudenza, nel dare attuazione alla citata Legge del 1939 in materia di autolinee, ha dunque ricostruito il carattere di “linea” evidenziando la regolarità del

Diversamente, ove il servizio di trasporto difetti di alcuna delle predette caratteristiche, dovrebbe parlarsi di trasporto pubblico non di linea, per tale dunque intendendosi il servizio che provvede al trasporto collettivo o individuale di persone in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta²⁶.

Premesso quanto sopra, occorre adesso osservare che i connotati propri del servizio di trasporto di linea sono stati tratteggiati sin dalla legislazione dei primi del '900, in quanto l'art. 81 del R. D. 1740/1933, recante il Testo Unico delle norme per la tutela delle strade e della circolazione, definiva il trasporto di linea come *“trasporto di persone o di merci, per destinazioni fisse, con una certa continuità e periodicità, con offerta fatta indistintamente al pubblico e con prezzi unitari prestabiliti”*.

Allo stesso modo, l'art. 1 della L. 1822/1939, avente ad oggetto la disciplina degli autoservizi di linea, stabiliva che *“Sono soggetti a concessione tutti i servizi pubblici automobilistici per viaggiatori, bagagli e pacchi agricoli (autolinee) di qualunque natura e durata che si effettuino a itinerario fisso, anche se abbiano carattere saltuario”*.

Ancora, negli anni '80 del secolo scorso, nell'ambito della legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici, questi ultimi venivano indicati come *“i servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose effettuati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata”* (art. 1 della L. 151/1981).

Allo stesso modo, il Codice della strada (D.Lgs. 285/1992), all'art. 87, relativo al *“Servizio di linea per trasporto di persone”*, stabilisce che *“Agli effetti del presente articolo un veicolo si intende adibito al servizio di linea quando l'esercente, comunque remunerato, effettua corse per una destinazione predeterminata su itinerari autorizzati e con offerta indifferenziata al pubblico, anche se questo sia costituito da una particolare categoria di persone”*.

Nella medesima direzione si muove il D.Lgs. 422/1997, che identifica i servizi pubblici di trasporto regionale e locale nei *“servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi*

servizio, secondo percorsi ed orari prestabiliti, e la possibilità di accesso da parte del pubblico. Si tratta di elementi strutturali caratteristici di tali servizi, riscontrabili infatti anche in altri ordinamenti (nel sistema di *common law*, *common carrier* è colui che trasporta il pubblico in genere) e che, tradizionalmente, hanno giustificato l'applicazione del regime concessorio in luogo di quello autorizzatorio (proprio dei casi in cui vi è la possibilità di variazioni del percorso e degli orari). Sul punto, *cfr.* G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 1991.

²⁶ Il principale elemento distintivo tra le due forme di servizio è dunque dato dalla preventiva fissazione della destinazione e dell'itinerario, senza che l'utente possa apportarvi variazioni (Cons. Stato, sez. II, 21 giugno 1999, n. 422).

comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale" (art. 1, comma 2 del citato Decreto).

Nonostante la diversa disciplina del TPL contenuta nella normativa citata, gli elementi caratterizzanti tale servizio sono rimasti tendenzialmente invariati: il trasporto pubblico di linea è connotato come un servizio prestato in modo continuativo sulla base di itinerari, orari e frequenze prestabilite, offerto in modo indifferenziato al pubblico²⁷ a fronte del pagamento di tariffe prestabilite.

L'aspetto che diversifica la definizione fornita agli inizi del '900 rispetto a quella della fine degli anni '90 consiste più che altro nel concetto di linea: la legislazione più recente parla infatti di servizi pubblici di trasporto regionale e locale di persone e merci che comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali ed aerei.

Il servizio non viene dunque più individuato 'per linea', ma in base ad una logica (soltanto tendenziale) 'di rete', di servizi integrati e multimodali, che risente dell'introduzione, a partire dagli anni '80²⁸, di strumenti di pianificazione e programmazione dei servizi.

Sia che si consideri nella sua accezione "di linea", che in quella "di rete", in ogni caso la prestazione oggetto dell'attività di trasporto risulta caratterizzata da elementi di conformazione dei suoi contenuti.

Tale conformazione, come anticipato, risponde all'esigenza di fondo per il cui soddisfacimento viene svolto il servizio di TPL (*id est* erogare un servizio ad un prezzo

²⁷ In considerazione delle caratteristiche ineliminabili del TPL di linea, il Consiglio di Stato (v. per esempio, Cons. St., sez. IV, 20 dicembre 1955, n. 981) ha chiarito che se il servizio di trasporto viene reso anche a pagamento, ma a favore di una cerchia determinata di persone (ad esempio, gli operai di una industria o gli alunni di una scuola), non potrà definirsi servizio pubblico di linea, ma servizio privato non soggetto a concessione. Allo stesso modo, la giurisprudenza ha successivamente ribadito tale insegnamento (cfr., per esempio, Cons. reg. sic. 17 ottobre 1969, n. 256, in Cons. St., 1969, I, 1993; Cons. reg. sic. 13 giugno 1970, n. 407, ivi, 1970, I, 1205; Cons. St., sez. VI, 12 novembre 1971, n. 906, ivi, 1971, I, 2551; TAR Abruzzo, 16 gennaio 1979, n. 3, in I TAR, 1979, I, 960), in alcuni casi riconoscendo, viceversa, che può ritenersi autoservizio di linea anche quello destinato a soddisfare le esigenze relative ad una categoria particolare di persone (per esempio, gli operai di un comune) per i quali sussistano specifiche maggiori necessità di collegamento; e a condizione che il relativo trasporto sia continuativo, a orari fissi e ad offerta indiscriminata o variabile di destinatari.

²⁸ La L. n. 151/1981 ha stabilito il principio della pianificazione regionale dei trasporti, introducendo strumenti come il piano regionale dei trasporti e i piani di bacino provinciali. Sul punto, U. POTOTSCHNIG, *Vicende e problemi delle concessioni in atto nella nuova organizzazione del trasporto pubblico*, in *Trasporti*, 1978, poi in *Scritti scelti*, Padova, 1999, pone in evidenza che l'articolazione complessiva della rete di autotrasporto di linea era, in precedenza, la risultante delle decisioni relative al rilascio delle singole concessioni, senza che si arrivasse mai alla definizione di un piano generale.

accessibile, garantendone l'universalità), la quale determina una situazione di fallimento del mercato: il normale meccanismo della concorrenza non sarebbe idoneo a sostenere i costi necessari all'erogazione e alla gestione del servizio in modo tale da rispondere alle menzionate esigenze.

In altri termini, le esigenze di carattere sociale che rendono necessario lo svolgimento del servizio a determinate condizioni determinano tale situazione di *market failure*.

Le politiche pubbliche dei trasporti, infatti, testimoniano la volontà di considerare la mobilità come un diritto riconosciuto a tutti i cittadini, i quali devono poter soddisfare le proprie esigenze di mobilità e i relativi interessi 'finali', a prescindere dagli ostacoli di ordine economico, sociale, fisico o territoriale (cosiddetta domanda debole²⁹).

Tuttavia, alle menzionate esigenze di carattere sociale si aggiungono ulteriori ragioni di carattere più strettamente tecnico/economico, che interessano alcuni segmenti del TPL e che determinano una situazione di monopolio naturale.

Si fa riferimento a quelle situazioni in cui l'unicità e la non duplicabilità dell'infrastruttura di rete fissa impediscono la presenza di una pluralità di operatori, come ad esempio avviene per il servizio di trasporto prestato su linee tranviarie e metropolitane.

Anche in relazione al trasporto su gomma, oltre alle menzionate esigenze sociali, gli aspetti di carattere tecnico/economico possono concorrere a giustificare la limitazione concorrenziale. Si pensi alla necessità di contingentare il numero di aree di stazionamento dei mezzi e dei depositi, anche a fini urbanistici, e di organizzazione della realtà urbana³⁰. Proprio in considerazione delle citate caratteristiche si è radicata la convinzione che l'intervento pubblico nell'ambito del servizio di TPL fosse imprescindibile, in quanto soltanto i pubblici poteri sarebbero in grado di assicurare il soddisfacimento delle forti

²⁹ In merito alla definizione di "domanda debole" o di "area a domanda debole", cfr. Relazione illustrativa della Delibera n. 48/2017 dell'Autorità di regolazione dei trasporti, nella quale si riconosce che "le caratteristiche di un'utenza debole si riscontrano in presenza di circostanze diverse, tra loro non necessariamente correlate, potenzialmente legate:

- alla conformazione fisica dei territori (orografia, distribuzione e densità della popolazione, urbanizzazione, accessibilità);
- alla struttura sociale e demografica della popolazione, con particolare riferimento a fasce "sensibili" della stessa (minori, anziani, disabili, ecc.);
- alle condizioni economiche e alla corrispondente professionalità/non professionalità degli individui".

L'Autorità osserva inoltre come tale domanda debba essere correlata a uno specifico processo di individuazione di caratteristiche specifiche, che possono presentarsi in maniera disgiunta, di natura "territoriale", "temporale" e "soggettivo-socio-economica".

³⁰ Sul punto, cfr. C. ROSSANO, in Prefazione a C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale, bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008.

esigenze di socialità che connotano il settore, assicurando l'accesso generalizzato a tutti i cittadini³¹.

La necessità di un controllo pubblico volto a garantire il soddisfacimento di tali esigenze si è, poi, storicamente accompagnata alla limitazione della libertà dell'impresa, la quale non era autonomamente in grado di soddisfare i bisogni dell'utenza e doveva quindi essere sottoposta all'iniziativa dell'amministrazione.

Per tali ragioni, la prima disciplina del trasporto mediante autolinee (ovvero l'art. 1 della L. 1822/1939), stabiliva che la concessione era condizione indispensabile per poter esercitare siffatta attività economica, la quale poteva essere svolta esclusivamente nella forma del servizio pubblico³².

L'attività di autotrasporto di linea, dunque, era identificata con il servizio pubblico in concessione e, in tal modo, veniva conseguentemente strutturato il mercato e la rete di trasporto, predeterminando i "prodotti" che su tale mercato potevano essere offerti³³.

La prospettiva dell'assunzione del servizio da parte dell'amministrazione rimase anche nella legislazione successiva: la L. 151/1981, infatti, mantenne sostanzialmente il riferimento allo strumento della concessione per l'affidamento del servizio pubblico attribuendo invece alle regioni la potestà di adottare strumenti di pianificazione e programmazione dei servizi, in un sistema coordinato a cascata che aveva il suo vertice nel Piano Nazionale dei Trasporti.

In tal modo, i pubblici poteri stabilivano quali prestazioni costituissero servizio pubblico, il quale diventava oggetto di pianificazione e programmazione, così riservando all'amministrazione il compito di definire i bisogni fondamentali di mobilità dei cittadini, la quale doveva altresì assumerne la produzione.

In questa ottica, la limitazione del numero di operatori economici risultava allora giustificata dalla tutela di ulteriori interessi pubblici. Si tratta, come si vedrà, di elementi

³¹ M. CAMMELLI, *Concorrenza e innovazione nei servizi di trasporto pubblico locale*, in O. BUCCI (a cura di) *Il Trasporto pubblico locale – Una prospettiva per l'Italia*, Bologna, 2006, pp. 93 ss..

³² L'art. 12 disciplinava al di fuori dell'area del servizio pubblico, ovvero i servizi di gran turismo aventi "lo scopo di valorizzare le caratteristiche artistiche, panoramiche, storiche o altre particolari attrattive dei luoghi da essi collegati". Per un superamento dell'identificazione tra autotrasporto di linea e regime di servizio pubblico cfr. *L'autotrasporto di linea tra regolazione dell'attività economica e servizio pubblico*, in A. BRANCASI (a cura di) *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003. Secondo la più risalente tesi ricostruttiva di P. VIRGA, *I contratti della pubblica Amministrazione*, Palermo, 1960, la ragione per la quale la L. 1822/1939 sottoporrebbe a "regime di concessione" i servizi pubblici di trasporto è da ricercare principalmente nel fatto che la regolamentazione delle autolinee rientra nell'ampia funzione di cura della viabilità, attenendo all'uso speciale del bene demaniale (strada), così da consentire la coesistenza dei vari usi stradali.

³³ A. BRANCASI, *L'autotrasporto di linea tra regolazione dell'attività economica e servizio pubblico*, op. cit.. Come si cercherà di evidenziare nel prosieguo del presente lavoro, tali caratteristiche non sono del tutto scomparse nel corso dell'evoluzione normativa.

che non precludono l'astratta praticabilità di un mercato correttamente funzionante sotto il profilo concorrenziale, ma che impongono un'attenta valutazione in merito alla percorribilità di tale opzione, la quale dovrà essere in grado di soddisfare le esigenze pubbliche sottese al settore in esame. Proprio per tale ragione si è parlato del TPL come di un caso 'atipico' di fallimento del mercato, dato che la mancata realizzazione di condizioni concorrenziali non è dovuta tanto ai connotati intrinseci del settore di carattere economico, ma deriva principalmente dall'assegnazione politica di obiettivi sociali³⁴.

2.2 Tale ultimo elemento si collega anche alle caratteristiche del servizio di trasporto pubblico non di linea. In questo ambito, infatti, la mancanza di una 'linea' prefissata ed invariabile a richiesta dell'utente, eventualmente rappresentata da un'infrastruttura non duplicabile, non pone direttamente un problema di fallimento del mercato. Cionondimeno, rimangono pur sempre presenti quelle esigenze di tutela di molteplici interessi (ambientali, di sicurezza della circolazione, urbanistici), che rendono necessaria una forma di regolazione pubblica, attraverso l'istituzione di un regime di ingresso al mercato.

L'attività di trasporto pubblico non di linea, come si vedrà meglio nel prosieguo, viene riservata ai soggetti in possesso di adeguato titolo autorizzatorio e, in modo, viene contingentato il numero di coloro che possono svolgere l'attività di trasporto.

Se tale regime è comune alle varie forme di trasporto pubblico non di linea, occorre sin d'ora osservare che, con riferimento al servizio taxi, non a caso qualificato dalla dottrina maggioritaria come servizio pubblico³⁵, la regolazione pubblicistica penetra altresì nell'attività d'impresa, intervenendo sulle modalità di svolgimento e sul corrispettivo del servizio.

³⁴ Così, In tal senso, M. MAZZARINO, *Regolazione dei trasporti e Authority: spunti per la definizione di un modello "coerente"*, in *Munus*, n. 2/2013.

³⁵ Considerano il taxi servizio pubblico il Consiglio di Stato, sez. I, 23 dicembre 2015, parere n. 3586; l'Autorità di regolazione dei trasporti nell'*Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità* del 21 maggio 2015; in dottrina, A. SOMMA, *Il caso Uber. Mercati amministrati e disciplina del trasporto pubblico non di linea*, in E. MOSTACCI, A. SOMMA (a cura di), *Il caso Uber – La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008, M.A. CARNEVALI VENCHI, *Trasporti pubblici in concessione*, op. cit., per una ricostruzione in merito alle varie posizioni, L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *Rivista della regolazione*, 1/2017; In senso contrario, Tar Toscana, sez. II, 31 maggio 2015, n. 964; Cons. Stato, Cons. Stato, sez. VI, 29 novembre 1988, n. 1291, pur precedente alla Legge 21/1992; in dottrina, M. DELSIGNORE, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, 2011; N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 2003, ove si osserva che i servizi non di linea (come i servizi da piazza e di noleggio da rimessa) non sono qualificabili come servizio pubblico in quanto inidonei ad assicurare continuità e regolarità della prestazione.

Le ragioni per la pervasiva regolazione del servizio taxi, che ne hanno determinato la qualificazione in termini di servizio pubblico, sembrano derivare dall'esigenze ad esso sottese, ovvero dalla necessità che sussista un servizio svolto secondo particolari modalità.

In particolare, sarebbe necessario assicurare un sistema di trasporto non di linea effettuato: in base a tariffe non rimesse al libero mercato, il quale potrebbe determinare un incremento dei prezzi nelle zone e nei momenti della giornata in cui si registra un picco della domanda; secondo criteri che non consentano all'erogatore del servizio di 'scegliere' i clienti, i quali dovranno avere un effettivo diritto ad accedere al servizio; sulla base di regole che consentano che il servizio venga svolto senza interruzione.

Senonché, anche in questo caso, l'imposizione di tali (diseconomici) obblighi ad un servizio di per sé non connotato da infrastrutture non duplicabili necessarie al suo espletamento determinerebbe la necessità di 'tutelare' i soggetti che lo erogano, così da consentirne lo svolgimento in modo economico.

3. Il trasporto pubblico nel contesto costituzionale

3.1 La disciplina dei trasporti in Italia si presenta complessa e frammentata, prevalentemente a causa del carattere multilivello del sistema dei trasporti italiano, nonché dei numerosi assestamenti verificatisi nel corso degli anni, che hanno di volta in volta diversamente ripartito le competenze tra Stato, regioni ed enti locali.

Come noto, la riforma del Titolo V della Costituzione (realizzata nel 2001) ha inciso sulla regolamentazione della materia dei trasporti, determinando la devoluzione di alcune funzioni dallo Stato alle regioni e agli enti locali³⁶.

³⁶ Le modifiche al Titolo V della Costituzione sono state sottoposte a *referendum* confermativo, svoltosi il 7 ottobre 2001, ed emanate con Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*". Il procedimento di decentramento in realtà era già stato avviato, con particolare riferimento a infrastrutture e trasporti con il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 "*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59*". In tale occasione si è parlato di "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", al fine di individuare il conferimento a Regioni ed Enti locali di funzioni e compiti amministrativi in tema di viabilità, trasporti, territorio, urbanistica, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche e protezione civile. Si veda: N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, op. cit.* Con particolare riferimento al settore dei trasporti pubblici locali, il decentramento amministrativo è stato avviato dal D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 "*Conferimento alle Regioni ed agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59*". Tale forma di riorganizzazione è all'origine di una ripartizione delle competenze che può essere in qualche modo sintetizzata, anche alla luce di quanto già osservato sulla riforma costituzionale. Si veda: F. LUCIANI, *L'organizzazione dei trasporti tra innovazioni e continuità*, in M. STIPO (a cura di), *Commento al D.Lgs. 112/1998, Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, 1998.

Il previgente testo dell'art. 117, infatti, elencava le competenze delle regioni – che dovevano essere esercitate “*nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*” – includendovi anche quelle in materia di: urbanistica; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali.

Il successivo art. 118, poi, attribuiva alle regioni le funzioni amministrative per le materie indicate nell'art. 117 e riconosceva la possibilità di delegare tali funzioni agli enti locali, “*salvo quelle di interesse esclusivamente locale*”, le quali potevano essere attribuite agli enti locali con legge dello Stato.

La riforma del 2001, muovendo in un'ottica di decentramento legislativo e amministrativo a favore delle regioni e degli enti locali, ha introdotto un diverso criterio di definizione delle competenze legislative di Stato e regioni.

Ed infatti, il ‘nuovo’ art. 117 Cost. definisce le competenze legislative di Stato e regioni distinguendo tra competenze esclusive, concorrenti e residuali. In particolare, vengono elencate le materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle di competenza concorrente tra Stato e regioni, conferendo alle regioni una potestà legislativa in relazione alle materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato.

Nel contesto costituzionale risultante dalla riforma del 2001, rientra nella competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, mentre costituiscono competenze concorrenti: “*governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione*”.

In base alla ripartizione delle competenze risultante a seguito della riforma del 2001 non è sempre agevole individuare il soggetto competente in specifiche materia, il che rende complessa la regolamentazione, nonché le conseguenti attività di programmazione e attuazione di piani e provvedimenti.

In merito a tale aspetto, infatti, si evidenzia che l'elaborazione della Corte Costituzionale ha riconosciuto carattere trasversale ad alcune materie rientranti nella competenza esclusiva statale, quali ad esempio l'ambiente, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali³⁷.

³⁷ Si tratta di un dato ormai acquisito nel patrimonio giuridico, sul punto si vedano, ad esempio, le pronunce della Corte Costituzionale: 20 dicembre 2002, n. 536; 7 ottobre 2003, n. 307; 24 giugno 2003, n. 222. In dottrina, cfr. A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003.

Tali materie, più che individuare un determinato settore della legislazione, sono caratterizzate da obiettivi e valori che incidono su numerosi elementi e interessi, alcuni dei quali rientranti nella competenza regionale residuale. Nelle predette materie, tuttavia, l'intervento statale, pur potendo incidere su ambiti di competenza regionale, dovrà comunque rispettare taluni limiti, essendo necessario che le regioni mantengano spazi di attuazione loro garantiti dalla Costituzione.

Il riconoscimento del carattere trasversale comporta in ogni caso un certo margine di flessibilità all'interno delle competenze legislative e risulta funzionale al permanere di istanze unitarie che giustificano, a certe condizioni, deroghe al normale riparto di competenze, pur all'interno di un assetto costituzionale permeato da pluralismo istituzionale³⁸.

Nel mutato contesto derivante dalla riforma del Titolo V occorre, poi, menzionare l'art. 118 della Costituzione, che attribuisce direttamente le funzioni amministrative ai comuni, salvo che le stesse non siano conferite a province, città metropolitane, regioni e allo Stato allo scopo di assicurarne l'esercizio unitario e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

3.2 In relazione alla materia del trasporto, è opportuno evidenziare il nesso intercorrente tra la stessa e la libertà di circolazione riconosciuta dall'art. 16 della Costituzione, ai sensi del quale: *“ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge”*.

Il diritto a circolare liberamente ha originariamente avuto una natura essenzialmente politica e di tutela, risultando funzionale ad evitare le restrizioni di polizia nonché ogni forma di restrizione della possibilità di circolazione da parte dei pubblici poteri³⁹.

In quest'ottica, la libertà di cui all'art. 16 Cost. trova un corollario nel divieto di ostacolare la libera circolazione dei cittadini e delle cose, imposto alle Regioni dall'art. 120, comma 1, della Costituzione.

³⁸ A. ANZON, *Flessibilità*, op. cit..

³⁹ In merito all'art. 16 Cost. si rinvia a S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008 nonché, anche per specifici aspetti, C. MORTATI, *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 683 ss.; L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1962; M. GALIZIA, *Libertà di circolazione e soggiorno*, in P. BARILE (a cura di) *La pubblica sicurezza*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 547 ss.; A. BARBERA, *Note preliminari in tema di libertà di circolazione e soggiorno*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1962, pp. 695 ss..

L'interpretazione della disposizione in esame si è poi sviluppata sotto il profilo della disponibilità degli strumenti necessari alla circolazione⁴⁰.

La messa a disposizione di mezzi di trasporto rappresenta, infatti, un valore necessario alla piena soddisfazione della libertà fondamentale di circolazione⁴¹ e, in tal modo, viene a realizzarsi un importante nesso con la istituzione di un sistema di trasporto pubblico, con la conseguenza che il cittadino legittimamente può avanzare una pretesa a strumenti pubblici che consentano di circolare all'interno del territorio.

D'altronde, l'importante aumento dimensionale degli agglomerati urbani ha inevitabilmente inciso sulla libertà di trasporto, avente – nell'ottica sopramenzionata – a sua volta una valenza 'strumentale' al soddisfacimento delle variegate esigenze in cui si estrinseca la vita e la personalità individuale.

Pertanto, la necessità di recarsi da un luogo ad un altro in contesti sempre più estesi ha reso ancora più attuale l'esigenza che i pubblici poteri predispongano un sistema di trasporto accessibile.

Ed infatti, sviluppando il concetto cui si è fatto cenno, il trasporto rappresenta l'elemento che consente di collegare, ad esempio, casa e lavoro, e che permette lo svolgimento delle attività professionali e dell'autonomia privata, garantendo la dimensione spaziale indispensabile per la piena esplicazione della personalità individuale⁴².

Seguendo questo percorso interpretativo, che valorizza la strumentalità della libertà di circolazione rispetto alla piena realizzazione dell'individuo e al soddisfacimento dei diritti della persona, è possibile individuare un ulteriore referente a livello Costituzionale, ovvero l'art. 2 Cost., ai sensi del quale *“la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

L'inquadramento del diritto al trasporto nell'ambito dei diritti inviolabili della persona rileva, tra l'altro, al fine di conformarne le modalità di svolgimento, prescrivendo ad esempio requisiti di professionalità per il suo svolgimento, nonché imponendone lo

⁴⁰ G. AMATO, *Art. 16*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, p. 119 ss..

⁴¹ In questo senso, l'art. 16 Cost. si collega alla Carta dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, alla Carta europea dei diritti dell'uomo e alla dichiarazione di Helsinki. *Cfr.* G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 1991.

⁴² A conferma di tale lettura, si osservi che l'art. 1 della Legge 146/1990, relativa all'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e alla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati ricomprende espressamente il trasporto pubblico all'interno dei servizi pubblici essenziali, in quanto volti a garantire, per quanto interessa, il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla libertà di circolazione.

svolgimento secondo un criterio di continuità (in tal senso, si veda la già menzionata Legge 146/1990 sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali).

Si è dunque parlato del TPL come di bene condizionale, ovvero “*un prerequisite [...] per la produzione di altri beni e in generale per lo sviluppo del territorio*”⁴³.

In una diversa prospettiva, la predisposizione di un sistema di trasporto consente, inoltre, di soddisfare la domanda di trasporto nel rispetto di altri valori costituzionali⁴⁴, senza necessità di riconoscere l'esistenza di un vero e proprio diritto dei cittadini al possesso di un mezzo di trasporto individuale (si tratta del cosiddetto diritto alla strada, sul quale si tornerà nel prosieguo del presente lavoro).

Sul punto pare tuttavia opportuno evidenziare sin d'ora che la libertà di circolazione non è finora stata intesa come piena libertà di scelta dei mezzi che, pur essendo indubbiamente strumentali alla realizzazione del diritto, non ne rappresentano una condizione necessaria⁴⁵. In altri termini, la libertà di circolazione non si concretizza nella libertà di utilizzare ogni possibile mezzo di trasporto ovunque e in qualsiasi momento, risultando invece confinata esclusivamente alla persona umana, secondo quanto chiarito dalla Corte Costituzionale⁴⁶.

Nello svolgimento del servizio, poi, occorrerà chiaramente rispettare alcune necessarie cautele, in quanto si tratta di attività che può incidere su diritti fondamentali degli utenti, quali la sicurezza e l'incolumità fisica, nonché su altri beni di rilievo costituzionale quali l'ambiente.

Sempre al fine di inquadrare il servizio di trasporto nel contesto costituzionale, occorrerà fare infine riferimento agli artt. 41 e 97 Cost..

La prima disposizione, nel sancire la libertà di iniziativa economica, assume rilievo con riferimento ai segmenti di attività di trasporto non interessati da regimi di esclusiva, e deve essere espressamente valutata in sede di istituzione di regimi di limitazione del libero mercato; la libertà espressa nel citato art. 41 Cost. dovrebbe rappresentare la regola per le attività che non richiedono il mantenimento di un unico operatore di mercato.

⁴³ F. CARON, *Trasporto pubblico locale: la sfida della deverticalizzazione*, in *Non Profit*, n. 4/2007.

⁴⁴ Cfr. A. PACE, *Libertà di circolazione, limiti soggettivi, competenza legislativa esclusiva dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 1, 2009.

⁴⁵ G. BERTI, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in *Foro it.*, 1984. Sul punto, cfr. anche M. MANETTI, *Il «bisogno di circolare sulla propria automobile» tra art. 23 e art. 41 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 3, 1998.

⁴⁶ Corte Cost., sentenza 12 marzo 1965, n. 12, con commento di V. CRISAFULLI, *Questione di costituzionalità di disposizione di legge o questione di legittimità del provvedimento applicativo? (in tema di libertà circolazione)*, in *Giur. cost.*, 1965.

L'art. 97 della Costituzione, canone imprescindibile per l'azione della Pubblica Amministrazione, impone che l'organizzazione e lo svolgimento del servizio di trasporto, ove effettuate da soggetti appartenenti alla sfera pubblicistica, rispettino le regole di buon andamento ed imparzialità, in uno con i loro portati di efficienza ed economicità.

4. La libertà di circolazione e la tutela dell'ambiente

4.1 Nel precedente paragrafo si è cercato di dare conto della collocazione del trasporto pubblico all'interno del testo costituzionale, fornendo alcune, pur sintetiche, indicazioni in merito alle peculiarità che caratterizzano l'organizzazione di tale attività.

Un'apposita riflessione merita il rapporto tra la libertà di circolazione e altro valore costituzionale, ovvero la tutela dell'ambiente.

Come noto, la Carta costituzionale attribuisce rilevanza giuridica all'ambiente in via indiretta, riconoscendo l'impegno della Repubblica alla tutela: (a) del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9); (b) della salute, come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32).

La prima previsione, secondo la lettura che ne è stata fornita nel corso del tempo, offre una tutela dell'ambiente nel suo collegamento con il paesaggio⁴⁷. A partire dagli anni '70, infatti, il termine ambiente iniziò ad essere utilizzato nell'ottica della sua tutela, precisando che lo stesso consiste *“nelle formazioni geologiche e le loro spontanee manifestazioni; gli adunamenti di flora e fauna di particolare rilevanza, la peculiare bellezza che caratterizza il paesaggio”*⁴⁸.

Nel corso degli anni, dunque, anche valorizzando il disposto dell'art. 9 Cost., emerse una nuova idea di bene culturale comprendente il paesaggio e l'ambiente, in quanto legati alla storia della civiltà del paese⁴⁹. Accedendo a questa lettura del concetto di paesaggio si è, dunque, ritenuto che l'art. 9 della Costituzione offrisse tutela al territorio e all'ambiente, quest'ultimo inteso non come un qualcosa di statico, bensì come un elemento in divenire, effetto di un processo dinamico e creativo continuo, di cui il paesaggio è forma e immagine⁵⁰.

Il combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost. – unitamente all'evoluzione delle cognizioni medico-scientifiche – ha, poi, consentito di attribuire rilievo all'ambiente sotto un altro profilo.

⁴⁷ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, III, Torino, 2015.

⁴⁸ Corte Cost., sentenza 21 aprile 1971, n. 79.

⁴⁹ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2008.

⁵⁰ In termini, cfr. R. FERRARA, GALLO C. E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014.

Poiché, infatti, fenomeni lesivi dell'ambiente quali inquinamento dell'aria e dell'acqua finiscono altresì per incidere sulla qualità della vita e sulla salute umana, è risultato indispensabile prestare attenzione all'insieme dei fattori ambientali idonei ad incidere in modo negativo sullo stato di salute fisica e psichica dell'individuo⁵¹.

La predetta interpretazione si è altresì basata sul contenuto dell'art. 2 Cost., che consente di intendere il diritto alla salute anche come garanzia alla salubrità dell'ambiente. In quest'ottica, l'effettività del diritto alla salute presuppone il mantenimento di una salubrità ambientale tale da garantire l'integrità fisica e la vita degli individui⁵². Sulla base di questa lettura, già a partire dagli anni '70 la dottrina e la giurisprudenza hanno riconosciuto l'esistenza di un diritto ad un ambiente salubre, nonché di un interesse della collettività a che non vi siano danni o alterazioni irreversibili dei fattori ambientali.

L'ambiente diviene, dunque, lo spazio all'interno del quale l'individuo può svolgere la propria personalità e come tale va tutelato.

4.2 Passando ad analizzare il rapporto tra la libertà di circolazione e la tutela dell'ambiente, nell'accezione sopra tratteggiata, emerge che i due valori costituzionali si pongono tra loro in un rapporto potenzialmente conflittuale.

Ed infatti, non sfugge che la circolazione realizzata indiscriminatamente mediante l'utilizzo di veicoli a motore finisce con il poter danneggiare l'ambiente, contribuendo in maniera significativa all'inquinamento dell'aria. Tanto, chiaramente, finché l'evoluzione tecnologica non consenta di sviluppare strumenti di mobilità non lesivi per l'ambiente, anche nella fase del loro smaltimento.

Occorre dunque interrogarsi in merito alla possibilità di apporre limiti alla libertà di circolazione allo scopo di proteggere l'ambiente dall'inquinamento derivante dal traffico veicolare.

Sul punto, può osservarsi che l'art. 16 Cost. non fa espressamente riferimento all'ambiente ai fini di una possibile limitazione della libertà di circolazione, prevedendo a tal fine esclusivamente esigenze legate alla 'sanità'⁵³.

⁵¹ Sul punto la dottrina (R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA, *Salute e sanità*, Torino, 2010) ha evidenziato che in questo quadro, se l'atteggiamento di sovrana indifferenza palesato dallo stato di diritto nei riguardi della salute dei cittadini origina intuitivamente da un comprensibile deficit culturale, sono per altro verso, le filosofie utilitaristiche e liberiste del tempo a fondare e legittimare concettualmente e culturalmente, l'ambientazione valoriale e sistemica che porta gli ordinamenti statali di impianto liberale dell'Ottocento a chiamarsi fuori dalle politiche socialmente rilevanti.

⁵² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976.

⁵³ In merito alle limitazioni alla libertà di circolazione derivanti dalla diffusione della pandemia da COVID-19, cfr. A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 420 ss.. Disponibile su www.forumcostituzionale.it.

Cionondimeno, come sopra evidenziato, il concetto di sanità potrebbe, in astratto, comprendere altresì il diritto alla salute e ad un ambiente salubre, inteso come protezione e conservazione delle condizioni indispensabili per il pieno dispiegarsi della personalità individuale, la quale non può liberamente svolgersi in contesti che possano incidere sulla salute individuale.

Va tuttavia osservato che, pur in un'ottica, per così dire, 'ampia' di tutela dell'ambiente, tale valore giuridico non deve confondersi con il (pur sempre differente) bene giuridico della salute, che riguarda invece la persona umana e che è volto a tutelare la stessa da ogni attività che possono incidere sull'integrità psico-fisica dell'individuo o della collettività.

Diversamente da quest'ultimo, infatti, la tutela dell'ambiente rimane pur sempre rivolta alla conservazione dell'equilibrio ecologico dei contesti di volta in volta presi a riferimento.

Ciò premesso, la Corte Costituzionale ha avuto occasione di chiarire che la previsione di cui all'art. 16 Cost. non impedirebbe al legislatore ordinario di adottare, per ragioni di pubblico interesse, *“misure che influiscano sul movimento della popolazione, purché siano fatti salvi i diritti della persona costituzionalmente garantiti”*⁵⁴.

Deve allora ritenersi che l'ambiente, una volta entrato a far parte del patrimonio costituzionale come uno dei beni fondamentali, da intendersi come *“bene immateriale unitario”*⁵⁵, possa essere considerato come limite non esplicito al diritto di circolazione. Così, tra gli interessi pubblici idonei a giustificare provvedimenti limitativi alla circolazione vi sono quelli volti a prevenire dall'inquinamento il patrimonio naturale ed ambientale, valori di sicura rilevanza costituzionale.

La libertà di circolazione, dunque, in quanto avente un contenuto complesso e trasversale, richiede interventi regolatori finalizzati ad assicurare il rispetto del limite costituzionale esterno costituito dalla difesa della salute e dalla protezione ambientale, la cui tutela risulta complessa ed articolata.

In aggiunta alle considerazioni che precedono, vale altresì la pena evidenziare che la rilevanza dell'ambiente nell'ambito del settore del trasporto si è, tra l'altro, sostanziata nella adozione di politiche che incentivano l'acquisto di mezzi di trasporto maggiormente

⁵⁴ Corte cost. ,10 maggio 1963, n. 64.

⁵⁵ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641.

eco-compatibili⁵⁶, nonché, a livello di regolazione, nella limitazione all'accesso a determinate aree urbane⁵⁷.

5. La disciplina del TPL: dalla Legge Giolitti alla normativa degli anni '90

5.1 Nel corso dei precedenti paragrafi si è cercato di evidenziare come, sin dai primi anni del '900, il Legislatore abbia inquadrato il TPL all'interno della più generale categoria di servizio pubblico.

Si è, poi, provato a ricostruire le caratteristiche proprie del TPL, ovvero gli elementi che connotano, anche a livello normativo, tale particolare tipologia di servizio.

Può, dunque, adesso passarsi in rassegna la normativa in materia che si è succeduta nel tempo, al fine di individuare l'evoluzione storica della disciplina normativa di riferimento.

Va in primo luogo osservato che, rispetto alla già menzionata normativa della seconda metà dell'800, in base alla quale l'attività di trasporto pubblico veniva esercitata sulla base di licenze o titoli autorizzatori rilasciati dai comuni, in quanto enti proprietari delle

⁵⁶ Al fine di attenuare l'impatto ambientale della circolazione su strada, a livello europeo sono state impostate una serie di azioni volte a favorire lo sviluppo e la diffusione di "veicoli verdi" (sul punto, *cfr.* L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi*, 2018). In particolare, la Commissione (*Una strategia europea per i veicoli puliti ed efficienti sul piano energetico* (COM [2010] 186 def), sul piano della ricerca e dell'innovazione, ha evidenziato la necessità di studiare nuovi materiali per le batterie e lo stoccaggio dell'idrogeno e approntare tecnologie alternative per la ricerca e lo stoccaggio di energia. Inoltre, ulteriori meccanismi che consentono di agevolare tale transizione consistono nella diffusione dell'informazione e nel riconoscimento di incentivi finanziari ai consumatori, così come dell'imposizione fiscale sui prodotti energetici per stimolare la domanda di "veicoli verdi". A ciò si aggiungano le disposizioni del D.Lgs. 50/2016 che consentono di valorizzare i prodotti a minore impatto ambientale, così da consentirne l'acquisto nell'ambito di procedure ad evidenza pubblica, nonché per i contratti esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva di tale normativa. D'altronde, la diffusione di vetture elettriche incontra numerose difficoltà, principalmente a causa della tipologia dei sistemi di ricarica, cioè spazi privati o infrastruttura pubblica. Nel caso in cui si dovesse optare, in via prevalente, per tale ultimo sistema, andrebbe stabilito se il modello può essere quello delle stazioni di rifornimento dei carburanti (mercato aperto e concorrenziale) oppure quello di una diffusione capillare sul territorio con elevati costi di investimento potenzialmente gestibile attraverso un sistema di concorrenza per il mercato. Sul punto, assume rilievo quanto previsto dalla direttiva 2014/94/UE (*Alternative Fuels Infrastructures*) che definisce alcuni elementi relativi al servizio di ricarica, ivi inclusa la sua collocazione in luoghi accessibili secondo un modello competitivo, e stabilisce che il distributore di energia elettrica debba garantire un ruolo neutrale e non discriminatorio nei confronti degli operatori del servizio di ricarica. Ancor più di recente, si stanno sempre più sviluppando iniziative per la realizzazione di vetture e mezzi di trasporto pubblico alimentati, ad esempio, ad idrogeno, al fine di risolvere le problematiche afferenti all'inquinamento derivante dai mezzi di trasporto.

⁵⁷ Con riferimento a tale aspetto, oltre all'istituzione di zone a traffico limitato, che rispondono a numerose esigenze pubbliche, sono altresì state poste in essere misure che limitano la circolazione urbana sulla base dell'inquinamento dei veicoli. Su tali aspetti, *cfr.* M. FRASCHINA, *Il "diritto alla mobilità" e la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. della circolazione e dei trasporti*, reperibile al link: <http://www.rivistagiuridica.aci.it/documento/il-diritto-alla-mobilita-e-la-tutela-dellambiente.html>.

strade, nei primi del '900 si registrò un processo di progressiva statalizzazione del servizio⁵⁸.

Il processo ebbe inizio con i regolamenti sulla circolazione stradale: il R.D. 146/1901 disciplinava (art. 27) l'attività di trasporto rivolta al pubblico, a prescindere dall'esistenza di un incarico da parte dei pubblici poteri, prescrivendo che chiunque avesse voluto condurre un mezzo di servizio pubblico, oltre alla licenza richiesta in generale per i conducenti, avrebbe dovuto disporre di certificati penali e di buona condotta (art. 30) e imponendo altresì regole sulla sicurezza e sulle dotazioni dei mezzi.

Ai fini dello svolgimento del servizio era necessario ottenere apposita licenza, peraltro denominata anche come concessione di esercizio pubblico, per il cui rilascio veniva richiesta una valutazione, tra l'altro, degli orari e dei percorsi, senza che fosse tuttavia espressamente prevista la possibilità di interventi conformativi pubblici sulle finalità da perseguire da parte dell'esercente.

Cionondimeno, era previsto che, ai fini del rilascio dell'atto abilitativo, fossero sentiti la provincia, i consorzi ed i comuni sulle cui strade il richiedente intendeva esercitare il pubblico servizio, in tal modo permettendo agli enti proprietari di intervenire nello svolgimento dell'attività e consentendo di salvaguardare le eventuali scelte effettuate sull'assunzione del servizio pubblico.

I successivi regolamenti in materia di circolazione stradale si collocarono nella medesima scia, incrementando l'ingerenza dei pubblici poteri nell'organizzazione imprenditoriale del servizio.

Si pensi, ad esempio, alla regolamentazione prevista dal R. D. n. 710/1909 (recante il regolamento per i veicoli a trazione meccanica senza guida di rotaie), ove si prevedeva che la richiesta di rilascio del titolo abilitativo dovesse essere accompagnata da un'apposita relazione illustrativa del programma di servizio proposto, rispetto alla quale era prevista un'istruttoria ministeriale, da effettuare coinvolgendo gli enti proprietari, che si concentrava anche sull'utilità dell'esercizio e sull'attendibilità del piano finanziario⁵⁹.

Gli interventi di statalizzazione risultavano, d'altronde, connessi alle parallele misure di sostegno economico al settore dei trasporti.

Il trasporto su gomma, inteso in funzione integrativa rispetto a quello su ferrovia o tramvia allo scopo di offrire una copertura nazionale, risultava così oggetto di controlli 'indiretti', rivolti ad accertare l'uso dei sussidi pubblici.

⁵⁸ Per una ricostruzione sistematica del fenomeno, si rinvia a G. FONDERICO, *Il comune regolatore*, op. cit.

⁵⁹ G. FONDERICO, *Il comune regolatore*, op. cit.

In tale ottica, lo strumento giuridico privilegiato era quello della concessione, che consentiva di perseguire finalità di controllo, anche in relazione alla modalità di utilizzo dei sussidi attribuiti, nonché di gestione e regolazione delle interferenze fisiche ed economiche⁶⁰.

Proprio in merito alla gestione delle interferenze concorrenziali, il R.D. 2386/1923 prevedeva che, alla concessione di un servizio automobilistico oggetto di sussidi, fosse connesso un diritto di esclusiva per la linea, il quale poteva altresì essere accordato anche alle linee non convenzionate. In caso di esercizio della linea in mancanza di concessione o autorizzazione, erano previste apposite sanzioni.

Tali misure avevano lo scopo di massimizzare l'utilizzo delle risorse, evitando che eventuali interferenze concorrenziali rispetto alle linee esercitate secondo *standard* stabiliti a livello pubblico (ovvero quelle destinatarie delle risorse pubbliche) potessero compromettere le finalità perseguite o comunque incidere sull'esercizio dell'attività⁶¹.

Con riferimento alle modalità di svolgimento del servizio, occorre poi ricordare come la Legge Giolitti (L. 103/1903) ricomprendeva il TPL tra i servizi pubblici, consentendone l'assunzione da parte dei Comuni.

Il servizio veniva dunque svolto da aziende municipalizzate, costituite dai comuni o province interessati in base al R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 (T.U. sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province). Accadeva, dunque, che il comune, dichiarando municipalizzato il servizio, andava a costituire, tendenzialmente⁶², un proprio organo di servizi dovendo poi richiedere, o far richiedere all'organo-azienda municipale, la concessione allo Stato, che l'accordava come se la linea di trasporto comunale fosse una linea di trasporto statale⁶³.

La successiva L. 1822/1939 offrì una sistemazione stabile della disciplina, confermando alcune delle precedenti caratteristiche: accesso mediante apposito titolo concessorio,

⁶⁰ In merito allo strumento concessorio, *ex multis*, si rinvia a U. BORSI, *Concessione Amministrativa (voce)*, in *Enciclopedia Italiana Treccani*, 1931; G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, pp. 261 ss.; M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981; F.G. SCOCA, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di) *Le concessioni di servizi pubblici*, Rimini, 1988; G. CAIA, *Assunzione e gestione dei servizi pubblici locali di carattere industriale e commerciale: profili generali*, in *Reg. e gov. loc.*, 1992, 12; F. INCANDELA, *La concessione amministrativa nell'ambito delle forme gestionali dei servizi comunali*, in *Nuova rass.*, 1987, 776; R. CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998.

⁶¹ Diversamente, l'esclusiva su altre linee costituiva uno strumento di protezione del concessionario, da potere eventualmente concedere secondo una valutazione caso per caso.

⁶² In alternativa, era comunque possibile ricorrere alla gestione diretta anche in economia, anziché tramite aziende speciali: *cf.* art. 2 della L. 103/1903 e art. 2 del T.U. n. 2578/1925.

⁶³ Per la ricostruzione delle linee evolutive del TPL, si rinvia a M. A. CARNEVALE VENCHI, *Trasporti pubblici in concessione, op. cit.*

riconoscimento di sussidi statali, attribuzione di diritti di esclusiva per le linee sussidiate ovvero in base ad una valutazione casistica⁶⁴.

Inoltre, era trattata la tematica dei diritti di esclusiva, chiarendo che l'esclusiva aveva riguardo alla finalità della linea e non al percorso (art. 19). I poteri statali rispetto a tali diritti risultavano, poi, meglio definiti e più incisivi.

Tuttavia, come osservato dalla dottrina⁶⁵, l'applicazione pratica della legge non fu in linea con le previsioni normative, in quanto la stessa programmazione centralizzata dello svolgimento di ogni singolo percorso e l'unitaria regolazione delle interferenze tra concessionari non trovò attuazione⁶⁶.

5.2 Il processo di statalizzazione condusse ad un risultato non pienamente coerente con le previsioni contenute nella Legge Giolitti, che riconosceva ai comuni la possibilità di assumere l'esercizio diretto, tra l'altro, di omnibus, automobili e altri mezzi simili.

Infatti, l'assegnazione al livello centrale di un ruolo nella materia aveva modificato la posizione dei comuni, che erano divenuti concessionari dello Stato, pur mantenendo poteri idonei ad incidere sull'attività di trasporto pubblico (si pensi, ad esempio alla possibilità di disciplinare il traffico).

Tanto, senza che la nuova disciplina modificasse formalmente la possibilità per i comuni di assumere la titolarità del servizio in base alla disciplina sui servizi municipalizzabili.

Tale quadro era reso ulteriormente complesso dal fatto che il regime della concessione statale poteva trovare un collegamento e una giustificazione nella presenza di risorse statali, cui conseguiva il necessario controllo in merito al loro impiego da parte dei concessionari.

Occorre poi evidenziare che la disciplina in materia risentì, inoltre, delle modifiche dell'assetto organizzativo-istituzionale a livello nazionale, che segnarono la ripartizione delle competenze tra livello locale e nazionale.

⁶⁴ Tale intervento stabiliva parallelamente un sistema di preferenze, nel caso di istituzione di una nuova linea, a favore dei concessionari dei servizi già esistenti (*in primis*, quelli che avessero investito in impianti fissi come ferrovie, tramvie ecc.), i quali risultavano preferiti nell'assegnazione di una nuova linea.

⁶⁵ G. PESCATORE, *Giurisprudenza del Consiglio di Stato sulle concessioni di autolinee (1947-1953)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 1064-1085; E. GUICCIARDI, *In tema di "accordi" fra concessionari di autolinee*, in *Giur. it.*, 1955, III, 145-148.

⁶⁶ Le interferenze concorrenziali vennero, dunque, risolte dalle stesse imprese concessionarie, coinvolte in apposite riunioni compartimentali volte ad istruire le possibili variazioni significative dei servizi. A ciò si aggiunga lo sviluppo di accordi procedurali per la risoluzione delle interferenze concorrenziali, effettuati in assenza di una chiara base normativa e in via sostitutiva rispetto a quanto previsto a livello normativo, ove si attribuiva all'autorità governativa il compito di un'armonica composizione di tali interferenze Sul punto, *cfr.* E. GUICCIARDI, *In tema di "accordi" fra concessionari di autolinee, op. cit.*

Originariamente, come già evidenziato, i comuni avevano esercitato i propri poteri in materia di polizia e disposizione delle strade comunali per strutturare un regime di accesso all'attività di trasporto. La regolazione dell'accesso veniva così a coincidere con la scelta sull'organizzazione dell'ufficio di servizio pubblico: ove il comune non avesse provveduto direttamente (mediante azienda comunale), il servizio veniva affidato in concessione al terzo, il quale, oltre che abilitato a svolgere l'attività, veniva incaricato dello svolgimento del servizio pubblico comunale.

La successiva disciplina statale si basò invece su differenti premesse, prevedendo che l'istituzione di un ufficio comunale per i trasporti potesse beneficiare della concessione di cui alla L. 1822/1939 e, in tal modo, evidenziando che non si trattava di un aspetto imprescindibile. La conseguenza era, dunque, che l'azienda municipale doveva a sua volta ottenere il titolo concessorio (il che poneva in rilievo la circostanza che il comune non avrebbe, dunque, più agito quale ente proprietario della strada, ma quale autorità concedente)⁶⁷.

La problematicità del quadro regolatorio emergeva con maggiore chiarezza considerando le previsioni di cui al D.P.R. 771/1955 che, modificando la citata L. 1822/1939, assegnavano al comune il compito di rilasciare la concessione nel caso in cui la linea di svolgimento del servizio ricadesse integralmente nel proprio territorio.

Ne risultava un quadro complesso, connotato da numerose sovrapposizioni tra compiti statali e comunali, atteso che permanevano competenze statali (diversamente ripartite tra ministero dei trasporti e ispettorato compartimentale) nel caso di linee urbane, extraurbane o interurbane e che il ministero manteneva un potere di direzione ai fini dell'assolvimento, da parte dei comuni, delle funzioni loro demandate.

In altri termini, i comuni, pur risultando titolari del potere di rilasciare le concessioni, potevano esercitare tale facoltà non più come enti proprietari delle strade (come avveniva nel regime anteriore alla statalizzazione), bensì come enti regolatori dell'accesso al mercato e delle interferenze concorrenziali, ivi incluse quelle prodotte dalle proprie aziende comunali⁶⁸.

⁶⁷ Sul punto, G. FONDERICO, *Il comune regolatore*, op. cit..

⁶⁸ Sul punto, si segnala peraltro che il D.L. 223/2006 (convertito in Legge, con modificazioni, dalla L. n. 248/2006), all'art. 12, ha messo in luce la distinzione tra la disciplina dell'ufficio comunale di servizio pubblico e quella dell'attività di trasporto (la formulazione sembra lasciare spazio ad un possibile ingresso di imprese private nel mercato, ove debitamente autorizzate dai comuni a seguito della verifica dei requisiti tecnico-professionali); a tal fine, la disposizione in esame ha differenziato l'esercizio dell'attività dall'uso dei suoli comunali. In particolare, gli enti locali dovrebbero disciplinare “*secondo modalità non discriminatorie tra gli operatori economici e 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*”

L'abbandono della logica dominicale non poteva che incidere sulle scelte in materia di assunzione del servizio, attesa la necessità di tenere in considerazione, mediante apposita istruttoria procedimentale e attraverso la prescrizione di riunioni compartimentali, le posizioni dei concessionari esistenti, che potevano prevalere sulle esigenze del comune, il cui ruolo si avvicinava a quello dei soggetti privati⁶⁹.

5.3 Anche nella prospettiva di riparto delle competenze, un ruolo non secondario ricopriva il finanziamento pubblico: la sempre maggiore ingerenza statale trovava giustificazione anche nella circostanza che le aziende municipali che erogavano il servizio di trasporto si trovavano spesso in condizioni di disavanzo, con la conseguenza che il comune doveva intervenire per consentire lo svolgimento dell'attività e, in tal modo, risultava necessaria l'assegnazione di risorse statali⁷⁰.

Il quadro normativo divenne ancora più complesso a seguito dell'istituzione delle regioni, l'assetto istituzionale ha visto l'ingresso di un nuovo ente, con alcune competenze in materia. Poiché infatti, come anticipato, la Costituzione, nel testo anteriore alla riforma costituzionale del 2001, qualificava come concorrente la potestà in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale, il D.P.R. 5/1972, in attuazione della Legge delega 281/1970, trasferì alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali d'interesse regionale in merito a tali linee⁷¹.

In particolare, alle regioni venivano attribuiti i compiti di concessione all'impianto e all'esercizio, di approvazione dei programmi e dei progetti di massima ed esecutivi delle metropolitane, di vigilanza sulla regolarità dell'esercizio, di erogazione di sovvenzioni, contributi e sussidi. I comuni, invece, mantenevano le funzioni di interesse esclusivamente locale dovendo tuttavia interfacciarsi con le regioni, sostituite *ex lege* (art. 8) allo Stato e ai suoi organi vigenti nel caso in cui questi fossero richiamati dalle disposizioni vigenti.

categoria di veicolo, anche in relazione alle specifiche modalità di utilizzo in particolari contesti urbani e di traffico".

⁶⁹ Sul punto, M. S. GIANNINI, *Tranvie e autolinee di interesse regionale*, in *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni, Quaderni I.s.a.p.*, Milano, Giuffrè, 1968, 118 ss.; V. ACCURSIO, A. RAGAZZINI, *L'intervento dei comuni in materia di trasporti pubblici su strada nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 512 ss..

⁷⁰ In tale prospettiva, risulta significativo il fatto che il d.d.l. sulla finanza locale presentato il 1° ottobre 1958 indicava la possibilità (poi non accolta nel testo finale de d.d.l., poi peraltro decaduto) di orientare le tariffe a costi, constatando che le condizioni di disavanzo in cui versavano molte aziende municipalizzate fossero ormai da considerare normali e non transitorie.

⁷¹ In particolare, l'interesse regionale ricorreva per i "*pubblici servizi tranviari, ivi comprese le linee metropolitane urbane ed extraurbane, i servizi filoviari, le funicolari terrestri ed i servizi esercitati con funivie di ogni tipo*" e per "*le linee automobilistiche di servizio pubblico, sia di persone che di merci, anche se sostitutive di linee tranviarie ferroviarie in concessione e di linee delle ferrovie dello Stato definitivamente soppresse*", cfr. art. 1 del citato D.P.R. 5/1972.

Fece seguito la L. 151/1981 che delineava nei suoi tratti generali l'organizzazione delle funzioni trasferite alle Regioni, ponendo particolare attenzione all'integrazione e al coordinamento tra le politiche dei trasporti e le funzioni regionali in tema di territorio e sviluppo economico.

La legge, poi, si rivolgeva ai trasporti pubblici di linea, senza specificare se gli stessi dovessero o meno essere svolti dai pubblici poteri, e prevedeva come possibili modi di gestione l'esercizio in economia, l'azienda speciale e la concessione⁷².

Le concessioni potevano essere assegnate ad aziende pubbliche e private in considerazione dell'idoneità tecnica e finanziaria del concessionario e comunque garantendo adeguate forme di pubblicità e comunicazione dei procedimenti e degli atti relativi al rilascio delle concessioni (art. 4).

Il nuovo assetto rendeva peraltro inapplicabile, a decorrere dalla data di entrata in vigore delle rispettive leggi regionali, la L. 1822/1939 e modificava altresì la fisionomia dello strumento concessorio, in uno con le finalità ad esso sottostanti⁷³: la concessione non si delineava più come strumento di accesso all'attività, bensì come conferimento di un'attività di titolarità pubblica, ma che non veniva svolta direttamente dallo Stato in relazione ai servizi locali. In altri termini, la concessione diveniva un'alternativa alla gestione diretta da parte dell'amministrazione locale, che poteva essere prescelta in base a valutazioni di carattere organizzativo.

Il mutamento dell'assetto istituzionale influiva, poi, anche con riguardo al profilo finanziario, in quanto veniva fissato il principio dell'equilibrio economico dei bilanci tenendo conto dei costi, da valutarsi assumendo a parametro una rigorosa ed efficiente gestione, nonché dei ricavi e dei contributi pubblici.

In caso di disavanzi, gli enti locali titolari delle aziende, in linea di principio, avrebbero dovuto ripianare con risorse proprie l'eventuale scoperto, pur istituendosi un fondo

⁷² In termini generali, con riferimento all'incidenza delle forme di affidamento sull'assetto finanziario del settore, la riforma del TPL avviata con la Legge del 1981 viene attribuita alla incompleta applicazione di tale Legge. Secondo la Corte dei Conti, infatti, il sistema disegnato dalle previsioni del 1981, basato *“sul ripiano ‘a piè di lista’ del differenziale fra i costi di esercizio sostenuti dalle aziende gerenti e ricavi tariffari introitati, ha prodotto la crescita incontrollata della spesa pubblica inerente al trasporto locale, determinando nel tempo la necessità di onerosi interventi straordinari finalizzati a garantire il ripiano dei disavanzi maturati a livello aziendale”* (Corte dei Conti (2003), *La gestione del trasporto pubblico locale e lo stato di attuazione della riforma a livello regionale – Relazione comparativa e di sintesi sull'andamento dei trasporti locali*, Roma).

⁷³ G. FONDERICO, *Il comune regolatore*, op. cit., che osserva come, in astratto, il sistema sarebbe stato compatibile con una pluralità di concessionari in concorrenza, come dimostrato dal fatto che l'esclusiva sulle singole linee era prevista in relazione alle 'finalità' dalle stesse perseguite.

nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e uno per gli investimenti in mezzi e infrastrutture.

5.4 L'ulteriore evoluzione normativa si è avuta con il D.Lgs. 422/1997, che ha attribuito alle regioni i compiti e le funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale.

In questo modo, il Decreto ha stabilito i principi dell'organizzazione del TPL, prevedendo la programmazione, da effettuarsi in modo partecipato e negoziato, della domanda e dell'offerta degli investimenti conseguenti e indicando in modo più articolato le componenti dell'offerta di servizi di trasporto. Alle regioni è stato assegnato il compito di individuare i servizi minimi qualitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico delle regioni (art. 16), mentre è previsto il coinvolgimento degli enti locali nella definizione degli obblighi di servizio pubblico, da inserire nei contratti di servizio con gli esercenti e, se del caso, da compensare con i contributi dell'ente affidanti (art. 17).

L'intervento normativo degli anni '90 ha trattato il tema del TPL preminentemente con riguardo all'aspetto organizzativo, stabilendo i principi dell'affidamento mediante procedure competitive e della necessaria formalizzazione del rapporto con l'esercente, per tramite di un contratto di servizio, indipendentemente dalla modalità di affidamento prescelta.

In tal modo, il Decreto sembra tendenzialmente concentrarsi sulla volontà di superare i possibili assetti monopolistici (in connessione con quanto espressamente previsto dall'art. 4, comma 4, lett. b) della Legge delega 59/1997), dedicando tuttavia poco spazio alla disciplina dell'attività di trasporto in quanto tale.

La prospettiva è dunque quella del criterio di selezione del(l'unico) operatore, più che quella della disciplina di un'attività svolta in un contesto concorrenziale.

L'adozione di questo tipo di approccio ha indirettamente confermato l'assunto di fondo – sedimentatosi nel tempo, come visto, pur in assenza di una chiara base normativa – secondo il quale non sarebbe praticabile una gestione concorrenziale del settore del TPL e che potrebbe, al più, ipotizzarsi una concorrenza fondata sull'alternanza dei gestori (secondo il modello della cosiddetta concorrenza per il mercato, sul quale si tornerà nel prosieguo).

Così, viene dedicata ad esempio attenzione alle norme sul complesso di beni e rapporti relativi al servizio di trasporto, prescrivendo che i bandi per l'affidamento del servizio dovessero garantire, in caso di successione di diversi gestori, la continuità sostanziale

delle gestioni, assicurandone la messa a disposizione a favore dell'aggiudicatario. Inoltre, i bandi dovevano indicare “*le modalità di trasferimento, in caso di cessazione dell'esercizio, dal precedente gestore all'impresa subentrante dei beni essenziali per l'effettuazione del servizio e del personale dipendente ai sensi dell'art. 26 del r.d. 8 gennaio 1931, n. 148*”.

In merito all'esame delle previsioni in tema di affidamento del servizio contenute nel D.Lgs. 422/1997 ci si soffermerà nel prosieguo.

6. I servizi di trasporto nella disciplina europea

6.1 Come evidenziato in precedenza, i trasporti pubblici assumono un ruolo centrale nella creazione di un mercato comune e nella realizzazione di una piena ed effettiva concorrenza tra le imprese appartenenti a diversi Stati membri dell'Unione.

Non stupisce, dunque, che già nel Trattato di Roma, istitutivo della Cee, fosse prevista una politica comune dei trasporti, che ambiva a realizzare un'organizzazione più aperta del settore attraverso la rimozione, ove possibile, delle misure in grado di restringere la concorrenza⁷⁴.

Al fine di realizzare tale obiettivo risultava, dunque, necessario regolamentare il fenomeno a livello europeo, così da garantire una sempre maggiore integrazione dei mercati dei trasporti pubblici, ispirata a principi comuni⁷⁵.

Come già accennato, i trasporti pubblici costituiscono una delle più rilevanti tipologie di “*servizi di interesse generale*”, nozione che non trova una precisa corrispondenza all'interno del Trattato, ma che, in base alla prassi comunitaria, è stata intesa come categoria idonea a ricomprendere tanto i servizi di mercato quanto i servizi non di mercato considerati di interesse generale da parte delle autorità pubbliche e, dunque, assoggettati ad obblighi di servizio pubblico⁷⁶.

⁷⁴ Sul punto, cfr. A. G. ARABIA, D. GARIGLIO, C. RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, Milano, 2004; M. MAZZAMUTO, *Concorrenza e modelli di gestione dei servizi pubblici locali: il caso paradigmatico dei trasporti*, in *Nuove autonomie*, 2000, fasc. 4-5, 594 ss.

⁷⁵ L. RAZZITTI, *La riforma dei trasporti pubblici locali nell'Unione europea e in Italia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, n. 4, Napoli, p. 655 ss.; E. PICOZZA, *L'incidenza del diritto comunitario e del diritto internazionale sui concetti fondamentali del diritto pubblico dell'economia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1996, 239 ss.

⁷⁶ Sul punto, si veda quanto affermato dalla Commissione UE nella comunicazione su *I servizi di interesse generale*, 20 settembre 2000, COM (2000) 580; nonché Relazione della Commissione Europea al Consiglio Europeo di Laken sui “*Servizi di interesse generale*”, Libro verde su *I servizi di interesse generale*, 21 maggio 2003, COM (2003), 270 def.; Libro bianco su *I servizi di interesse generale*, 12 maggio 2004, COM (2004) 374 def.

Più specificamente, i trasporti pubblici si inscrivono all'interno della nozione di servizi di interesse economico generale⁷⁷ la quale, pur rientrando nel più ampio *genus* dei servizi di interesse generale, è menzionata all'interno del TFUE agli artt. 14 e 106.

Tale nozione comprende tutti i servizi che hanno natura economica e che, in virtù del loro carattere di interesse generale, gli Stati membri o l'Unione assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico⁷⁸.

L'ottica assunta a livello europeo è quella di consentire la realizzazione di un mercato unico aperto e competitivo, senza che ciò pregiudichi la piena accessibilità dei servizi di interesse generale, né influisca sulla necessità che tali servizi siano di alta qualità e vengano offerti a prezzi abbordabili.

Per tale ragione, l'art. 14 del TFUE, con riferimento ai servizi di interesse economico generale, stabilisce che l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze, *“provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti”*, e l'art. 106, comma 2, TFUE assoggetta le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale alle norme dei Trattati – e, in particolare, alle regole in materia di concorrenza – *“nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”*⁷⁹.

6.2 Prima di esaminare le disposizioni in materia di trasporti previste dai Trattati e dal diritto derivato, deve effettuarsi un breve cenno alla politica comune europea dei trasporti, sulla quale – e, in particolare, sulla mobilità sostenibile e sulla valorizzazione dei trasporti intermodali – si tornerà nel prosieguo.

Può qui evidenziarsi che l'obiettivo di tale politica è quello di rimuovere gli ostacoli alle frontiere tra gli Stati membri, al fine di rendere possibile la libera circolazione delle persone e delle merci e realizzare un mercato interno dei trasporti, ma non solo.

Come già evidenziato nell'analisi delle principali previsioni rilevanti a livello costituzionale, infatti, la politica dei trasporti non può che intrecciarsi con altri interessi e altri obiettivi, il cui perseguimento è rilevante anche a livello europeo.

⁷⁷ Su tale nozione, tra i tanti, si segnalano: G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005; M. CLARICH, *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2003, 95 ss.; L. R. PERFETTI, *I servizi di interesse economico generale e i servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2001, 479 ss.; G. CORSO, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. quad. pub. Serv.*, 1999.

⁷⁸ In tal senso, *cfr.* il menzionato Libro verde sui servizi di interesse generale.

⁷⁹ Sempre in relazione a tali servizi, il sopra menzionato Libro bianco specifica che occorre adottare un approccio settoriale, ovvero che le normative settoriali comunitarie dovranno riguardare essenzialmente *“le grandi industrie in rete, come ad esempio le telecomunicazioni, i servizi postali, i trasporti, l'energia, caratterizzate da una chiara dimensione transeuropea”*.

Così, la realizzazione del mercato interno dei trasporti deve altresì incentivare lo sviluppo sostenibile del settore, assicurare adeguati programmi di sostegno finanziario e di occupazione sociale, garantire la cooperazione internazionale.

Sul punto, un rilievo centrale assume il Libro Bianco su *“Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile”* COM(2011) 144 (il cosiddetto Libro Bianco dei Trasporti al 2050).

Il documento fa seguito al precedente Libro Bianco del 2001, recante *“La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”* (COM/2001/0370), nonché al Libro Verde della Commissione *“Verso una nuova cultura della mobilità urbana”* COM(2007) 551 del 25 settembre 2007. Il Libro Bianco era, poi, stato oggetto di un riesame di medio-termine da parte della Commissione con le linee guida del 2006 dal titolo *“Mantenere l’Europa in movimento: una politica dei trasporti per una mobilità sostenibile”*.

La prospettiva europea è quella di armonizzare una pluralità di fattori e, in tal modo, incentivare l’uso di mezzi diversi rispetto alle vetture private, così da garantire la tutela ambientale, sociale nonché dei contesti urbani (per tali ragioni viene attribuito particolare rilievo alla co-modalità dei trasporti).

6.3 Passando all’esame delle previsioni contenute a livello dei Trattati, deve evidenziarsi che gli stessi dedicano particolare attenzione al settore dei trasporti, in considerazione del particolare ruolo dallo stesso ricoperto a livello europeo.

Così, il Titolo VI del TFUE è interamente dedicato a tale settore, ponendo in evidenza la circostanza che lo stesso non soltanto costituisce un aspetto essenziale all’interno del sistema economico, ma altresì è idoneo ad incidere sulla libera circolazione di capitali, merci e persone tra i diversi Stati membri. Da ciò consegue la necessità di eliminare i costi economicamente ingiustificati che possano incidere sul principio della libertà di circolazione a livello dell’Unione.

A riprova della peculiarità del settore, l’art. 58 del TFUE riconosce che *“la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti”*, con ciò evidenziando, secondo un consolidato orientamento ermeneutico⁸⁰, il criterio di specialità in base al quale il settore sarebbe sottratto all’operatività delle regole generali dettate in materia di libera prestazione dei servizi.

⁸⁰ Sul punto, si rinvia a C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008; D. U. GALETTA, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Quaderni della rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, n. 1, 2002.

D'altronde, come chiarito dall'art. 90 del TFUE, per quanto riguarda la materia dei trasporti gli obiettivi dei trattati sono perseguiti nel quadro di una politica comune dei trasporti e, proprio ai fini dell'applicazione di tale disposizione, il successivo art. 91 rimette al Parlamento e al Consiglio, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, di stabilire:

- “(a) *norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri;*
- (b) *le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro;*
- (c) *le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti;*
- (d) *ogni altra utile disposizione*”⁸¹.

Fino all'emanazione di tali previsioni, d'altronde, nessuno Stato membro può rendere meno favorevoli, nei loro effetti diretti o indiretti nei confronti dei vettori degli altri Stati membri rispetto ai vettori nazionali, le varie disposizioni che disciplinano la materia al 1° gennaio 1958 o, per gli Stati aderenti, alla data della loro adesione (art. 92).

Le previsioni contenute nel citato Titolo VI (artt. 90-100) hanno come ambito di applicazione i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili (art. 100).

Tali regole riconoscono la compatibilità con i Trattati degli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti, ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio (art. 93). Le forme di aiuto in esame, nei limiti previsti dal citato art. 93, sono dunque ritenute compatibili con i Trattati e, pertanto, risultano soggette ad una disciplina speciale rispetto al regime generale in materia di aiuti di Stato, così lasciando ampi margini di manovra nell'ambito della politica dei trasporti agli Stati membri⁸².

⁸¹ Peraltro, a riprova della particolare attenzione dedicata anche alle esigenze sociali sottese al settore in esame, il comma 2 del citato art. 91 specifica che, ai fini dell'adozione delle misure indicate nel testo, “*si tiene conto dei casi in cui la loro applicazione rischi di pregiudicare gravemente il tenore di vita e l'occupazione in talune regioni come pure l'uso delle attrezzature relative ai trasporti*”.

⁸² Come osservato da C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, op. cit., il ricorso ad aiuti che possano alterare il libero gioco della concorrenza o neutralizzare gli effetti dell'abbattimento delle barriere doganali rimane comunque sanzionabile ove non avvenga nel rispetto delle condizioni *Altmark*, di cui alla pronuncia della Corte di Giustizia, 24 luglio 2003, causa c-280/00. Sul punto, peraltro, si segnala la decisione del Consiglio n. 65/270/CEE, oggetto di successivi regolamenti di attuazione, ove vengono distinti tre possibili settori di intervento, ovvero: (i) gli obblighi di servizio pubblico che non dovranno essere mantenuti se non nella misura in cui siano indispensabili a garantire la fornitura di adeguati servizi di trasporto; (ii) la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie in base a norme comuni di contabilità; (iii) l'armonizzazione delle norme che disciplinano i rapporti finanziari tra le aziende ferroviarie e gli Stati, con l'obiettivo di assicurare l'autonomia finanziaria di tali aziende.

L'art. 96 del TFUE vieta agli Stati membri di imporre ai trasporti effettuati all'interno dell'Unione l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando sussista un'autorizzazione in tal senso da parte della Commissione. Ai fini di tale autorizzazione, la Commissione esamina i prezzi e le condizioni degli Stati membri, avendo particolare riguardo, da una parte, alle esigenze di una politica economica regionale adeguata, alle necessità delle regioni sottosviluppate e ai problemi delle regioni che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche e d'altra parte all'incidenza di tali prezzi e condizioni sulla concorrenza tra i modi di trasporto.

Il divieto di cui al citato art. 96, d'altronde, non colpisce le tariffe concorrenziali, secondo quanto specificato dall'art. 96, comma 3.

6.4 Proseguendo con l'analisi delle disposizioni europee, occorre esaminare quanto previsto dal diritto derivato concentrandosi (per la tematica qui trattata) sul Regolamento CE 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.

Tale provvedimento costituisce l'esito di un processo riformatore avviato nel 2000. In precedenza, la disciplina in materia era contenuta nel Regolamento 1191/69/CEE, successivamente modificato dal Regolamento 1893/91/CEE, che ne aveva esteso l'ambito di applicazione in modo da coprire non solo i servizi di trasporto per ferrovia, su strada e per via navigabile su scala nazionale, ma anche il servizio di trasporto pubblico a carattere regionale e/o locale.

A livello generale, il Regolamento 1191/69 prevedeva la necessità di sostituire la occasionale imposizione di obblighi di servizio pubblico con l'obbligo di concludere contratti di servizio pubblico (come successivamente meglio disciplinato attraverso il Regolamento 1893/91)⁸³. Le autorità competenti potevano, tuttavia, continuare ad imporre obblighi di servizio pubblico nella prestazione di servizi urbani, extraurbani e regionali e nella fissazione delle tariffe, così da favorire alcune categorie sociali.

L'intervento normativo del '91 aveva, poi, introdotto l'istituto del contratto di servizio pubblico che, secondo quanto previsto dall'art. 14 del citato regolamento 1893/91/CEE, veniva definito come *“un contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti”*. In tal modo, si voleva chiarire che il contratto di servizio pubblico rappresenta un modello di organizzazione per la fornitura di servizi di trasporto

⁸³ Sul punto, cfr C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, op. cit..

pubblico⁸⁴; al contempo, si ottenne il risultato di risolvere i problemi connessi alla corresponsione di aiuti di Stato a favore di imprese di trasporto, riconoscendo la possibilità di assegnare, a determinate condizioni, contributi a favore delle imprese di trasporto nel contesto dei contratti di servizio.

Mancava, tuttavia, una specifica disciplina delle modalità di affidamento di tali contratti (ovvero, se la loro stipula dovesse avvenire all'esito di una procedura di aggiudicazione di tipo competitivo).

Il Regolamento del 2007 ha, dunque, tentato di rispondere alle carenze ravvisate nella precedente normativa, concentrandosi sulle modalità d'intervento delle pubbliche autorità e, in particolare, sul criterio di riparto delle competenze tra l'Unione Europea e gli Stati membri, ispirato a semplificazione e sussidiarietà.

La semplificazione opera principalmente con riguardo all'affidamento dei contratti di servizio pubblico, che può avvenire secondo due modalità: con gara ovvero mediante affidamento diretto.

Nel primo caso, la procedura di affidamento dovrà essere equa, aperta, trasparente e non discriminatoria. Diversamente, in caso di affidamento diretto, sono previsti dei criteri volti a garantire comunque la trasparenza e la predeterminazione di criteri obiettivi per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico.

La sussidiarietà opera, invece, nel senso di rimettere agli Stati membri alcuni margini di discrezionalità nell'organizzazione delle procedure di gara.

6.5 Venendo più nello specifico al contenuto del Regolamento in esame, deve in primo luogo rilevarsi che lo stesso è volto a disciplinare le modalità di intervento pubblico con riferimento al settore dei trasporti pubblici di passeggeri, allo scopo di garantire che i servizi di interesse generali offerti in tale ambito siano *“di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire”* (art. 1).

⁸⁴ In merito al contratto di servizio, cfr. A. ROMANO TASSONE, *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasp.*, 1998; C. INGRATOCCI, *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2001; L. RAZZITTI, *La riforma dei trasporti pubblici locali nell'Unione europea e in Italia: aspetti problematici connessi alla realizzazione di un adeguato assetto concorrenziale del mercato*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, fasc. 4, 659 ss.; A. MOZZATI, *Il contratto di servizio nell'ordinamento comunitario*, in *Economia e diritto del terziario*, 3, 2003, pp. 729 ss.; M. CAPANTINI, *Contratto di servizio ed affidamenti in house*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comm.*, 3-4, 2004, pp. 801 ss.; M. P. GENESIN, *Sulla natura giuridica del contratto di servizio nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Foro Amm. TAR*, n. 10/2010, pp. 3081 ss.; A. MOZZATI, *Contributo allo studio del contratto di servizio*, Torino, 2010; N. BASSI, *I contratti e gli obblighi di servizio pubblico nel settore dei trasporti (e non solo) fra valori concorrenziali e vocazioni funzionali alternative*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale*, Napoli, 2018.

Viene poi specificato (art. 2) che il trasporto pubblico di passeggeri comprende tutti i servizi di trasporto di interesse economico generale organizzati dall'autorità competente ed offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa.

In mancanza di ulteriori specificazioni sul punto, il Regolamento dunque potrebbe trovare applicazione sia ai servizi pubblici di linea sia, ancorché tale conclusione, come si vedrà più avanti, non possa dirsi del tutto pacifica, ai servizi non di linea.

Il Regolamento affronta, naturalmente, il tema delle compensazioni pubbliche, nonché quello del riconoscimento di diritti di esclusiva. Tali forme di intervento pubblico possono essere riconosciute esclusivamente mediante un contratto di servizio pubblico, la cui forma e denominazione possono variare in base ai vari Stati membri. Tale contratto consiste in *“uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico; il contratto può, altresì, secondo l'orientamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione adottata dall'autorità competente:*

- *che assume la forma di un atto individuale di natura legislativa o regolamentare; oppure*
- *che specifica le condizioni alle quali l'autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura ad un operatore interno”* (art. 2, lett. i))⁸⁵.

Il contratto di servizio ha dunque ad oggetto lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico di passeggeri secondo le condizioni ivi previste a tutela degli interessi ad esso sottesi, a fronte della corresponsione di una compensazione in alternativa o in aggiunta all'assegnazione di diritti di esclusiva. Lo stesso andrà, poi, concluso anche nel caso in cui si opti per la scelta dell'autoproduzione (ovvero attraverso una gestione *in house*).

I contratti di servizio pubblico devono avere un contenuto obbligatorio, secondo quanto previsto dal Regolamento. Infatti, è necessario che tali contratti definiscano esattamente gli obblighi di servizio pubblico da assolvere e le zone geografiche interessate (art. 4, par. 1), nonché, per quanto riguarda la controprestazione dell'autorità pubblica, devono stabilire *“in anticipo, in modo obiettivo e trasparente: i) i parametri in base ai quali deve*

⁸⁵ In dottrina, cfr. A. MOZZATI, *Il contratto di servizio nell'ordinamento comunitario*, in *Economia e diritto del terziario*, 3, 2003, pp. 729 ss.; M. CAPANTINI, *Contratto di servizio ed affidamenti in house*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comm.*, 3-4, 2004, pp. 801 ss..

essere calcolata l'eventuale compensazione; e ii) la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva connessi; in modo da impedire una compensazione eccessiva"⁸⁶.

La missione di servizio pubblico può invece trovare la propria fonte anche in norme generali, ovvero in disposizioni che si applicano “*senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata posta sotto la responsabilità di un'autorità competente*” (art. 2, par. 1, lett. 1)). Così, ad esempio, l'art. 3, par. 2, del Regolamento prevede la possibilità di istituire un regime tariffario che preveda tariffe massime predeterminate, a fronte della compensazione degli operatori del servizio, quest'ultima volta a neutralizzare l'effetto economico sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'imposizione dei predetti obblighi tariffari.

Il contratto dovrà, inoltre, definire le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura dei servizi, nonché le modalità di ripartizione dei ricavi derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio, i quali possono essere trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, riversati all'autorità competente o ripartiti fra di loro (art. 4, par. 2).

Ancora, dovrà essere specificata la durata massima del contratto, ivi incluse le eventuali possibilità di proroga (art. 4, par. 3 e 4), e dovrà essere indicata una regolamentazione del personale o di eventuali *standard* sociali (art. 5) e del subappalto (art. 7, par. 4).

Le compensazioni assegnate mediante il contratto di servizio pubblico non devono in ogni caso essere eccessive (considerando 27) e, tanto, in linea con la giurisprudenza cosiddetta *Altmark* (rispetto alla quale si rinvia a quanto osservato precedentemente in nota), espressamente richiamata nel considerando 33 del Regolamento.

La questione delle compensazioni per obblighi di servizio pubblico viene d'altronde affrontata dal Regolamento muovendo dall'assunto che nel settore del trasporto pubblico di passeggeri per via terrestre possono risultare necessarie compensazioni di servizi pubblici allo scopo di consentire alle imprese incaricate di svolgere i propri compiti.

Al ricorrere delle condizioni previste dal Regolamento, tuttavia, tali compensazioni non costituiscono aiuti di Stato. In particolare, le compensazioni devono essere concesse per garantire la prestazione di servizi che rappresentino servizi di interesse generale e, come già anticipato, non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati

⁸⁶ Nel caso di gestione diretta o effettuata mediante un affidamento *in house*, l'art. 4, par. 1, lett. b) prevede che i parametri indicati nel testo siano determinati “*in modo tale che la compensazione corrisposta non possa in alcun caso superare l'importo necessario per ricoprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore di servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole*”.

dall'assolvimento degli obblighi di servizi o pubblico. I criteri per il calcolo delle compensazioni devono, poi, essere fissati in anticipo, in modo obiettivo e trasparente.

6.6 Il Regolamento prevede poi specifiche regole per l'affidamento del contratto di servizio pubblico.

Sul punto, occorre preliminarmente precisare che il Regolamento in questione, almeno con riferimento alle procedure dettate in materia di aggiudicazione, si applica alle concessioni di servizi, categoria concettuale da tenere distinta rispetto a quella (pur apparentemente contigua) dell'appalto di servizi.

Riservandoci di tornare su tale aspetto nel prosieguo della trattazione, vale qui la pena evidenziare che la concessione di servizi si distingue dall'appalto⁸⁷ in quanto, nel primo caso, si verifica la traslazione in capo al concessionario della gestione economica del servizio, di modo che, in caso di una gestione *ab origine* non remunerativa (ad esempio per caratteristiche intrinseche del servizio), può risultare necessario un intervento pubblico volto a rendere tale gestione economica, pur senza elidere il mantenimento dei rischi assunti dal concessionario.

Diversamente, l'appaltatore viene remunerato dall'ente affidante in considerazione delle attività svolte, risultando esposto unicamente al rischio (*alea* normale, tipica di ogni contratto) di non adempiere correttamente alle prestazioni sullo stesso incumbenti.

Venendo alle peculiari regole previste dal Regolamento per l'affidamento del servizio, occorre sottolineare che lo stesso ribadisce espressamente la libertà di autoproduzione delle autorità pubbliche, da leggersi in uno con il principio di neutralità rispetto al regime di proprietà, proprio dell'ordinamento UE (art. 345 TFUE), in base al quale i Trattati non impediscono né operazioni di nazionalizzazione, né operazioni di privatizzazione delle imprese (ferma restando la necessità di un *level playing field* a tutela della concorrenza). A tale principio si affiancano quello della libertà degli stati membri di definire i servizi di interesse economico generale (art. 14 TFUE), nonché quelli di sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 TCE).

Così, il considerando 18 specifica che, salvo non sia espressamente vietato dalla legislazione nazionale, “*ogni autorità locale o, in assenza di questa, ogni autorità*

⁸⁷ In merito alle caratteristiche proprie del contratto di concessione e alla distinzione tra appalti e concessioni nella materia della contrattualistica pubblica, *cfr.* Direttiva 2014/23/UE, nonché gli artt. 3, comma 1, lett. uu) e vv), nonché 164-165 del D. Lgs. 50/2016. In dottrina, *ex multis*, *cfr.* G. GRECO, *Concessioni di lavori e servizi. Profili generali*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, *Trattato sui contratti pubblici. Vol. V. Concessioni di lavori e servizi. Partenariati. Precontenzioso e contenzioso*, Milano, 2018, pp. 3 ss.; A. CIANFLONE, G. GIOVANNINI, V. LOPILATO, *L'appalto di opere pubbliche*, XIII ed., Milano, 2018, pp. 1499 ss.; in giurisprudenza, Cons. Stato, sez. IV, 19 agosto 2016, n. 3653; Cons. Stato, sez. V, 6 giugno 2011, n. 3377.

nazionale può decidere se fornire essa stessa i servizi pubblici di trasporto di passeggeri nel suo territorio o se affidarli a un operatore interno senza ricorrere a procedure concorsuali. Tuttavia, per garantire eque condizioni di concorrenza, questa facoltà di autoproduzione deve essere soggetta a controlli rigorosi”.

In attuazione di questa impostazione, la disciplina puntuale dell'autoproduzione è contenuta nell'art. 5, comma 2, del Regolamento, che assegna alle autorità, eventualmente anche associandosi tra di loro nel caso di servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, la scelta se fornire esse stesse, mediante proprie strutture, i servizi di trasporto o aggiudicare direttamente il contratto di servizio ad un organismo *in house*. Si tratta, dunque, di una delle prime codificazioni dell'istituto dell'affidamento *in house* – emerso, come noto, nella giurisprudenza europea⁸⁸ – il quale è stato disciplinato a livello normativo come istituto della contrattualistica pubblica soltanto con il pacchetto di direttive del 2014⁸⁹.

Per *in house providing* si intende l'affidamento diretto di un determinato servizio giustificato in virtù dei rapporti soggettivi intercorrenti tra ente affidante e soggetto affidatario, il quale ultimo, ai fini dell'affidamento stesso, non andrebbe considerato un soggetto distinto dall'ente affidante.

Ebbene, il Regolamento del 2007 si occupa dei requisiti al cui ricorrere può realizzarsi un affidamento *in house* nel settore del trasporto pubblico.

Così, viene in primo luogo previsto che tale affidamento possa realizzarsi ove il soggetto affidatario sia sottoposto ad un controllo analogo da parte dell'ente affidante (per tale intendendosi un controllo analogo a quello che quest'ultimo può effettuare sui propri servizi) e, a tal fine, vengono individuati una serie di indici sintomatici, come “*il livello della sua rappresentanza in seno agli organi di amministrazione, direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l'assetto proprietario, l'influenza e il controllo*

⁸⁸ La nozione di affidamento di affidamento *in house* trova origine nell'interpretazione della CGUE a partire dalla nota sentenza *Teckal* (sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98). L'elaborazione giurisprudenziale è proseguita a livello europeo, definendo ulteriori profili e caratteristiche di tale forma di affidamento, tra l'altro con le successive sentenze: *Stadt Halle e RPL Lochau* (11 novembre 2005, causa C-26/03); *Parking Brixen* (13 ottobre 2005, causa C-458/03); *ANAV* (6 aprile 2006, causa C-410/04); *Carbotermo* (11 maggio 2006, causa C-340/04); *Asemfo* (19 aprile 2007, causa C-295/05); *APERMC* (18 dicembre 2007, causa C-220/06). La nozione di affidamento *in house* è poi entrata a far parte della regolamentazione del settore della contrattualistica pubblica con le Direttive 23, 24 e 25 del 2014 (rispettivamente relative all'affidamento di concessioni, di appalti nei settori ordinari e nei settori speciali) che hanno espressamente disciplinato tale forma di affidamento non preceduto da una procedura selettiva.

⁸⁹ *Cfr.* considerando 46 e art. 17 della Direttiva 2014/23/UE; considerando 32 e art. 12 della Direttiva 2014/24/UE; art. 28 della Direttiva 2014/25/UE.

effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione” (art. 5, par. 2, lett. a)).

Inoltre, si prevede che, ai fini del diritto europeo, *“la proprietà al 100 % da parte dell’autorità pubblica competente, in particolare in caso di partenariato pubblico-privato, non è un requisito obbligatorio per stabilire il controllo ai sensi del presente paragrafo, a condizione che vi sia un’influenza pubblica dominante e che il controllo possa essere stabilito in base ad altri criteri”*⁹⁰.

Ulteriore requisito affinché si possa procedere ad un affidamento *in house* è la necessità che il soggetto affidatario operi prevalentemente a favore dell’ente affidante. A tal fine, il Regolamento prevede la condizione che l’operatore interno⁹¹ e qualsiasi soggetto sul quale detto operatore eserciti un’influenza anche minima svolgano le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all’interno del territorio dell’autorità competente a livello locale⁹² e non partecipino a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell’autorità competente a livello locale (art. 5, part. 2, lett. b)).

Pare opportuno evidenziare che il Regolamento non prevede una gerarchia tra l’affidamento a terzi e il ricorso all’autoproduzione, così saldandosi concettualmente con l’impostazione di fondo dell’ordinamento europeo in materia di *in house providing* (talvolta ‘*fraintesa*’, anche al fine di evitare strumentali abusi di tale figura, a livello nazionale⁹³). Rimane, tuttavia, la possibilità per gli Stati membri di limitare espressamente il ricorso all’autoproduzione (tanto si desume dall’art. 5, par. 2, del Regolamento).

Un’ulteriore regola particolarmente rilevante è contenuta nel considerando 7 del Regolamento, il quale, come osservato da parte della dottrina⁹⁴, riconosce espressamente, per questo specifico settore, l’utilità di meccanismi di concorrenza regolamentata in quanto, con le adeguate garanzie, *“consente di rendere più appetibili, più innovativi e*

⁹⁰ Tale aspetto è interessante se si considera la circostanza che forme di partecipazione privata all’interno degli organismi potenzialmente beneficiari di affidamenti *in house* ‘puri’ (ovvero, al di fuori del fenomeno del partenariato pubblico-privato con selezione del *partner* privato contestuale affidamento del servizio) sono state pacificamente ammesse soltanto nel 2014, con il citato pacchetto di Direttive in materia di contratti pubblici.

⁹¹ in tali termini il Regolamento definisce il beneficiario dell’affidamento *in house* il quale, è bene precisarlo, costituisce un soggetto giuridicamente distinto dall’ente affidante.

⁹² Escluse eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine.

⁹³ Sul punto, tra i tanti, si rinvia, per completezza della trattazione, a M. PIZZI, *Affidamenti in house*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, *Fonti e principi, Ambito. Programmazione e progettazione*, Milano, 2019, 744 ss..

⁹⁴ C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, op. cit..

meno onerosi i servizi forniti, senza per questo ostacolare l'adempimento dei compiti specifici assegnati agli operatori di servizio pubblico", di talché sarebbe opportuno accelerare la liberalizzazione in settori come quello dei trasporti.

Nel caso in cui gli enti affidanti decidano di ricorrere all'*outsourcing*, sarà invece necessario ricorrere ad una procedura di affidamento competitiva, salvo non ricorrano le specifiche (e tassative) condizioni per effettuare un affidamento diretto.

Più nel dettaglio, il Regolamento prevede che, nel caso in cui l'autorità pubblica decida di affidare a un terzo un servizio d'interesse generale, la scelta dell'operatore debba avvenire nell'osservanza della normativa europea in materia di appalti pubblici e di concessioni, nonché nell'osservanza dei principi di trasparenza e di parità di trattamento. Le previsioni del Regolamento, inoltre, non devono interferire con gli obblighi applicabili in virtù delle direttive sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, quando i contratti di servizio pubblico rientrano nel loro campo di applicazione (considerando 20).

Sul punto, occorre osservare che, come anticipato, il Regolamento trova applicazione soltanto quando il contratto di servizio pubblico possa essere qualificato come concessione di servizi. Diversamente, ove ricorra la diversa fattispecie dell'appalto (su tale aspetto, tuttavia, si tornerà nel successivo par. 12, in relazione al finanziamento del servizio), l'affidamento dovrà avvenire in base alle regole vigenti in materia di appalti pubblici.

La gara per l'affidamento del servizio effettuata ai sensi del Regolamento dovrà essere "*equa, aperta a tutti gli operatori*" e dovrà rispettare i principi di trasparenza e non discriminazione, in tal modo lasciandosi margini di flessibilità nello svolgimento della selezione (così, il par. 3 dell'art. 5 prevede anche la possibilità di svolgere negoziazioni allo scopo di determinare il modo migliore per soddisfare le esigenze sottese all'affidamento).

Si è detto, invece, che è altresì prevista la possibilità di ricorrere ad affidamenti diretti a favore di soggetti terzi. Si tratta, più nello specifico, di circostanze eccezionali che si sostanziano nei casi di: (i) contratti di modesta entità⁹⁵ (art. 5, par. 4); (ii) affidamenti

⁹⁵ Si tratta dei casi di contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1.000.000 di euro, oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 chilometri l'anno. Nel caso in cui un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli, dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a 2.000.000 di euro oppure, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, inferiore a 600.000 chilometri l'anno

urgenti (par. 5⁹⁶); (iii) contratti relativi a ferrovie regionali o a lunga distanza aventi, di regola, una durata non superiore a 10 anni (par. 6).

Al fine di evitare possibili abusi conseguenti al ricorso a forme di affidamento diretto, l'art. 5, par. 7 del Regolamento stabilisce che gli Stati membri debbano adottare le misure necessarie per garantire che la decisione di ricorrere a tali forme di affidamento possa essere verificata *“con efficacia e rapidità, su richiesta di qualsiasi persona che sia o fosse interessata a ottenere un contratto particolare su richiesta e che sia stata o rischi di essere danneggiata da una presunta infrazione, motivata dal fatto che tali decisioni hanno violato il diritto comunitario o le leggi che applicano tale diritto”*.

La stessa previsione specifica, poi, che *“Qualora gli organismi responsabili delle procedure di verifica non abbiano carattere giurisdizionale dovranno sempre motivare per iscritto le loro decisioni. In tal caso, occorre inoltre predisporre procedure per garantire che le misure presunte illegali adottate dall'organismo di verifica o qualsiasi presunta carenza nell'esercizio dei poteri conferitigli possano essere oggetto di un sindacato giurisdizionale o di un controllo da parte di un altro organismo, che sia una giurisdizione [...] e sia indipendente tanto dall'amministrazione aggiudicatrice quanto dall'organismo di controllo”*.

Infine, il Regolamento prevede (art. 8) che l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada debba adeguarsi al citato art. 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019. Durante tale periodo transitorio gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto. Su tale aspetto, il menzionato art. 8 prevede poi ulteriori regole specifiche.

Sempre con riferimento a quanto evidenziato in merito alla necessità che i contratti di servizio si conformino a quanto previsto dall'art. 5, viene infine stabilito che gli stessi possano restare in vigore fino alla loro scadenza qualora la loro risoluzione comporti indebite conseguenze giuridiche o economiche e a condizione che la Commissione abbia dato il suo assenso. Tale misura è volta a salvaguardare i casi in cui l'applicazione delle nuove previsioni possa compromettere gli investimenti infrastrutturali necessari, ovvero

⁹⁶ Tale previsione stabilisce che *“L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico oppure di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici. L'operatore di servizio pubblico ha il diritto di impugnare la decisione che impone la fornitura di determinati servizi pubblici. I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a due anni”*.

possa dar vita a contenziosi particolarmente rilevanti, anche per la sopravvivenza delle imprese che hanno effettuato in passato investimenti da ammortizzare.

7. Il riparto di competenze Stato-Regioni e il ruolo dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti.

7.1 Come evidenziato nei paragrafi che precedono, in relazione alla disciplina dei trasporti la Costituzione, all’art. 117, si limita ad indicare tra le materie attribuite alla legislazione concorrente le “*grandi reti di trasporto e di navigazione*”, nonché i “*porti ed aeroporti civili*”.

La competenza in materia di trasporti, non espressamente riservata alla competenza statale, dovrebbe, dunque, rientrare nell’ambito di competenza residuale delle Regioni, in virtù dell’art. 117, comma 4, Cost.⁹⁷.

Cionondimeno, la materia in esame intercetta numerosi ed eterogenei interessi la cui tutela è, in taluni casi, attribuita allo Stato. In tal modo la competenza residuale regionale viene ad essere perturbata dagli interventi normativi statali effettuati in relazione a (differenti) materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, le quali tuttavia risultano rilevanti ai fini della disciplina del TPL⁹⁸.

Viene in primo luogo in rilievo la disciplina della tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e) Cost.) – centrale con riferimento alla gestione e all’affidamento del TPL, nonché in relazione ad eventuali disposizioni in materia di liberalizzazione e regolazione di segmenti dell’attività di trasporto⁹⁹ – ma altresì quelle in materia di tutela dell’ordine pubblico e sicurezza (lett. h)), di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. m)) e di tutela dell’ambiente (lett. s)).

In base a tale riparto di competenze è stata emanata la Legge delega 59/1994 (che ha costituito la base per l’adozione del D.Lgs. 422/1997), la quale aveva espressamente previsto l’assunzione da parte delle regioni della funzione programmatica, assegnando loro anche il compito di definire il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, con costi a carico dei bilanci regionali¹⁰⁰.

⁹⁷ In termini, Corte Cost., 8 giugno 2005, n. 222.

⁹⁸ Per una ricostruzione del riparto di competenza in materia, evidenziando la complessità del settore, cfr. A. CANDIDO, *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015, pp. 105 ss..

⁹⁹ Da ultimo, cfr. Corte Cost., 26 marzo 2020, n. 56.

¹⁰⁰ Era in ogni caso previsto che il trasferimento operasse a seguito di accordi di programma da stipularsi tra il Ministero dei trasporti e le regioni. Sul tema, P. POZZANI, *La normazione nazionale e regionale del*

Al fine di consentire il coinvolgimento dei vari soggetti, non solo istituzionali, coinvolti nella materia del trasporto pubblico e di consentire la gestione unitaria del servizio a livello locale, la L. 59/1997 ha poi predisposto appositi strumenti di *governance*, quali l'agenzia per la mobilità, la conferenza unificata e il tavolo di concertazione, così da consentire un'adeguata cooperazione tra i vari livelli di governo, coinvolgendo altresì gli *stakeholders*.

In base a tale sistema le Regioni risultano, dunque, titolari di compiti di regolazione da esercitarsi, in base al principio di sussidiarietà, coinvolgendo anche comuni ed enti locali. Il menzionato coinvolgimento finanziario delle regioni, inoltre, si collega ai compiti pianificatori ad esse attribuiti, così di fatto riservando alle regioni un rilievo centrale.

Gli enti locali disporranno, poi, di competenza residuale in relazione ai compiti e alle funzioni non riservati allo Stato, né alle Regioni¹⁰¹.

Il D.Lgs. 422/1997 definisce in primo luogo i servizi pubblici di trasporto regionale e locale come i servizi di trasporto di persone e merci, non rientranti tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati (art. 3), che comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale (art. 1, comma 2).

Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, il citato Decreto prevede, all'art. 5, il conferimento alle regioni e agli enti locali dei compiti e delle funzioni relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale, ad eccezione dei compiti espressamente mantenuti allo Stato dall'art. 4.

Tale ultima previsione stabilisce che nella materia del servizio pubblico di trasporto regionale e locale, lo Stato ha esclusivamente competenza in merito:

a) agli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci;

trasporto pubblico: ruolo delle regioni e ripartizione delle risorse, in ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, op. cit..

¹⁰¹ In senso critico rispetto ai al modello di organizzazione del settore, poco scalfito da interventi legislativi non adeguatamente efficaci, E. BOSCOLO, *Il finanziamento del trasporto pubblico*, op. cit., che osserva come il modello tradizionale risulta caratterizzato "da una galassia di aziende municipalizzate con conti sistematicamente ripianati dai comuni grazie a trasferimenti diretti dello Stato". Tale sistema "vede i comuni in posizione stridentemente conflittuale nell'esercizio delle funzioni di azionisti, committenti, regolatori e garanti dei diritti degli utenti e lo Stato, a cui pure l'insistito richiamo alla materia trasversale della concorrenza assegna (anche in ragione dell'orientamento della Corte Costituzionale) un ruolo centrale, incapace di interventi veramente idonei ad imporre un cambio di passo e ad indicare una direzione diversa e attuale"

b) alle funzioni in materia di sicurezza, ad eccezione di quelle relative al rilascio del nulla osta allo svolgimento dei servizi di trasporto su gomma, nonché di altre specificamente individuate;

c) all'adozione delle linee guida e dei principi quadro per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di trasporto pubblico.

Il successivo art. 6 del D.Lgs. 422/1997 prevede la delega alle regioni dei compiti di programmazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale (meglio specificati nell'art. 14 del Decreto), non già compresi nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione¹⁰².

A ciò si aggiunga l'ulteriore delega a favore delle regioni con riguardo ai compiti programmatori e amministrativi, nonché ai compiti e alle funzioni in materia di servizi marittimi e aerei (art. 10 del D.Lgs. 422/1997).

È, poi, previsto un ulteriore meccanismo di trasferimento delle competenze a favore degli enti e delle autonomie locali. Infatti, in base all'art. 7 del Decreto, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Per quanto riguarda la modalità di attuazione di tali conferimenti, occorrerà tenere conto delle dimensioni territoriali, associative e organizzative degli enti, e sarà necessario garantire il rispetto dei principi fissati dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 59/1997 tra cui, in particolare, di quelli di sussidiarietà, economicità, efficienza, responsabilità, unicità e omogeneità dell'amministrazione, nonché di copertura finanziaria, con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni territoriali (art. 7, comma 2 del Decreto).

Oltre a tali funzioni, gli enti locali svolgono i compiti che il Decreto non ha mantenuto in capo allo Stato o alle regioni (in particolare, sono conferiti i compiti amministrativi e le funzioni nei settori del trasporto lagunare e lacuale), secondo i principi previsti dalla L. 59/1997, nonché secondo i principi e le competenze previste dalle disposizioni in materia di autonomie locali (art. 7, comma 4).

¹⁰² L'art. 13 del Decreto assegna tuttavia al Ministero dei trasporti, in caso di accertata inerzia nell'esercizio delle funzioni delegate, il potere di fissare alla regione un congruo termine per provvedere. Nel caso in cui il termine dovesse decorrere inutilmente, la disposizione in esame stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei trasporti e previa deliberazione del consiglio dei Ministri, adotti provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale.

Nello svolgimento delle proprie funzioni, dunque, le Regioni definiscono la politica regionale, in linea con gli obiettivi del piano nazionale dei trasporti e delle sue articolazioni settoriali, e fissano gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e per i piani di bacino, elaborando altresì il Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità ed approvando i Piani Triennali dei Servizi e definendo i bacini di traffico e i relativi piani (art. 14)¹⁰³.

Al fine di consentire lo svolgimento di tali compiti, viene istituito in ogni Regione un fondo destinato ai trasporti (art. 20 del D.Lgs. 422/1997), con risorse regionali e con risorse trasferite dallo Stato (sul punto, si veda *infra*).

7.2 In tale contesto si è inserito, a partire dal 2011, un nuovo soggetto istituzionale, ovvero l’Autorità di regolazione dei trasporti (“**ART**”), istituita ai sensi dell’art. 37 del D.L. 201/2011 (convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 214/2011)¹⁰⁴.

L’Autorità, che ha colmato il vuoto che caratterizzava il quadro dei servizi di pubblica utilità già al momento dell’approvazione della L. 481/1995¹⁰⁵, svolge compiti di regolazione economica e amministrativa, di controllo e vigilanza, di tutela degli utenti, insieme ad ulteriori funzioni aventi natura para-giurisdizionale o semi-contenziosa¹⁰⁶.

¹⁰³ Con riferimento al riparto di competenze, il disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429 (successivamente non approvato a seguito del referendum popolare del 2016) prevedeva, nella materia del trasporto pubblico, l’attribuzione alla potestà legislativa delle Regioni dei compiti di tutela “*dell’interesse regionale alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno*”. Allo Stato era, invece, attribuita la materia delle infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d’interesse nazionale e relative norme di sicurezza, nonché dei porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale. Rimaneva, tuttavia, salvo il potere dello Stato di intervenire in materie ad esso non riservate nel caso in cui ciò fosse stato necessario per garantire l’unità giuridica o economica della Repubblica per realizzare programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale.

¹⁰⁴ Numerosi Autori si sono occupati del ruolo, dei compiti e della collocazione istituzionale dell’ART. Tra i tanti, si segnala: F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L’ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015; C. DI SERI, *L’Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2013; A. FRIGNANI, *L’Autorità dei trasporti: fra tutela della concorrenza e regolazione*, in *Il Diritto Industriale*, 2/2014; M. GIACCHETTI FANTINI, *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, *Federalismi.it*, 2014; C. GOLINO, *La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità*, www.giutammi.it, 2014; G. MELE, *Il perimetro regolatorio dell’Autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, *Rivista Italiana di Antitrust*, 2/2014; M. PICCHI, *Partecipazione e legalità procedurale nella sentenza della Corte costituzionale sul contributo per il finanziamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti*, *Quaderni costituzionali*, 4/2017; A. TONETTI, *L’Autorità di regolazione dei trasporti*, *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2012; L. TORCHIA (a cura di), *L’Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, ASTRID, 2013; L. VECERE, A. PALUMBO, *Autorità dei Trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d’indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l’esperienza di alcune realtà europee*, *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 2/2012;

¹⁰⁵ Il settore dei trasporti era, infatti, indicato tra quelli da assoggettare al controllo di un’Autorità indipendente, in base a quanto previsto dal ddl AS 359/1994 che ha poi condotto alla Legge 481/1995 istitutiva dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas (oggi Autorità di Regolazione per energia, reti e ambiente, ARERA). Sul punto, *cfr.* G. MELE, *Il perimetro regolatorio dell’Autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, in *Riv. it. antitrust*, 2/2014, 69 ss..

¹⁰⁶ Per un’analisi più approfondita, *cfr.* L. TORCHIA (a cura di), *L’Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, Roma, 2013.

Tali funzioni possono essere raggruppate, in base ad un criterio finalistico, in funzioni a carattere pro-concorrenziale, funzioni dirette a garantire l'economicità dei servizi e funzioni volte alla tutela degli utenti¹⁰⁷.

Con riferimento alla funzione regolatoria, l'ART ha il compito di disciplinare i servizi infrastrutturali, garantendo condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali e, con specifico riferimento ai servizi di trasporto ferroviario, stabilendo i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e delle capacità (art. 37, comma 2, lettere a) e g), del D.L. 201/2011), sostituendosi al soppresso Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (art. 37, comma 2, lett. i) del D.L. 201/2011).

Oltre ai servizi infrastrutturali, l'intervento dell'ART riguarda altresì i servizi all'utente, in particolare con riferimento alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe, nonché alle condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, da individuarsi secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta¹⁰⁸.

A ciò si aggiungano le funzioni relative alla definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, con contestuale fissazione dei criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici¹⁰⁹.

L'ART è, altresì, titolare di compiti di controllo e di vigilanza, funzionali a verificare la corretta applicazione, da parte dei soggetti interessati, dei criteri di determinazione di tariffe, canoni, pedaggi (art. 37, comma 2, lett. c))¹¹⁰.

Ancora, l'Autorità è munita di poteri di controllo in materia di sicurezza e standard tecnici, avendo il compito di valutare la congruenza delle disposizioni tecniche e di

¹⁰⁷ In termini, E. BRUTI LIBERATI, *Regolazione indipendente dei trasporti e poteri degli enti locali: prime considerazioni critiche*, in ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale, op. cit.*

¹⁰⁸ Cfr. art. 37, comma 2, lettere b) e d) del D.L. 201/2011, nonché, con riferimento ai sistemi di calcolo dei pedaggi autostradali, lett. g).

¹⁰⁹ Lettera f) del citato art. 37. In merito al trasporto autostradale, l'ART definisce gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione, nonché gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni e gli ambiti territoriali ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e "stimolare la concorrenza per confronto".

¹¹⁰ Con specifico riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'ART verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti (art. 37, comma 2, lett. c) del D.L. 201/2011).

sicurezza potenzialmente incidenti sulla concorrenza tra gli operatori del settore, sulle tariffe nonché sull'accesso alle infrastrutture. A tal fine, l'ART, ai sensi dell'art. 37, comma 4, del D.L. 201/2011, può fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica.

Occorre, per completezza, fare altresì cenno ai compiti di tutela degli utenti, in quanto l'art. 37, comma 3, lett. g) del più volte citato Decreto assegna all'ART il compito di valutare *“i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione”*, ma ciò soltanto *“ai fini dell'esercizio delle sue competenze”*. In tale ambito, ai sensi della successiva lettera h), l'Autorità deve favorire *“l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti”*¹¹¹.

Allo scopo di consentire l'effettivo esercizio dei propri compiti, l'art. 37 disciplina altresì i poteri dell'Autorità¹¹², che possono assumere natura prescrittiva (quali l'imposizione della separazione contabile e societaria delle imprese integrate¹¹³), ispettivi (la possibilità di chiedere informazioni e di effettuare ispezioni¹¹⁴), inibitori (quali l'ordine di cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione), conformativi (ad esempio, rendendo obbligatori gli impegni proposti dalle imprese per chiudere le contestazioni avanzate¹¹⁵), sanzionatori (mediante l'irrogazione di sanzioni pecuniarie o la proposta di esercizio dei poteri di autotutela da parte dell'amministrazione competente¹¹⁶).

7.3 L'attribuzione ad un'Autorità indipendente di alcuni compiti rilevanti in materia di TPL ha necessariamente posto l'esigenza di un adeguato coordinamento tra i vari attori istituzionali.

In base all'art. 37 del D.L. 201/2011, infatti, l'ART opera nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze degli enti territoriali di cui al Titolo V della Costituzione. Sul tema della ripartizione delle competenze è, peraltro, intervenuta la Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 41 dell'11 marzo 2013, ha riconosciuto l'insussistenza di un contrasto tra i principi di sussidiarietà e leale collaborazione e le

¹¹¹ In merito alla tutela degli utenti *cfr.* S. VASTA, *Diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto pubblico locale*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale*, Napoli, 2018.

¹¹² Sul punto, A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2012, 589 ss.

¹¹³ Art. 37, comma 3, lett. b).

¹¹⁴ Art. 37, comma 3, lettere d) ed e).

¹¹⁵ Art. 37, comma 3, lett. f).

¹¹⁶ Art. 37, comma 3, lettere i) ed l)

norme che attribuiscono all'ART il compito di stabilire criteri tariffari e, per il settore autostradale, il potere di fissare i sistemi tariffari dei pedaggi, nonché gli schemi di bandi, convenzioni ecc..

Ciò in quanto l'istituzione dell'Autorità “è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto”, i quali fanno parte di un settore che risulta coriaceo all'ingresso di operatori privati “a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi”.

In altri termini, poiché l'istituzione dell'ART trova un addentellato costituzionale nella tutela della concorrenza – la quale, come evidenziato, costituisce una materia ‘trasversale’ che richiede una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale – i compiti ad essa affidati in attuazione di tale *mission* risultano attribuiti legittimamente, risultando espressione della necessità di fornire una tutela unitaria ad un valore di rango costituzionale.

Ciò detto, i compiti dell'ART non andrebbero comunque ad elidere le competenze regionali, costituendo piuttosto una cornice di regolazione economica all'interno della quale, come affermato dalla Corte nella pronuncia sopra citata, “*Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito*”. Così, la determinazione in concreto dei corrispettivi, nonché la definizione nel dettaglio dei bandi di gara e delle convenzioni rientrano nella competenza residuale regionale, non risultando incise rispetto ai profili non rimessi all'Autorità.

Senonché è indubbio che, almeno in relazione a taluni compiti, lo spazio di intervento a livello locale viene (più o meno significativamente) ridotto¹¹⁷: si pensi, ad esempio, all'attribuzione all'Autorità, in relazione al TPL, del compito di definire gli “*schemi di contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché per quelli affidati direttamente*”, determinando la tipologia di obiettivi di efficacia ed efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario (art. 37, comma 2, lett. f)).

Occorre peraltro evidenziare che, al fine dell'esercizio delle funzioni dell'ART, vengono d'altronde predisposti alcuni strumenti volti a consentire una concertazione tra i vari

¹¹⁷ Sul punto, E. BRUTI LIBERATI, *Regolazione indipendente dei trasporti e poteri degli enti locali: prime considerazioni critiche*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale, op. cit.*

livelli istituzionali interessati. Si pensi, ad esempio, alla possibilità per l’Autorità di formulare pareri, che possono anche essere resi pubblici, per “*sollecitare e coadiuvare le amministrazioni competenti nell’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti di finanziamento*”, ovvero alle disposizioni che consentono alla stessa di “*proporre la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico e dei contratti di programma, qualora sussistano le condizioni previste dall’ordinamento*”¹¹⁸. In tal modo, si cerca di preservare il delicato equilibrio istituzionale, mantenendo pur sempre la competenza delle Regioni e delle Autorità locali in relazione alla vigilanza, al controllo alle sanzioni nell’ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, nonché in relazione alla definizione degli ambiti di servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti.

In chiave critica, si è osservato¹¹⁹ che i meccanismi di collaborazione presentano una dimensione unilaterale: mentre, infatti, l’ART può intervenire in vario modo nell’esercizio delle funzioni proprie delle regioni e degli enti locali, non è prevista una forma di partecipazione qualificata di questi ultimi nei procedimenti di competenza dell’Autorità. Tale aspetto, più che intaccare la legittimità dei poteri dell’Autorità (fatta salva dalla Corte Costituzionale) rischia di intaccarne la funzionalità, attesa la necessità di un corretto e pieno raccordo tra i vari attori istituzionali, specie in assenza di meccanismi che possano assicurare ad uno di essi di prevalere in casi di stallo.

Muovendo ad analizzare il rapporto tra i compiti dell’ART e quelli assegnati a livello statale-ministeriale, può osservarsi che l’Autorità ha assorbito sia alcuni compiti di istruttoria e regolamentazione economica generale del settore del trasporto, tradizionalmente attribuiti al CIPE, sia alcuni compiti regolatori propri del Ministero dei trasporti¹²⁰ ovvero di altri enti pubblici nazionali muniti di specifiche potestà in materia (così, ad esempio l’ENAC non ha più la competenza relativa all’istruttoria degli atti concernenti i diritti aeroportuali, mentre, in relazione alle concessioni autostradali, l’ANAS risulta condizionata dalle decisioni dell’ART).

Più complessa è, invece, in concreto l’*actio finium regundorum* in relazione ai compiti attribuiti ad altre autorità indipendenti munite di compiti che possono sovrapporsi con

¹¹⁸ Si tratta delle disposizioni contenute nell’art. 37, comma 3, lettere a) e c), del D.L. 201/2011.

¹¹⁹ E. BRUTI LIBERATI, *Regolazione indipendente*, op. cit..

¹²⁰ Si pensi alla soppressione dell’Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari e all’assegnazione dei relativi compiti all’ART.

quelli dell'ART¹²¹. Si pensi, ad esempio, con riferimento alla predisposizione di bandi e convenzioni ai fini delle procedure di affidamento, ai compiti svolti dall'ANAC in tale settore (tra cui, ad esempio, il generale compito di tipizzare alcuni documenti di gara¹²² che nel settore dei trasporti è assegnato, come visto, anche all'ART dall'art. 37 del D.L. 201/2011) ovvero ai compiti di tutela della concorrenza affidati all'AGCM.

Sul punto, appare allora rilevante la stipula di appositi protocolli volti a consentire un esercizio concertato e organizzato dei rispettivi poteri delle Autorità competenti¹²³.

8. La programmazione dei servizi d'interesse regionale e locale

8.1 Venendo alla programmazione del servizio di TPL, è possibile ripartire la stessa tre livelli, corrispondenti ai livelli istituzionali coinvolti nell'organizzazione del servizio: programmazione di livello nazionale, comprensiva della normativa nazionale e del Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL); di livello regionale, di cui fanno parte sia le disposizioni regionali che il Piano regionale dei trasporti (PRT); di livello locale o di bacino, comprensiva dei Piani di bacino. A ciò si aggiunge un ulteriore livello 'intermedio', che include della Programmazione dei servizi minimi e del Programma Triennale dei servizi¹²⁴.

A fronte dei livelli istituzionali coinvolti, il D.Lgs. 422/1997 (art. 14) prevede quattro meccanismi principali di programmazione: il Piano regionale dei trasporti, il Piano di bacino, la programmazione dei servizi minimi, il programma triennale dei servizi.

Il PRT rappresenta il documento programmatico generale della Regione volto a realizzare un sistema di trasporto di persone e merci in connessione con i piani di assetto territoriale e di sviluppo socio-economico e in coerenza con gli obiettivi propri del PGTL e degli altri documenti programmatici interregionali.

Tale piano individua i bacini di traffico, stabilisce i criteri per l'eventuale rideterminazione dei limiti territoriali dei bacini, prescrive i criteri programmatici e le direttive per l'elaborazione dei Piani di Bacino da parte delle province e delle città metropolitane, ivi inclusa la rete di servizi integrativi che queste vorranno gestire e finanziare mediante i propri bilanci, stabilisce gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali, individua la rete delle infrastrutture funzionali a un sistema di trasporto

¹²¹ Sul punto, *cf.* A. CANDIDO, *La governance dei trasporti in Italia*, *op. cit.*

¹²² Art. 213, comma 2 del D.Lgs. 50/2016.

¹²³ Si veda, ad esempio, il Protocollo d'intesa AGCM - ART, del 5 novembre 2019, reperibile al link <https://www.agcm.it/chi-siamo/normativa/dettaglio?id=ef7b05e6-a735-44db-b08f-cda8d1de8e1d&parent=Protocolli%20di%20intesa&parentUrl=/chi-siamo/normativa/protocolli-di-intesa>.

¹²⁴ Sul punto, si rinvia a P. POZZANI, *La normazione nazionale e regionale*, *op. cit.*.

integrato e definisce i criteri per il coordinamento e l'integrazione fra le diverse modalità, preferendo quelle aventi un minore impatto sotto il profilo ambientale.

Il secondo livello di pianificazione consiste nel Piano di Bacino, redatto dalle province o dalle città metropolitane, il quale dettaglia la rete e i programmi di esercizio dei servizi minimi di competenza, di quelli aggiuntivi, nonché di quelli speciali, ove previsti. Il Piano di Bacino è volto ad assicurare una migliore efficienza tra i diversi servizi di mobilità, così da garantire la massima integrazione tra i diversi modi trasporto, eliminando sovrapposizioni, parallelismi e duplicazioni anche nelle linee di servizio.

Un compito particolarmente rilevante è attribuito alle regioni dall'art. 16 del D. Lgs. 422/1997, relativo alla definizione dei servizi minimi. Ai sensi di tale disposizione, i servizi minimi sono definiti come i servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, i cui costi sono a carico del bilancio regionale. Tali servizi devono essere definiti tenendo conto:

- a) dell'integrazione tra le reti di trasporto;
- b) del pendolarismo scolastico e lavorativo;
- c) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali;
- d) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento.

Nella determinazione del livello dei servizi minimi, è assegnato alle Regioni il compito di stabilire, d'intesa con gli enti locali, quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, così da soddisfare le esigenze di mobilità ritenute essenziali per i cittadini. Tale definizione dovrà avvenire secondo modalità stabilite dalla legge regionale, adottando criteri di omogeneità fra regioni e in osservanza di alcuni criteri (art. 16, comma 2) volti a privilegiare le soluzioni più efficaci ed efficienti, tenendo altresì adeguatamente conto dei soggetti con ridotta capacità motoria e, con riferimento al trasporto su gomma, considerando nella determinazione dei costi l'incidenza di esternalità quali la congestione del traffico e l'inquinamento.

A fianco dei servizi minimi, il Decreto prevede (art. 16, comma 3) la possibilità per gli enti locali di istituire, d'intesa con la regione ai fini della compatibilità di rete, servizi di trasporto aggiuntivi rispetto a quelli definiti a livello regionale, con oneri a carico del bilancio degli Enti locali. A tal fine, gli obblighi di servizio aggiuntivo e le corrispondenti compensazioni finanziarie dovranno essere fissate mediante contratti di servizio.

Viene, infine, in rilievo il Programma triennale dei servizi, che rappresenta lo strumento di programmazione approvato dalle Regioni, le quali dovranno individuare la rete e

l'organizzazione dei servizi, nonché l'integrazione modale e tariffaria, le risorse da destinare all'esercizio degli investimenti, le modalità di determinazione delle tariffe e quelle di attuazione e revisione dei contratti di servizio, il meccanismo di monitoraggio dei servizi e i criteri per la riduzione dell'inquinamento ambientale e della congestione del traffico.

In considerazione dei numerosi livelli istituzionali coinvolti e dell'esigenza di raggiungere un equilibrio ottimale tra domanda e offerta di trasporto, il tema della programmazione assume un ruolo centrale nel settore in esame, anche in relazione al finanziamento, come si cercherà di evidenziare nel prosieguo della trattazione.

9. L'affidamento del servizio e le compensazioni

9.1 La disciplina relativa all'affidamento del servizio di trasporto pubblico si colloca all'interno della più ampia regolamentazione in materia di affidamento di contratti pubblici.

La materia è, ad oggi, disciplinata, a livello europeo dalle Direttive 23, 24 e 25 del 2014 dedicate, rispettivamente, all'affidamento dei contratti di concessione, dei contratti di appalto, ovvero dei contratti nell'ambito dei cosiddetti settori speciali¹²⁵.

A livello nazionale, la materia è unitamente regolata dal D.Lgs. 50/2016 (il "**Codice dei contratti pubblici**") che, sulla base della delega contenuta nella Legge 11/2016, ha dato attuazione alle citate Direttive, così sostituendo il previgente D.Lgs. 163/2006.

Tale normativa generale è, poi, integrata dalle ulteriori previsioni di settore, che riguardano specificamente la materia del trasporto pubblico.

A livello nazionale assume in primo luogo rilievo il D.Lgs. 422/1997 che, tra i vari obiettivi, ambisce ad una tendenziale e progressiva apertura verso la gestione dei servizi di TPL da parte di soggetti formalmente e sostanzialmente privati¹²⁶.

Per raggiungere tale obiettivo sono stati, dunque, predisposti due meccanismi: la selezione dell'operatore titolare del servizio mediante procedura competitiva e l'individuazione del contratto di servizio quale strumento per regolare lo svolgimento del servizio.

Sotto il primo profilo, l'art. 18, comma 2, lett. a), del D.Lgs. 422/1997 stabilisce che, allo scopo di incentivare gli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità nella gestione dei servizi di trasporto, per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti

¹²⁵ Si tratta, in particolare, dei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

¹²⁶ In termini, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico*, op. cit.

locali ricorrono a procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio sulla base degli elementi del contratto di servizio “*e in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio. Alle gare possono partecipare i soggetti in possesso dei requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti, ai sensi della normativa vigente, per il conseguimento della prescritta abilitazione all’autotrasporto di viaggiatori su strada. [...] La gara è aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, nonché dei piani di sviluppo e potenziamento delle reti e degli impianti, oltre che della fissazione di un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee esercite. Il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziale per l’effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti. Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica*”.

Tale previsione – che, *prima facie*, sembra limitarsi a richiamare la disciplina in materia di contratti pubblici – offre alcune indicazioni in merito alle caratteristiche delle gare per l’affidamento del TPL.

In primo luogo, viene effettuato un richiamo alla normativa in materia di appalti pubblici di servizio (e non a quella in materia di concessioni di servizio, in quanto di fatto non autonomamente disciplinata nel contesto della disciplina sui contratti pubblici prima del Codice dei contratti pubblici del 2016).

A ciò si aggiunga che, per quanto riguarda la definizione dei requisiti per la partecipazione alla gara, è stabilito che a questa possano partecipare i soggetti in possesso dei requisiti di idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti per il conseguimento dell’abilitazione all’autotrasporto viaggiatori su strada, di fatto restringendo *ex lege* i margini di scelta delle stazioni appaltanti nella definizione dei requisiti di partecipazione. Sempre sul versante della partecipazione, al fine di evitare pregiudizi concorrenziali in capo ai nuovi operatori del settore, la documentazione di gara dovrà garantire che la disponibilità delle reti, degli impianti e delle dotazioni patrimoniali essenziali per l’esecuzione del servizio non costituisca un elemento valorizzato in sede di valutazione delle offerte (e, si ritiene, *a fortiori* neppure in sede di ammissione alla procedura di gara),

in quanto tali beni dovranno essere messi a disposizione da parte del precedente gestore al soggetto aggiudicatario.

La procedura di gara dovrà essere ancorata agli elementi del contratto di servizio e dovrà essere aggiudicata sulla base di criteri che sembrano riconducibili a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, declinata secondo il miglior rapporto qualità-prezzo¹²⁷, in quanto andranno valorizzate le migliori condizioni di prestazione del servizio, nonché di sviluppo degli impianti e delle reti e andrà garantito un coefficiente minimo di utilizzazione per la istituzione o il mantenimento delle singole linee.

9.2 Venendo alla disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici, deve osservarsi che il settore dei trasporti è inserito dall'art. 118 all'interno dei settori speciali¹²⁸.

Si tratta, come noto, di settori per i quali è dettata una disciplina specifica (e, tendenzialmente, meno stringente) rispetto a quella prevista per gli ordinari affidamenti delle pubbliche amministrazioni¹²⁹.

Più nel dettaglio, rientrano all'interno del perimetro oggettivo del settore speciale dei trasporti *“le attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, ovvero mediante autobus, sistemi automatici o cavo”* (art. 118, comma 1, del Codice dei contratti pubblici).

Il Codice offre, inoltre, una definizione di “rete” ai fini del settore dei trasporti, stabilendo che la stessa si considera esistente *“se il servizio viene fornito secondo le prescrizioni operative stabilite dalle competenti autorità pubbliche, quali quelle relative alle tratte da servire, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio”* (art. 118, comma 2). Si tratta evidentemente di una definizione più scarna rispetto a quella di ‘linea’ sopra enucleata, in quanto si limita a porre in rilievo la presenza di prescrizioni operative di tipo pubblico volte a conformare lo svolgimento del servizio.

Diversamente, sono esclusi dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici (art. 17, comma 1, lettera i)) gli appalti e le concessioni concernenti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia o metropolitana. L'affidamento di tali contratti, non

¹²⁷ Cfr. art. 95 del Codice dei contratti pubblici.

¹²⁸ In merito al settore speciale dei trasporti, cfr. M. MARESCA, D. MARESCA, *Servizi di trasporto*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, *Trattato sui contratti pubblici*, vol. IV, *Esecuzione. Settori speciali. Appalti con regimi speciali*, Milano, 2019, pp. 543 ss.; M. A. SANDULLI, *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada riforma dei servizi pubblici locali*, in *Federalismi.it*, 2010, 13, 1 ss.;

¹²⁹ In merito alle peculiarità relative agli affidamenti nell'ambito dei settori speciali, si rinvia, in giurisprudenza, alla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 1° agosto 2011, n. 16; in dottrina, per una generale analisi dei vari profili, cfr. A. NICODEMO, *Imprese pubbliche e settori speciali*, Torino, 2018.

rientranti nel perimetro oggettivo di applicazione del Codice, sarà in ogni caso soggetto al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica (art. 4 del Codice).

Inoltre, le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici non si applicano alle “*concessioni di servizi di trasporto aereo sulla base di una licenza di gestione a norma del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio o alle concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007*” (art. 18, comma 1, lett. a))¹³⁰.

In base alla ripartizione contenuta nel Codice dei contratti pubblici e nel Regolamento 1370/2007, dunque, il regime applicabile all'affidamento cambia in base alla qualifica in termini di appalto o concessione del contratto da aggiudicare.

Se, infatti, in linea generale il tratto che distingue le due tipologie contrattuali va ravvisato, come già accennato, nel trasferimento dall'affidante all'affidatario di un rischio relativo alla gestione dell'opera o del servizio oggetto di affidamento (ove si realizzi tale passaggio, dovrebbe parlarsi di concessione, viceversa si rimarrebbe all'interno del concetto di appalto pubblico), il contratto di servizio per il TPL presenta tipicamente alcune caratteristiche operative.

Sotto il versante dei rischi, infatti, assumono rilievo un rischio industriale – riferito ai costi di esercizio e di gestione dei biglietti e, dunque, ai costi dell'attività di impresa – e un rischio commerciale, connesso alla vendita dei biglietti e, pertanto, alla redditività della gestione.

In base alla diversa allocazione di tali rischi, possono distinguersi differenti tipologie di contratto di servizio: da un lato, infatti, esiste un *management contract*¹³¹, assimilabile

¹³⁰ Sul punto vale tuttavia la pena evidenziare che: in base a quanto previsto dal Codice (ad esempio, art. 114, comma 4, ma si veda anche la definizione contenuta nell'art. 3, comma 1, lett. e)), non costituiscono diritti speciali o esclusivi (idonei a far sorgere, in capo al soggetto che ne è titolare, il possibile dovere di effettuare gli affidamenti nel rispetto del Codice), i diritti concessi in virtù di procedure ad evidenza pubblica basate su criteri oggettivi e in grado di garantire un'adeguata trasparenza, tra cui sono incluse le procedure per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico di cui al Regolamento (CE) n. 1370/2007 per la fornitura di servizi pubblici di trasporto di passeggeri per autobus, tramvia, ferrovia o metropolitana, assegnati sulla base di una procedura di gara conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, dello stesso, purché la durata di detti contratti sia conforme alle disposizioni dell'articolo 4, paragrafi 3 o 4, di tale regolamento (Allegato II alla direttiva 2014/25/UE). Meno chiaro il riferimento contenuto all'art. 164, comma 1, del Codice dei contratti pubblici, in base al quale le norme in materia di concessioni pubbliche si applicano alle procedure di aggiudicazione dei contratti di concessione indette, tra l'altro, dagli enti aggiudicatori “*qualora i lavori o i servizi siano destinati ad una delle attività di cui all'allegato II*” (il quale ultimo replica anche la definizione di settore speciale del trasporto indicata nel testo).

¹³¹ Si tratta del modello che trova ha trovato seguito nel sistema francese, *cfr.* P. GAGNEPAIN, M. IVALDI, *Incentive Regulatory Policies: The Case of Public Transit Systems in France*, in *RAND Journal of Economics*, 4/2002, 605 ss.

all'appalto, in cui il rischio contrattuale e quello di mercato (ovvero, secondo altra terminologia, il rischio industriale e quello commerciale) rimangono in capo all'ente affidante ed è prevista una remunerazione fissa del gestore. Dall'altro, vi sono modelli che, in misura maggiore o minore, si avvicinano alla concessione, ove il corrispettivo è, almeno in parte, pattuito *ex ante* mediante la stima della differenza tra i costi di esercizio e i ricavi.

Così, si parla di contratti *gross cost*¹³², ove il rischio industriale è sopportato dal gestore mentre quello commerciale rimane in capo all'ente concedente. In tali casi, il gestore assume la responsabilità dei soli costi di gestione, in quanto dovrà impegnarsi a svolgere una determinata quantità di km/vettura ad un prezzo precedentemente stabilito. Il committente, in capo al quale rimane il rischio commerciale, incasserà i ricavi dalla tariffa. In base a questo modello, l'affidatario del contratto, non avendo un adeguato incentivo a vedere 'premiata' la qualità del proprio servizio mediante un incremento della domanda dell'utenza (in quanto i ricavi da essa derivanti spetteranno al concedente), si troverà di fatto a rispondere alla domanda dell'ente affidante e, dunque, potrà tendere a ridurre la qualità della domanda, sia pure entro i limiti contrattualmente concessi.

La certezza del corrispettivo, tuttavia, stimola una più ampia partecipazione alle procedure per l'assegnazione di tali contratti e può pertanto condurre ad un abbassamento dei costi contrattuali. In considerazione dei limitati rischi assunti dall'affidatario, tale forma contrattuale sembra rimanere ancora nell'ambito del contratto di appalto.

Sul versante opposto rispetto al *management contract* si colloca la tipologia contrattuale *net cost*, molto diffusa nei servizi di TPL, nella quale sia il rischio industriale che quello commerciale transitano dall'ente affidante al gestore. Quest'ultimo riceverà un corrispettivo stabilito *ex ante* e volto a coprire i costi al netto delle entrate, ovvero la differenza tra i costi di esercizio e i ricavi derivanti da tariffa e dalle altre attività ancillari al servizio di trasporto.

In tale ultimo caso, il gestore sarà incentivato a migliorare e razionalizzare il servizio per ottenere un possibile aumento dei ricavi, essendosi assunto (anche) il rischio commerciale del servizio¹³³. Inoltre, in tali casi il gestore sosterrà l'onere di un costante monitoraggio volto ad assicurare l'effettivo pagamento dei servizi da parte dell'utenza.

¹³² Tale modello è, ad esempio prevalente nelle aree metropolitane inglesi, *cfr.* D. KENNEDY, *London bus tendering: a welfare balance sheet*, in *Transport Policy*, n. 2/1998, pp. 243 ss.

¹³³ In termini, P. LAZZARA, *Costi del servizio e compatibilità dei finanziamenti e delle sovvenzioni rispetto al regime UE sugli aiuti di Stato*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. II, Napoli, 2018.

Ai significativi vantaggi corrispondenti a tale modello fa da contraltare la necessità di una corretta e approfondita conoscenza delle caratteristiche specifiche del servizio oggetto di affidamento, nonché della domanda, sia al fine di evitare indebiti vantaggi per l'operatore *incumbent* (che si troverà in una situazione di vantaggio informativo rispetto ai nuovi operatori, così ostacolando la loro partecipazione alla procedura) che allo scopo di prevenire possibili errori nella determinazione delle caratteristiche essenziali del servizio. Nel caso in cui, infatti, le caratteristiche effettive del servizio non fossero correttamente definite e tale errore non fosse percepito al momento dell'avvio della gara, vi sarebbe il rischio di esporre il gestore al rischio di non potere erogare il servizio alle condizioni prestabilite, con conseguente necessità di interventi dell'ente affidante volti a ristabilire l'equilibrio della gestione (ma, eventualmente, con l'ulteriore rischio di snaturare la natura concessoria e di compromettere la concorrenzialità dell'originario affidamento). Sempre in relazione alle modalità di affidamento, ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. 422/1997 “*i contratti di servizio assicurano la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari e sono stipulati prima dell'inizio del loro periodo di validità. [...]*”; nei casi in cui, invece, non sia assicurata, al momento della stipula dei contratti, la corrispondenza tra l'importo delle risorse effettivamente disponibili e l'importo¹³⁴ eventualmente dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto, è prevista la nullità del contratto (art. 19, comma 2).

Come osservato in dottrina¹³⁵, la normativa in materia di TPL incentiva l'operatore ad ottenere i propri profitti attraverso un recupero della redditività della gestione, inducendolo stesso ad assumere su di sé l'alea economica connessa alla gestione del servizio e, dunque, al volume dei proventi derivanti dalla tariffa.

La formula contrattuale prefigurata dal D.Lgs. 422/1997 presenta, dunque, caratteristiche tali da avvicinare il contratto di servizio allo schema del *net cost contract* e, dunque, al modello concessorio.

In linea con tale schema, proprio del settore del TPL, è sufficiente ricordare che le procedure di affidamento indicate nel Regolamento 1370/2007 si applicano alle

¹³⁴ In base all'art. 19, comma 4, peraltro, tale importo, può formare oggetto di “*revisione annuale con modalità determinate nel contratto stesso allo scopo di incentivare miglioramenti di efficienza. I suddetti importi possono essere incrementati in misura non maggiore del tasso programmato di inflazione, salvo l'eventuale recupero delle differenze in caso di rilevante scostamento dal tasso effettivo di inflazione, a parità di offerta di trasporto*”.

¹³⁵ In termini, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, op. cit..

concessioni di servizi¹³⁶, mentre non trovano applicazione nel caso in cui i contratti di servizio assumano la forma di appalti (art. 5, comma 1 del Regolamento), i quali dovranno essere affidati secondo la disciplina prevista a livello europeo e nazionale in materia di appalti pubblici¹³⁷.

9.3 Secondo la distinzione tracciata a livello normativo, dunque, il fulcro intorno al quale ruota l'individuazione della normativa applicabile consiste, come anticipato, nell'incidenza che le compensazioni economiche riconosciute per l'assunzione degli obblighi di servizio pubblico possono assumere all'interno della dinamica contrattuale. Tali compensazioni, in linea con la terminologia utilizzata in materia di concessioni¹³⁸, costituirebbero il 'prezzo' eventualmente riconosciuto dall'ente affidante, in aggiunta al diritto di esclusiva da esso concesso, affinché lo svolgimento di una determinata attività alle condizioni prefissate risulti economicamente sostenibile.

Nello stesso senso, il Regolamento 1370/2007 stabilisce che la controprestazione a carico dell'amministrazione "*a fronte dell'assolvimento degli oneri di servizio pubblico*" (art. 3, comma 1, del Regolamento) consista proprio nel diritto di esclusiva e nelle compensazioni di qualsivoglia natura, prescrivendo che tali misure non devono comunque determinare una compensazione eccessiva (art. 4, comma 1, lett. b)). Ove, infatti, le compensazioni riconosciute siano tali da far venir meno il rischio in capo all'affidatario, verrà altresì meno il presupposto per qualificare il contratto in termini di concessione e lo stesso andrà considerato un appalto pubblico.

Il sistema prevede, dunque, una sorta di preferenza o, meglio, di tipicità del modello concessorio nell'ambito del TPL: tale modello risulta, infatti, connaturato alle caratteristiche del sistema e, pertanto, assoggettato ad una disciplina peculiare e più flessibile.

Diversamente, ove tale contratto venga 'modificato' così da ricondurlo nello schema dell'appalto, lo stesso, perdendo le sue specificità, dovrebbe essere affidato secondo le

¹³⁶ Dunque, il Regolamento (art. 1, comma 3) non si applica neppure alle concessioni di lavori.

¹³⁷ In merito al rapporto tra la disciplina settoriale e quella (posteriore e generale) in materia di affidamento delle concessioni di cui alla direttiva 23/2014/UE, cfr. N. AICARDI, *L'affidamento delle concessioni di servizi pubblici nella direttiva 2014/23/UE ed il rapporto con il regolamento (ce) n. 1370/2007 sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada o ferrovia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, n. 3/2018, pp. 533 ss..

¹³⁸ In base all'art. 165 del Codice dei contratti pubblici, ad esempio, al fine di consentire l'equilibrio economico finanziario "*in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. [...]. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari*".

‘ordinarie’ regole in materia di appalti pubblici (ivi incluse quelle relative ai settori speciali, ove l’appalto rientri nel relativo perimetro di applicazione).

9.4 Dalla combinazione tra le varie modalità di affidamento del servizio e le diverse forme organizzative, è dunque possibile delineare schematicamente i seguenti modelli di gestione del servizio di TPL:

- (A) affidamento mediante gara avente le caratteristiche previste dalla Legge:
 - (A1) affidamento da parte di un ente locale a un unico operatore, del servizio di TPL urbano relativo al territorio dell’ente medesimo;
 - (A2) affidamento da parte della Regione a un unico operatore del servizio di trasporto pubblico locale (suburbano oppure urbano e suburbano) per tutto il territorio regionale;
 - (A3) affidamento da parte della Regione a una pluralità di operatori del servizio di trasporto pubblico locale (suburbano oppure urbano e suburbano) per porzioni del territorio regionale corrispondenti ad ambiti o bacini;
 - (A4) affidamento da parte di enti di livello intermedio (per esempio, le agenzie per il trasporto pubblico locale) del servizio di trasporto pubblico locale (suburbano oppure urbano e suburbano) a un operatore unico per la porzione del territorio regionale di competenza;
- (B) affidamento a società mista il cui socio privato sia stato scelto mediante gara europea. Anche in tal caso l’affidamento potrà operare a livello urbano, regionale ecc.;
- (C) affidamento da parte di uno o più enti locali, della Regione o congiuntamente da parte di più soggetti pubblici disposto direttamente a favore di un’entità *in house* di tali soggetti.

10.5 Oltre a quanto sopra esposto ai fini dell’individuazione della disciplina in materia di affidamento del contratto di servizio, nel caso in cui le compensazioni assegnate all’affidatario risultino eccedenti rispetto a quanto necessario per soddisfare gli obblighi di servizio pubblico occorre tenere in considerazione la possibile rilevanza delle disposizioni in materia di aiuti di Stato.

Su tale versante, il Regolamento – ai fini del calcolo delle compensazioni – distingue l’ipotesi di affidamento con gara da quella dell’affidamento diretto (cosiddetto *in*

house)¹³⁹. Se, infatti, nel primo caso può ritenersi che la compensazione, da determinarsi in anticipo e la cui eventuale componente pecuniaria potrà essere oggetto di ribasso in sede di gara, sia orientata ai costi, in quanto risultante da una procedura competitiva che dovrebbe fare emergere le migliori condizioni di mercato, più delicata risulta essere la situazione nel caso di affidamento senza gara.

Così, in caso di affidamento diretto, l'art. 4, comma 1, lett. b) del Regolamento 1370/2007 vieta che la compensazione possa superare “*l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico*”.

In tali casi, infatti, vi è una maggiore preoccupazione che le compensazioni possano determinare ingiusti vantaggi concorrenziali e risulta necessario assicurare che le stesse non siano destinate a compensare soltanto gestioni antieconomiche. Occorre, dunque, considerare con precisione gli obblighi previsti e/o imposti in capo all'affidatario, specificando la natura, la portata e la durata del servizio, il soggetto che ha effettivamente sostenuto i costi, nonché gli introiti che provengono dal servizio, compresi eventuali vantaggi trasversali che coprono attività diverse dal servizio pubblico e quelli che possono derivare su altri mercati dall'esclusiva concessa¹⁴⁰. Oltre a tali aspetti sarà naturalmente necessario tenere in considerazione i ricavi ottenuti e un utile ragionevole.

A ciò si aggiunga, in chiave critica, che nel caso di affidamento diretto a società *in house* potrebbe concettualmente dubitarsi che si verifichi un effettivo passaggio del rischio dall'ente affidante al soggetto affidatario, ove si acceda alla ricostruzione teorica in base alla quale il presupposto per un affidamento diretto *in house* consiste nell'assenza di una effettiva alterità soggettiva tra ente affidante e soggetto affidatario.

In altri termini, ove si ritenga che l'affidamento diretto ad una entità *in house* risulti giustificato poiché quest'ultima non è altro che una *longa manus* dell'ente affidante, priva di una sua sostanziale soggettività, allora dovrebbe logicamente dedursi che il rischio industriale e gestionale, in questi casi, non fuoriesca dal perimetro dell'ente concedente. Tanto, sia al fine di considerare l'operazione all'interno o al di fuori dell'area di indebitamento dell'ente affidante¹⁴¹, che al fine di identificare correttamente la natura del contratto.

¹³⁹ Cfr. G. MATTIOLI, *L'affidamento in house del servizio di tpl di passeggeri su strada e per ferrovia: “eccezione che conferma la regola”?* Alcune riflessioni circa l'interpretazione e l'applicazione europea e nazionale della relativa disciplina, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, pp. 113 ss.

¹⁴⁰ In dottrina si porta, ad esempio, il caso di una biglietteria comune tra servizio pubblico ed attività economica libera, attività di officina, acquisto di ricambi ecc. (cfr. P. LAZZARA, *Costi del servizio*, op. cit.).

¹⁴¹ Sul punto, si veda la Decisione Eurostat dall'11 febbraio 2004.

9.6 Per consentire una migliore definizione delle compensazioni appare dunque sicuramente opportuno procedere ad una preventiva ripartizione dei costi, considerando le varie spese necessarie allo svolgimento del servizio, nonché un adeguato rendimento del capitale investito.

Con specifico riferimento alla disciplina in materia di aiuti di Stato, si è avuto modo di evidenziare che le compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico debbano rispettare i principi di effettività, trasparenza, proporzionalità ed efficienza¹⁴². Per tali ragioni, la compensazione necessita: di un formale atto di conferimento dell'incarico, anteriore allo svolgimento del servizio; della preventiva definizione, in modo obiettivo e trasparente, dell'ammontare delle compensazioni o dei criteri di calcolo; che la compensazione stessa non ecceda la copertura dei costi legati al servizio pubblico, tenuto conto dei relativi introiti e di un margine di utile ragionevole¹⁴³.

Al ricorrere di tali condizioni, infatti, non si potrebbe ritenere che le imprese beneficiarie traggano dalle compensazioni vantaggi finanziari tali da agevolarle all'interno del mercato. Diversamente, a conclusioni opposte dovrebbe giungersi nel caso in cui difettino tali elementi.

Ove, dunque l'impresa non fosse scelta tramite gara (nel qual caso, come evidenziato, il previo esperimento di una procedura selettiva consentirebbe di ritenere concorrenziali le condizioni di svolgimento del servizio), la compensazione andrà determinata in base ad un'analisi dei costi che l'impresa media, gestita in base a criteri di efficienza e dotata dei mezzi di trasporto necessari allo svolgimento del servizio di TPL, avrebbe dovuto sopportare per adempiere a tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole.

Tale regola fa emergere il cosiddetto test del normale operatore di mercato, in base al quale dovrebbe considerarsi ammissibile che lo Stato compensi i costi che qualunque operatore di mercato mediamente efficiente avrebbe dovuto sostenere per svolgere un determinato servizio¹⁴⁴.

¹⁴² P. LAZZARA, *Costi del servizio*, op. cit..

¹⁴³ Corte Giustizia CE, sez. II, 7 maggio 2009, causa C-504/07, *Antrop*, per la quale la misura è dunque legittima in presenza di un atto di incarico formale e ove sia possibile determinare l'importo dei costi specificamente imputabili all'attività esercitata, nell'ambito dell'esecuzione degli obblighi di servizio pubblico.

¹⁴⁴ P. LAZZARA, *La pubblica amministrazione come imprenditore privato*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, *Annuario*, 2011, *L'atto autoritativo. Convergenze e divergenze tra ordinamenti*, Napoli, 2012; ID., *Costi del servizio*, op. cit..

Un modello di compensazione parzialmente diverso è, ad avviso della dottrina¹⁴⁵, contenuto nel Regolamento 1370/2007, il quale, come si vedrà, sembra consentire, in caso di affidamento diretto, un possibile ripianamento *ex post* dei costi del servizio (dunque, secondo un criterio che differisce dal limite *ex ante* prefigurato in base ai criteri Altmark). In merito a tale aspetto, occorre tuttavia premettere che, in caso di mancanza delle condizioni Altmark e di quelle di cui al Regolamento 1370/2007, l'aiuto potrebbe comunque essere ritenuto legittimo, ad esempio perché connesso ad una missione di interesse generale (art. 106, n. 2 TFUE) o in quanto di entità inferiore rispetto alla soglia *de minimis*¹⁴⁶.

Venendo al Regolamento 1370/2007, lo stesso, come già evidenziato, diversifica i criteri di calcolo delle compensazioni in base alla forma di affidamento, diretta o preceduta da gara, con cui si è proceduto alla sua assegnazione.

Il principio generale, valido per il caso in cui si sia proceduto ad un affidamento preceduto da gara, è quello in base al quale le compensazioni concesse per coprire le spese sostenute per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico devono essere calcolate in modo da evitare eccessive compensazioni¹⁴⁷. Al fine di determinare l'eccessività delle compensazioni, il Regolamento prevede, come anticipato, la regola in base alla quale queste non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei ricavi generati da tali obblighi, nonché di un congruo utile¹⁴⁸.

In generale, il metodo di compensazione deve incentivare il mantenimento e l'accrescimento dell'efficacia della gestione del servizio, la quale dovrà essere monitorata in modo obiettivo, e dovrà mirare a fornire servizi di trasporto di livello sufficientemente elevato.

Analizzando più nel dettaglio la disciplina delle compensazioni nel caso di affidamenti diretti, queste dovranno osservare “*modalità di applicazione dettagliate idonee a*

¹⁴⁵ P. LAZZARA, *Costi del servizio*, op. cit.

¹⁴⁶ G. BRUZZONE, R. MARZULLI, M. SEBASTIANI, *Aiuti di stato e servizi pubblici locali*, in *Astrid rassegna* n. 207 (14/2014).

¹⁴⁷ Sul punto, l'art. 17 del D. Lgs. 422/1997 prevede che “*Le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio [...], le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali [...], tenendo conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità*”.

¹⁴⁸ Cfr. considerando 34 del Regolamento 1370/2007.

garantire che l'importo delle compensazioni risulti adeguato e miri a conseguire un servizio efficiente e di qualità" (considerando 27, secondo allinea, del Regolamento 1370/2007). Non è dunque previsto un tetto massimo che non possa essere oltrepassato, in quanto si può provare che la compensazione non sia eccessiva *"se, nello schema di calcolo di cui all'allegato, tengono debitamente conto degli effetti dell'osservanza degli obblighi di servizio pubblico sulla domanda di servizi di trasporto pubblico di passeggeri"* (considerando 28).

Specularmente, in caso di obblighi di servizio pubblico finalizzati a stabilire tariffe massime per tutti i passeggeri o per alcune categorie di passeggeri disciplinati da norme generali è prevista la possibilità per l'autorità competente di compensare gli operatori di servizio pubblico *"per l'effetto finanziario netto, positivo o negativo, sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento degli obblighi tariffari stabiliti da norme generali, secondo modalità che impediscano una compensazione eccessiva"* (art. 3, par. 2)¹⁴⁹.

Nel concreto, l'operatività dei criteri per il calcolo delle compensazioni non è sempre agevole, anche in considerazione della difficoltà di analizzare e scomporre tutti gli elementi della situazione concreta quali, ad esempio, i costi comuni legati all'eventuale svolgimento, da parte dell'affidatario, di attività economiche diverse (ferma restando, naturalmente, la regola della separazione contabile).

Così, ad esempio, lo stesso concetto di 'utile ragionevole' può essere diversamente declinato in considerazione della tipologia di contratto prescelto e dei rischi assunti dall'affidatario.

D'altronde, ai fini della compensazione, assumono rilievo, come detto, non solo componenti economiche puramente intese, ma altresì la concessione di diritti di esclusiva – anche in mercati diversi, così accrescendo il potere di mercato dell'affidatario su altri mercati – nonché la durata dell'affidamento, da determinarsi anche in funzione dell'ammortamento delle spese sostenute in vista del servizio (si pensi al rinnovo del parco mezzi ecc.) e salvo, per l'appunto, l'utilizzo di meccanismi *ad hoc* per compensare le spese sostenute e non ammortizzate alla scadenza dell'affidamento.

¹⁴⁹ Il criterio di calcolo contenuto nell'allegato per tali due ipotesi fa riferimento all'importo corrispondente all'effetto finanziario netto equivalente alla somma delle incidenze, positive o negative, dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore di servizio pubblico. Secondo P. LAZZARA, *Costi del servizio, op. cit.*, al fine di evitare che si parli di compensazione eccessiva sarebbe sufficiente che la compensazione *"non superi l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto delle entrate ottenute e di un profitto ragionevole. L'effetto finanziario netto si calcola dunque sommando le incidenze (positive o negative) legate agli obblighi di servizio pubblico in termini di spese affrontate ed entrate ottenute. Tali incidenze debbono essere individuate calcolando la differenza tra la situazione in cui l'obbligo del servizio pubblico è assolto con la situazione che si sarebbe avuta in mancanza"*.

10. Casistica nazionale. L'esperimento della Toscana e il referendum di Roma

10.1 A livello nazionale, nonostante le previsioni del D. Lgs. 422/1997 spingano nella direzione dell'affidamento del servizio di TPL attraverso procedure competitive, occorre registrare che la maggior parte delle gestioni a livello locale risulta assegnata a società a totale (o prevalente) partecipazione pubblica.

Ed infatti, prendendo a riferimento alcune Regioni individuate sulla base di un campione rappresentativo delle differenti aree del paese, le società concessionarie del TPL¹⁵⁰ su base comunale sono:

- i. Lazio – Roma: ATAC S.p.A.;
- ii. Lombardia – Milano: ATM S.p.A.¹⁵¹;
- iii. Campania – Napoli: ANM S.p.A.¹⁵²;
- iv. Liguria – Genova: AMT S.p.A.¹⁵³.

Il settore si presenta, dunque ancora caratterizzato dalla rilevante presenza pubblica, attuata mediante società direttamente affidatarie del servizio.

In una direzione parzialmente diversa si è mossa la Regione Toscana che, già a partire dal 2012, ha avviato una procedura selettiva per l'individuazione del gestore del servizio di TPL su gomma a livello regionale.

Sul punto pare tuttavia rilevante premettere un cenno al contezioso costituzionale instaurato dallo Stato contro la Legge della Regione Toscana n. 65/2010, costituente uno dei più interessanti interventi di riprogrammazione operato a livello regionale già prima dell'introduzione della specifica normativa in materia di *spending review* di cui all'art. 16-bis del D.L. 95/2012 (su cui si tornerà *infra*).

¹⁵⁰ Si segnala che alcune delle società affidatarie del servizio di TPL sono state qualificate dalla giurisprudenza amministrativa come organismi di diritto pubblico (in relazione ad ATAC S.p.A., *vd.* TAR Lazio n. 1778/2013 e Consiglio di Stato n. 1182/2014; in relazione a ATM S.p.A. *vd.* TAR Lombardia – Milano, sez. III, 31 maggio 2001, n. 4198). Le valutazioni che hanno indotto la giurisprudenza amministrativa a riconoscere a queste ultime la natura di organismo di diritto pubblico potrebbero, in linea teorica, essere estese anche alle altre società rispetto alle quali non sono intervenute specifiche pronunce giurisdizionali.

¹⁵¹ Per qualifica in termini di *in house* di ATM S.p.A., ancorché in via incidentale, *cf.* da ultimo Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2020, n. 529. Sul punto deve darsi atto di quanto previsto dalla L. R. Lombardia n. 6/2012 che, all'art. 60, prevede l'affidamento con gara dei servizi di TPL entro un determinato termine (inizialmente 30 giugno 2020, prorogato di 18 mesi in considerazione dell'emergenza sanitaria). Inoltre, si segnala l'iniziativa Milano next, consistente nella proposta di *project financing* per l'affidamento del servizio di TPL territorio del territorio Bacino della Città Metropolitana di Milano, presentata da un RTI composto, tra l'altro, da ATM e A2A (su tale aspetto, *cf.* <https://www.autobusweb.com/milano-next-cambia-il-paradigma-ecco-i-possibili-scenari/>).

¹⁵² In particolare, ANM S.p.A. risulta inserito all'interno dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house, tenuto dall'ANAC ai sensi dell'art. 192 del Codice dei contratti pubblici.

¹⁵³ Anche AMT S.p.A. figura all'interno dell'elenco ANAC precedentemente citato.

10.2 La Corte Costituzionale (sentenza n. 2 del 13 gennaio 2014), in particolare, ha ritenuto illegittima la reiterazione, senza scadenza, della proroga dei contratti di affidamento del servizio di trasporto in essere, pur a fronte delle giustificazioni della Regione volte a far valere l'incertezza e la scarsità delle risorse garantite dallo Stato nel settore.

L'intervento legislativo regionale, d'altronde, aveva fatto seguito ad una prima gara per il neoistituito bacino regionale, andata deserta in quanto, a suo dire, la crescente riduzione delle risorse generava condizioni di mercato inidonee a bandire una nuova gara. Da ciò, dunque, sarebbe derivata la *“totale paralisi di ogni pur minima programmazione del servizio, data l'impossibilità di aggiudicare la gara senza conoscere se e quando e quante risorse sarebbero state disponibili”*. Pertanto, l'intervento regionale puntava ad evitare *“il rischio di interruzioni nello svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale”*.

La normativa era stata giudicata illegittima, ai sensi dell'art. 117 Cost., in quanto in contrasto con l'art. 5 del Regolamento 1370/2007, il quale consente misure emergenziali, a carattere rigorosamente temporaneo, nei limiti di quanto essenziale per la continuità del servizio. Tale previsione non era stata rispettata dalla misura regionale in quanto la stessa non aveva stabilito limiti sotto il profilo temporale. Inoltre, osservava la Corte, la disciplina degli affidamenti è di stretta ed esclusiva competenza dello Stato e in tale ambito un intervento regionale risulta non legittimo.

In tale contesto, la Regione avviava una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento in concessione dei servizi di TPL, articolando la procedura in un unico lotto regionale, in coerenza con quanto previsto dalla Legge Regionale 65/2010 in base alla quale, a decorrere dal 1° gennaio 2012, l'ambito territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni in materia di TPL coincide con l'intero territorio regionale.

In particolare, la gara prevedeva la preventiva pubblicazione di un avviso per l'acquisizione delle manifestazioni d'interesse degli operatori economici interessati, subordinando l'invio della successiva lettera d'invito e dell'ulteriore documentazione di gara al momento dell'avvenuto accertamento della disponibilità delle risorse finanziarie da parte della Regione e degli enti locali.

In considerazione, tuttavia, del D.P.C.M. 11 marzo 2013 (di cui si dirà nel prossimo paragrafo), che ha definito vincoli e parametri per l'attribuzione delle risorse del Fondo nazionale per il TPL, si provvedeva ad adottare un nuovo schema di avviso e ad assegnare nuovi termini per le manifestazioni d'interesse.

Alla gara, avente un importo stimato totale, comprensivo di IVA, di oltre 3 miliardi di euro (all'interno del quale era previsto anche un importo, a titolo di integrazione, destinato a garantire il rinnovamento, da parte del concessionario, del materiale rotabile individuato nella documentazione di gara), manifestavano interesse 8 operatori e, successivamente alla trasmissione della lettera d'invito, presentavano offerta soltanto due operatori economici, ovvero Mobit S.c.a.r.l. (società consortile nella quale si sono consorziati la quasi totalità dei gestori del TPL nell'ATO unico della Regione Toscana) e Autolinee Toscane S.p.A. (di seguito "AT"), una società interamente controllata da RATP Dev SA e dalla RATP Dev Italia S.r.l., a loro volta controllate dalla Régie Autonome des Transports Parisiens, Ente pubblico controllato dallo Stato francese.

La procedura, sin da subito oggetto di alcune contestazioni innanzi al giudice amministrativo, nonché di osservazioni da parte dell'AGCM¹⁵⁴, veniva aggiudicata definitivamente ad AT a marzo 2016 e gli esiti della procedura venivano contestati innanzi al TAR Toscana da Mobit, mentre AT proponeva ricorso incidentale.

Tra i vari motivi di ricorso dedotti dalla ricorrente possono qui evidenziarsi, da un lato, le contestazioni rivolte contro la partecipazione di AT alla gara, asseritamente in violazione del divieto di partecipazione sancito dall'art. 5 par. 2 del Regolamento n. 1370/2007 a carico degli "operatori interni", ovvero degli affidatari diretti di servizi di trasporto all'interno di un determinato territorio (nel caso di specie, la regione dell'Ile-de-France), in virtù di affidamento proveniente da una "*autorité competente a livello locale*" (nel caso in esame, *ex lege*), dall'altro alcune censure avverso la stessa gara bandita dalla Regione.

Senonché, nel concreto svolgimento del contenzioso, il TAR Toscana, sez. I, 28 ottobre 2016, n. 1548 ha parzialmente accolto sia il ricorso principale proposto da Mobit che quello incidentale di AT, entrambi per motivi afferenti alla formulazione delle offerte da parte dei due concorrenti e, per l'effetto¹⁵⁵ ha annullato l'aggiudicazione a favore di AT, non potendo tuttavia ordinare il subentro di Mobit la quale, a sua volta, avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura. La pronuncia, tuttavia, non coinvolgeva la *lex specialis* della procedura di gara.

¹⁵⁴ In particolare, con il Parere S2168 era stato avviato un procedimento volto ad assicurare che nella gara per il lotto unico del trasporto pubblico locale su gomma non fossero presenti "previsioni lesive della concorrenza" specialmente in relazione alla cosiddetta 'barriera d'ingresso', consistente nell'investimento immediatamente richiesto al vincitore della gara per l'avvio del servizio

¹⁵⁵ L'esame dei motivi di ricorso presentati sia dal ricorrente principale che da quello incidentale avveniva in attuazione del criterio di simmetria escludente elaborato dall'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 9 del 25 febbraio 2014, al tempo regolante la fattispecie.

Avverso tale pronuncia formulavano appello sia Mobit che AT, (nonché, mediante appelli incidentali, RATP e la Regione Toscana).

Nel mentre, con sentenza del TAR Toscana, Firenze, sez. I, 5 ottobre 2017, n. 1159, veniva respinto il ricorso in ottemperanza proposto da Mobit avverso la scelta della Regione Toscana che, nelle more del giudizio di appello, aveva richiesto alle concorrenti di ripresentare i piani economico-finanziari a corredo delle offerte economiche. Tale scelta veniva contestata nella misura in cui determinava il rinnovo della sola fase di presentazione dei PEF tenendo tuttavia ferme le offerte tecniche ed economiche dei concorrenti.

Con ordinanze nn. 2554 e 2555 del 29 maggio 2017, la V sezione del Consiglio di Stato rimetteva alla Corte di Giustizia UE alcune questioni pregiudiziali rilevanti ai fini del giudizio e, in particolare, chiedeva a quest'ultima di chiarire la portata del divieto di partecipazione a gare *extra moenia* gravante sugli 'operatori interni', nonché la natura di tali ultimi operatori anche in base alla giurisprudenza formatasi in materia di *in house providing*.

La Corte di Giustizia, con la sentenza 21 marzo 2019, nelle cause riunite C-350/17 e C-351/17, ha statuito che l'articolo 5 e l'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007 potevano essere non applicati dalla stazione appaltante prima del 3 dicembre 2019, termine di scadenza del periodo transitorio stabilito nel menzionato art. 8, par. 2 del Regolamento e, per tale ragione, non si è pronunciata su tutte le questioni sollevate dal Consiglio di Stato con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale.

Il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza dell'11 dicembre 2019, n. 8411, anche alla luce dei chiarimenti della CGUE, in base ai quali si doveva ritenere che nel caso di specie non fosse applicabile il menzionato art. 5 del Regolamento 1370/2007, respingeva e/o dichiarava improcedibili tutti gli appelli proposti avverso le menzionate pronunce del TAR Toscana.

Un ulteriore tassello di tale complessa vicenda contenziosa si è avuto con la sentenza del TAR Toscana, Firenze, sez. I, 19 marzo 2020, n. 344.

Oggetto di tale sentenza era la scelta della Regione Toscana di procedere, ad aprile 2019, all'aggiudicazione definitiva della gara ad AT, a seguito del menzionato rinnovo procedimentale (in particolare, Mobit contestava, tra l'altro, la conformità del PEF di AT rispetto alle previsioni della *lex specialis* di gara con riferimento ai contratti di finanziamento per l'acquisto di nuovi mezzi), nonché quella di fissare un contributo aggiuntivo per il piano di rinnovo del parco bus.

Anche tale ricorso, nonché quello incidentale proposto da AT, è stato respinto dal TAR, mentre risulta ancora pendente il giudizio di appello avverso la citata pronuncia¹⁵⁶.

10.3 La menzionata vicenda contenziosa evidenzia la complessità dei tentativi di rinnovo del settore del TPL, la cui realizzazione, oltre a scontare le difficoltà insite nei mutamenti di una determinata realtà giuridica, sconta altresì la complessità della disciplina applicabile, tra l'altro in continua evoluzione, e la posizione dei 'tradizionali' gestori del servizio a livello locale, spesso non disposti ad accettare una modifica dello *status quo*. Su tale aspetto, vale la pena evidenziare che, nelle more del contenzioso giurisdizionale, la Regione Toscana ha dovuto sottoscrivere un contratto ponte con il consorzio ONE – costituito da tutte le imprese esercenti i servizi di TPL nell'Ambito Regionale Toscano, e per la quasi totalità imprese già aderenti a Mobit – dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2019, durata ritenuta compatibile con la risoluzione del contenzioso e l'eventuale subentro del nuovo aggiudicatario AT¹⁵⁷.

A fronte dell'impossibilità di dare completamente alla procedura di gara con il subentro di AT nella gestione del servizio entro la scadenza del 31 dicembre 2019 prevista dal Contratto Ponte, poi, i gestori uscenti consorziati in ONE hanno continuato a gestire il servizio sulla base di una serie di atti di imposizione d'obbligo di esercizio del servizio di TPL nell'Ambito Regionale Toscano adottati dalla Regione Toscana

Ebbene, in tale contesto – e a seguito di ulteriori comportamenti non collaborativi da parte dei gestori uscenti, anche tramite il Consorzio ONE – l'AGCM ha ritenuto che quest'ultimo e molti operatori coinvolti avessero posto in essere *“una strategia ostruzionistica e dilatoria consistente nel mancato trasferimento di informazioni indispensabili e dati necessari, nonché nella mancata attuazione degli atti propedeutici al trasferimento dei beni essenziali ai fini del subentro di AT nell'offerta dei servizi di TPL nell'Ambito Regionale Toscano, in potenziale violazione dell'articolo 102 del TFUE”*. Tali comportamenti *“hanno consentito ai gestori uscenti, consorziati in ONE, di continuare a gestire il servizio ben oltre il previsto termine del 1° gennaio 2020 per l'avvio del servizio da parte di AT in qualità di gestore subentrante, che è stato perciò prorogato prima al 1° giugno 2020 e, poi, al 1° luglio 2020 (termine, questo, che con ogni probabilità sarà ancora prorogato ove perdurasse l'attuale situazione di stallo). Tutto ciò appare in grado di impedire l'esplicarsi degli effetti concorrenziali derivanti*

¹⁵⁶ Il giudizio è pendente innanzi alla V sezione del Consiglio di Stato, con RG n. 1968/2020.

¹⁵⁷ Il quale ultimo stipulava *a latere* un accordo con Mobit e la Regione per definire i rapporti tra il contratto di cui alla gara e Contratto Ponte.

dalla scelta, con modalità competitive, del nuovo gestore dei servizi di TPL nell’Ambito Regionale Toscano, prolungando ancora l’offerta da parte dei gestori uscenti, consorziati in ONE, con pregiudizio per la concorrenza e i consumatori finali in termini di oneri e qualità del servizio. Si evidenzia, in particolare, come la continuità del servizio sia garantita da atti d’obbligo che, in base a quanto indicato dalla Regione Toscana, risultano più costosi rispetto ai risultati di gara e non permettono, data la loro natura temporanea, una riprogrammazione efficace della rete, particolarmente necessaria alla luce dell’emergenza COVID-19, anche in vista della ripresa dell’attività scolastica nel prossimo mese di settembre”.

Per tali ragioni, l’AGCM (A536 - Regione Toscana/gara per l’affidamento del servizio di trasporto pubblico locale – Provvedimento n. 28255, del giugno 2020) ha avviato un’apposita istruttoria ai sensi dell’art. 14 della L. 287/1990 per violazione dell’art. 102 TFUE, nonché un procedimento cautelare ai sensi dell’art. 14-bis della menzionata Legge 287 per consentire la trasmissione ad AT di tutte le informazioni rilevanti ai fini dello svolgimento del servizio.

10.4 Una ulteriore vicenda d’interesse, che potrebbe contribuire ad innovare il panorama nazionale in materia di gestione dei servizi di TPL, è data dal *referendum* in merito al TPL della città di Roma.

Nel novembre 2018, a fronte dei ben noti problemi che interessano la società che gestisce oltre l’80% del TPL del Comune di Roma¹⁵⁸ (oggi, Roma Capitale), su iniziativa di alcuni cittadini riuniti in un comitato promotore si è svolto un *referendum* consultivo in materia di TPL.

I due quesiti referendari, in particolare, riguardavano aspetti di particolare interesse per la tematica che occupa, in quanto chiamavano i cittadini a manifestare la loro volontà che Roma Capitale: (i) affidasse tutti i servizi relativi al trasporto pubblico locale di superficie e sotterraneo ovvero su gomma e rotaia mediante gare pubbliche, anche ad una pluralità di gestori e garantendo forme di concorrenza comparativa, nel rispetto della disciplina vigente a tutela della salvaguardia e della ricollocazione dei lavoratori nella fase di ristrutturazione del servizio; (ii) fermi restando i servizi relativi al trasporto pubblico locale di superficie e sotterraneo ovvero su gomma e rotaia comunque affidati, favorisse e promuovesse altresì l’esercizio di trasporti collettivi non di linea in ambito locale a imprese operanti in concorrenza.

¹⁵⁸ Meno del 20% del TPL è gestito da Roma Tpl, consorzio di ditte private laziali.

Nei giorni immediatamente successivi alla conclusione del *referendum* era emersa la bassa affluenza alle urne (pari al 16,4%), tanto che l'amministrazione capitolina ebbe a contestare la validità della consultazione per mancato raggiungimento del *quorum* del 33%, senza proclamare l'esito delle consultazioni.

La scelta dell'amministrazione locale ha dato il via ad un contenzioso giurisdizionale che ha condotto alla sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 3 dicembre 2019, n. 13825, con la quale sono stati accolti i motivi di ricorso avverso la mancata proclamazione degli esiti del *referendum*, attesa l'insussistenza (a seguito di alcune modifiche dello Statuto di Roma Capitale) di un *quorum* per le consultazioni referendarie.

Successivamente a tale pronuncia, attesa l'inottemperanza da parte di Roma Capitale all'obbligo di adottare un provvedimento dichiarativo degli esiti referendari, il TAR Lazio, nuovamente adito, si è pronunciato con sentenza del 19 gennaio 2021, n. 719, con la quale ha ordinato all'amministrazione capitolina di adottare il provvedimento dichiarativo degli esiti del *referendum*, nominando un commissario *ad acta* per il caso di ulteriori inadempimenti.

A fronte di tali sentenze, il 28 gennaio 2021 è stato proclamato l'esito del referendum, che ha decretato con ampio margine (il 74%) la vittoria del 'sì' e, dunque, anche la volontà dei cittadini di procedere ad una privatizzazione ed apertura concorrenziale del TPL.

Rispetto a tale (ultima) situazione non è tardata ad intervenire la presa di posizione dell'Assemblea capitolina che, il 25 febbraio 2021, ha stabilito di non dare seguito alla consultazione popolare, così mantenendo, al momento, l'attuale sistema, ivi inclusa la partecipazione pubblica totalitaria nel (di fatto, unico) gestore *in house* del servizio.

L'iniziativa, lungi dal lasciare semplicemente inalterata la situazione attuale, rappresenta un forte stimolo all'innovazione, dando evidenza di una volontà di modifica e cambiamento che, sia pure espressa, ad oggi, da un numero non elevato di cittadini, non potrà rimanere inascoltata.

Ed infatti, nel dichiarare la scelta di non dare seguito all'esito del referendum, l'Assemblea capitolina ha altresì dovuto manifestare la propria volontà di un "*potenziamento e miglioramento della rete infrastrutturale, in corso di realizzazione, come previsto dal Pums adottato dall'Assemblea Capitolina il 2 agosto 2019, attualmente in fase di approvazione definitiva*", parlando poi di "*continuità verso il processo di efficientamento che ha intrapreso la società Atac mediante l'esercizio del controllo analogo da parte di Roma Capitale*".

In altri termini – e anche volendo prescindere dal sopraggiungere di una diversa volontà politica che voglia dare seguito a quanto emerso dalle consultazioni, ovvero da nuove iniziative in questo stesso senso – a fronte della questione emersa, anche ove non si riformi il precedente sistema, sarà comunque necessario un intervento allo scopo di garantire il potenziamento e il funzionamento del settore del trasporto locale secondo effettivi criteri di efficienza gestionale.

11. Il meccanismo di finanziamento

11.1 Come anticipato in sede di trattazione degli strumenti di programmazione, il riparto di competenze incide sull’allocazione delle risorse per il finanziamento del settore¹⁵⁹.

L’argomento si presenta complesso e particolarmente delicato, in considerazione delle peculiari connotazioni del TPL (il quale, come evidenziato, mira a soddisfare numerose finalità pubbliche) e del fatto che il suo esercizio risulta, in molti casi, in perdita, con conseguente necessità di trasferimenti pubblici. D’altronde, la possibilità di ripartire a livello centrale gli eventuali costi delle gestioni locali rischia di trasformarsi in uno strumento per celare possibili inefficienze, con la conseguenza che risulta indispensabile individuare meccanismi che consentano di definire un corretto equilibrio tra tali esigenze. Si è infatti avuto modo di evidenziare il dato (risalente nel tempo) in base al quale il sistema del trasporto pubblico non sarebbe in grado di sostenersi in assenza di rilevanti sussidi pubblici, che possono trovare giustificazione nelle numerose esternalità della mobilità collettiva. Inoltre, trattandosi di un servizio funzionale a garantire un bene primario quale la mobilità collettiva (sia esso inteso come valore in sé o anche come bene strumentale rispetto ad altri valori¹⁶⁰), lo stesso viene offerto a tariffe non idonee a remunerare i fattori della produzione.

A ciò segue la necessità di interventi pubblici sotto forma di sussidi e/o di attribuzione di diritti speciali o esclusivi.

In tal modo, come osservato in dottrina, “*il sistema di tariffazione è stato impropriamente 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*”¹⁶¹.

¹⁵⁹ In materia di finanziamento del trasporto pubblico locale, cfr. E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale quale strumento incentivale: tentativi e resistenze nel settore del trasporto pubblico locale*, in *Riv. reg. merc.*, 2015, n. 2.

¹⁶⁰ Cfr., da ultimo, T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.*, 3/2020, pp. 563 ss..

¹⁶¹ E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale*, op. cit..

Non è questa la sede per affrontare specificamente il sistema di finanza regionale, tuttavia si cercherà di svolgere alcune considerazioni in merito all'assegnazione delle risorse in riferimento agli interventi d'interesse per il TPL¹⁶².

11.2 In via preliminare, è necessario evidenziare che sussiste un rapporto diretto tra il meccanismo di finanziamento del TPL, nel cui ambito lo Stato mantiene una funzione preminente, e il riparto di competenze settoriali.

Rispetto al più volte citato D.Lgs. 422/1997 – che assegna un ruolo prevalente alle regioni, in coerenza con il periodo storico in cui lo stesso è stato emanato – i rapporti tra centro e periferia sono stati declinati secondo un modello che assegna centralità al primo, condizionando così lo svolgimento delle attività di regioni ed enti locali¹⁶³. Tanto, in considerazione delle difficoltà economiche, acuite dai vari periodi di crisi, che hanno fatto riemergere il ruolo statale in veste (quantomeno) di finanziatore. La non completa attuazione del federalismo fiscale ha, quindi, impedito di ultimare la riforma dei criteri di finanziamento del TPL, indispensabili per una corretta strutturazione ed evoluzione del settore.

Sotto un profilo storico, la L. 181/1981, nel dare attuazione all'obiettivo di rimuovere la pratica dei ripiani a piè di lista – causa, nei fatti, di un effetto deresponsabilizzante – aveva previsto la costituzione di un Fondo Nazionale per il Trasporto cui le regioni potevano accedere in base a costi standard da determinare in considerazione delle diverse particolarità territoriali. Alle regioni inoltre, come già evidenziato, era assegnato il compito di predisporre piani articolati in bacini disegnati su scala sovracomunale.

Tale nuovo assetto, tuttavia, non risultò all'altezza delle aspettative: il Fondo nazionale fu infatti utilizzato per ripianare i debiti delle gestioni, così occultando inefficienze gestionali all'interno delle esigenze sociali che connotano il settore.

Neppure decisivo è risultato il D.Lgs. 422/1997, modificato dal D.Lgs. 400/1999, il quale, come detto, ha riconosciuto alle regioni un ruolo assai rilevante, senza tuttavia dotarle di una reale autonomia finanziaria. In tal modo, rimaneva fermo l'intervento statale, il quale doveva trasferire alle regioni le risorse necessarie per concorrere all'alimentazione di un fondo regionale volto a garantire i servizi minimi (si tratta delle prestazioni essenziali,

¹⁶² Per una trattazione più analitica, si rinvia a P. POZZANI, *La normazione nazionale e regionale del trasporto pubblico: ruolo delle regioni e ripartizione delle risorse*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale, op. cit.*

¹⁶³ E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa storica e costi standard*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale, op. cit.*

sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità locale) e l'attuazione dei piani regionali di trasporto.

Al fine di consentire un recupero di efficienza, si puntava sul meccanismo della concorrenza per il mercato, mediante procedure di affidamento, in grado di far emergere i margini di abbattimento dei costi gestionali, nonché sull'obbligo di copertura minima, volto a coprire in parte i costi operativi con i ricavi da traffico.

Questo meccanismo, che ha continuato a trovare applicazione anche a seguito dell'attribuzione del trasporto alla competenza esclusiva residuale delle regioni, secondo quanto previsto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, si è rivelato non adeguato a fronteggiare le caratteristiche del settore, in considerazione della mancata previsione di verifiche dell'efficienza della spesa da parte delle regioni e dell'insussistenza di incentivi al raggiungimento degli obiettivi fissati dai piani regionali.

In questo quadro, tendenzialmente a partire dal 2003, preso atto dei risultati non soddisfacenti del modello di finanziamento, ha trovato sempre maggior vigore l'obiettivo di ottenere un risanamento del settore, da realizzarsi a livello centrale mediante la distribuzione delle risorse disponibili secondo un approccio volto ad incentivare la maggiore efficienza.

In quest'ottica, la L. 350/2003 (Legge finanziaria per il 2004), all'art. 4, comma 157, ha istituito il "*Fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nei servizi di trasporto pubblico locale*", alimentato con una accisa sui carburanti e ha previsto, per la ripartizione delle risorse del Fondo tra le Regioni, la necessità di un decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza unificata¹⁶⁴.

11.3 I successivi sviluppi della tematica del finanziamento si collegano all'affermazione del cosiddetto federalismo fiscale, ispirato ad un parallelismo tra funzioni e risorse allocate¹⁶⁵. Così, la L. 42/2009 ha riconosciuto il principio dell'autonomia di entrata e di

¹⁶⁴ Proprio con riferimento all'istituzione del Fondo, si segnala la sentenza della Corte Costituzionale, 8 giugno 2005, n. 222, con la quale la Corte ha: A) riconosciuto che il TPL rientri tra le competenze legislative residue delle Regioni; B) affermato che, proprio per tale motivo, lo Stato non possa prevedere interventi finanziari strutturali in tali ambiti, né istituire fondi settoriali volti a finanziare funzioni regionali; C) riconosciuto che, fino alla piena autonomia impositiva regionale in considerazione dell'art. 119 Cost., dovranno ritenersi applicabili i criteri di finanziamento di cui all'art. 20 del D.Lgs. 422/1997; D) giudicato illegittima la modalità di ripartizione del Fondo, in quanto la stessa si basava su un mero coinvolgimento procedurale delle Regioni (ovvero il parere della Conferenza unificata) in luogo dello strumento dell'intesa.

¹⁶⁵ Sul punto si segnala che il già citato disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429 prevedeva la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio, secondo quanto previsto dallo Stato a fini di coordinamento di finanza pubblica e del sistema tributario. Si prevedeva, poi, che le risorse derivanti dall'autonomia finanziaria, dalla compartecipazione al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo statale dovessero assicurare (e non già consentire, come previsto dalla Costituzione) il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti locali; in tal modo, sembrava tendersi ad una maggiore responsabilizzazione dello Stato nell'allocatione delle risorse finanziarie agli enti locali.

spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni, nonché quelli di solidarietà e coesione sociale con l'obiettivo di assicurare una simmetrica trasparenza e responsabilizzazione¹⁶⁶.

In linea generale, le spese – sia con riferimento alle materie di competenze esclusiva regionale che a quelle di competenza esclusiva statale, ma affidate alle competenze amministrative regionali – vengono suddivise in tre categorie (*cfr.* art. 8 della citata L. 42/2009).

In primo luogo, si hanno le spese conseguenti all'esercizio di funzioni che risultano connesse alle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, rispetto alle quali si pone evidente un tema di omogeneità su tutto il territorio nazionale (si tratta dei livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP)¹⁶⁷.

Con riferimento alle entrate necessarie da attribuire alle regioni, le stesse devono corrispondere al fabbisogno necessario a coprire, nella sua integrità, l'esercizio ordinario delle funzioni¹⁶⁸.

Senonché, in considerazione della perdurante non compiuta attuazione della citata L. 42/2009, la Corte Costituzionale, con sentenza del 14 novembre 2013, n. 273, ha più di recente¹⁶⁹ avuto modo di pronunciarsi sul tema, riconoscendo che l'intervento statale può essere ammesso ove sia funzionale a garantire un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione, non risultando ammissibile una compressione delle esigenze sociali quale conseguenza della temporanea inattuazione della riforma.

¹⁶⁶ Sul punto, *cfr.* S. BUSTI, *Profilo storico della disciplina del trasporto pubblico locale*, in A. CLARONI (a cura di), *La disciplina del trasporto pubblico locale: recenti sviluppi e prospettive*, Trento, 2011, 96 ss.

¹⁶⁷ Vi sono, poi, le spese non rientranti all'interno nei LEP e, infine, le spese per il trasporto pubblico locale le quali vanno considerate, per parte, in entrambe le categorie, in considerazione del livello di prestazioni e finanziamento loro garantito.

¹⁶⁸ Tanto sulla base di due parametri ovvero: per le spese relative ai LEP, i costi standard fissati a livello normativo nazionale; per le altre funzioni, occorrerà invece fare riferimento ad un finanziamento in ciascuna regione sulla base del gettito dell'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF, fissata ad un valore che consenta di pareggiare l'importo dei trasferimenti che sono stati soppressi.

¹⁶⁹ Prima di tale pronuncia si erano registrati, per quanto d'interesse, due orientamenti della Corte Costituzionale in materia di finanza regionale, espressi rispettivamente con le sentenze 4 ottobre 2005, n. 370 (nonché 16 gennaio 2004, n. 16 e 29 gennaio 2004, n. 49) e 6-8 giugno 2005, n. 222 (nonché 21 luglio 2004, n. 255). In base al primo orientamento, sarebbe possibile erogare fondi statali senza vincoli di destinazione esclusivamente mediante il fondo perequativo di cui all'art. 119 Cost.. In altri termini, in virtù del parallelismo tra poteri legislativi e poteri di spesa, nelle materie di competenza residuale delle Regioni ovvero rientranti nella competenza concorrente, le Regioni dovrebbero essere in grado di finanziarsi tramite le risorse ex art. 119 Cost., mentre nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, quest'ultimo potrebbe erogare fondi a destinazione vincolata. Diversamente, il secondo orientamento fissava un principio di continuità dell'ordinamento, in base al quale, pur a fronte del predetto parallelismo tra attribuzioni legislative e finanziarie, si ammetteva, almeno transitoriamente, un'applicazione più flessibile, giustificando interventi dello Stato previa intesa con le Regioni.

Proprio in relazione al TPL, in conseguenza delle necessità proprie del settore, successivamente alla L. 42/2009 sono state introdotte apposite previsioni ad esso destinate.

Così, il D.Lgs. 68/2011 ha dedicato al settore alcune disposizioni volte, da un lato, ad individuare tributi propri delle Regioni e delle Province, prevedendo che le spese in conto capitale del TPL possano beneficiare del fondo perequativo, dall'altro lato ha stabilito (art. 32, comma 4) la soppressione dei trasferimenti statali relativi al TPL, aventi carattere di generalità e permanenza, alle Regioni, con conseguente fiscalizzazione degli stessi trasferimenti.

L'operatività del Decreto risultava tuttavia rinviata ad una successiva elaborazione dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore, che avrebbero dovuto rappresentare la base per la definizione dei fabbisogni *standard*.

Ebbene, a riprova della difficoltà di intervenire in modo efficace su un settore innervato da tanti diversi interessi, può osservarsi, da un lato, che l'elaborazione dei livelli essenziali non è ancora intervenuta¹⁷⁰ e, dall'altro lato, che la menzionata soppressione dei trasferimenti statali è stata oggetto di successive modifiche volte a posticipare il termine per la sua applicazione¹⁷¹.

Il D.Lgs. 88/2011, in attuazione dell'art. 16 della L. 42/2009, ha previsto l'utilizzo di fondi strutturali al fine di fornire risorse aggiuntive e consentire interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali¹⁷².

Senonché siffatto meccanismo non è risultato sin da subito operativo e, contestualmente, in un'ottica di *spending review*, sono state adottate misure volte a ridurre i trasferimenti statali nel settore. Pertanto, si è resa necessaria una disciplina transitoria per consentire una migliore realizzazione delle riforme del settore. Così, l'art. 21, del D.L. 98/2011 ha: (i) autorizzato la destinazione di una somma massima di 314 milioni di euro alle Regioni a statuto ordinario per le esigenze del TPL connesse con l'acquisto di materiale rotabile

¹⁷⁰ D'altronde, nel settore del TPL la raccolta dei dati, distinta tra servizi su gomma e su ferro, si è rivelata assai complessa e, pertanto, è stato assai difficoltoso definire i costi standard del servizio, individuati in ritardo e in base ad un modello di calcolo di non agevole applicazione (in termini, E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale, op. cit.*).

¹⁷¹ Così, il D.L. 201/2011 ha posticipato dal 2012 al 2013 la data di prevista per soppressione dei citati trasferimenti statali.

¹⁷² Si tratta di interventi strategici, a carattere infrastrutturale e/o immateriale, aventi rilievo nazionale, internazionale e regionale, quali grandi progetti o investimenti articolati in singoli interventi funzionalmente connessi, funzionali alla realizzazione di obiettivi misurabili e quantificabili, anche da un punto di vista temporale.

(comma 2); (ii) istituito, a decorrere dal 2011, un Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario¹⁷³.

Gli obiettivi della *spending review* hanno, dunque, mirato ad una riduzione delle risorse da destinare a regioni e enti locali in carenza di una loro adeguata responsabilizzazione. La costituzione del Fondo, in uno con i meccanismi di ripartizione individuati, aveva altresì l'obiettivo di consentire un recupero di efficienza¹⁷⁴ nel contesto del finanziamento statale, anche in linea con le indicazioni fornite dalla citata pronuncia della Corte Costituzionale n. 222/2005¹⁷⁵.

La Legge di stabilità 2013 (art. 1, comma 301 della L. 228/2012) ha, poi, sostituito il Fondo per il finanziamento del TPL con il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale¹⁷⁶, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, da ripartirsi, per una quota pari al 10% dei trasferimenti, allo scopo di razionalizzare e migliorare l'efficienza del servizio¹⁷⁷. L'intervento ha inoltre previsto un

¹⁷³ Avente una dotazione di 400 milioni di euro annui (comma 3), somma poi aumentata (con il D.L. 201/2011, convertito in Legge, con modificazioni, dalla L. 214/2011) di 800 milioni di euro annui a decorrere dal 2012. I criteri per la ripartizione del Fondo sono stati invece definiti dall'art. 16-*bis* del D.L. 95/2012.

¹⁷⁴ Era, infatti, previsto che la ripartizione delle risorse del Fondo e di quelle fiscali derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sui carburanti di cui all'art. 1, commi 295-297 della L. 244/2007 venisse effettuato sulla scorta delle previsioni di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che tenesse conto dell'esigenza di fornire un adeguato incentivo a Regioni ed enti locali affinché rendessero maggiormente efficiente la programmazione e le gestioni. Il tema verrà affrontato in *infra* in nota.

¹⁷⁵ Senonché, come. Osservato da E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale, op. cit.*, per compensare tali riduzioni, si è spesso ricorso alla leva tariffaria, così di fatto riversando in capo agli utenti parte degli effetti della *spending review*, a fronte di una parallela diminuzione degli standard di servizio causata dalla mancanza di adeguati investimenti. Sul tema della tariffazione, peraltro, potrà rivestire un ruolo rilevante l'ART, chiamata altresì a dettare criteri tariffari, anche attraverso meccanismi di *price cap*, che potranno consentire il mantenimento dell'impronta sociale del settore, pur perseguendo gli obiettivi di efficienza economica (sul punto peraltro l'Autorità ha indicato, secondo lo schema della *yardstick competition*, i livelli minimi di efficienza che i gestori devono garantire).

¹⁷⁶ Il nuovo Fondo è alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, definita con successivi DPCM. Sul punto si segnala che il DPCM 11 marzo 2013 – come modificato dal DPCM 7 dicembre 2015 e, da ultimo, dal DPCM 26 maggio 2017, che ha anche sostituito la tabella di ripartizione percentuale tra le Regioni del Fondo (a seguito dell'intesa raggiunta in Conferenza unificata il 19 gennaio 2017) – prevede che il 90% il Fondo sia assegnato alle Regioni sulla base delle percentuali fissate nella Tabella 1 allegata al decreto e per il residuo 10%, sempre in base alle medesime percentuali, ma subordinatamente alla verifica del raggiungimento di specifici obiettivi di efficientamento. In altri termini, a seguito di concertazione in sede di Conferenza unificata, il meccanismo incentivale è stato significativamente indebolito. Con il DPCM dell'11 marzo 2013, il Governo, preoccupato delle conseguenze che una riduzione marginale del finanziamento potesse avere rispetto a situazioni gravemente disestate, ha accolto quanto previsto nell'intesa dell'11 febbraio 2013, di fatto limitando la quota di ripartizione secondo criteri premiali a quella del 10% del Fondo (ancorché da incrementare, a partire dal 2015, del 2% su base annuale). La quasi totalità delle risorse, dunque, rimaneva allocata tramite il criterio della spesa storica.

¹⁷⁷ Più nel dettaglio, per realizzare tale obiettivo si prevede la necessità di realizzare una più idonea offerta di servizio, così da soddisfare la domanda di trasporto pubblico in modo più efficiente ed economico; l'incremento progressivo del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, riducendo invece i servizi offerti in eccesso rispetto alla domanda così da consentire di potenziare a livello qualitativo e quantitativo i servizi a domanda elevata; la definizione di adeguati livelli di occupazione; l'implementazione di strumenti di monitoraggio e verifica appropriati.

limite per l'accesso al fondo da parte delle regioni, da porsi in relazione alla garanzia dell'equilibrio economico e dell'appropriatezza della gestione, nonché strumenti sanzionatori e sostitutivi¹⁷⁸.

A tale modifica va riconosciuto il merito di avere garantito una unificazione tra le diverse forme di finanziamento. Il Fondo deve in ogni caso garantire alle regioni risorse equivalenti a quelle del sistema previgente e, come evidenziato, sono stati comunque previsti dei meccanismi incentivali nel riparto dei fondi¹⁷⁹.

I dubbi di costituzionalità del Fondo¹⁸⁰ – asseritamente qualificabile come espressione di finanza derivata – sono stati sciolti dalla Corte Costituzionale che, con la già citata sentenza n. 273/2013, ha riconosciuto, ancorché transitoriamente¹⁸¹, la legittimità delle previsioni che regolano quest'ultimo anche sotto il profilo del mancato coinvolgimento delle regioni nella determinazione delle risorse che alimentano il Fondo stesso. In particolare, le risorse del Fondo hanno esclusivamente provenienza statale ed è previsto un automatismo nel sistema di dotazione del Fondo¹⁸².

Ai fini dell'operatività del Fondo, il coinvolgimento delle regioni, mediante il vincolo di intesa, è presente soltanto a monte, ovvero in sede di definizione dei criteri e delle modalità di riparto del Fondo tra le regioni, mentre in sede di effettivo utilizzo del Fondo

¹⁷⁸ Così, nel caso in cui si verifichi uno squilibrio economico, è previsto l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, così da stabilire, per le regioni e le province autonome, "a) le modalità di redazione del piano di riprogrammazione dei servizi, anche con la previsione della eventuale nomina di commissari ad acta; b) la decadenza dei direttori generali degli enti e società regionali che gestiscono il trasporto pubblico locale; c) le verifiche sull'attuazione del piano e dei relativi programmi operativi, anche con l'eventuale nomina di commissari ad acta". In tal modo viene accentuata la responsabilizzazione delle Regioni in vista dell'acquisizione del finanziamento.

¹⁷⁹ Inoltre, stante l'insegnamento delle precedenti pronunce della Corte Costituzionale, veniva previsto che l'aliquota di compartecipazione sui proventi delle accise e la percentuale delle disponibilità complessive fossero assegnate mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata.

¹⁸⁰ Sul punto, si rinvia a P. POZZANI, *La normazione nazionale e regionale del trasporto pubblico: ruolo delle regioni e ripartizione delle risorse*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, op. cit..

¹⁸¹ Più nel dettaglio, la sentenza della Corte, preso atto della mancata attuazione dell'art. 119 Cost. e del meccanismo di cui alla L. 42/2009 e al D.Lgs. 68/2011, osserva il dispositivo di finanziamento delle funzioni regionali non è ancora perfezionato, in carenza degli strumenti che ne dovrebbero consentire il funzionamento (ovvero il DPCM che, in attuazione dell'art. 13, comma 4 del D.Lgs. 68/2011, effettui la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, nonché degli adeguati livelli del servizio, previsti dall'art. 8, comma 1, lett. c) della L. 42/2009). In considerazione del perdurante ritardo nell'attuazione dell'architettura tributario-allocaativa di cui all'art. 119 Cost., può essere giustificato il mantenimento del Fondo e il ruolo estremamente presente dello Stato.

¹⁸² Sul punto risulta, tuttavia, critica la Corte dei Conti, sezione delle autonomie, che, nella Relazione sugli andamenti della finanza regionale – analisi dei flussi di cassa anni 2011-2012-2013, Volume I, 2014 ha evidenziato che tale Fondo, dovendo garantire il mantenimento a regime di trasferimenti statali correnti per il TPL, si porrebbe in sostanziale contrasto con i principi di riduzione dei caratteri della finanza derivata, di rafforzamento dell'autonomia impositiva regionale e di definizione dei nuovi criteri di perequazione delle risorse.

e riparto delle risorse, nonché in fase di identificazione dell'aliquota di gettito destinata a garantire l'equipollenza della dotazione del Fondo rispetto agli strumenti preesistenti, è previsto che venga soltanto "sentita" la Conferenza Unificata. Come evidenziato dalla Corte, tali ultimi aspetti 'a valle', infatti, costituiscono elementi meramente applicativi dei criteri fissati previa intesa ed operano sulla base di automatismi che, pertanto, non lederebbero il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Va, poi, dato atto della circostanza che specifiche misure in materia di finanziamento del TPL erano contenute nella bozza di Testo Unico in materia di servizi pubblici locali di interesse economico generale il cui art. 23, ad esempio, modificava i criteri di riparto del fondo per il concorso finanziario dello Stato di cui all'art. 16-*bis* del citato D.L. 95/2012.

11.4 La scelta di unificare le forme di finanziamento non è, tuttavia, risultata duratura in quanto, già pochi anni dopo i menzionati interventi normativi si è radicata una tendenza ad affiancare ulteriori interventi finanziari rispetto a quelli già ordinariamente previste dal nuovo sistema.

La legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015), al fine dichiarato di garantire l'accessibilità alle persone con mobilità ridotta, ha infatti istituito un Fondo per il consentire il rinnovo del parco circolante. Ancora, la Legge n. 232/2016 (art. 1, comma 613), questa volta allo scopo di incrementare la compatibilità ambientale del parco mezzi da rinnovare, ha previsto un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile funzionale al "*rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa dell'Unione Europea*". La medesima previsione normativa ha altresì statuito che, nell'ambito del Piano, fosse previsto "*un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e di servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, attraverso il sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla transizione verso forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019*".

Sul Fondo per la mobilità sostenibile sono quindi state indirizzate le risorse attribuite al fondo istituito nel 2015, ulteriormente incrementate per in misura significativa¹⁸³. Senonché, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 19 aprile 2018,

¹⁸³ Ovvero 200 milioni di euro per l'anno 2019 e 250 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033.

che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della L. 232/2016 (relativo al meccanismo di approvazione del Piano e di individuazione degli interventi per i quali venivano autorizzate le spese), a cagione del mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, tale fondo non è, in concreto, divenuto operativo.

Sempre in parallelo rispetto alle prospettive di sistemazione dei criteri di finanziamento del settore si collocano gli interventi legislativi e finanziari focalizzati su specifiche situazioni emergenziali conseguenti alle difficoltà economiche delle imprese affidatarie del servizio ovvero alla inadeguatezza degli attori locali, non in grado di garantire l'equilibrio delle gestioni¹⁸⁴.

Il criterio di finanziamento del Fondo unico istituito nel 2011 e i criteri per il suo riparto sono, poi, stati modificati dal D.L. 50/2017 convertito, con modificazioni, dalla L. 96/2017¹⁸⁵, originariamente a far data dal 2018, termine poi posticipato al 2020 (art. 47, comma 1, D.L. 124/2019 convertito, con modificazioni, dalla L. 157/2019)¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Tali fenomeni si innestano nelle carenze strategiche e di programmazione e sono stati affrontati mediante interventi episodici, spesso non accompagnati da iniziative volte ad indurre le regioni ad una revisione dei propri piani gestionali. Si pensi, ad esempio, al caso di Roma Capitale (A. BOITANI, P. SPIRITO, *Un piano credibile per i trasporti di Roma*, in *www.lavoce.info*, 2013), nonché agli interventi tesi a dichiarare l'inefficacia dei pignoramenti effettuati da parte dei creditori delle imprese di TPL in Campania e a stanziare ulteriori somme a favore della Regione Calabria (art. 41 del D.L. 133/2014 convertito, con modificazioni, dalla L. 40/2014).

¹⁸⁵ *Cfr.* Art. 27 – Misure sul trasporto pubblico locale, nonché la legge 205/2017 (leggi di bilancio per il 2018) che ha ulteriormente modificato l'entità del Fondo.

¹⁸⁶ La riforma del 2017, come anticipato, è intervenuta in materia di trasferimenti delle regioni alle province e città metropolitane per le funzioni ad esse conferite, nonché in relazione ai criteri per la ripartizione del Fondo TPL.

Sotto il primo versante, si è previsto che il 20% del Fondo nazionale TPL sia riconosciuto alle Regioni per l'anno 2017 (e non per gli anni 2017-2020, a seguito della modifica disposta con il D.L. 91/2018 (convertito, con modificazioni, dalla L. 108/2018) purché le Regioni abbiano certificato l'avvenuta erogazione delle risorse alle Province e Città metropolitane rientranti nel proprio territorio, per le funzioni ad esse trasferite. Tale previsione, tuttavia, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte Costituzionale, con sentenza 9 maggio-27 giugno 2018, n. 137, nella parte in cui determinava la riduzione della quota spettante alla Regione nella misura del 20%, anziché in quella massima del 20% in proporzione all'entità della mancata erogazione a ciascuna Provincia e Città metropolitana delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite. Con riferimento ai criteri per la ripartizione del Fondo, la riforma del 2017 mira ad incentivare l'affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica, prevedendo penalizzazioni nella ripartizione del Fondo, applicabili per le Regioni e gli enti locali che non procedano all'espletamento delle procedure di affidamento. In particolare, si prevede una penalizzazione del 15% del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati mediante procedure ad evidenza pubblica ovvero non risulti pubblicato il bando di gara (o, nel caso di procedure avviate successivamente ad apposite misure dettate dall'ART, nel caso di non conformità delle gare con tali ultime misure). Vengono, inoltre, stabiliti parametri volti ad incoraggiare il perseguimento di obiettivi di efficienza e centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio. In merito alle specifiche modalità di assegnazione delle risorse del Fondo, *cfr.* art. 27, comma 2, del citato D.L. 50/2017. Più nel dettaglio, i criteri di riparto variano nei primi anni successivi alla riforma del 2017, anche al fine di consentire un periodo di assestamento. A partire dal 2018 è infatti prevista l'allocazione del 10% delle somme del Fondo nazionale mediante applicazione del criterio dei costi standard e, più in generale, del modello di cui all'art. 27 del D.L. 50/2017. Un ulteriore 10% (da incrementarsi annualmente fino al raggiungimento della soglia del 20%) dovrà poi essere ripartito sulla base dei proventi complessivi derivanti dal traffico e dell'incremento dei medesimi registrato tra il 2014 (anno-base) e l'anno di riferimento, come rilevato dall'Osservatorio per il TPL. La

Senonché, il D.L. 34/2020 (art. 200, comma 5) convertito, con modificazioni, dalla L. n. 77/2020, ha stabilito che la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale stanziato per il 2020 fosse effettuata applicando le modalità previste dal D.P.C.M. dell'11 marzo 2013, ovvero secondo il previgente sistema, e il successivo D.L. 183/2020 ha confermato l'applicazione dei criteri pre-riforma anche per l'anno 2021, in tal modo di fatto 'ibernando' la nuova disciplina. Sul punto, si è osservato che il criterio del costo standard (da applicare così da garantire adeguate compensazioni agli affidatari diretti ovvero per identificare il corretto importo da porre a base di gara), pur non incontrando il favore a livello di concertazione istituzionale, è in grado di far emergere i margini di efficientamento altrimenti sommersi, di talché le resistenze che si sono registrate sembrano originare da regioni sono più arretrate e connotate da prezzi non orientati ai costi, il che garantisce improprie rendite di posizioni ai gestori¹⁸⁷.

Il Fondo unico, con i suoi criteri condizionali di riparto, costituisce un meccanismo di estrema importanza, offrendo allo Stato la possibilità di provocare processi di revisione delle politiche DI TPL assunte a livello regionale. L'inevitabile nesso tra gestione e organizzazione del TPL, da un lato, e finanziamento (che, come detto, si assume essere imprescindibile nel settore) dall'altro, ha come conseguenza quella di assegnare allo Stato un ruolo che non si risolve in quello di mero finanziatore, ma che si sostanzia nella indiretta individuazione della revisione economica ed organizzativa del settore.

Si pensi alla previsione contenuta nell'art. 16-bis del citato D.Lgs. 95/2012, che impone l'adozione da parte delle Regioni di un piano di riprogrammazione, con rimodulazione dei servizi a domanda debole e sostituzione delle modalità di trasporto ritenute diseconomiche a causa del mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi di traffico e costi di servizio.

parte restante del Fondo, ad eccezione di una quota minimale destinata al funzionamento dell'Osservatorio, viene invece ripartita in base alla Tabella di cui all'art. 1 del Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dell'11 novembre 2014, avente ad oggetto la "*Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario*". A partire dal 2019, la suddivisione avverrà, invece, sulla base dei livelli adeguati di servizio, da definirsi con decreto del MIT di concerto con il MEF e previa intesa in Conferenza unificata, nonché previo parere delle competenti commissioni parlamentari, in coerenza con gli obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità e assicurando l'eliminazione di possibili servizi duplicati. Le Regioni provvederanno poi a determinare i livelli di servizio e, contestualmente, ad effettuare una riprogrammazione dei servizi. In ogni caso, è stata introdotta una clausola di salvaguardia tesa ad evitare che le Regioni possano essere penalizzate, in conseguenza del riparto delle risorse del Fondo, per una quota eccedente il 5% delle risorse ricevute nell'anno precedente. Peraltro, nei primi cinque anni il riparto non potrà comunque determinare una riduzione annua superiore al 10% rispetto ai trasferimenti dell'anno 2015. Ulteriori meccanismi sono previsti per i casi in cui l'importo complessivo del Fondo sia inferiore rispetto a quello degli anni precedenti, così da rideterminare proporzionalmente la (in questi casi inevitabile) riduzione delle quote dei trasferimenti.

¹⁸⁷ In termini, E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale, op. cit.*

Tale previsione, inoltre, riafferma il necessario equilibrio economico delle gestioni e il rispetto degli standard di appropriatezza qualitativa previsti a livello statale, riconoscendo la possibilità, in caso di squilibrio economico, di interventi statali mediante la nomina di commissari *ad acta* per la redazione e l'attuazione dei piani di riprogrammazione.

Una così marcata presenza statale trova giustificazione, come riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale, in considerazione del carattere transitorio della disciplina, la quale non è ancora riuscita ad assestarsi nella direzione preconizzata dall'art. 119 Cost.¹⁸⁸.

11.5 Come si avrà modo di evidenziare nel prosieguo del presente lavoro (*cfr.* in particolare, il Capitolo III), il settore del TPL ha, più di altri, subito l'impatto della crisi pandemica del 2020.

Tale aspetto ha, naturalmente, scosso le fondamenta del sistema di finanziamento, richiedendo una nuova configurazione dei criteri di assegnazione e di imputazione delle risorse¹⁸⁹.

A tal fine, il D.L. 34/2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 77/2020, ha istituito¹⁹⁰ presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un Fondo per sostenere il settore del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri sottoposto a obbligo di servizio pubblico.

Il Fondo, avente una dotazione iniziale di 500 milioni di euro per l'anno 2020¹⁹¹, è destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 rispetto alla media dei ricavi tariffari relativa ai passeggeri registrata nel medesimo periodo del precedente biennio. Inoltre – e nei limiti delle risorse disponibili – il Fondo è destinato altresì alla copertura degli oneri derivanti con riferimento ai servizi di trasporto pubblico regionale in conseguenza dei rimborsi dei titoli di viaggio non utilizzati (art. 215 del Decreto). Il Fondo può, inoltre, essere utilizzato, entro specifici limiti quantitativi, anche per il finanziamento di servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale¹⁹², destinato anche a studenti, che si

¹⁸⁸ Tale ultima previsione, infatti, lungi dal giustificare possibili intrusioni statali, riconosce all'apparato centrale la possibilità di intervento mediante "*risorse aggiuntive*", ovvero attraverso "*interventi speciali*" a vantaggio di singoli comuni.

¹⁸⁹ Per una dettagliata ricostruzione degli interventi in materia di TPL che si sono succeduti in relazione alla crisi pandemica, *cfr.* M. CARRER, *Il trasporto pubblico locale nella pandemia. Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3/2020, 320 ss.

¹⁹⁰ *Cfr.* art. 200 del citato Decreto.

¹⁹¹ La capienza del Fondo è stata aumentata di ulteriori 400 milioni di euro dal D. L. 104/2020 convertito, con modificazioni, dalla L. 126/2020.

¹⁹² Le Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020), al comma 817, ha poi disposto che i servizi aggiuntivi siano prestati, ricorrendo ad apposite convenzioni e imponendo obblighi di servizio, da operatori che svolgono attività di trasporto di viaggiatori realizzato mediante noleggio di autobus con conducente, nonché da titolari di licenze taxi ed NCC.

siano resi necessari per fronteggiare le esigenze trasportistiche conseguenti all'attuazione delle misure di contenimento introdotte, nel contesto di lotta alla pandemia, specificamente per il settore¹⁹³.

In considerazione delle finalità del Fondo – che, come detto, mira a fronteggiare la significativa contrazione della domanda di trasporto derivante dalle limitazioni imposte alla libertà di circolazione in vista della tutela della salute pubblica – i beneficiari sono le imprese di trasporto pubblico locale e regionale nonché gli enti affidanti nel caso di contratti di servizio *gross cost* (ovvero, come detto, nei quali il rischio commerciale è a carico del soggetto affidante).

Il Decreto Interministeriale 340/2020 ha, dunque, disposto l'assegnazione di oltre 400 milioni di euro a favore delle Regioni, a titolo di anticipazione (è stato poi stabilita dal D.L. 104/2020 la regola della restituzione al bilancio dello Stato delle somme anticipate eccedenti rispetto alla quota spettante a conguaglio¹⁹⁴).

Nella stessa direzione si è mosso il decreto interministeriale MIT-MEF n. 33/2021, che ha ripartito le risorse non ancora assegnate per consentire la compensazione dei minori ricavi tariffari per l'anno 2020 e ha assegnato a regioni e province autonome ulteriori risorse a valere sulla quota di rifinanziamento del Fondo per i servizi aggiuntivi sulla base dei dati istruttori disponibili.

Il D.L. 18/2020 (art. 92, comma 4-bis) ha previsto dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020¹⁹⁵ il divieto di effettuare decurtazioni di corrispettivo, sanzioni e/o penali nei confronti dei gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale.

Il D.L. 34/2020 ha poi previsto che la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale TPL per il 2020 venga effettuata sulla base delle modalità stabilite dal D.P.C.M. 11 marzo 2013 (che, come evidenziato, ha attuato il criterio di ripartizione del Fondo istituito con il sopra citato D.L. 98/2011), come successivamente modificato, così di fatto confermando i criteri di ripartizione del Fondo.

11.6 Occorre poi dare qui atto delle ulteriori misure a sostegno del settore adottate nel contesto dell'emergenza pandemica, le quali presentano attinenza con le misure di finanziamento (nell'ampia accezione di sostegno economico) relative al TPL.

¹⁹³ Così, le Linee Guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto pubblico e le Linee Guida per il trasporto scolastico dedicato.

¹⁹⁴ Si prevede, inoltre, che ciascuna Regione e Provincia autonoma sia autorizzata all'attivazione dei servizi aggiuntivi, nei limiti del 50 per cento delle risorse ad essa attribuibili applicando alla spesa sopra indicata le medesime percentuali di ripartizione previste dal decreto di ripartizione del Fondo istituito dal D.L. 34/2020.

¹⁹⁵ Periodo poi prorogato fino al 30 aprile 2021 dal D.L. 183/2020.

Così, come già accennato, il D.L. 34/2020 ha ad esempio previsto il ristoro, a chi non abbia potuto usufruirne per le restrizioni legate al COVID-19, dei titoli di viaggio e degli abbonamenti ferroviari o di trasporto pubblico locali, tramite l'emissione di un *voucher* o con il prolungamento dell'abbonamento.

Ancora, il D.L. 76/2020 ha previsto, a sostegno del settore dei servizi di trasporto di linea di persone effettuati su strada mediante autobus non soggetti a obblighi di servizio pubblico, un Fondo, con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2020, destinato a compensare i danni subiti in considerazione dell'emergenza COVID-19 dalle imprese esercenti detti servizi, rimettendo ad un decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti la definizione dei criteri e delle modalità per il riconoscimento della compensazione (art. 85).

Il D.L. n. 34/2020 ha anche sospeso fino al 2024 l'obbligo per regioni, enti locali e gestori dei servizi di trasporto pubblico passeggeri, di cofinanziare il rinnovo del parco mezzi e fino al 30 giugno 2021 l'obbligo di utilizzare mezzi ad alimentazione alternativa (art. 200)¹⁹⁶.

Ulteriori misure di sostegno per il settore sono state introdotte con il D.L. 137/2020, convertito con modificazioni dalla L. 176/2020 (cosiddetto decreto Ristori, art. 1), che ha previsto un contributo a fondo perduto alle imprese in difficoltà, indicate in Allegato 1, tra le quali rientrano taxi ed NCC.

¹⁹⁶ Inoltre, tale intervento normativo ha stabilito che non si provveda alla decurtazione dei corrispettivi per i servizi ferroviari di lunga percorrenza e interregionali indivisi (art. 200, comma 3) dal 23 febbraio fino al 31 dicembre 2020 (originariamente non ricompresi in tale esclusione dal decreto-legge n. 18 del 2020).

CAPITOLO II

IL TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA.

1. NOZIONE ED EVOLUZIONE STORICA; **2.** LE VARIE FORME DI TRASPORTO NON DI LINEA; **3.** TRASPORTO NON DI LINEA E SERVIZIO PUBBLICO; **4.** LA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA E IL RUOLO PREMINENTE DELLA LEGGE NAZIONALE; **5.** L'EVOLUZIONE TECNOLOGICA E LE NUOVE MODALITÀ DI TRASPORTO: LA MOBILITÀ CONDIVISA; **6.** IL RUOLO DELLA PIATTAFORMA; **7.** L'APPLICAZIONE DELLE NUOVE TECNOLOGIE AL TPL; **8.** IL CASO UBER; **9.** LE PROPOSTE DELL'AGCM E DELL'ART SUI SERVIZI OFFERTI TRAMITE PIATTAFORME; **10.** LE NOVITÀ DELLA LEGGE N. 12 DEL 2019; **11.** LA REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI DI TAXI ED NCC ALLA LUCE DELLA SENTENZA 56/2020 DELLA CORTE COSTITUZIONALE; **12.** LA *DEREGULATION* INGLESE.

1. Nozione ed evoluzione storica

1.1 Come si è avuto modo di evidenziare nel corso del primo capitolo, le particolari esigenze sottese al trasporto pubblico non di linea, solo in parte comuni a quelle del trasporto di linea, hanno determinato lo sviluppo di una parallela evoluzione regolamentare che si è naturalmente mossa in una direzione in parte differente rispetto a quella propria del TPL di linea.

In linea generale può osservarsi come la definizione di trasporti non di linea sia, di per sé, una definizione generica, che ricomprendere potenzialmente realtà normative ed organizzative diverse. Si tratta di forme e modalità di trasporto sostanzialmente libere, salva la possibilità di interventi conformativi da parte delle competenti autorità pubbliche volti a fornire prescrizioni circa il mezzo con cui viene effettuato il trasporto ovvero il regime necessario per lo svolgimento dell'attività, così da garantire i pubblici interessi coinvolti in tali forme di trasporto¹⁹⁷.

Sotto un versante storico, oltre a quanto già indicato nel Capitolo I in merito al servizio pubblico di trasporto, si ritiene opportuno svolgere un breve *excursus* delle vicende normative che hanno interessato il trasporto pubblico non di linea.

1.2 Nei paesi industrializzati, la regolamentazione del settore ha origini antiche. I primi vincoli risalgono al 1635, quando Carlo I introdusse l'obbligo di licenza per le carrozze a nolo a Londra e a Westminster, al fine di limitare la congestione delle strade cittadine. Queste finalità sono state abbandonate nelle successive normative del settore¹⁹⁸.

¹⁹⁷ In termini, M. A. CARNEVALE VENCHI, *Trasporti pubblici in concessione* (voce), in *Enc. Giur.*, XLIV, 1992.

¹⁹⁸ Sul punto, *cfr.* C. BENTIVOGLI, M. CALDERINI, *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, in *Questioni di economia e finanza*, n. 5/2017, consultabile sul sito della Banca d'Italia.

In Italia, il codice della strada del 1933 (R.D. 1740/1933, contenente il Testo Unico delle norme per la tutela delle strade e per la circolazione), prevedeva una definizione del servizio, nonché i requisiti dell'autista e le caratteristiche dei veicoli “*destinati a fare corse su richiesta di qualsiasi avventore, dentro l'ambito del territorio provinciale*”. Il servizio veniva qualificato come ‘pubblico’ ed era imposta un’apposita indicazione in tal senso sulle autovetture.

L’art. 113 del citato Testo Unico prevedeva un potere regolamentare dei comuni in merito all’istituzione del servizio, al numero, al tipo e alle caratteristiche degli autoveicoli; i comuni potevano inoltre dettare speciali prescrizioni per i servizi al pubblico da piazza e per i servizi da noleggio, purché non si trattasse di elementi a carattere tecnico, con approvazione da parte dell’amministrazione statale (Ministero dei Trasporti) e previo parere delle rispettive Regioni¹⁹⁹.

Le vetture (salvo nei comuni di minore importanza, esonerati da tale obbligo) dovevano essere munite di tassametro collocato in modo tale da renderne agevole la lettura ed era prescritta la necessaria esposizione al pubblico, in modo visibile, delle tariffe e delle condizioni di trasporto, previste per l’intero territorio comunale ed approvate dal Comune.

Nonostante la presenza di una normativa nazionale, gran parte della disciplina era in concreto rimessa ai comuni (si veda il già citato art. 113), i quali potevano altresì adottare regolamenti speciali, purché non si intaccassero la disciplina statale.

In altri termini, la normativa statale fungeva da legittimazione dei poteri comunali (riconoscendo il ruolo degli enti locali, già da lungo tempo esercitato, come evidenziato nel Capitolo I) e allo stesso tempo forniva indicazioni generali entro le quali doveva collocarsi la regolazione comunale.

A seguito dell’istituzione delle Regioni, il D.P.R. 616/1977 assegnò un ruolo a queste ultime in materia di trasporto non di linea, disponendo il trasferimento al livello regionale delle funzioni amministrative “*concernenti l’approvazione dei regolamenti comunali relativi ai noleggi ed ai servizi da piazza*” (art. 85)²⁰⁰.

¹⁹⁹ Cfr. circ. Ministero dei trasporti, Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, 31 marzo 1972, n. 561, recante «Attuazione dell’ordinamento regionale. Compiti “degli Uffici Provinciali M.C. T.C.” ».

²⁰⁰ Non tutte le Regioni, tuttavia, diedero seguito a quanto previsto dal citato D.P.R. Così, ad esempio, il regolamento della Regione Piemonte n. 2/1986, la legge regionale della Regione Umbria n. 45/1981; le leggi regionali della Regione Lazio n. 79/1979 e n. 49/1981. In termini, E. C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali non di linea e concorrenza: l’irreversibile processo di trasformazione*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. II, Napoli, 2018.

La materia è stata, poi, riorganizzata dalla L. 21/1992 ovvero la Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, che ancora oggi regola il settore.

Tale intervento normativo reca una disciplina più completa della materia e realizza un più ampio trasferimento di funzioni e competenze alle regioni e agli enti locali, secondo una direttrice poi ulteriormente amplificata dal D.Lgs. 422/1997, esaminato nel Capitolo I. L'art. 1 della L. 21/1992 definisce gli autoservizi pubblici non di linea come quelli che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone con funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali ed aerei e che vengono effettuati "*a richiesta dei trasportati*" o del trasportato, in modo "*non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabili di volta in volta*". In tal modo vengono tracciate le linee fondamentali dell'ampia nozione di trasporto pubblico non di linea. L'ampiezza della nozione, come detto, ha consentito un'ampia flessibilità, inducendo ad interrogarsi in merito a tutte le innovazioni sociali e tecnologiche intervenute negli ultimi anni e in merito all'idoneità della disciplina vigente a rispondere a tali innovazioni (in merito a tali aspetti si tornerà nel prosieguo del presente lavoro).

La L. 21/1992, inoltre, riprendendo la precedente definizione contenuta nel Testo Unico del 1933, distingue tra servizio taxi e noleggio con conducente (art. 1, comma 2), precisando che entrambi possono essere effettuati, oltre che tramite un'autovettura, anche per mezzo di altri mezzi (natante e veicoli a trazione animale, motocarozzetta ecc.).

La Legge quadro fissa, poi, i principi generali che andranno attuati a livello regionale (rimangono comunque ferme le competenze proprie nella materia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, ex art. 4, comma 6), specificando altresì le funzioni dei comuni, protagonisti, anche nel nuovo sistema, nella regolamentazione del servizio.

I comuni, infatti, all'interno delle regole fissate dalle leggi regionali, redigono i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, indicando (art. 5): il numero ed il tipo dei veicoli e dei natanti da adibire ad ogni singolo servizio; le modalità per lo svolgimento del servizio; i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi; i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi e della autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente.

Inoltre, anche per le zone caratterizzate da intensa conurbazione, le regioni possono stabilire norme speciali atte ad assicurare una gestione uniforme e coordinata del servizio nel rispetto delle competenze comunali (art. 4).

2. Le varie forme di trasporto non di linea

2.1 La Legge 21/1992, all'art. 1, comma 2, include tra i servizi non di linea il servizio taxi e il servizio di noleggio con conducente (NCC).

Le finalità dei due modelli sono, in linea generale, comuni, puntando entrambi a soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone e rivolgendosi ad utenti principalmente all'interno del territorio comunale.

La distinzione tra le due tipologie di servizio viene dunque realizzata dalla Legge quadro, oltre che in base alla differenza nelle tariffe, principalmente poiché prevede che, nel caso di servizio taxi, lo stanziamento dei mezzi avviene in luogo pubblico, mentre nel caso di NCC solamente all'interno di rimesse.

Cionondimeno, anche a seguito delle successive modifiche normative, il regime giuridico di tali attività si è fortemente diversificato.

Concentrandosi sugli aspetti distintivi maggiormente rilevanti, deve osservarsi che il servizio taxi si rivolge ad un'utenza indifferenziata con obbligo del tassista di rispettare l'ordine di chiamate e il divieto, di norma, di rifiutare la prestazione. L'inizio del servizio deve avvenire all'interno dell'area comunale o comprensoriale di riferimento con stanziamento in luogo pubblico (nell'ambito di spazi pubblici di sosta), in modo da preservarne la "dimensione locale", in quanto lo stesso dovrà primariamente tendere a soddisfare le esigenze della comunità locale e di coloro che si vengano a trovare sul territorio comunale²⁰¹.

In base all'art. 2 della L. 21/1992, infatti, lo stazionamento del servizio taxi avviene in luogo pubblico e il prelevamento dell'utente, ovvero l'inizio del servizio avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale, all'interno della quale la prestazione del servizio è obbligatoria. L'obbligatorietà della prestazione del servizio è uno degli elementi che più evidentemente contraddistinguono il servizio taxi rispetto a quello di NCC, ove è assente tale caratteristica.

²⁰¹ In questo senso, Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2806; TAR Abruzzo, sez. I, 3 gennaio 2018, n. 3; TAR Lazio, sez. II-ter, 8 aprile 2015, n. 5148.

Per quanto riguarda la forma giuridica che l'impresa di trasporto pubblico non di linea può assumere, si prevede (art. 7) che i titolari di licenza per l'esercizio del servizio taxi o di autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC possano esercitare la propria attività:

- in veste di titolari di impresa artigiana di trasporto iscritti all'albo speciale delle imprese artigiane previsto dall'art. 5 della L. 443/1985;
- associandosi in cooperative di produzione e lavoro ovvero in un consorzio tra imprese artigiane²⁰²; ovvero
- come imprenditori privati, ove svolgano esclusivamente il servizio di NCC.

La Legge quadro disciplina poi il regime di accesso al mercato, il quale risente, a monte, sia di una programmazione numerica del numero di titoli autorizzatori rilasciabili, stabilita a livello locale, che della necessità, in concreto, di ottenere lo specifico titolo.

In base all'art. 8 della L. 21/1992, il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni compete all'amministrazione comunale attraverso un bando di concorso pubblico, trattandosi di un bene limitato. Le licenze e le autorizzazioni possono essere rilasciate *“ai singoli che abbiano la proprietà o la disponibilità in leasing o ad uso noleggio a lungo termine, del veicolo o natante, che possono gestirle in forma singola o associata”* (art. 8, comma 1).

Con specifico riferimento al servizio di NCC, per conseguire e mantenere l'autorizzazione è obbligatoria altresì la disponibilità, in base ad un valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco, situati nel Comune di rilascio dell'autorizzazione, presso i quali i mezzi di trasporto saranno a disposizione dell'utenza. In sede di assegnazione sono poi previsti dei titoli preferenziali di tipo esperienziale²⁰³.

Ulteriori regole specifiche riguardano le licenze e autorizzazioni le quali, in base a quanto previsto dall'art. 8, comma 2, sono riferite ad un singolo veicolo o natante²⁰⁴. Infatti, al fine di evitare che le imprese di maggiori dimensioni possano acquisire tutti i titoli autorizzatori disponibili (limitando la pluralità e varietà di operatori e 'spersonalizzando' il servizio), con riferimento al servizio taxi non è ammesso, in capo al medesimo soggetto,

²⁰² In merito a questa ipotesi, viene consentita la possibilità di conferire la licenza o l'autorizzazione alle cooperative o ai consorzi ma, in caso di recesso, decadenza o esclusione da tali organizzazioni, il titolare della licenza o autorizzazione ha diritto di rientrare in possesso del titolo conferito in precedenza. In caso di recesso, poi, la licenza o l'autorizzazione non potrà essere ritrasferita al socio conferente se non sia trascorso almeno un anno dal recesso.

²⁰³ Ovvero, ex art. 8, comma 4, avere esercito servizio taxi in qualità di sostituto alla guida del titolare di licenza per almeno 6 mesi, ovvero essere stato dipendente di un'impresa di noleggio con conducente per il medesimo periodo.

²⁰⁴ Sul punto, si ritiene che le stesse vadano correttamente riferite al soggetto titolare quale persona fisica (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 18 febbraio 2005, n. 398; Cons. Stato, sez. II, 11 dicembre 1996, n. 1665; in dottrina, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale, op. cit.*

il cumulo di più licenze ovvero il cumulo della licenza per l'esercizio del servizio taxi e dell'autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC.

Diversamente, con riferimento al servizio di NCC – che, come già è emerso, secondo la regolazione di cui alla Legge quadro si avvicina maggiormente ad un servizio economico commerciale, risultando meno conformato da vincoli pubblicistici – è ammesso il cumulo in capo al medesimo soggetto di più autorizzazioni, nonché il cumulo anche con la licenza taxi ove eserciti il servizio di NCC con natanti.

Tuttavia, come già evidenziato, anche in questo caso l'autorizzazione è comunque riferita ad un singolo veicolo.

Nella disciplina della materia assume un ruolo fondamentale l'art. 9 della Legge quadro, il quale ricostruisce in termini di diritto di proprietà il rapporto tra il titolare e le licenze/autorizzazioni, trasformando queste ultime in beni giuridici commerciabili²⁰⁵.

È, infatti, prevista la possibilità di trasferimento di tali titoli a persone iscritte nel ruolo dei conducenti e in possesso dei requisiti prescritti nel caso in cui il titolare abbia la licenza da cinque anni, ovvero abbia raggiunto il sessantesimo anno di età o per specifiche ragioni che non consentano più l'esercizio dell'attività²⁰⁶.

2.2 Diversamente da quanto previsto in materia di taxi, il servizio NCC – che, pure, punta a soddisfare le esigenze del trasporto individuale o di piccoli gruppi di persone – si rivolge ad un'utenza specifica che avanza apposita richiesta per una determinata prestazione.

Sulla base di questo assunto viene disegnata la disciplina giuridica di tale servizio. Viene, pertanto, previsto che i soggetti che erogano il servizio di NCC, come evidenziato, non possono sostare sul suolo pubblico durante l'attesa del cliente e non sono di norma reperibili sulla pubblica via.

La prestazione degli NCC non è obbligatoria e il corrispettivo è frutto dell'accordo delle parti, non risultando dall'applicazione di una specifica tariffa. A ciò si aggiunga che, sia pure in termini meno stringenti che per il servizio taxi, sono comunque oggetto di

²⁰⁵ V. VISCO COMANDINI, S. GORI, F. VIOLATI, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in Mercato, Concorrenza, Regole, n. 3/2004, pp. 515 ss.

²⁰⁶ In base ai commi 2 e 3 dell'art. 9, *“In caso di morte del titolare la licenza o l'autorizzazione possono essere trasferite ad uno degli eredi appartenenti al nucleo familiare del titolare, qualora in possesso dei requisiti prescritti, ovvero possono essere trasferite, entro il termine massimo di due anni, dietro autorizzazione del sindaco, ad altri, designati dagli eredi appartenenti al nucleo familiare del titolare, purché iscritti nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti.*

3. Al titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può esserne attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima”.

regolazione le modalità di svolgimento del servizio, nonché il tipo e il numero di veicoli da adibire al servizio.

Anche per svolgere l'attività di NCC è d'altronde richiesto un titolo autorizzatorio rilasciabile dal Comune entro determinati limiti numerici.

Con riguardo al legame con il territorio di riferimento, sebbene rientri tra le competenze comunali decidere il numero di veicoli da adibire a NCC e il conseguente rilascio delle autorizzazioni, pare opportuno segnalare che la versione originaria della Legge 21/1992 non prevedeva alcuna previsione che espressamente vincolasse l'ubicazione delle rimesse al territorio dell'ente locale che ha rilasciato l'autorizzazione.

Ai fini dell'assegnazione delle licenze e delle autorizzazioni, i comuni rivestono un ruolo centrale, in quanto, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, stabiliscono, tra l'altro, (art. 5) sia il numero ed il tipo di veicoli da adibire ad ogni singolo servizio che le modalità di svolgimento del servizio e i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio taxi, nonché i requisiti e le condizioni per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni.

Ulteriori regole sono state previste nel 2008 con riferimento alla possibilità di prestare i servizi in comuni diversi da quelli nei quali si è ottenuta il titolo abilitativo²⁰⁷.

Per quanto riguarda le modalità di svolgimento del servizio, l'art. 11 della L. 21/1992 stabilisce che i veicoli adibiti al servizio taxi possano circolare e sostare liberamente secondo quanto previsto dai regolamenti comunali, mentre il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio devono essere effettuati *“con partenza dal territorio del comune che ha rilasciato la licenza per qualunque destinazione, previo assenso del conducente per le destinazioni oltre il limite comunale o comprensoriale”*.

Diversamente, nel caso di servizio di NCC a mezzo di autovetture, è vietata la sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercito il servizio taxi in quanto, come evidenziato, in detti comuni gli esercenti del servizio di NCC possono sostare a disposizione dell'utenza esclusivamente all'interno della rimessa²⁰⁸.

²⁰⁷ Ai sensi dell'art. 5-bis, infatti, *“Per il servizio di noleggio con conducente i comuni possono prevedere la regolamentazione dell'accesso nel loro territorio o, specificamente, all'interno delle aree a traffico limitato dello stesso, da parte dei titolari di autorizzazioni rilasciate da altri comuni, mediante la preventiva comunicazione contenente, con autocertificazione, l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività della presente legge e dei dati relativi al singolo servizio per cui si inoltra la comunicazione e/o il pagamento di un importo di accesso.*

1-bis. Per il servizio di taxi è consentito l'esercizio dell'attività anche al di fuori del territorio dei comuni che hanno rilasciato la licenza sulla base di accordi sottoscritti dai sindaci dei comuni interessati”

²⁰⁸ Diversamente, i comuni in cui non è esercito il servizio taxi possono autorizzare i veicoli immatricolati per il servizio di noleggio con conducente allo stazionamento su aree pubbliche destinate al servizio di taxi.

Tale limitazione può essere derogata dai comuni, in accordo con le organizzazioni sindacali di categoria, purché la sosta avvenga in aree diverse da quelle destinate al servizio di taxi e comunque da esse chiaramente distinte, delimitate e individuate come rimessa (art. 11, comma 6).

Ai veicoli adibiti al servizio di NCC viene, tuttavia, consentito l'utilizzo delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e altri servizi pubblici (art. 11, comma 3)²⁰⁹

Il regime giuridico che caratterizza il settore è stato innovato dal D.L. 135/2018 convertito, con modificazioni, dalla L. 12/2019. A tali novità verrà dedicato un apposito paragrafo (si veda *infra*).

Può qui semplicemente osservarsi che tale intervento ha avuto lo scopo di introdurre taluni elementi di flessibilità rispetto alla precedente disciplina in materia di NCC, mantenendo pur sempre ferma la distinzione tra le due forme di trasporto pubblico non di linea.

Come osservato in dottrina²¹⁰, rispetto alla disciplina preesistente possono ravvisarsi due differenze fondamentali: da un lato, è stata esplicitata la “territorialità” (a livello provinciale o di area metropolitana) dell'organizzazione del servizio NCC²¹¹ – che, nella versione originaria della legge, poteva desumersi dalla competenza comunale al rilascio delle autorizzazioni – verificabile anche tramite il foglio di servizio e l'utilizzo delle piattaforme informatiche. Dall'altro lato, è stata marcata la differenza tra i servizi taxi e NCC (si pensi all'obbligo degli esercenti tale ultimo servizio di iniziare e terminare ogni singolo servizio da una delle rimesse nel territorio provinciale e di farvi ritorno al termine dello stesso), al fine di evitare possibili sovrapposizioni tra i due servizi, rese più frequenti dall'evoluzione tecnologica.

2.3 Rispetto a tale quadro normativo, si è a lungo discusso e tentato di apportare una riforma, principalmente allo scopo di aprire il mercato ed equilibrare il rapporto tra domanda e offerta.

Ai veicoli adibiti a servizio di noleggio con conducente è consentito l'uso delle corsie preferenziali e delle altre facilitazioni alla circolazione previste per i taxi e gli altri servizi pubblici (art. 11, comma 3).

²⁰⁹ In ogni caso, il servizio di taxi, ove esercito, ha comunque la precedenza nei varchi prospicienti il transito dei passeggeri (art. 11, comma 7).

²¹⁰ CARUSO E., *Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale non di linea tra continuità e discontinuità*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 43 ss..

²¹¹ Infatti, come evidenziato, la prima corsa della giornata del vettore NCC deve iniziare da una delle rimesse situate nella Provincia (o nell'area metropolitana) del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori di questo territorio) ed è previsto l'obbligo di iniziare e terminare il servizio da una delle rimesse e di farvi ritorno dopo ogni viaggio.

Un primo tentativo di maggiore apertura del mercato si ebbe con il cosiddetto Decreto Bersani (D.L. 223/2006 convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 248/2006), volto a liberalizzare, tra l'altro, anche i servizi di trasporto non di linea. L'art. 6 del citato Decreto prevedeva originariamente che, salva la possibilità di conferire nuove licenze secondo la vigente programmazione numerica, i comuni potessero bandire concorsi aperti a tutti e concorsi riservati a chi fosse già titolare di licenza taxi (e ciò in deroga alle disposizioni vigenti) per assegnare a titolo oneroso le licenze eccedenti la programmazione numerica vigente.

I proventi che sarebbero derivati da tale assegnazione onerosa sarebbero stati ripartiti, in misura compresa tra il 60% e l'80% tra i titolari di licenza taxi del medesimo Comune che avessero mantenuto una sola licenza. Si trattava di una misura volta a consentire l'ingresso di nuovi soggetti all'interno del mercato 'compensando' gli operatori esistenti (che non volessero o potessero acquistare ulteriori titoli) per la riduzione del valore del proprio titolo, connessa alle minori entrate presumibilmente conseguenti al maggior numero di operatori di mercato.

I titolari di licenza avrebbero, poi, dovuto esercitare personalmente il servizio, salvo la facoltà di avvalersi di conducenti iscritti al ruolo con contratto di lavoro subordinato.

Senonché tale misura fu fortemente avversata dai tassisti, al punto che la menzionata Legge di conversione n. 248/2006 modificò il testo del Decreto eliminando, di fatto, le principali innovazioni in esso contenute²¹².

La presenza di posizioni ben radicate e restie all'ingresso di nuovi operatori, nonché allo svolgimento di nuovi servizi che lambiscono il TPL non di linea, è un elemento che caratterizza il settore in esame.

Specialmente in relazione al servizio taxi, infatti, costituisce un dato ormai noto lo sviluppo di un vero e proprio mercato secondario delle licenze taxi (reso possibile dalla legislazione vigente e divenuto problematico in considerazione delle limitate

²¹² Si veda sul punto lo studio della Banca d'Italia condotto da C. BENTIVOGLI, *Il servizio di taxi e di noleggio con conducente dopo la riforma Bersani: un'indagine sulle principali città italiane*, 28 settembre 2008, su www.bancaditalia.it. Le residue possibilità di apertura del mercato al fine di incrementare l'offerta del servizio di trasporto pubblico non di linea si basano, quindi, su turnazioni integrative, concorsi straordinari per l'assegnazione, a titolo gratuito o oneroso, di nuove licenze ai soggetti iscritti al ruolo dei conducenti, da effettuarsi in conformità alla programmazione numerica (sia pure entro margini molto ristretti) o anche in deroga nel caso in cui tale programmazione manchi o non sia ritenuta idonea dal Comune un adeguato livello di offerta. Altro strumento per fronteggiare possibili picchi della domanda di trasporto è dato dalla possibilità di procedere al rilascio di titoli temporanei o stagionali non cedibili. Infine, il citato art. 6 prevede, in via sperimentale, la possibilità di procedere al rilascio di apposite autorizzazioni per "forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati".

assegnazioni di licenze e delle caratteristiche del mercato del lavoro), con prezzi di acquisto assai elevati²¹³.

In tale contesto si spiega, dunque, l'interesse degli operatori a mantenere la situazione consolidata, acquisita sostenendo costi molto elevati.

2.4 Si è detto che le differenze tra il servizio taxi e quello di NCC, pur presenti nell'originario testo della L. 21/1992, sono state accentuate dal successivo sviluppo normativo. Così, l'art. 29, comma 1-*quater* del D.L. 207/2008 convertito, con modificazioni, dalla L. 14/2009, proprio allo scopo di marcare la distinzione tra le due tipologie di servizio, ha previsto a carico dei prestatori dei servizi di NCC: l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, nonché quello di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa, cui rientrare al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere il "*foglio di servizio*".

Senonché il diverso trattamento tra le due forme tradizionali di trasporto pubblico non di linea è stato sin da subito oggetto di numerosi e accesi contrasti: da un lato, infatti, i tassisti erano preoccupati di vedere comprese le prerogative ad essi concesse, che costituiscono la giustificazione del regime para-pubblicistico cui sono sottoposti; dall'altro gli operatori del servizio di NCC temevano di vedere, di fatto, profondamente limitata la loro operatività.

Così, l'efficacia delle disposizioni del 2008, che evidentemente diversificava ulteriormente allo scopo di preservare le tipicità caratteristiche del servizio taxi, è stata sospesa sin da subito, anche a seguito dei dubbi manifestati dall'AGCM (AS501 del 20 febbraio 2009), per la sproporzionata compressione del principio di concorrenza (art. 7-bis, D.L. 5/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. 33/2009)²¹⁴.

Tale sospensione è stata più volte prorogata (da ultimo, con la Legge n. 205/2017), contribuendo a creare un contesto connotato da elevata incertezza e conflittualità,

²¹³ In base a dati reperibili su fonti giornalistiche, i prezzi di acquisto delle licenze nel mercato secondario delle maggiori città italiane possono essere quantificati in 150.000-170.000 Euro a Roma e Milano, mentre a Firenze si registrano i costi più elevati (oltre 300.000 Euro), *cfr.* https://www.termometropolitico.com/1465165_costo-licenza-taxi-quanto-guadagna.html.

²¹⁴ Successivamente, l'art. 2, comma 3, del D.L. 40/2010 convertito, con modificazioni, dalla L. 73/2010, aveva finanche previsto che venissero adottate con decreto ministeriale "*urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia*". Tale previsione è stata successivamente abrogata dal D.L. 135/2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla L. 12/2019.

accresciute dai diversi orientamenti giurisprudenziali che si sono formati in materia con riferimento alle conseguenze derivanti dalla sospensione²¹⁵.

In tale contesto, infatti, tanto l'attuazione delle norme (art. 7-*bis* del citato D.L. n. 5/2009) che prevedevano la rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla L. 21/1992 quanto la sospensione dell'efficacia delle modifiche introdotte nel 2008 hanno determinato la formazione di due indirizzi interpretativi antitetici in merito all'immediata applicabilità della novella del 2008²¹⁶.

Un successivo tentativo di riforma parziale – volto, come il precedente intervento del 2006, ad incrementare l'offerta di taxi – si è avuto con il D.L. n. 1/2012, cosiddetto 'Crescitalia', convertito, con modificazioni, dalla L. 27/2012, che ha assegnato all'ART alcuni compiti in materia di servizio taxi (art. 36), così da monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, assegnando altresì all'Autorità la competenza a rilasciare pareri ai Comuni e alle Regioni, i quali dovranno poi adeguare, ciascuno per le rispettive competenze, il servizio taxi secondo alcuni specifici criteri.

Sempre al fine di consentire una migliore organizzazione del servizio taxi, l'art. 37 del D.L. 201/2011, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 214/2011, come modificato nel 2012, ha previsto che, con riferimento alla disciplina del servizio taxi, l'ART, oltre a rendere il parere in merito agli interventi di Comuni e Regioni volti a garantire il diritto di mobilità degli utenti, risulta altresì legittimata a ricorrere in sede

²¹⁵ Cfr. TAR Abruzzo, Pescara, Sez. I, 3 maggio 2019, n. 267; 1° gennaio 2018, n. 6; Cass. Civ. sez. II, 19 maggio 2017, n. 12679 e Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2807; Tar Lazio, Roma, sez. II-ter, 6 aprile 2015, n. 5148; sez. II-bis, ord. caut., 10 ottobre 2014, n. 4859.

²¹⁶ Sul tema, cfr. AGCM, 10 marzo 2017, AS1354, *Riforma del settore della mobilità non di linea*; in particolare parte della giurisprudenza ha ritenuto che le norme della legge n. 21/92 introdotte nel 2008 fossero applicabili in quanto immediatamente precettive (cfr. sentenze del TAR Lazio nn. 7516/2012 e 3863/2013). Di medesimo avviso l'ordinanza cautelare, sempre del TAR Lazio, pubblicata il 5 marzo 2015, che ha sospeso una delibera del Comune di Roma, e richiamando le citate sentenze n. 7516/2012 e 3863/2013 ha incidentalmente ribadito che: "le modifiche apportate alla legge quadro n. 21 del 1992, dall'art. 29, comma 1 -quater, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, debbono ritenersi, nella parte di interesse, ormai vigenti, in quanto, da ultimo, anche l'art. 8, comma 1, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, conv. in legge, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2015, n. 11, si è limitato a prorogare il termine di adozione del decreto ministeriale recante "disposizioni attuative" della legge in esame, nulla disponendo in ordine ad una eventuale "sospensione" dell'efficacia delle norme in questione". Altra parte della giurisprudenza è stata invece di avviso contrario, ritenendo che, stante la mancata adozione del decreto interministeriale, dette norme fossero soggette a sospensione dell'efficacia: nel giudizio per l'annullamento dei provvedimenti di sospensione delle autorizzazioni rilasciate ai ricorrenti per l'attività di NCC, questi ultimi hanno ottenuto l'accoglimento della domanda cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati (ordinanza cautelare TAR Lazio n. 4859/2014): "considerato che la normativa primaria di riferimento degli impugnati provvedimenti (art. 29, comma 1 quater, del d.l. 30.12.2008 n. 207, come convertito in l. 27.2.2009 n. 14), è attualmente soggetta a sospensione dell'efficacia, per effetto di provvedimento legislativo, ed era altresì sospesa al momento dell'adozione degli atti in questa sede contestati"

giurisdizionale (il TAR Lazio). In tal modo, si è cercato di rendere maggiormente efficace l'azione dell'ART nell'ambito del settore del TPL non di linea²¹⁷.

Ulteriori disposizioni rilevanti riguardano la prescrizione alle amministrazioni territoriali di provvedere all'incremento del numero delle licenze, ove ritenuto necessario “*anche sulla base delle analisi effettuate dall'Autorità per confronto nell'ambito di realtà europee comparabili, a seguito di un'istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali, bandendo concorsi straordinari*”, con proventi finalizzati ad adeguate compensazioni da corrispondere a chi è già titolare di licenza (art. 37, comma 2, lett. m), punto 1) del D.L. 201/2011).

Il decreto, inoltre, al fine di fronteggiare periodi di incremento della domanda nonché per incentivare lo sviluppo di nuovi servizi integrativi di trasporto ad uso collettivo o altre forme, prevede una maggiore libertà nell'organizzazione del servizio da parte dei titolari della licenza, d'intesa con i Comuni (art. 37, comma 2, lett. m), punto 2) del D.L. 201/2011).

Le novità introdotte con la riforma del 2008 sono state poi riproposte – con alcune modiche volte a stemperarne i profili di maggiore rigidità – dall'art. 1 del D.L. n. 143/2018 che, seppur non convertito, è stato interamente riprodotto dalla Legge n. 12/2019, di conversione del D.L. n. 135/2018 (art. 10-*bis*). Come anticipato, su tale ultimo intervento normativo si tornerà nel prosieguo.

3. Trasporto non di linea e servizio pubblico

²¹⁷ Il potere di impugnativa innanzi al giudice amministrativo riconosciuto ad alcuni soggetti pubblici non costituisce una novità nel panorama normativo nazionale. Poteri di impugnazione sono, ad esempio, attribuiti all'AGCM dalla L. 287/1990 e all'ANAC dal Codice dei contratti pubblici. Già in precedenza, poteri di impugnazione erano stati attribuiti al competente Ministero rispetto agli statuti e regolamenti di ateneo, (*cfr.* art. 6, comma 9, della L. 168/1989, richiamato anche dall'art. 2 della L. 240/2010 e ripreso dalla L. 210/1998), nonché al Ministero delle finanze in materia tributaria (art. 52, comma 4, del D.Lgs. 446/1997). In merito al potere di impugnativa dell'AGCM, *cfr.* tra gli altri, R. GIOVAGNOLI, *Atti amministrativi e tutela della concorrenza. Il potere di legittimazione a ricorrere dell'AGCM nell'art. 21-bis legge n. 287/1990*, in www.giustizia-amministrativa.it; M.A. SANDULLI, *Il problema della legittimazione ad agire in giudizio da parte delle autorità indipendenti*, in www.anticorruzione.it, 2013; ID. *Introduzione a un dibattito sul nuovo potere di legittimazione al ricorso dell'AGCM nell'art. 21 bis l.n. 287 del 1990*, in Federalismi.it, 2012; M. ANTONIOLI, *La legittimazione a ricorrere degli enti pubblici tra situazioni sostantive, soggettività della tutela e funzionalizzazione dell'interesse pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2015, 359 ss.; F. CINTIOLI, *Osservazioni sul ricorso giurisdizionale dell'autorità garante della concorrenza e del mercato e sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti*, in Federalismi.it, 12/2012. In merito alla legittimazione dell'ANAC, *ex multis*, E. ROMANI, *La legittimazione straordinaria dell'ANAC: un frammento di giurisdizione oggettiva nel processo di parti. Riflessioni a margine del parere del Consiglio di Stato, 26 aprile 2018, n. 1119*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2019, pp. 261 ss.; M. LIPARI, *La soppressione delle raccomandazioni vincolanti e la legittimazione processuale dell'ANAC*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2017.

3.1 Costituisce affermazione frequente quella secondo la quale il servizio taxi costituisce un servizio pubblico e che tale elemento lo distingue dal servizio di NCC²¹⁸. Siffatta qualifica discenderebbe in primo luogo dagli obblighi diseconomici fatti gravare sugli esercenti il servizio taxi, che non verrebbero assunti dal tassista in base ad una valutazione di carattere meramente economico. Si pensi, ad esempio, alla presenza di tariffe eterodeterminate in via amministrativa, allo scopo al fine di garantirne la stabilità rispetto a possibili oscillazioni della domanda così da assicurare l'accessibilità del servizio²¹⁹.

Inoltre, come già evidenziato, la normativa non consente al tassista di rifiutare la propria prestazione all'interno del territorio di competenza e durante il proprio turno, e ciò allo scopo di impedire fenomeni di *cream skimming*. La continuità di servizio che caratterizzerebbe il servizio taxi²²⁰, d'altronde, evoca una delle caratteristiche proprie del servizio pubblico, così giustificando l'inquadramento dogmatico in esame.

In altri termini, nel caso del servizio taxi la regolazione pubblica non interviene soltanto sul regime di accesso al mercato, ma permea l'intera disciplina del servizio, conformandolo in senso pubblicistico.

Se, dunque, è vero che il servizio viene in concreto erogato dai singoli operatori secondo criteri di tipo economico ed imprenditoriale, che tengono conto dei necessari costi fissi e

²¹⁸ Sul punto, più di recente, L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2017, n. 1, p. 177 ss.; MOSTACCI E., SOMMA A. (a cura di), *Il caso Uber. Mercati amministrati e disciplina del trasporto pubblico non di linea*, in MOSTACCI E., SOMMA A., *Il caso Uber: la sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, Egea, 2016. In giurisprudenza cfr. Cons. St., sez. I, parere 23 dicembre 2015, n. 3586, ove si riconosce che “la legge quadro [...] parrebbe aver avuto l'intenzione di ricondurre ad unità due fenomeni diversi tra loro – e cioè il servizio taxi e quello NCC – allo scopo di regolamentare il trasporto di persone, con autista, svolto mediante l'utilizzo di mezzi di lusso, quale alternativa al servizio taxi, qualificando, entrambe le tipologie di trasporto, come pubblico”, nonostante il servizio di NCC sia connotato da una serie di elementi, fra cui la non obbligatorietà della prestazione e la libera determinazione del prezzo “che potrebbero indurre in astratto a ritenere più corretto l'inquadramento nell'ambito del trasporto privato non di linea”.

²¹⁹ Come osservato in dottrina (MOSTACCI E., SOMMA A., *Il caso Uber, op. cit.*), il mercato di riferimento è caratterizzato da asimmetrie informative e, pertanto, ove il prezzo non fosse amministrato, l'utente, parte debole del contratto, rischierebbe di subire discriminazioni. Da tale regime discende, altresì, l'impossibilità per il tassista di calcolare i corrispettivi in base al livello della domanda, in una pura logica di mercato.

²²⁰ Infatti, il sistema di turni predisposto a livello comunale assicura l'erogazione di un servizio minimo per l'intero arco delle 24 ore e in tutte le zone del territorio competenza. In tal modo, il servizio viene garantito in tutte le fasce orarie (e non solo negli orari di punta, quando la domanda è alta) e in tutte le zone, siano esse redditizie (il centro della città) o meno (tipicamente, le periferie).

Sul punto si osserva che tale continuità, contestata da parte della dottrina (N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, II, 2003, 2265 ss.) troverebbe secondo altra parte della dottrina il proprio fondamento giuridico negli artt. 1, comma 2, e 2, comma 1, Regolamento 2007/1370/CE, all'interno della cui nozione di “trasporto pubblico di passeggeri su strada” rientrerebbe il servizio taxi, che il regolamento assoggetta ad un obbligo di continuità Cfr. C. IAONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale op. cit.*; M.A. CARNEVALI VENCHI, *Trasporti pubblici in concessione*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, 1992, p.1109 (quest'ultima, con riferimento ai precedenti regolamenti comunitari, che contenevano una definizione analoga e connessi principi).

di produzione tipici del servizio (costo autovettura, manutenzione, costo del capitale ecc.), gli obblighi pubblici finiscono tuttavia per erodere la posizione di rendita dei tassisti, principalmente derivante dai limiti all'ingresso nel mercato.

Come osservato in dottrina, alla luce della disciplina in materia *“l'equilibrio economico dell'impresa di taxi viene di fatto a dipendere dal tasso di competitività del mercato, derivante dal numero di operatori presenti nel mercato, ma soprattutto dalle caratteristiche della rete nonché dalla redditività della tariffa”*²²¹.

La stessa Corte Costituzionale, d'altronde, con le sentenze n. 80 e 29 del 2006, nonché con la sentenza n. 222 del 2005, ha qualificato il servizio taxi come uno dei pilastri del TPL, assegnando alla competenza legislativa statale la disciplina della materia e individuando un collegamento tra gli interventi relativi a tale settore e la disciplina della tutela della concorrenza, nonché la libera circolazione delle persone nell'intero territorio nazionale.

Un ulteriore elemento rilevante ai fini della possibile qualificazione del servizio taxi in termini di servizio pubblico deriva dall'ordinamento europeo: infatti, come già si è avuto modo di evidenziare nel Capitolo I, la nozione di trasporto pubblico di passeggeri contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. a) del Regolamento 1370/2007 comprende *“i servizi di trasporto di interesse economico generale organizzati dall'autorità competente ed offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa”*, consentendo di ricomprendervi potenzialmente anche il servizio taxi.

Da un lato, infatti, il requisito dell'organizzazione da parte dell'autorità competente sarebbe sussistente, in considerazione dei rilevanti compiti organizzativi demandati ai soggetti pubblici che incidono sulla stessa conformazione del servizio.

Dall'altro lato, ricorrerebbero i requisiti della non discriminazione e della continuità essendo, il primo, espressamente riconosciuto dalla Legge quadro, e, il secondo, derivante (ad avviso della dottrina prevalente²²²) dalla regolazione del servizio, che assicura un regime di turnazione, sotto il controllo dell'autorità pubblica, volto a garantire lo svolgimento del servizio senza soluzione di continuità.

Come conseguenza della riconducibilità del servizio taxi all'interno del Regolamento 1370/2007, quest'ultimo dovrebbe trovare applicazione, quantomeno nelle sue disposizioni di principio, ma altresì con riguardo alle ulteriori regole di cui sia possibile

²²¹ C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, op. cit..

²²² Cfr. L. BELVISO, *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica*, op. cit., C. IAONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale* op. cit.; M.A. CARNEVALI VENCHI, *Trasporti pubblici in concessione*, op. cit..

l'applicazione al servizio taxi²²³. Così, l'imposizione agli esercenti il servizio taxi di tariffe fissate in via amministrativa e omnicomprensive per tratte specifiche, nonché l'applicazione di tariffe massime 'sociali' per alcune categorie di soggetti, troverebbero giustificazione nella missione di servizio pubblico gravante su tali soggetti, comprensiva degli oneri e dei benefici ad essa conseguenti, la quale trova a sua volta fondamento in 'norme generali', applicate senza discriminazione a tutti i soggetti esercenti il servizio taxi in una determinata area geografica.

In quest'ottica, sulle amministrazioni graverebbe, allora, un dovere di compensare le imprese di taxi per l'assolvimento da tale missione di servizio pubblico e tale aspetto andrebbe adeguatamente tenuto in considerazione anche nelle eventuali valutazioni circa l'estensione della platea dei soggetti operanti nel mercato.

In senso opposto rispetto a tale preoccupazione, parte della dottrina ha evidenziato che, spesso, l'offerta di trasporto non risulta adeguata rispetto alla domanda, il che conferisce agli stessi tassisti attivi sul mercato un potere corporativo molto forte, al punto tale da ostacolare, come avvenuto finora, i diversi tentativi di liberalizzazione in un'ottica protezionistica (dei redditi e) della categoria²²⁴.

²²³ In questo senso, vd. C. IAONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale op. cit.*

²²⁴ Da qui la conseguenza che si tratterebbe di un servizio "fornito in modo nominalmente concorrenziale, ma sostanzialmente monopolistico, ove coesistono regolamentazione, rendita ed inefficienza" (in termini, V. VISCO COMANDINI, S. GORI, F. VIOLATI, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?, op. cit.*). Anche l'AGCM ha avuto modo di evidenziare che "nella regolamentazione del servizio taxi è preponderante il ruolo degli operatori già presenti sul mercato che influenzano direttamente tutte le variabili strategiche (prezzi e quantità) che regolano il settore. Una peculiarità del sistema del servizio taxi in Italia è che la licenza può soltanto essere individuale. Ciò implica che il servizio non può essere fornito da imprese organizzate in forma societaria. Pertanto, ogni tentativo, anche minimo, di liberalizzazione si scontra con l'effettiva impossibilità per il singolo tassista di garantire individualmente gli obblighi di servizio pubblico che finora sono stati rispettati solo tramite l'accordo di tutti i tassisti presenti sul mercato" (Cfr. Segnalazione AS226/2002 – Riforma della regolazione e promozione della concorrenza). Ancora, sempre secondo l'AGCM "il mercato del servizio taxi risulta generalmente caratterizzato, a livello locale, da una insufficiente apertura alla concorrenza, che si manifesta in una domanda da parte dei consumatori non pienamente soddisfatta dall'attuale offerta del servizio da parte dei conducenti di taxi. Si rileva, al riguardo, come in gran parte dei principali Comuni italiani la densità di taxi in rapporto alla popolazione risulti inadeguata. Tale circostanza è dimostrata dai lunghi tempi di attesa dei taxi, in particolar modo negli orari in cui la domanda da parte dell'utenza risulta più elevata. Sebbene la normativa vigente attribuisca ai Comuni la competenza in ordine alla determinazione del numero dei veicoli da adibire al servizio di taxi, e quindi ad incrementare eventualmente le licenze a fronte di un'insufficienza dell'offerta, tale facoltà incontra una forte resistenza da parte degli operatori del settore, favorevoli al mantenimento delle restrizioni quantitative. Va osservato che tali comportamenti trovano fondamento nell'elevato costo che gli operatori già attivi sul mercato hanno sostenuto per l'acquisto di una licenza da altri soggetti. Infatti, benché le licenze siano state originariamente rilasciate gratuitamente da parte delle autorità pubbliche, le stesse sono state sovente alienate sulla base di valori economici, di volta in volta crescenti in termini reali, circostanza questa che, di per sé, riflette la scarsità del numero delle licenze, ovvero del numero di taxi attualmente in circolazione. In questo contesto, il valore della licenza rappresenta un asset il cui valore economico assume particolare rilievo al momento della rivendita della licenza stessa da parte del fornitore del servizio, mentre ogni emissione di nuove licenze comporta necessariamente una riduzione del valore di quelle originariamente rilasciate. In tal senso, il timore che un incremento del numero delle licenze possa determinare una riduzione del valore di mercato

3.2 Una valutazione in parte autonoma va compiuta con riguardo al servizio di NCC. Nonostante la Legge quadro si riferisca, talora, anche a tale servizio definendolo pubblico (si pensi all'art. 4 della citata Legge, ove si fa riferimento alle competenze regionali "*in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*"), la concreta disciplina di tale servizio presenta profili che lo avvicinano maggiormente al trasporto privato.

Mancano, infatti, quei pregnanti obblighi pubblicistici di cui si è detto sopra, essendo il servizio di NCC caratterizzato da un corrispettivo liberamente determinato dalle parti e non connotato da alcun obbligo di prestazione e di continuità.

L'intervento pubblico riguarda, dunque, principalmente l'ingresso all'interno del mercato, in quanto è previsto un numero massimo di soggetti e di veicoli ammessi a prestare il servizio nell'ambito di uno specifico contesto locale, allo scopo di consentire ai conducenti di entrambi i servizi la sostenibilità del servizio erogato.

La previsione di un numero massimo di soggetti che possono operare nel settore si aggiunge ai requisiti professionali per lo svolgimento del servizio di NCC, nonché per il trasporto taxi, prescritti dalla Legge quadro a tutela della circolazione stradale e dell'incolumità dei passeggeri²²⁵.

In base agli artt. 6, 8 e 9 della Legge 21/1992, infatti, i soggetti che vogliono svolgere professionalmente tali servizi devono acquisire apposito certificato di abilitazione professionale, ottenibile previo superamento di un esame che accerti i requisiti di idoneità all'esercizio del servizio, in particolare, con riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica del territorio di riferimento. A ciò si aggiunga la necessità di iscrizione nel ruolo dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea presso le camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura.

Diversamente, la presenza di alcune imposizioni che incidono sulla remuneratività e sull'efficienza del servizio sembra derivare (non già da dirette ragioni di servizio

delle stesse, nonché una riduzione dei ricavi attesi, spiega le resistenze dei fornitori del servizio di taxi a fronte di interventi, da parte delle Amministrazioni locali, volti a favorire una maggiore apertura del mercato" (AGCM, AS277/2004 – Distorsioni della concorrenza nel mercato dei servizi taxi).

²²⁵ Come osservato in giurisprudenza (Cons. St., sez. I, parere 23 dicembre 2015, n. 3586), infatti, "*la guida su strada è un'attività pericolosa ma giuridicamente autorizzata per ragioni di utilità sociale, inerenti alla rapidità ed efficienza degli spostamenti di persone e cose accessorie. Tale autorizzazione assume contorni particolari allorché l'attività non è svolta nel proprio esclusivo interesse, ma viene offerta – dietro corrispettivo – ai terzi. In tali casi, infatti, l'ordinamento prescrive una serie di cautele supplementari, perché lo svolgimento professionale della guida – con il correlato aggravio in termini di usura psico-fisica del conducente – espone a rischio l'incolumità delle persone trasportate e la sicurezza della circolazione stradale*".

pubblico, bensì) dalla preoccupazione di impedire una sovrapposizione tra il servizio di NCC e il servizio taxi.

Si pensi, in particolare, all'obbligo di stazionare nella rimessa, al dovere di farvi ritorno dopo lo svolgimento del servizio, al divieto di sostare, a disposizione dell'utenza, sulla pubblica piazza.

3.3 Va tuttavia osservato che, nonostante la formulazione legislativa (o proprio in considerazione della, solo apparentemente netta, qualificazione contenuta nella Legge quadro) e gli argomenti sopra evidenziati, che depongono per una qualificazione pubblicistica (quantomeno) del servizio taxi, parte della dottrina ritiene che quest'ultimo servizio (e, *a fortiori*, il servizio di NCC) vada inteso come una forma di trasporto locale privatistica.

Più nel dettaglio, tale ricostruzione si basa sulla ritenuta assenza di veri e propri obblighi diseconomici gravanti sui soggetti esercenti il servizio taxi²²⁶, nonché sull'impossibilità di poter propriamente parlare di servizio pubblico, in quanto mancherebbe *“la scelta politica di intervenire a fornire prestazioni diversamente non economicamente convenienti per i soggetti privati”*²²⁷.

Tale difficoltà qualificatoria, lungi dall'assumere un rilievo meramente teorico-ricostruttivo, rileva (oltre che per il fondamento e l'estensione degli obblighi che possono essere imposti agli esercenti tali servizi di trasporto) sotto diversi profili.

Ed infatti, la Commissione di garanzia ha ritenuto applicabile al servizio taxi (e non al servizio NCC) l'obbligo di assicurare i servizi essenziali anche in caso di sciopero proprio in ragione della ritenuta natura pubblica di tale servizio²²⁸.

A ciò si aggiunga la possibile applicazione delle sanzioni previste per l'interruzione di pubblico servizio (art. 340 c.p.), nonché (anche se si tratta di un aspetto residuale) sotto

²²⁶ L. MARTINI, *L'autotrasporto pubblico non di linea: il servizio taxi*, in A. BRANCASI (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003, 251 ss., ove, a seguito dell'analisi degli elementi normativi da cui potrebbe desumersi l'esistenza di obblighi diseconomici, si ritiene insussistente la natura di servizio pubblico.

²²⁷ M. DELSIGNORE, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata – Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, Milano, 2011, secondo la quale potrebbe al più parlarsi di servizio di interesse economico generale (in base alla nozione fornita dal diritto europeo), rimanendo comunque un servizio privato che risulterebbe contingentato in modo costituzionalmente illegittimo, ex art. 41, comma 3 Cost., *“stante l'assenza di controlli e programmi che si rivelino opportuni rispetto ai fini”*. Sottolinea, invece, l'assenza di un obbligo di continuità del servizio N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, op. cit..

²²⁸ Art. 1, comma 1, lett- b) l. 12 giugno 1990, n. 146; Commissione di Garanzia dell'Attuazione della Legge sullo Sciopero nei Servizi Pubblici Essenziali, deliberazione 02/11 del 24 gennaio 2002, pubblicata in G.U. n. 54 del 5 marzo 2002.

il versante giurisdizionale, la possibilità di considerare esistente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lett. c) c.p.a.²²⁹.

4. La regolamentazione europea e le competenze a livello nazionale.

4.1 Al fine di meglio comprendere le caratteristiche del settore del trasporto non di linea e le ragioni alla base di talune scelte normative e regolatorie, nonché le difficoltà peculiari di tale settore, pare opportuno inquadrare brevemente in che modo il diritto UE incide, in materia di servizi di trasporto, sull'autonomia degli Stati membri, nonché il rapporto tra legge statale e legge regionale.

Come si è già avuto modo di osservare nel Capitolo I, nell'ambito della disciplina nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici assumono rilievo, a livello costituzionale, le previsioni contenute negli artt. 41 Cost. e 43 Cost.²³⁰.

La prima, dopo avere affermato, al comma 1, che l'iniziativa economica è libera, stabilisce, al comma 2, che essa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con ciò prefigurando interventi regolatori di natura pubblicistica volti a conciliare il suo esercizio con gli interessi pubblici con i quali essa può trovarsi a confliggere. Nella stessa direzione muove il successivo comma 3, ove si prevede che la libertà di iniziativa economica possa essere oggetto di una programmazione e possa essere sottoposta a forme di controllo che permettano di coordinarla e indirizzarla a fini sociali.

L'art. 43 Cost. consente invece allo Stato di riservare a sé o espropriare attività economiche che abbiano natura di servizi pubblici essenziali, che poi le amministrazioni possono esercitare direttamente attraverso proprie strutture, o enti o società pubbliche, oppure delegarli a uno o più soggetti privati attraverso delle concessioni.

Tale forma di intervento, dunque, incide sull'iniziativa economica privata, che viene sostituita da un regime di monopolio²³¹.

²²⁹ Ai sensi della disposizione da ultimo citata, rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo “*le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di pubblica utilità*”.

²³⁰ Per tale ricostruzione, cfr. S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea. Un ospite senza invito*, *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 13/2017, pp. 147 ss.

²³¹ Proprio in considerazione della diversa pervasività di tali forme di intervento pubblico, parte della dottrina ha evidenziato la necessità che la scelta dello strumento di intervento debba essere orientata dal principio di proporzionalità, cfr. D. SORACE, *Servizi pubblici e servizi economici di pubblica utilità*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, 371; S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 2007, 11, 344. Senonché tale interpretazione non ha ricevuto un chiaro avallo da parte della Corte Costituzionale che, in tale materia, è risultata ossequiosa delle scelte del Legislatore.

A livello europeo, poi, nonostante la frequente affermazione della necessaria apertura dei mercati per tramite di processi di liberalizzazione, così da limitare i monopoli pubblici agli ambiti in cui gli stessi risultano necessari per perseguire esigenze non tutelate dal mercato – e ferma restando la preferenza per modelli di regolazione meno invasivi rispetto al monopolio – vi è stata una limitata incidenza sul servizio di TPL²³².

Tanto, sia in considerazione della dimensione tendenzialmente locale del servizio (che non consente di attribuirgli rilievo ai fini della disciplina pro-concorrenziale di matrice europea), ma anche per espressa scelta di regolazione europea.

Infatti, anche quando il diritto europeo è intervenuto in sede di armonizzazione e ha introdotto norme volte a liberalizzare il mercato dei servizi, si è espressamente optato per l'esclusione del trasporto pubblico, ivi incluso il trasporto non di linea, dalla regolazione ivi contenuta²³³.

Si fa qui principalmente riferimento alla Direttiva 123/2006 (cosiddetta direttiva Bolkenstein), che ha riconosciuto che il trasporto pubblico non di linea potesse essere escluso dal complessivo piano di liberalizzazioni volto a consentire un accesso al mercato che fosse il più possibile libero e deregolamentato.

Da qui, la maggiore difficoltà di effettuare interventi di modernizzazione ed apertura del mercato che, non risultando 'imposti' dall'alto, risentono degli interessi e delle rivendicazioni locali.

4.2 In tale contesto, pertanto, assume un ruolo centrale, la disciplina nazionale la quale, pur in assenza di un'espressa opzione per un regime di libero svolgimento del servizio, deve pur sempre tendere al soddisfacimento della libertà di circolazione dei cittadini nonché, in generale, consentire, salvo non sussistano specifiche ragioni pubbliche che giustifichino interventi regolatori, il libero svolgimento di servizi d'interesse economico.

Venendo alla ripartizione delle competenze in materia – e riprendendo i concetti evidenziati nel Capitolo I – l'art. 117 Cost., attribuisce la disciplina del servizio di TPL alla competenza legislativa dello Stato, quantomeno in relazione all'organizzazione del mercato, espressione della materia della concorrenza, nonché con riferimento alla tutela agli utenti, la cui disciplina unitaria è imposta dalla necessità di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni che si ricollegano a diritti sociali dei cittadini.

²³² S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea*, op. cit..

²³³ Cfr. G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010.

Si è visto come la disciplina statale è contenuta nella Legge quadro, che assume un ruolo centrale nella regolazione della materia e che identifica anche le modalità di intervento delle regioni e degli enti locali.

Mentre, infatti, la normativa nazionale stabilisce le linee essenziali dell'organizzazione del mercato, indicate nel paragrafo precedente, spetta alle regioni definire i criteri nel rispetto dei quali i comuni dovranno esercitare le proprie funzioni, così da garantire l'integrazione delle varie forme di trasporto nell'ambito della programmazione economica a livello territoriale²³⁴.

A valle di tale ulteriore programmazione vi sono, poi i comuni, chiamati ad effettuare un pregnante e visibile intervento nella conformazione del settore (come si è avuto modo di vedere nel paragrafo precedente). Infatti, questi ultimi dovranno adottare i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea i quali, tra l'altro, con riferimento al servizio taxi, fissano il numero e la tipologia dei veicoli autorizzabili nel territorio, i requisiti e le condizioni per il rilascio delle licenze, le modalità di svolgimento del servizio, i criteri per la determinazione delle tariffe ed esercitano le pertinenti funzioni amministrative.

In considerazione dei molteplici interessi locali, le funzioni a livello locale vengono tuttavia esercitate anche attraverso meccanismi volti a consentire un dialogo tra le parti coinvolte (ovvero, oltre alle autorità pubbliche, anche gli esercenti i servizi e gli utenti), aventi compiti consultivi espressamente riconosciuti²³⁵. In tal modo, viene identificato un luogo istituzionale per la composizione degli interessi, in un settore connotato, come detto, da alta conflittualità (con il rischio, naturalmente, di rallentare i processi decisionali e di esporre il regolatore a possibili fenomeni di 'cattura').

In tale contesto si innesta, come detto, l'ART, che – anche attraverso il suo potere di impugnativa – riveste un ruolo per agevolare processi di apertura, di diffusione di *best practices*, di miglioramento della regolazione locale e di controllo del rispetto dei limiti previsti dalla normativa.

²³⁴ In termini, Corte Costituzionale, 16 giugno 2000, n. 209, che ha riconosciuto che, in base all'art. 1, comma 2, della L. 21/1992, spetta alle Regioni la competenza a stabilire i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea.

²³⁵ In base all'art. 4, comma 4 della Legge quadro, "*presso le regioni e i comuni sono costituite commissioni consultive che operano in riferimento all'esercizio del servizio e all'applicazione dei regolamenti. In dette commissioni è riconosciuto un ruolo adeguato ai rappresentanti delle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale e alle associazioni degli utenti*".

5. L'evoluzione tecnologica e le nuove modalità di trasporto: la mobilità condivisa

5.1 Fermo quanto finora evidenziato in merito alla disciplina del TPL e alla sua implementazione a livello locale, deve ora osservarsi che tale settore ha risentito, forse più di altri, delle evoluzioni tecnologiche che si sono registrate negli ultimi decenni e che hanno sottoposto la disciplina del trasporto pubblico non di linea in una situazione di forte tensione, manifestando l'inadeguatezza del sistema attualmente vigente.

Tali tensioni – che hanno avuto come punto di emersione la vicenda *Uber* – hanno indotto a ripensare il concetto di TPL, il quale potrebbe essere collocato all'interno della più ampia prospettiva di un diritto alla mobilità, sul quale si tornerà più diffusamente nel Capitolo III.

Più in particolare, così come in altri settori²³⁶, le nuove tecnologie hanno reso evidenti le inefficienze del sistema dei trasporti e delle riserve di attività disposte a favore dei vettori 'tradizionali', amplificando il malcontento sia da parte dell'utenza che degli operatori e rendendo improcrastinabile un intervento normativo in materia.

Ma già prima dell'intervento delle nuove tecnologie, il concetto di mobilità condivisa aveva iniziato definirsi e a concretizzarsi.

Con tale espressione, si usa fare riferimento²³⁷ alle forme di trasporto connotate dal fatto che la domanda può essere soddisfatta anche mediante la condivisione di mezzi, veicoli e tragitti (si pensi a *bikesharing*, *carsharing* o *scootersharing*, *carpooling*), ovvero con modalità differenti da quelle tradizionali, consistenti nella proprietà (o disponibilità) di un mezzo di trasporto individuale o, in alternativa, nell'utilizzo di mezzi di trasporto collettivi o di massa.

5.2 Il concetto di mobilità condivisa nasce dal tramonto del sistema 'tradizionale', non più utilizzabile in modo diffuso in considerazione della necessità di un adeguato bilanciamento con diverse esigenze quali l'ambiente e la tutela del patrimonio storico-artistico.

Così, a livello europeo, tale concetto ha trovato un progressivo riscontro nei vari documenti che si sono occupati della mobilità sostenibile sotto il profilo ambientale, quale la Comunicazione del 20 luglio 2016, contenente la Strategia europea per una mobilità a

²³⁶ Si pensi, ad esempio, al ruolo che la tecnologia *blockchain* può svolgere rispetto ai tradizionali servizi di certificazione, ad esempio notarili, nonché all'impatto del *Fintech* e dell'*Insurtech* rispetto agli intermediari/distributori finanziari e assicurativi.

²³⁷ CARUSO E., *Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale non di linea tra continuità e discontinuità*, op. cit.

basse emissioni, ove si dà atto che le tecnologie digitali sono in grado di “*aumentare la sicurezza, l’efficienza e l’inclusività dei trasporti, permettendo una mobilità fluida da porta a porta, una logistica integrata e servizi a valore aggiunto*” e di sostenere l’integrazione dei trasporti con altri sistemi, così da rendere più efficiente il settore della mobilità (sulla prospettiva intermodale si tornerà nel successivo Capitolo III).

A livello degli Stati Membri e a livello locale, viene incoraggiato l’utilizzo del trasferimento modale a favore degli spostamenti attivi (a piedi e in bicicletta), dei trasporti pubblici e/o dei sistemi di mobilità condivisa (ossia biciclette e auto in *sharing* e *pooling*). Nella stessa direzione si muove la Comunicazione del 31 maggio 2017, “*L’Europa in movimento. Un’agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti*”, nella quale la invita le Istituzioni e gli Stati membri a cogliere le opportunità offerte dalle tecnologie digitali e in particolare dai “*nuovi modelli economici che producono servizi innovativi di mobilità, fra cui piattaforme online per le operazioni di trasporto merci, carpooling, sistemi di condivisione di biciclette o auto, oppure applicazioni per smartphone che offrono analisi e dati in tempo reale sulle condizioni del traffico*”.

Da ultimo, anche i recenti sviluppi tecnologici in tema di trasporto automatizzato, nonché la crescente attenzione per la qualità dell’aria sono stati oggetto di due Comunicazioni della Commissione (Comunicazioni del 17 maggio 2018 *Verso la mobilità automatizzata: una strategia dell’UE per la mobilità del futuro*, COM (2018) 283 def. e *Un’Europa che protegge: aria pulita per tutti*, COM(2018) 330, def).

Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 15 giugno 2017, *Un’agenda europea per l’economia collaborativa*, evidenzia come tali novità non possano più essere trascurate e come appaia necessario definire una distinzione chiara tra il *carpooling* (da intendersi come quelle forme di condivisione e recupero di parte dei costi nel quadro di un viaggio in corso pianificato dal conducente per fini propri) e gli altri servizi di trasporto passeggeri oggetto di regolamentazione (nella stessa direzione muove la Risoluzione del 18 maggio 2017 su *Trasporto stradale nell’Unione europea*).

Più di recente, la Commissione Europea, nella Comunicazione avente ad oggetto *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future* del 9 dicembre 2020 (COM(2020) 789 final), ha nuovamente ripreso la tematica della mobilità condivisa e delle nuove tecnologie, a riprova dell’impossibilità di affrontare, ad oggi, il tema dei trasporti secondo gli schemi concettuali tradizionali.

Da tali interventi emerge un paradigma nuovo rispetto al sistema ad oggi esistente, il quale è oggetto di profondi cambiamenti che inducono a parlare di mobilità come servizio²³⁸ (cfr. successivo Capitolo III).

Anche a livello nazionale la mobilità condivisa ha, da tempo²³⁹, acquisito rilievo in connessione con l'esigenza di tutela dell'ambiente, ovvero quale strumento da considerare a livello di pianificazione nonché come specifico oggetto di misure di regolazione.

Si tratta di interventi che, tuttavia, non hanno avuto particolare successo rispetto ad altre misure volte a raggiungere, dall'esterno, obiettivi simili (si pensi agli eco-incentivi concessi nel caso di acquisto di veicoli a basso impatto ambientale, alle misure per migliorare le forme collettive di TPL, alle aree ZTL, ai sistemi tariffari dei parcheggi).

5.3 La rilevanza della mobilità condivisa – espressione, come detto, di esigenze sempre più avvertite nel settore dei trasporti – si è ulteriormente amplificata all'interno del più ampio fenomeno della *sharing economy*²⁴⁰.

²³⁸ L'espressione nasce da quella (secondo la terminologia anglosassone) di *Mobility as a service* (MAAS), da intendersi come un modello di mobilità in cui “*a customer's major transportation needs are met thanks to one single interface with services offered by one single integrated service provider combining transportation infrastructures, transportation services, information and payment services, and others more*”, la cui attuazione richiede l'esistenza di un contesto regolatorio che “*1) takes intermodality as a starting point, 2) puts the user (citizens and companies alike) at the centre of the new mobility system, and 3) sees the role of the public sector mainly as an enabler of mobility, rather than as a direct provider of transportation services*” (cfr. 3rd Florence Intermodal Forum: *Mobility-as-a-service: from the Helsinki experiment to a European model?*, Florence School of Regulation, 9.3.2015, in *European Transport Regulation Observer*, n. 2015/1; L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi*, 2018; A. PALLADINO, *I servizi di trasporto pubblico non di linea all'esame dei nuovi paradigmi della mobilità urbana e della sharing economy*, in *Munus*, n. 2/2018, 651 ss.).

²³⁹ Cfr. ad esempio il Decreto del Ministro dell'ambiente 27 marzo 1998 in tema di Mobilità sostenibile urbana, il cui art. 4 ha previsto che i Comuni dovessero incentivare “*associazioni o imprese ad organizzare servizi di uso collettivo ottimale delle autovetture, nonché promuovere e sostenere forme di multiproprietà delle autovetture destinate ad essere utilizzate a più persone, dietro pagamento di una quota proporzionale al tempo d'uso ed ai chilometri percorsi*”, prevedendo anche incentivi nel caso in cui i servizi di uso collettivo ottimale e le forme di multiproprietà riguardassero, tra l'altro, veicoli elettrici, ibridi, con alimentazioni a gas naturale o GPL dotati di dispositivo per l'abbattimento delle emissioni inquinanti. L'art. 3 del citato Decreto ha poi introdotto l'adozione, da parte delle imprese e degli enti pubblici aventi un numero elevato di dipendenti, di “*un piano degli spostamenti casa-lavoro*” (P.S.C.L.) del proprio personale dipendente, così da ridurre “*l'uso del mezzo di trasporto privato individuale*” e la congestione del traffico. Inoltre, la disposizione citata ha introdotto la figura del responsabile della mobilità aziendale, cui spetta l'adozione del PSCL per conto dell'impresa e dell'ente locale, nonché il *mobility manager* d'area, ovvero una struttura di supporto istituita dai Comuni presso l'ufficio tecnico del traffico, con funzioni di coordinamento dei manager aziendali e di raccordo tra le imprese, le amministrazioni e le aziende di trasporto locali. Anche nel contesto pandemico, d'altronde, il D.L. 34/2020 (cosiddetto decreto Rilancio), convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 77/2020, è intervenuto sulla disciplina del *mobility manager* (ulteriormente potenziata nel 2015, attraverso il c.d. collegato ambientale, nel settore scolastico) nonché sul Piano degli spostamenti casa-lavoro.

²⁴⁰ Sul punto, vd. G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 17 ss.; ID., *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. conc. reg.*, n. 2/2015, pp. 245-277; più in generale, cfr., R. BOTSMAN, R. ROGERS, *What's mine is yours. How collaborative consumption is changing the way we live*, London, 2010;

Quest'ultima viene definita²⁴¹ come “*un sistema economico nel quale beni o servizi sono condivisi tra privati, gratuitamente o in cambio di una somma di denaro, tipicamente attraverso internet*”.

In tale ottica, il tradizionale sistema di acquisto e consumo proprietario si trasforma, non solo nel settore del trasporto²⁴², in un sistema ispirato a condivisione e accesso temporaneo a beni e servizi, ove la tradizionale contrapposizione imprenditore-cliente viene sostituita da rapporti tra privati²⁴³, eventualmente intermediati da un'impresa.

L'affermazione di tale sistema si deve, naturalmente, alle novità tecnologiche e alla loro pervasiva diffusione, consentendo queste ultime di accedere ai servizi in qualsiasi momento, di confrontare in tempo reale numerosissime offerte e di sfruttare in comune le varie risorse.

In dottrina si è tuttavia posto in evidenza che non tutti i beni possono essere oggetto di condivisione²⁴⁴.

A tal fine, è innanzitutto necessario che si tratti di beni che, ad un determinato stadio di evoluzione tecnologica, siano offerti sul mercato “*in «blocchi» di capacità e che, pertanto, il singolo non può acquistare nell'esatta quantità che gli occorre*”²⁴⁵ ovvero di beni che presentano una capacità che può risultare eccedente rispetto all'esigenza che induce il singolo ad effettuare l'acquisto.

Tali beni (quali, ad esempio, l'automobile, ove acquistata per soddisfare le esigenze di mobilità sporadiche del singolo), vengono suddivisi in due classi principali, ovvero²⁴⁶: (i) le “*risorse «rinnovabili», le quali offrono una data funzionalità in ogni momento della propria esistenza, a prescindere dal fatto di essere state utilizzate in precedenza, ed il cui ciclo di vita è relativamente indipendente dall'impiego effettivo (l'automobile)*”; e (ii) le risorse “*«a decadimento rapido» le quali, una volta messe in uso, producono una capacità in eccesso sfruttabile entro un ristretto lasso di tempo (il bene «posto in auto da Roma a Milano il giorno x»)*”.

M. MAINIERI, *Collaboriamo. Come i social media ci aiutano a lavorare bene e a vivere bene in tempo di crisi*, Milano, 2013.

²⁴¹ G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. conc. reg.*, n. 2/2015, pp. 245-277, che richiama la apposita definizione dell'*Oxford Dictionary*.

²⁴² Si pensi, ad esempio, alla sempre maggiore diffusione di privati che offrono alloggi su Airbnb.

²⁴³ Secondo un sistema risalente ad un periodo connotato da un'economia di tipo pre-industriale, fondata anche sullo scambio.

²⁴⁴ G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. conc. reg.*, *op. cit.*.

²⁴⁵ G. SMORTO, opera da ultimo citata.

²⁴⁶ Con riferimento alle citazioni indicate nel testo, *cf.* la ricostruzione effettuata da G. SMORTO, *op. cit.*.

Per la prima tipologia di beni potrebbe risultare pertinente l'utilizzo di strumenti di condivisione (nel caso di specie, l'automobile), ovvero il *carsharing* (ove viene condivisa la capacità a riposo del bene, c.d. *idling capacity*²⁴⁷, così da consentire un uso più intensivo della vettura). Per la seconda tipologia di beni dovrebbe invece più propriamente farsi riferimento a meccanismi di condivisione di tipo *ridesharing*, legati al singolo utilizzo del bene. Oltre a tali sistemi, possono poi utilizzarsi meccanismi di condivisioni della vettura tra più soggetti privati in cambio del rimborso (in tutto o in parte) delle spese e, dunque, senza scopo di lucro (*carpooling*).

Oltre alla predetta 'eccedenza di capacità', affinché il bene sia condivisibile è altresì necessario che lo stesso sia accessibile in un certo momento e in un certo luogo ad una parte significativa della popolazione, così da diventare un bene di uso comune. A queste condizioni si crea una capacità in eccesso da redistribuire e si realizzano le condizioni per la nascita di un'economia della condivisione.

In conclusione, dunque, i beni condivisibili secondo i modelli della *sharing economy* sono beni privati che presentano una capacità in eccesso e sono distribuiti su un numero elevato di individui.

5.4 A livello europeo si segnala la Comunicazione della Commissione del 2 giugno 2016²⁴⁸, ove si è cercato di fornire una prima definizione di economia della condivisione, nonché dei requisiti per l'accesso al mercato e delle responsabilità, ivi incluso il tema della tutela degli utenti e dei lavoratori.

La Commissione ha in particolare individuato tra diverse tipologie di interazioni che possono caratterizzare il rapporto tra i principali attori della *sharing economy*, ovvero:

(a) le relazioni i) piattaforma-utente; ii) piattaforma-prestatore di servizi non professionale; iii) prestatore di servizi professionale-utente, proprie di un modello cosiddetto *business to consumer* (B2C);

(b) la relazione piattaforma-prestatore di servizi professionali, proprio del modello *business to business* (B2B), anche se non sempre le parti hanno un'effettiva posizione di parità;

²⁴⁷ R. BOTSMAN, R. ROGERS, *What's Mine is Yours. How Collaborative Consumption is Changing the Way We Live*, London, 2010.

²⁴⁸ Sul punto, cfr. C. CAUFFMAN, *The Commission's European Agenda for the Collaborative Economy-(Too) Platform and Service Provider Friendly*), in EuCML Issue n. 6/2016, pp. 235 ss.; V. HATZOPOULOS, S. ROMA, *Caring for sharing? The collaborative economy under Eu law*, in 54 *Common Market Law Review*, 2017, pp. 81/128.

(c) la relazione prestatore non professionale-utente²⁴⁹, caratterizzata dal rapporto *peer to peer* che, *prima facie*, non sembra porre questioni sotto il profilo della tutela del consumatore. In realtà, anche tale aspetto va concretamente valutato (come si vedrà meglio nel prosieguo), in base alla circostanza che la condivisione di beni e servizi preveda il pagamento di un prezzo, ovvero sia effettuata a titolo gratuito o attraverso una condivisione dei costi²⁵⁰.

Ad avviso della Commissione, peraltro, gli Stati membri dovrebbero adottare interventi di chiusura rispetto ai fenomeni della *sharing economy* soltanto in casi estremi, mentre gli stessi possono disciplinare i requisiti per l'accesso al mercato, il che naturalmente richiede la preventiva definizione del servizio prestato (e del mercato di riferimento).

Come risulta dalla Comunicazione, le piattaforme forniscono servizi della società dell'informazione, che vengono di regola prestati dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi. Tali servizi non possono essere soggetti ad autorizzazione preventiva ovvero a requisiti equivalenti riferiti specificamente ed esclusivamente a tali servizi²⁵¹.

In relazione ad altri eventuali servizi offerti dalla piattaforma in aggiunta rispetto a quelli della società dell'informazione, la piattaforma potrebbe essere qualificata come prestatore del servizio sottostante, con conseguente applicazione della normativa di settore e di eventuali titoli richiesti per lo svolgimento della specifica attività.

Al fine di individuare se si ricada in tale situazione, occorre verificare vari elementi, quali: se la piattaforma svolge un ruolo decisivo nella formazione del prezzo (e non già un ruolo di mera raccomandazione); se la stessa dispone di un controllo (ed eventualmente, in che misura) su talune condizioni contrattuali fondamentali tra il prestatore dei servizi sottostanti e l'utente; chi ha la proprietà dei beni essenziali utilizzati per lo svolgimento del servizio sottostante²⁵².

La Risoluzione del Parlamento europeo del 2017 (su un'agenda europea per l'economia collaborativa), con riferimento all'economia collaborativa e alla mobilità urbana ha preso

²⁴⁹ In termini, C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, n. 1/2019, pp. 187 ss.

²⁵⁰ In tale secondo caso, si è osservato (A. QUARTA, *Il diritto dei consumatori ai tempi della peer economy. Prestatori di servizi e prosumers: primi spinti*, in *Eur. Dir. priv.*, 2017, 667 ss.) vi sarebbe una sorta di 'zona grigia' tra le prestazioni di cortesia e i contratti atipici gratuiti.

²⁵¹ Su tali aspetti, *cfr.* Direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, relativa a taluni aspetti giuridici della società dell'informazione, e Direttiva 2015/1535/UE.

²⁵² In generale, ad avviso della Commissione "*più le piattaforme di collaborazione gestiscono e organizzano la selezione dei prestatori dei servizi sottostanti e il modo in cui tali servizi sono forniti – ad esempio verificando e gestendo direttamente la qualità di tali servizi – più diventa evidente che la piattaforma di collaborazione potrebbe essere considerata anche come prestatrice dei servizi sottostanti*".

atto del crescente interesse nei modelli di economia collaborativa fondata su modelli imprenditoriali cooperativi e ha riconosciuto che alcuni ambiti possano rientrare all'interno di 'zone grigie' normative, all'interno delle quali non è agevole individuare la normativa applicabile, aspetto quest'ultimo acuito da una certa frammentazione tra gli Stati membri, che è opportuno fronteggiare per fornire certezza giuridica alle piattaforme. Sempre in merito alla possibile distinzione tra le piattaforme, occorre poi evidenziare il parere del Comitato delle regioni avente ad oggetto "*La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione*"²⁵³, ove si afferma che il criterio distintivo di base deriva dall'intensità della relazionalità/reciprocità che caratterizza le iniziative e le imprese di *sharing economy*²⁵⁴.

5.5 Come osservato dalla dottrina²⁵⁵, l'individuo che agisce nell'ambito dell'economia della condivisione non opera sempre come *homo oeconomicus*, razionalmente teso verso la massimizzazione del profitto, ma può riflettere il modello di agente economico della cosiddetta *mulier activa*, ovvero guidato anche da un senso di responsabilità e impegno verso la comunità che potrebbe condurlo a prendersi anche cura dell'interesse generale. Le due diverse tipologie di agente presentano, dunque, un diverso grado di relazionalità, sulla base del quale si potrebbero distinguere diverse forme di *sharing economy*.

Da un lato, infatti vi sarebbe la *on-demand economy*, che comprende 'l'economia dell'accesso', connotata da uno scambio di beni e servizi che non si basa sulla proprietà dei beni, ma sull'accesso agli stessi (ad esempio, la *gig economy*, connotata dallo scambio di prestazioni lavorative in cui il meccanismo di domanda e offerta è regolato da piattaforme digitali; la *collaborative economy*, ove si instaura un rapporto paritario e gli utenti finali hanno un coinvolgimento nella progettazione e produzione del servizio; la *commoning economy* nella quale la proprietà o la gestione dei beni sono collettive). A tali ultimi modelli corrisponderebbe il comportamento proprio della *mulier activa*.

In questa prospettiva sarebbe allora possibile distinguere tra *sharing economy* che si basa sull'*on demand* (accesso in luogo della proprietà e micro-servizi) e *sharing economy* basata sul *pooling* (collaborazione e beni comuni). Inoltre, potrebbe ulteriormente distinguersi tra attività che si connotano in senso prevalentemente o esclusivamente economico/produttivo e che vanno trattate alla stregua dell'impostazione tradizionale (sia

²⁵³ Opinion number : CDR 2698/2015.

²⁵⁴ M. MAINIERI, I. PAIS, *Il fenomeno della sharing economy in Italia e nel mondo*, in *Equilibri*, n. 1/2015; I. PAIS, *Nuove comunità tra economia e società*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di) *L'età della condivisione, La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015, 83 ss..

²⁵⁵ C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, op. cit..

pure incrementandone l'efficienza attraverso gli strumenti digitali) e quelle che possono invece assumere un interesse generale, alcune delle quali aventi anche una rilevanza economica e, dunque, maggiormente sostenibili²⁵⁶.

Tali ultime attività, in considerazione del fatto che possono puntare a tutelare l'interesse pubblico e generale, possono assumere rilievo anche nell'ottica giuridico-amministrativa di servizi di interesse generale e servizi di interesse economico generale, con le ulteriori conseguenze circa l'esistenza di eventuali obblighi di servizio pubblico e di finanziamento/sostegno pubblico²⁵⁷.

6. Il ruolo della piattaforma

6.1 Nella sua concreta operatività, l'economia della condivisione ha assunto una dimensione rilevante con lo sviluppo di appositi strumenti tecnologici volti a consentire l'immediato incontro tra domanda e offerta.

Si fa qui riferimento alle piattaforme digitali, il cui ruolo risulta evidente anche al di fuori del settore dell'economia condivisa²⁵⁸.

La relazione tra la *sharing economy* e le piattaforme digitali si coglie ove si prenda atto del fatto che queste ultime consentono la creazione di “*un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati*”²⁵⁹, così collegando due gruppi interdipendenti di soggetti (prestatori di servizi – utenti)²⁶⁰, ciascuno dei quali occupa un lato diverso di un mercato bifronte (*two-side market*)²⁶¹. In tal modo, le società titolari delle piattaforme possono sfruttare la presenza di esternalità della rete dirette (poiché il maggiore utilizzo della piattaforma incrementa il valore generato per il singolo individuo) e indirette (il numero degli utenti dei due lati del mercato varia in relazione al numero di

²⁵⁶ C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, op. cit..

²⁵⁷ Tale valutazione viene evidenziata da C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, op. cit., che fa riferimento ad esempio alle attività di *car pooling*, le quali dovrebbero essere considerate in quest'ottica come attività di servizio di interesse economico generale ove effettuate tramite una piattaforma “*che estrae valore, intermedia, impone una fee oppure come servizi di interesse generale se effettuate attraverso una cooperativa di comunità di utenti o altra forma di gestione ispirata alla governance dei beni comuni*”.

²⁵⁸ Si pensi, ad esempio, a tutte quelle piattaforme che consentono un elevato livello di interazione tra gli utenti, così agevolando il cosiddetto *social commerce*, all'interno del quale, oltre ad operatori tradizionali come Ebay e Amazon, possono ad esempio collocarsi anche Facebook e Twitter. A tali esempi possono poi aggiungersi le cosiddette piattaforme di collaborazione, che presentano caratteristiche tali da rendere insufficiente il loro inquadramento tra gli intermediari di un rapporto tra privati finalizzato alla condivisione di beni o servizi.

²⁵⁹ Comunicazione del 2 giugno 2016 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale.

²⁶⁰ Sul punto, A. QUARTA, *Il diritto dei consumatori ai tempi della peer economy. Prestatori di servizi e prosumers: primi spunti*, in *Europa dir. priv.*, 2017, pp. 667 ss..

²⁶¹ In questi termini, A. QUARTA, *Il ruolo delle piattaforme digitali nell'economia collaborativa*, in *Contr. e impr. Eur.*, 2017, 554 ss..

utenti dell'altro lato del mercato)²⁶² per realizzare i propri profitti in entrambi i lati del mercato.

Così, la piattaforma consente l'incontro di domanda e offerta e al contempo fornisce servizi essenziali affinché venga ad instaurarsi la relazione tra i privati. Si pensi, ad esempio al pagamento elettronico, alla possibilità di valutare il servizio fruito in modo da creare un meccanismo reputazionale che possa alimentare la fiducia e le scelte del consumo²⁶³ e, in taluni casi, alla presenza di meccanismi di assicurazione, nonché agli strumenti per agevolare le comunicazioni tra le parti.

L'attività svolta dalla piattaforma potrà essere svolta a titolo oneroso, ad esempio prevedendo forme di abbonamento ovvero il pagamento di una commissione data da una percentuale del prezzo stabilito tra le parti, ovvero anche a titolo gratuito.

In tale ultimo caso, lungi dal sussistere uno spirito di liberalità, il profitto della piattaforma deriva dalla pubblicità e/o dal commercio in forma aggregata dei dati dei consumatori (previa autorizzazione da parte di questi ultimi mediante sottoscrizione dei termini e delle condizioni di servizio).

In taluni casi, poi, oltre ai servizi tipici della società dell'informazione (ovvero servizi virtuali), la piattaforma offre ulteriori prestazioni accessorie che dovranno essere eseguite dal prestatore del servizio sottostante, il quale dovrà quindi rispettare tali regole per poter svolgere l'attività.

A ciò si aggiunga che la piattaforma potrebbe altresì richiedere al prestatore di servizi di erogare il servizio anche a prezzi che vengono da essa determinati, così intervenendo in modo molto pervasivo sulla formazione dell'accordo tra le parti.

In merito a tali due ultimi aspetti si pensi, anticipando quanto si dirà più diffusamente a breve, ad Uber, che impone ai propri autisti di utilizzare determinati modelli di vetture, nonché determinate regole di condotta nei confronti dell'utente e determina la tariffa applicabile alla corsa.

6.2 A livello descrittivo, come schematicamente già evidenziato nell'analizzare la posizione della Commissione europea, sono stati individuati due possibili 'modelli' per rappresentare la possibile operatività delle piattaforme²⁶⁴.

Da un lato, ci sarebbe un modello di tipo triangolare, nel quale piattaforma, prestatore del servizio e utente sono vincolati da distinti rapporti contrattuali. In tal modo, la piattaforma

²⁶² Si tratta del modello teorizzato dai premi nobel V. J. C. ROCHET, J. TIRTOLE, *Platform Competition in Two-Side Markets*, in *Journal of the European Economic Association*, 2003.

²⁶³ G. SMORTO, *Reputazione, fiducia e mercati*, in *Europa e dir. priv.*, n. 1/2016, pp. 199 ss..

²⁶⁴ A. QUARTA, *Il ruolo delle piattaforme digitali nell'economia collaborativa*, op. cit..

dovrebbe contrattare separatamente con entrambe le parti, anche in considerazione della diversità delle prestazioni loro richieste.

Siffatto modello lascia in evidenza il ruolo della piattaforma, che svolge una funzione autonoma, consistente nel porre in contatto le parti.

Dall'altro lato vi sarebbe, invece, un modello bilaterale, nel quale la piattaforma ha un ruolo maggiormente attivo, in quanto non si limita a mettere in contatto le parti ma fornisce altresì il servizio oggetto di intermediazione. Il servizio erogato dalla piattaforma è, dunque, misto e può essere assoggettato alla disciplina relativa agli operatori della società dell'informazione (come si vedrà, ispirato alla libera prestazione dei servizi) soltanto quando la componente elettronica sia principale o comunque indipendente dal servizio sottostante.

In tale ottica, risulta dunque imprescindibile analizzare l'effettiva attività e il ruolo della piattaforma sia nel suo concreto funzionamento che nell'ambito della dinamica contrattuale; si tratta, tuttavia, di un'operazione non semplice e ricca di problemi operativi.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui l'erogazione del servizio sottostante sia sottoposta a specifiche autorizzazioni amministrative. In tal caso, la precisa individuazione del soggetto cui è imputabile l'erogazione del servizio risulta necessaria per poter correttamente operare in conformità con i requisiti previsti a livello normativo. Ancora, si pensi alle problematiche inerenti all'individuazione del soggetto responsabile nei confronti dell'utenza per le obbligazioni insorte relativamente al servizio e, più, in generale, ai soggetti tenuti al rispetto delle regole a favore dell'utenza.

6.3 La portata del fenomeno delle piattaforme digitali ha fatto sorgere un dibattito, che deve ancora essere adeguatamente affrontato a livello istituzionale, in merito alla necessità di una loro regolazione.

Il tema, apparentemente lontano dall'indagine che si sta effettuando, costituisce in realtà il contesto nell'ambito del quale si agitano le varie innovazioni che riguardano il TPL, nonché le prospettive di cambiamento.

Per tale ragione, pare necessario dare sinteticamente atto dei principali termini della questione.

I due versanti teorici che si confrontano propendono, rispettivamente, per una pervasiva regolamentazione della piattaforma e, in senso diametralmente opposto, per l'assenza di una regolamentazione *ad hoc* delle piattaforme, che andrebbero assoggettate esclusivamente all'applicazione delle norme sull'intermediazione digitale. Tali ultime

norme, come anticipato, prevedono un regime unitario e di favore per i servizi dell'informazione, ovvero quelli forniti “*dietro retribuzione, a distanza, pervia elettronica e su richiesta individuale di un destinatario di servizi*”²⁶⁵.

La piattaforma svolge un ruolo assolutamente centrale nelle nuove dinamiche dei mercati interessati: la stessa rende, infatti, possibile implementare efficaci incentivi rivolti agli utenti delle piattaforme, tramite sistemi di *rating* e di *feedback*, che svolgono una funzione di orientamento del mercato. Inoltre, la piattaforma svolge altresì un ruolo *lato sensu* disciplinare, inducendo al rispetto delle regole e giungendo finanche all'applicazione di ‘sanzioni’ private per il caso di violazione delle norme o degli standard. Sotto tale ultimo profilo si pensi, ad esempio, alla sospensione temporanea dell'*account* dell'utente/fornitore ovvero alla definitiva espulsione dalla piattaforma²⁶⁶.

Tale peculiare funzione emerge in modo ancora più nitido nel caso in cui la piattaforma giunga ad imporre che le contrattazioni effettuate per suo tramite siano remunerate secondo tariffe individuate attraverso l'utilizzo di criteri predeterminati.

Il ruolo della piattaforma si avvicina, in questi casi, a quello di un vero e proprio regolatore del ‘mercato’ di riferimento (da intendersi come le negoziazioni che avvengono attraverso la piattaforma) ed ottiene la propria remunerazione per tramite degli scambi che avvengono per tramite della piattaforma.

Ove si affronti la questione da questa prospettiva, nel caso di mercati sottoposti ad una regolazione amministrativa la stessa ripartizione dei ruoli tra il soggetto pubblico e il gestore della piattaforma non può che assumere connotati peculiari.

Sul punto, occorre altresì osservare che, nonostante la circostanza che le piattaforme digitali si oppongano ad una propria qualifica in termini di operatore del servizio e all'assunzione di un ruolo nell'applicazione delle regole imposte dalle autorità, l'adozione di un approccio di tipo (quantomeno) collaborativo potrebbe sicuramente rendere più agevole il monitoraggio e la sanzione di comportamenti degli utenti/fornitori del servizio.

In tal modo, potrebbero altresì essere congegnate regole e meccanismi di monitoraggio efficienti per garantire il perseguimento dell'interesse generale.

²⁶⁵ Art. 1, par. 2 della Direttiva 98/48/EC (OJ L 217, 5.8.1998, 18); Art. 1, par. 1, lett. b della Direttiva (EU) 2015/1535 (OJ L 241, 17.9.2015). Cfr. anche artt. 3, par. 2 e 12-15 della Direttiva 2000/31/EC (OJ L 178, 17.7.2000).

²⁶⁶ R. DUCATO, *Scritto nelle stelle. Un'analisi giuridica dei sistemi di rating nella piattaforma Uber alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020.

Inoltre (e forse ancora prima) occorrerebbe conseguentemente declinare il ruolo di tali piattaforme, quali veri e propri soggetti che operano una auto-regolazione²⁶⁷, nonché quello dei gestori delle stesse. In merito a tale ultimo profilo, ci si dovrebbe dunque interrogare circa l'eventuale possibilità (ed opportunità) che gli enti pubblici con compiti di regolazione del settore di volta in volta interessato intervengano direttamente nella gestione della piattaforma stessa²⁶⁸.

Riprendendo la questione relativa alla possibile collaborazione tra i gestori delle piattaforme e gli obiettivi pubblicistici, vale la pena sottolineare un ulteriore profilo di rilievo.

Le piattaforme, infatti – oltre a far sorgere una responsabilità dei loro gestori in merito all'applicazione, da parte degli utilizzatori, delle regole cui questi ultimi sono soggetti (per lo meno nel caso in cui traggano profitto dai servizi offerti dai propri utenti)²⁶⁹ – assumono grande rilevanza anche in considerazione dei dati che gestiscono, la cui possibile accessibilità da parte di soggetti pubblici non può essere trascurata²⁷⁰.

Tali dati (si pensi, per il caso dei servizi di mobilità, alla localizzazione in tempo reale tramite al GPS e alla capacità di predire quella futura) possono, infatti, assumere particolare rilievo per l'assunzione delle decisioni politiche, per la pianificazione, per la sicurezza, nonché per il miglioramento dei servizi pubblici²⁷¹.

Anche su tale ultimo aspetto non può allora prescindersi da una riflessione in merito alle capacità innovative di tale sistema – spesso pregiudicate dalla ritrosia delle piattaforme nel condividere i propri dati in base al rilievo di possibili segreti commerciali – le quali, ove ignorate, costringerebbero al mantenimento dello *status quo*.

In merito a tale profilo si segnala che la Comunicazione del 25 aprile 2018, “*Verso uno spazio comune europeo dei dati*” (COM (2018) 232 final) ipotizza di consentire l'accesso delle autorità pubbliche a tali dati ove ricorrano ragioni di interesse pubblico dimostrabili,

²⁶⁷ C. BUSCH, *Self-regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, in M. CANTERO GAMITO, H. W. MICKLITZ (eds.), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*, Cheltenham, Edward Elg, 2020.

²⁶⁸ Una riflessione potrebbe forse effettuarsi altresì muovendo dal (sicuramente differente) sistema dei mercati regolamentati, autorizzati ad operare in virtù di un'autorizzazione della Consob, quali sistemi multilaterali amministrati e/o gestiti da gestori del mercato, che consentono o facilitano l'incontro di interessi multipli di acquisto e di vendita di terzi relativi a strumenti finanziari, in modo tale da dare luogo a contratti relativi a strumenti finanziari ammessi alle negoziazioni.

²⁶⁹ G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020.

²⁷⁰ Su tale aspetto, poi, un'ulteriore riflessione dovrebbe essere fatta in merito alla portata del diritto di accesso (anche civico) a tali dati, sia esso rivolto nei confronti dell'ente pubblico che li ha acquisiti che nei confronti del gestore della piattaforma.

²⁷¹ Comunicazione del 25 aprile 2018, “*Verso uno spazio comune europeo dei dati*” COM (2018) 232 final.

previa adozione delle opportune restrizioni basate su protocolli per l'uso, la conservazione e la cancellazione.

7. L'applicazione delle nuove tecnologie al TPL

7.1 Il settore del trasporto non di linea costituisce uno dei primi ambiti ove si è tentato di applicare la formula della *sharing economy* e rappresenta ancora oggi uno dei principali settori d'interesse per l'attuazione dei modelli dell'economia della condivisione.

Non solo, infatti, in tale ambito vi sono risorse che presentano una significativa capacità a riposo (le autovetture), ma il settore dei trasporti risulta altresì connotato da inefficienze gestionali e risorse limitate (lo spazio di circolazione e parcheggio, nonché i limiti di inquinamento ammissibili).

L'attuazione di meccanismi collaborativi e di condivisione nel settore del trasporto prende il nome di *sharing mobility*, che si basa sullo sfruttamento del considerevole potenziale inutilizzato delle risorse per la mobilità (auto, bici o scooter)²⁷².

Tali risorse, infatti, non soltanto rimangono di regola inutilizzate per gran parte del loro ciclo vitale, ma sono frequentemente utilizzate soltanto per parte della loro capacità di carico.

La vettura costituisce, dunque, una risorsa rinnovabile, che possiede un ciclo di vita che risulta, in parte, indipendente dall'effettivo utilizzo (in altri termini, è soggetta a consunzione per il semplice trascorrere del tempo). Diversamente, il singolo tragitto su una determinata vettura costituisce una risorsa soggetta a decadimento rapido, esaurendosi una volta compiuto il viaggio.

Proprio la presenza di una capacità a riposo, dunque, soddisfa uno dei requisiti indispensabili affinché possa ipotizzarsi di implementare logiche basate sulla *sharing economy*.

Si spiega così la diffusione dei meccanismi, cui già si è fatto cenno, del *carsharing* (noleggio a ore a fronte del pagamento di un prezzo), *carpooling* (condivisione della vettura in cambio della condivisione delle spese e dell'utilizzo alternato) e *ride sharing* (utilizzo contemporaneo da parte di più soggetti che condividono la domanda di mobilità).

²⁷² Nella prospettiva della condivisione si assume evidentemente che il rapporto utente-bene non sia connotato da logiche proprietarie che si fondano su ragioni affettive o sulla volontà di mantenere il bene in quanto tale (si pensi, ad esempio, al soggetto che desidera utilizzare una determinata vettura di lusso per ragioni che esulano l'utilizzo efficiente e completo delle potenzialità del bene).

Allo stesso modo si spiega, inoltre, la proliferazione di piattaforme digitali quali Uber, Lyft e BlaBlaCar²⁷³.

L'attività di intermediazione, ulteriore presupposto per la condivisione, viene di regola esercitata da operatori economici che, attraverso le loro applicazioni e i loro *software*, utilizzabili tramite *smartphone*, mettono in contatto diretto i privati che esprimono il bisogno di mobilità con altri soggetti privati disposti a soddisfare tale esigenza.

Tale sistema va, tuttavia, calato nel contesto del TPL, connotato – non solo in Italia, in considerazione dell'assenza di una disciplina unitaria a livello europeo – da presupposti specifici per l'erogazione del servizio di trasporto.

Ebbene, in base ad una lettura stringente, in tale contesto lo schema della prestazione di un servizio in modalità *peer to peer*, ovvero tra soggetti che possono anche non essere professionisti, intermediata dal gestore della piattaforma risulta difficilmente attuabile.

La difficoltà di inquadrare correttamente il fenomeno della *sharing mobility* e le complessità derivanti dalla sua applicazione ad un settore connotato da una rilevante regolazione pubblicistica non hanno, tuttavia, impedito la diffusione delle novità tecnologiche nell'ambito dei trasporti.

In tal modo, si è verificato un forte impatto rispetto alla realtà finora conosciuta, tanto da innescare un processo di necessario ammodernamento che ha coinvolto anche gli operatori 'tradizionali', i quali hanno iniziato ad interrogarsi in merito all'utilizzo delle piattaforme digitali di intermediazione per non soggiacere a inefficienze e vincoli resi ormai obsoleti dall'evoluzione tecnologica.

L'equilibrio che (pur lungi dall'essere perfetto) faticosamente la normativa aveva tentato di delineare è stato, dunque, profondamente inciso, come testimoniano altresì i numerosi conflitti scatenati dalla diffusione dell'utilizzo delle piattaforme sul mercato. D'altronde, la mancanza di una solida e condivisa regolazione del settore, nonché di una presa di posizione politica di sostegno o meno di tali innovazioni, ha reso ancora più difficoltosa la risoluzione di tali conflitti a livello amministrativo e giudiziale, come testimoniato dalla vicenda Uber.

7.2 Prima di affrontare, nel prossimo paragrafo, tale vicenda, deve darsi atto della circostanza che, nel contesto sopra descritto, alcune regioni sono intervenute allo scopo

²⁷³ M. CIUFINI, L. REFRIGERI, S. ASPERTI, *La sharing mobility in Italia*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020. Non rientrerebbe, invece, nella *sharing economy* il *car sharing* gestito da soggetti professionali, con noleggio dell'automobile da parte di un'impresa ad un privato (si pensi a *Car2go* o ad *Enjoy*) (Cfr. G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, cit., pp. 249-250). Infatti, in tal caso, pur essendovi l'accesso temporaneo al bene, mancherebbe l'intermediazione e il rapporto tra pari.

di ammettere l'erogazione dei servizi di trasporto locale non di linea esclusivamente da parte dei vettori tradizionali (ovvero tassisti e fornitori del servizio di NCC), escludendo la possibilità che i 'nuovi' operatori potessero effettuare il servizio.

La questione è stata affrontata dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 265 del 15 dicembre 2016) in merito alla previsione contenuta nella Legge della Regione Piemonte n. 14/2015, che aveva stabilito che i servizi di trasporto locale di persone non di linea potessero essere svolti esclusivamente dai titolari di licenza taxi o di autorizzazione allo svolgimento di servizi di NCC.

Tale previsione, contestata dallo Stato per violazione della competenza statale in materia di concorrenza nonché per violazione dell'obbligo, gravante anche sulle Regioni, di rispettare i principi dell'ordinamento europeo, ivi incluso quello di concorrenza, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima da parte della Corte.

Tuttavia, la pronuncia in esame, nell'accogliere il profilo di illegittimità afferente alla violazione delle competenze statali (la censura relativa al vincolo della concorrenza viene ritenuta inammissibile, tra l'altro, per genericità), evidenzia che la disposizione regionale, volta a contrastare fenomeni di abusivismo tramite la diffusione dei nuovi servizi tecnologici di mobilità "*definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone [...] riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente. [...]*

Definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al comma 2, lett. e), dell'art. 117 Cost., come tale rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato".

Non viene, dunque, esaminato il profilo, pur evidenziato dalla Regione, per cui già la Legge quadro avrebbe consentito l'erogazione dei servizi di trasporto non di linea soltanto ai soggetti titolari di licenza o autorizzazione, definendo un regime volto a contemperare la massima libertà di circolazione con l'esigenza di sicurezza dei passeggeri e, per il servizio taxi, continuità temporale del servizio.

Senonché proprio tale ultimo aspetto risulta centrale al fine di comprendere l'eventuale esistenza di una effettiva riserva a favore dei soggetti indicati nella Legge 21/1992 circa lo svolgimento dei servizi di trasporto non di linea, nonché il possibile perimetro della riserva stessa.

D'altronde, sempre nell'ambito della *sharing mobility* nonché, più in generale, dello sviluppo di piattaforme di intermediazione applicate al settore dei trasporti (come si vedrà, infatti, la vicenda Uber non pare inquadrabile nel fenomeno della *sharing mobility*), occorre segnalare gli ulteriori tentativi (sia pure parziali e non organici) di intervento a livello regolatorio e di programmazione.

Tali interventi scontano, in ogni caso, la difficoltà di definire un quadro normativo che riesca a tenere il passo con le rapide modifiche della realtà sociale ed economica.

Ancora, l'art. 17 del D.L. n. 113/2018, convertito dalla Legge n. 132/2018, ha escluso l'obbligo di comunicazione dei dati identificativi del contraente (previsto per gli esercenti il servizio di NCC ai fini di prevenzione del terrorismo) per i servizi di mobilità condivisa, e in particolare per il *carsharing*, così da non pregiudicare la facilità di utilizzo dei servizi di mobilità condivisa.

A ciò si aggiungano alcuni progetti di legge²⁷⁴, che puntano a disciplinare: i servizi tra “*privati non professionisti*” di *carpooling*²⁷⁵, per favorire la riduzione dei costi di viaggio e soprattutto la diminuzione della congestione del traffico e dell'impatto ambientale; i servizi di *carsharing*²⁷⁶, nell'ottica di ridurre i veicoli privati parcheggiati e non utilizzati, di consentire un utilizzo più razionale degli spazi urbani e di ridurre progressivamente i veicoli di proprietà²⁷⁷.

Tali proposte non si limitano a promuovere l'utilizzo dei rispettivi servizi, ma contengono una, pur sintetica, disciplina del loro oggetto, degli obblighi e dei doveri delle parti (anche a garanzia dell'utente), nonché degli obblighi dei gestori delle piattaforme digitali.

Sotto il versante del corrispettivo, per evitare possibili abusi di tali istituti, si prevede che l'operatore non possa ottenere remunerazioni ulteriori rispetto al rimborso delle spese sostenute, mentre si ammette, quantomeno espressamente con riferimento al *carpooling*, la configurabilità in termini imprenditoriali (dunque, con possibile richiesta di commissioni) dell'attività svolta dalla piattaforma.

A ciò si aggiunga che la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (L. 124/2017, art. 1, comma 179) aveva delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo per la

²⁷⁴ A.C. 930 e A.C. 859 presentate nel luglio 2018.

²⁷⁵ Ovvero, ai sensi dell'art. 2 della proposta AC 930 l'“*uso di veicoli privati condiviso tra due o più utenti che devono percorrere uno stesso itinerario, o parte di esso, messi in contatto tramite le piattaforme di intermediazione fornite dai gestori*”.

²⁷⁶ In base all'art. 2 della proposta di legge AC 859, l'“*l'uso di un veicolo privato che viene messo in condivisione dal proprietario in favore di soggetti terzi che lo utilizzano per fini privati*”.

²⁷⁷ Una iniziativa particolarmente interessante, anche ai fini delle considerazioni che verranno svolte nel Capitolo III in merito al passaggio verso un vero e proprio diritto alla mobilità, è stata assunta in Francia, ove è stata emanata la legge n° 2019-1428 del 24 dicembre 2019 Loi d'orientation des mobilités, che affronta in una prospettiva ampia la mobilità, comprendendo le varie forme di trasporto innovative.

revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea nel rispetto, tra l'altro, dei principi: dell'adeguamento dell'offerta di servizi "*alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti*" (lett. b), della promozione della concorrenza, stimolando più elevati standard qualitativi (lett. c). Tale delega, tuttavia, non ha avuto seguito entro il termine previsto dalla Legge annuale per la concorrenza.

A livello locale, le Province Autonome di Trento e Bolzano²⁷⁸ hanno, invece, preso in considerazione a livello legislativo (Legge n. 6/2017) la mobilità condivisa, rimettendo alla Giunta il compito di individuare modalità per diffondere e incentivare tali soluzioni alternative o integrative degli altri mezzi del sistema di mobilità sostenibile. Tra queste, figura altresì la messa a disposizione degli utenti di informazioni relative ai soggetti che gestiscono servizi di *carsharing* e *carpooling*.

Anche la Regione Lazio, d'altronde, con la Legge n. 11/2017 è intervenuta allo scopo di promuovere tali servizi, puntando all'integrazione del *carsharing* e del *carpooling* con la rete ciclabile e con il trasporto collettivo²⁷⁹.

8. Il caso Uber e il caso FlixBus

8.1 Come si è già avuto modo di anticipare, le problematiche che si è cercato di descrivere nei paragrafi precedenti hanno avuto come punto di emersione conflittuale la cosiddetta vicenda Uber, dal nome della società che, mediante un'apposita piattaforma digitale, opera nel settore dei servizi di trasporto di persone.

Tuttavia, se è vero che il caso Uber costituisce l'esempio più evidente delle questioni che il mondo del trasporto sta affrontando, occorre altresì dare evidenza di un'altra vicenda d'interesse, che ha riguardato il servizio FlixBus.

²⁷⁸ In termini analoghi si segnala anche la Legge n. 16/2019 della Valle d'Aosta in tema di mobilità sostenibile.

²⁷⁹ Diversamente, altri interventi hanno avuto l'obiettivo di collocare le possibili nuove forme di svolgimento del servizio nel quadro regolatorio esistente, con funzione complementare/integrativa rispetto ai servizi tradizionali (si pensi alla Legge della Regione Liguria n. 33/2013 che ha rimesso ai comuni la disciplina in merito all'utilizzo delle corsie preferenziali da parte dei servizi di mobilità condivisa ed ha precisato che tali servizi operano soltanto allo scopo "*di perseguire il decongestionamento del traffico cittadino e la riduzione dell'inquinamento atmosferico ed ambientale*". Inoltre, l'art. 5 di tale Legge ha definito i servizi di mobilità condivisa come servizi complementari, distinti da quelli minimi, da quelli aggiuntivi e da quelli autorizzati, escludendo la possibilità di oneri a carico del bilancio regionale. Anche la Regione Emilia-Romagna, modificando la Legge n. 30/1998, ha qualificato i "*sistemi che prevedono l'uso collettivo di autoveicoli (carsharing e carpooling)*" in termini di "*servizi complementari*" e ha rimesso ai Comuni il loro affidamento "*nel rispetto delle norme e dei propri strumenti di pianificazione*", così lasciando intendere che gli stessi vengano qualificati come servizi svolti secondo logiche imprenditoriali, non cogliendo a pieno alcune peculiarità che connotano talune attività di mera condivisione.

L'analisi muoverà proprio da tale ultima vicenda.

8.2 La società tedesca FlixBus, fondata nel 2011, opera integrando tra loro diverse compagnie di autobus regionali provenienti da tutta Europa. Mediante l'utilizzo di una piattaforma e di un'applicazione *software*, la rete di rapporti commerciali su scala internazionale è resa disponibile all'utente, che può così programmare viaggio il proprio in tutto il territorio europeo.

Le compagnie locali erogano sotto la propria responsabilità il servizio, mentre la FlixBus, oltre a gestire la piattaforma digitale, si limita ad acquisire le autorizzazioni locali necessarie per far funzionare la rete a lunga distanza e, inoltre, organizza la pianificazione della rete, pubblicizza l'offerta e i prezzi.

La ripartizione dei compiti è, dunque, chiara: FlixBus svolge un'attività organizzativa, mentre le compagnie convenzionate eseguono il servizio.

Tale meccanismo, che ha riscosso un notevole successo commerciale, ha fatto emergere il malcontento degli operatori del settore dei servizi di trasporto su strada a media-lunga percorrenza. La relevantissima integrazione tra i vari mercati europei realizzata da tale sistema, infatti, ha determinato la cessione, da parte degli operatori più radicati a livello locale, di quote di mercato ad operatori internazionali, che operano in un diverso quadro normativo ed istituzionale.

Nel 2017 sul punto è intervenuta l'AGCM la quale, con il parere n. AS1360-Servizi automobilistici interregionali di competenza statale, ha evidenziato che, al fine di realizzare un mercato interno dei trasporti su strada avente condizioni eque di concorrenza, non sussistono ostacoli all'attività di operatori particolarmente competitivi, quali FlixBus²⁸⁰.

Con riferimento ai criteri per la determinazione dei prezzi da parte di FlixBus, d'altronde, l'Autorità, già nel 2016²⁸¹, aveva chiarito che tra i requisiti necessari per accedere al mercato non era prevista alcuna approvazione preventiva dei prezzi da parte delle autorità competenti, trattandosi di un servizio pienamente liberalizzato (si fa qui riferimento a servizi di trasporto di linea su strada interregionale), in cui gli operatori sono liberi di fissare il livello e la frequenza degli sconti e di stabilire prezzi diversi in funzione dei giorni o del fattore di riempimento dei mezzi o di altre variabili, ispirandosi ad un

²⁸⁰ In tale atto, cui si rinvia per una più approfondita analisi, l'AGCM auspica inoltre che si provveda con celerità a una revisione organica della disciplina dei trasporti di passeggeri su strada uniformandola a criteri di trasparenza, certezza del diritto, tutela della concorrenza e libertà di mercato coerentemente con i principi ispiratori del Regolamento (CE) n. 1071/2009, che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada.

²⁸¹ AS 1256-Servizi di linea interregionali di competenza statale, in Boll. AGCM, n. 5/2016.

principio di gestione dinamica delle tariffe orientata alla massimizzazione dei ricavi, sul quale si fondano le politiche di prezzo adottate nella generalità dei mercati dei servizi di trasporto persone liberalizzati²⁸².

Ebbene, le peculiarità del servizio FlixBus emergono chiaramente e consistono, da un lato, nella particolare disciplina del settore del trasporto di lunga-media percorrenza, dall'altro nella circostanza che tale società opera soltanto mediante vettori professionisti. I profili problematici attengono, qui, più che altro al possibile mutuo riconoscimento delle autorizzazioni di cui beneficiano i singoli operatori dei vari Stati Membri. A ciò si aggiungano, naturalmente i profili legati alla ridefinizione della morfologia del mercato quale conseguenza dell'utilizzo della piattaforma digitale, le quali rappresentano una prospettiva di sicuro interesse per il settore.

8.3 Diversa e maggiormente problematica è invece la vicenda che ha interessato (alcuni dei) servizi offerti da Uber²⁸³.

Il gruppo Uber, colosso californiano fondato nel 2009, ha avviato la propria attività proprio progettando e sviluppando un'applicazione scaricabile sugli *smartphone* che consentisse di sfruttare una prestazione di trasporto. Dunque, l'elemento centrale nell'idea di *business* del gruppo commerciale è proprio l'applicazione, impiegata nel settore del trasporto (la società, pertanto, non operava svolgendo già servizi di trasporto in autonomia)²⁸⁴.

Al fine di fruire il servizio, il cliente deve registrarsi al servizio, indicando le modalità di pagamento e, tramite la App, avrà evidenza dei tempi di attesa necessari per il servizio, nonché della tipologia di vettura e della tariffa delle corse; potrà, inoltre, indicare (oltre, naturalmente alla destinazione) il punto di partenza del viaggio, nonché visualizzare, attraverso un apposito strumento di geolocalizzazione, tutte le informazioni per contattare l'autista prescelto e i costi del servizio.

²⁸² Su tali aspetti, si rinvia a R. LOBIANCO, *Servizi di mobilità a contenuto tecnologico nel settore del trasporto di persone con conducente: brevi riflessioni sulla natura giuridica del fenomeno Uber*, in *Resp. civ. e previdenza*, n. 3/2018, pp. 1046 ss..

²⁸³ Meno problematica, infatti, quantomeno in relazione ai profili qui esaminati, è la questione relativa all'inquadramento del servizio *Uber Black*, svolto da autisti professionisti muniti di apposito titolo autorizzatorio. Esulano, invece, dal presente esame altri servizi offerti da *Uber* in ambiti non direttamente riferibili al trasporto di persone.

²⁸⁴ Come riporta M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il "caso Uber"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2018, pp. 1017 ss., il gruppo Uber, con un fatturato di 5,5 miliardi di dollari (nel 2019, oltre 10 miliardi), "è valutato circa 62 miliardi di dollari: quindici volte Hertz, una delle società di noleggio automobili più diffuse al mondo; più di General Motors, che conta duecentomila dipendenti e ha un fatturato di 156 miliardi. Uber ha oggi un migliaio scarso di dipendenti, ma si avvale di un milione di autisti, «autonomi» prestatori d'opera. Non ha la proprietà dei mezzi di trasporto. È la legge della piattaforma: conta, più del titolo proprietario, la capacità tecnologica di accesso".

Una volta concluso il servizio è altresì prevista la possibilità di lasciare un *feedback*, valutando l'autista e consentendo a tutti gli utenti di avere visibilità di tale valutazione. Ove le valutazioni negative superino una certa soglia, l'autista potrà altresì essere estromesso da Uber. La piattaforma è inoltre tutelata da un apposito *tool* che attiva meccanismi di 'autotutela' volti a fronteggiare azioni ostili da parte dei tassisti e i controlli dell'autorità di polizia²⁸⁵.

Per lo svolgimento del proprio servizio, Uber incassa una quota (circa il 25%) del corrispettivo versato, il quale viene addebitato automaticamente all'utente in base ai dati forniti in fase di registrazione.

La piattaforma Uber, poi, offre servizi di diversa qualità e costo, ovvero Uber Black e Uberpop, nonché servizi connessi²⁸⁶.

Il primo offre un servizio di trasporto (su apposite vetture) effettuato da operatori professionisti muniti di apposito titolo autorizzatorio. Si tratta di un sistema simile a quello degli NCC, ma la cui efficienza è potenzialmente amplificata dall'utilizzo della piattaforma digitale.

Diversamente, Uberpop offre prestazioni di trasporto svolte da soggetti non professionisti, sprovvisti di autorizzazioni e che, idealmente, non dovrebbero dunque essere soggetti agli obblighi e alle limitazioni previste dalla regolazione del settore.

Per tali ragioni, il prezzo offerto risulta inferiore e, dunque, particolarmente aggressivo rispetto a quello offerto da servizi contigui, quali il servizio taxi e il servizio di NCC.

Gli autisti potrebbero scegliere liberamente se e quando accedere al servizio tramite App, trovando così conferma l'idea di un servizio svolto in modo non necessariamente professionale o esclusivo.

A differenza delle altre modalità di *sharing mobility* di cui si è parlato nei paragrafi precedenti, in questo caso – pur potendosi massimizzare l'utilizzo della risorsa

²⁸⁵ Si tratta del *software* denominato Greyball, che reindirizza eventuali 'aggressori' verso un database con dati fittizi. Si segnala che, nel Regno Unito, l'autorità di regolazione *Transport for London* ha attribuito rilievo, tra l'altro, alla presenza di tale *software* per negare il rinnovo della licenza ad Uber quale *private hire operator licence*. Infatti, sarebbero venuti meno i presupposti di affidabilità professionali (ovvero essere, l'operatore, *fit and proper*). Tale decisione è stata riformata con sentenza del 26 giugno 2018 dalla Westminster Magistrates' Court, che ha riconosciuto la possibilità di rinnovo della licenza per soli 15 mesi e sulla base di appositi impegni assunti da Uber (ivi inclusi alcuni relativi a fronteggiare gli scandali derivanti proprio dal *software* di protezione).

²⁸⁶ Oltre a servizi di consegna a domicilio (Uber Eats) la piattaforma può essere utilizzata anche per imbarcazioni, aeroplani e, in futuro, anche per le auto a guida autonoma. A ciò si aggiunga che, negli USA, Uber ha creato sinergie con le strutture sanitarie per offrire il servizio di trasporto a soggetti che hanno difficoltà di spostamento e tendono a saltare visite di controllo o di terapia e ha lanciato Uber Health avente un valore sociale consistente nell'agevolazione a fruire dell'offerta di prestazioni sanitarie (su tali questioni, cfr. M. MIDIRI, *Nuove tecnologie, op. cit.*).

rinnovabile (automobile) – vi è tuttavia una remunerazione della prestazione e il tragitto viene scelto esclusivamente per soddisfare le esigenze di mobilità del richiedente.

L'affermarsi di tale applicazione ha fatto sorgere numerosi interrogativi e altrettanti contenziosi, non soltanto in Italia, ma in tutto il mondo, sotto diversi profili.

Vengono, infatti, in rilievo tematiche giuslavoristiche (la tutela dei *driver* di Uber), regolatorie (necessità di regolare tale fenomeno concentrandosi sulla piattaforma informatica oppure attribuendo rilievo all'attività sottostante), concorrenziali (sotto il profilo della concorrenza posta in essere da soggetti non sottoposti ad oneri regolatori).

In Italia, il primo Tribunale che ha avuto occasione di pronunciarsi, sia pure indirettamente, su Uberpop è stato il Giudice di Pace di Genova²⁸⁷ che, in una controversia relativa alla contestazione di esercizio abusivo della professione di tassista *ex art. 86* del Codice della strada, mossa nei confronti di un conducente Uber, ha accolto la tesi di quest'ultimo ritenendo che l'attività svolta non potesse essere collegata a quella del tassista, ma a quella del servizio di NCC (punita dall'art. 85 del Codice della Strada). Dunque, l'attività in questione è stata associata a quella di NCC ma, anche in coerenza con l'oggetto di quel giudizio, non è stato legittimato lo svolgimento dell'attività di Uber Pop in quanto tale.

Sempre nel 2015, la questione è stata affrontata in modo più aperto dal Tribunale di Milano in un giudizio *ex art. 700 c.p.c.*²⁸⁸ avente ad oggetto proprio l'inibizione dello svolgimento dell'attività da parte di Uberpop e il blocco dell'applicazione informatica²⁸⁹. Il Tribunale di Milano ha accolto tale ricorso – teso a ricostruire la condotta di Uber in termini di concorrenza sleale svolta in violazione della legge – con ordinanza del 26 maggio 2015 (poi confermata in sede di opposizione il 9 luglio 2015, con ordinanza collegiale n. 8359).

Le ragioni a fondamento di tali decisioni risiedono nel riconoscimento della sostanziale sovrapponibilità del servizio offerto da Uberpop al servizio taxi, con ciò respingendo quanto sostenuto dalla società americana, la quale aveva posto in evidenza che l'attività di Uber consisteva nella sola intermediazione, essendo limitata a mettere in contatto la

²⁸⁷ Sentenza del 16 febbraio 2015, su www.foroitaliano.it.

²⁸⁸ Il ricorso era stato presentato collettivamente dalle società che gestiscono i servizi di radiotaxi, nonché da singoli operatori e da alcune sigle sindacali e associazioni di categoria del settore taxi operanti a livello locale a Milano, Torino e Genova.

²⁸⁹ In merito a tale sentenza, *cfr.* V. C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber pop: concorrenza sleale nei confronti del servizio pubblico di taxi*, in *Diritto Industriale*, 2015, pp. 245 ss.; A. PALMIERI, *In tema di autotrasporto di persone: la vicenda di Uber Pop*, in *Il Foro italiano*, 2015, n. 6/2015, pp. 2192 ss.; E. C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali non di linea e concorrenza: l'irreversibile processo di trasformazione*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. II, 2018.

domanda e offerta tra autista e passeggero. L'autista, in particolare, a differenza dei tassisti, ben potrebbe rifiutare il tragitto e inoltre per il viaggio gli sarebbe dovuto soltanto un rimborso spese e non una vera remunerazione.

Allo stesso modo, non viene accolta la tesi di Uber secondo cui l'attività da essa svolta si sarebbe rivolta (non già al mercato, bensì) ai soli membri di una *community* composta dai soggetti che si sono registrati sul sito e hanno scaricato l'apposita applicazione.

Come già anticipato, il Tribunale, infatti, ritiene che il servizio offerto da Uber sarebbe, di fatto, sovrapponibile al servizio taxi offerto attraverso strumenti quali radiotaxi, salvo il fatto che gli autisti Uber non detengono la licenza prevista per lo svolgimento di tale attività. Tale assimilazione si fonda proprio sull'effetto dell'attività di Uber, ovvero la messa in contatto di domanda e offerta, che sarebbe il medesimo del servizio radiotaxi. In tal modo, gli autisti di Uberpop opererebbero in modo abusivo, violando le norme pubblicistiche di settore e, rispetto a tali violazioni, la stessa società rivestiva un ruolo rilevante²⁹⁰.

A ciò si aggiunga che il sistema di prezzi di Uberpop non avrebbe neppure regole chiaramente predeterminate e trasparenti, risultando soggetto a variazioni rilevanti in base ad un algoritmo che prende in considerazione la domanda, il traffico, la presenza di scioperi ecc. e ciò, secondo il Tribunale, lungi dall'andare a vantaggio del consumatore, andrebbe presumibilmente a vantaggio proprio della società.

Per tale motivo, Uber non sarebbe inquadrabile all'interno del fenomeno della *sharing economy*, poiché è prevista una vera e propria remunerazione sia a favore della società che a favore degli autisti.

L'insieme di tali argomentazioni (si tratta dei principali argomenti qui rilevanti) ha condotto il Tribunale a ritenere che l'attività della società e dei suoi autisti sia in concorrenza con quella afferente al servizio pubblico svolta dai tassisti. Tale assimilazione si fonda sull'assunto che il mercato andrebbe definito "*con riferimento alla soddisfazione dei medesimi bisogni e con riferimento alla sostituibilità fra l'offerta di una tipologia di servizio ed un'altra, non rilevando a tale ultimo fine che le modalità di*

²⁹⁰ Infatti, se è vero che sono gli autisti a consumare l'illecito amministrativo consistente nella violazione della normativa pubblicistica che regola l'attività di trasporto, Uber svolge in ogni caso un'attività che danneggia i diretti concorrenti operanti sul mercato, in quanto consente e promuove i comportamenti illeciti traendone un beneficio economico (in termini, Tribunale Torino, sez. imprese, 1° marzo 2017; Tribunale Torino, sez. imprese, 22 marzo 2017). Inoltre, secondo il Tribunale il complesso delle attività poste in essere da Uber sembra "*oltrepassare l'ambito di operatività di un mero intermediario e involgere aspetti direttamente organizzativi e propulsivi del servizio in questione, tanto da doversi approfondire, a parere di questo giudice, anche se il ruolo ricoperto dai responsabili di Uber pop possa in realtà inquadarsi in quello di vettore ai sensi degli artt. 1678 e 1681 cc*".

matching fra offerta e domanda ed i costi dell'uno e dell'altro servizio possano essere diversi”, ovvero in modo tale da valorizzare la consistenza oggettiva dell'attività e la comunanza della clientela alla luce del ‘mercato di sbocco’²⁹¹, nonché dell'estensione territoriale dell'attività.

8.4 Si è avuto modo di evidenziare che, in considerazione della diffusione dei servizi offerti da Uber, questioni simili si sono poste, a livello globale, in diversi ordinamenti giuridici nei quali esiste una specifica disciplina per lo svolgimento del servizio di trasporto non di linea.

Così, ad esempio, in Francia il Legislatore, a seguito di numerose prese di posizione contrarie ad Uber a livello locale, è intervenuto direttamente vietando le attività svolte da quest'ultima²⁹² e irrigidendo l'apparato sanzionatorio esistente, rivolto sia agli autisti che ai soggetti che favoriscono con la propria attività di intermediazione il servizio abusivo di trasporto.

Allo stesso modo, il Tribunale Costituzionale francese, appositamente investito dalla Corte di Cassazione francese della questione relativa alle eccessive sanzioni previste dal Legislatore, ha confermato²⁹³ le scelte legislative, tanto che Uber ha deciso di sospendere ogni attività nel territorio francese.

In maniera simile, l'attività di Uber è stata sospesa anche in altri paesi europei (quali la Romania²⁹⁴, il Belgio²⁹⁵, la Germania²⁹⁶ e la Spagna²⁹⁷), in via giurisprudenziale o tramite interventi normativi *ad hoc*.

Proprio la vicenda spagnola è, peraltro, giunta innanzi alla Corte di Giustizia che, con sentenza del 20 dicembre 2017, causa C-434/15, ha confermato le decisioni assunte in Spagna, qualificando il servizio svolto da Uber come un servizio di trasporto il quale, come detto, non beneficia di una normativa ‘di favore’ volta a consentire la liberalizzazione dell'attività.

Pertanto, la regolamentazione nazionale può legittimamente subordinare l'esercizio dell'attività di trasporto al possesso di specifici titoli autorizzatori, impedendo lo svolgimento di tale attività ai soggetti che ne siano sprovvisti.

²⁹¹ Cass. civ., sez. I, 22 luglio 2009, n. 17144, con nota di P. CAVALLARO, *Concorrenza sleale e comunanza di clientela*, in *Diritto Industriale*, 2009, pp. 448 ss..

²⁹² Attraverso la Legge n. 2014-1104 del 1° ottobre 2014. Sul punto, E. C. RAFFIOTTA, *Trasporti pubblici locali non di linea e concorrenza*, *op. cit.*

²⁹³ Sentenza n. 2015-484 QPC del 22 settembre 2015.

²⁹⁴ Legge 129 del 3 giugno 2015.

²⁹⁵ Tribunal de commerce de Bruxelles, 24 settembre 2015.

²⁹⁶ Corte regionale di Francoforte, 18 marzo 2015.

²⁹⁷ Ordinanza cautelare del Tribunale di Madrid del 9 dicembre 2014; Juzgado de lo Mercantil (Tribunale di commercio) n. 3 di Barcellona del 16 luglio 2015.

Ad un esito diametralmente opposto si sarebbe giunti ove fosse stata sposata la tesi perorata da Uber, per la quale i servizi dalla stessa svolti sono servizi della società dell'informazione e, dunque, risultano soggetti ad una disciplina di favore tesa, come visto, a consentirne lo svolgimento in un mercato aperto e liberalizzato.

Una vicenda in parte diversa si è avuta nel Regno Unito, ove pure il servizio di trasporto non di linea è sottoposto ad una regolamentazione amministrativa che prevede l'ottenimento di apposite licenze in base all'*Hire Vehicles (London) Act* del 1998 (sull'ordinamento inglese si tornerà nel prosieguo).

La *High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court* di Londra²⁹⁸ ha infatti inizialmente rigettato i ricorsi presentati da tassisti, società e associazioni di categoria, volti a contestare l'illegittimo svolgimento dell'attività da parte di Uber.

Ad avviso del giudice inglese, infatti, l'attività di Uber non sarebbe sovrapponibile a quella svolta dai taxi, in considerazione della diversa operatività dell'applicazione rispetto ai tradizionali tassimetri; tale difformità giustifica il differente trattamento giuridico e la compatibilità con l'ordinamento inglese²⁹⁹.

D'altronde, anche al di fuori dell'Europa le sorti del servizio Uber non sono state sempre omogenee.

Così, in alcuni casi, la società ha provato a sostenere di fronte ai regolatori la propria riconducibilità allo schema della *sharing economy*, il che tuttavia ha consentito la prosecuzione del servizio a condizioni di gratuità³⁰⁰.

Un regime giuridico *ad hoc* è stato invece previsto in altri Stati americani³⁰¹, ad esempio New York³⁰², prevedendo che le società che offrono servizi analoghi ad Uber non fossero soggette ai vincoli amministrativi del servizio taxi, ma non giungendo a liberalizzare integralmente l'attività.

²⁹⁸ Pronuncia del 16 ottobre 2015, Case no. Co/1449/2015.

²⁹⁹ Si è, tuttavia, detto della posizione restrittiva successivamente assunta dall'Autorità di Regolazione in considerazione delle peculiarità del *software* utilizzato da Uber.

³⁰⁰ Così, in Alaska, la Anchorage Superior Court, Municipality of Anchorage contro Uber Techs Inc., n. 3AN-14-09530CI, 13.10.2014, in <http://www.govtech.com>. In tale contesto, Uber ha deciso di non proseguire il servizio, finché non è successivamente stata introdotta una modifica normativa che ha previsto i requisiti di guidatori e veicoli e gli obblighi assicurativi, prevedendo altresì che la società non fosse da considerare datore di lavoro a condizione che non imponesse agli autisti gli orari di connessione e/o precludesse a questi la possibilità di svolgere altre attività.

³⁰¹ Così, le leggi statali sulle *Transportation Network Companies* (TNC) hanno stabilito dei vincoli a tutela degli utenti (ad es. controlli sui requisiti dei drivers: New York, California, Colorado, Nevada, Alaska) o limiti massimi agli incrementi di prezzo (Massachusetts) e hanno precluso interventi a livello municipale volti a introdurre ulteriori limiti. Per un approfondimento, cfr. M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione*, *op. cit.*.

³⁰² La normativa adottata nel 2017 dallo Stato di New York: art. 44-B del General Municipal Law prevede una precisa gamma di controlli su veicoli, guidatori (anche sul piano dei precedenti penali) e obblighi assicurativi.

Viene, infatti, previsto il rispetto di requisiti di professionalità da parte degli autisti, la necessità di munirsi di veicoli idonei e di adeguate coperture assicurative.

È rilevante segnalare che tale diversificazione è giustificata proprio dalla riconosciuta differenza esistente tra il servizio taxi e l'offerta di trasporto intermediata da piattaforma digitale³⁰³.

9. Le proposte dell'AGCM e dell'ART sui servizi offerti tramite piattaforme

9.1 Come si è avuto modo di evidenziare nei paragrafi precedenti, la disciplina relativa ai servizi offerti tramite piattaforme informatiche può essere affrontata secondo due diverse prospettive: la prima, volta a lasciare ampia flessibilità a tali servizi, non regolamentando l'attività delle piattaforme (o introducendo una regolamentazione minima); la seconda, invece, tesa a negare l'autonomia dell'attività della piattaforma o, comunque, ad assoggettarla alla disciplina dei servizi ad essa sottostanti.

A tali approcci (radicali, nelle rispettive posizioni) si affiancano proposte volte ad introdurre discipline *ad hoc*, tarate sulle caratteristiche di tali nuovi servizi³⁰⁴.

Di recente, la questione dell'approccio regolatorio rispetto a questi nuovi fenomeni è stato oggetto d'interesse da parte dell'AGCM e dell'ART ciascuna, rispettivamente, per gli aspetti di propria competenza.

La prima³⁰⁵ ha adottato un approccio 'leggero', volto a consentire il pieno e libero sviluppo del settore e, a tal fine, ha auspicato la possibile introduzione di una

³⁰³ Corte app. 7th Circuit, 7 ottobre 2016, case 16-2009, Illinois Transportation Trade Association v. City of Chicago, ove si riconosce che il possesso della licenza taxi non consente di escludere l'offerta innovativa di servizi alternativi, ma legittima solamente allo svolgimento di quel servizio e, pertanto, nessuna compensazione sarebbe dovuta ai tassisti. Inoltre, le differenze tra i due servizi andrebbero ravvisate nel fatto che i tassisti possono caricare le persone che attendono sulla strada, mentre Uber deve stabilire una relazione con il cliente; nella preventiva selezione dei conducenti da parte del gestore della piattaforma; nel fatto che i clienti possono avere accesso alle informazioni del *driver*, a differenza del servizio taxi; del fatto che i tassisti tendono a percorrere più chilometri in quanto in tal modo potranno più facilmente trovare clienti.

³⁰⁴ L. AMMANNATI, *Regolare o non-regolare, ovvero l'economia digitale fra "Scilla e Cariddi"*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO, *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 101 ss..

³⁰⁵ Segnalazione AS1222 del 29 settembre 2015, successivamente integrata dalla segnalazione AS1354 del 10 marzo 2017. L'AGCM richiama inoltre una procedura di infrazione EU Pilot 9411/19/MOVE di recente avviata dalla Commissione Europea per valutare la compatibilità di tale nuova disciplina con il diritto UE. Più di recente, con riferimento al quadro regolamentare e normativo modificato dal D.L. 135/2018, l'AGCM ha inviato una nuova segnalazione il 15 ottobre 2019, avente ad oggetto proprio i contenuti di tale ultimo Decreto. L'AGCM ha, in particolare, evidenziato come la distinzione tra servizio di piazza a offerta indifferenziata e servizio su chiamata, pure alla base della L. 21/1992, risulti, ad oggi, obsoleta, anche alla luce delle nuove tecnologie. L'Autorità ha altresì rilevato la natura anticoncorrenziale in danno del servizio di NCC introdotte dal Decreto del 2018.

In tal senso, ad avviso dell'AGCM, il mantenimento di vincoli territoriali rispetto ai servizi di NCC – sia in termini di partenza e ritorno in rimessa per ogni servizio, sia di possibilità di disporre di rimesse anche, e solo, nel territorio della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il comune autorizzante – rende sempre più difficoltoso l'incontro della domanda di servizi di mobilità non di linea

regolamentazione poco invasiva, mediante la quale dare vita ad una terza tipologia di fornitori di servizi di mobilità, diversa da taxi ed esercenti il servizio di NCC.

Diverso, invece, l'approccio seguito dall'ART, che, nell'“*Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: Taxi, NCC e nuovi relativi servizi offerti su piattaforme tecnologiche*” del 21 maggio 2015, ha altresì proposto alcune modifiche alla L. 21/1992 adottando un approccio più rigoroso rispetto a quello adottato dall'AGCM.

L'ART aveva, tra l'altro, segnalato la necessità di dare un adeguato livello di regolazione alle emergenti formule, diverse dai servizi di taxi ed NCC, basate su piattaforme tecnologiche che offrono servizi di intermediazione su richiesta e con finalità commerciale, proponendo di introdurre obblighi specifici attinenti alle piattaforme, ai requisiti del conducente, nonché alla qualità ed alla sicurezza del servizio.

L'approccio regolatorio suggerito dall'ART – pur prevedendo anche per i nuovi servizi la necessità di introdurre previsioni a garanzia degli utenti e della pubblica incolumità³⁰⁶ – dovrebbe trovare applicazione esclusivamente all'attività di intermediazione svolta dalle imprese di servizi tecnologici per la mobilità a favore “*di conducenti non professionali [...] nei limiti delle prestazioni di lavoro occasionale e comunque per un massimo di quindici ore settimanali*” e non ai servizi di *car pooling* non aventi natura commerciale.

Dunque, ad avviso dell'ART, per il caso delle nuove forme di mobilità che includano l'utilizzo di applicazioni internet e piattaforme tecnologiche finalizzate a favorire l'interconnessione di passeggeri e conducenti, sarebbe in ogni caso necessaria una disciplina rivolta alle imprese fornitrici di servizi tecnologici e agli autisti. Le prime, dovrebbero registrarsi nella Regione dove viene svolto il servizio e rispettare gli obblighi di: assicurazione, chiara e trasparente predeterminazione dei corrispettivi, controllo

con la relativa offerta, in tal modo determinando una pressione verso l'alto dei prezzi (aumento stimato in circa 115 milioni di euro annui per il solo settore di NCC) e la riduzione della loro qualità, a detrimento dei consumatori finali.

Pertanto, l'Autorità conclude per la necessità di una riforma del settore che equipari servizio di NCC e taxi e nelle more, suggerisce di:

“(i) modificare il comma 1 dell'articolo 3 della legge 21/92 e il comma 4, primo periodo, dell'art. 11 nel senso di eliminare ogni limitazione alle modalità di prenotazione del servizio di NCC;

(ii) abrogare tutte le norme della legge 21/92 che di fatto determinano restrizioni territoriali all'operatività delle imprese NCC e, dunque, il comma 3 dell'articolo 3 e il comma 4 dell'articolo 11, nonché l'articolo 5-bis e l'articolo 8, comma 3;

(iii) abrogare il comma 6 dell'articolo 10-bis del decreto 135/18 che introduce una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni NCC sino alla realizzazione del registro nazionale”.

³⁰⁶ Quali l'obbligo di registrazione e di assicurazione, la trasparenza nella fissazione delle tariffe, i controlli sul conducente e sulle vetture, l'obbligo di adottare carte di servizio e di aderire a metodi alternativi di risoluzione delle controversie dei consumatori.

periodico della vettura e della validità della patente dei conducenti. Questi ultimi dovrebbero, invece, possedere i requisiti anagrafici e morali, essere fisicamente idonei ed esercitare il servizio con auto aventi determinate caratteristiche.

L'Autorità ha proposto, inoltre, di mantenere l'attuale connotazione del servizio di trasporto pubblico dei taxi come servizio fornito nell'arco dell'intera giornata, ma con la possibilità per i taxi di praticare sconti, di costituirsi come impresa – e, in tal caso, di poter cumulare più licenze – nonché di ampliare l'utilizzo del servizio di taxi per servizi pubblici flessibili destinati a specifiche categorie di utenti. Oltre a ciò, è stata avanzata la proposta di consentire ai tassisti di acquisire servizi da fonti diverse, senza vincoli di esclusiva.

Veniva, altresì, proposta l'eliminazione dell'obbligo per gli NCC di fare rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio e l'affidamento alle Regioni, anziché ai Comuni, dell'individuazione dei bacini ottimali sovracomunali.

9.2 La posizione dell'ART, che auspica l'introduzione di un regime giuridico peculiare esclusivamente per il caso dei conducenti non professionali che ottengono una remunerazione a fronte della propria attività, svolta tuttavia in modo occasionale, attribuisce rilievo alla sussistenza un rapporto tra l'utente e il conducente potenzialmente qualificabile in termini di *peer to peer*.

A tal fine, vengono indicati dei tetti massimi relativi alle ore di servizio e al fatturato (entro il massimo del lavoro occasionale), così da lasciare fuori dalla regolazione le applicazioni in cui è del tutto assente una finalità commerciali, le quali sarebbero invece espressione della *sharing economy* (si pensi, ad esempio, alla menzionata applicazione *Bla Bla car*).

Il prestatore del servizio, dunque, al fine di soggiacere ad una disciplina peculiare (diversa da quella, pur riformata, del servizio taxi e di NCC), non dovrebbe essere qualificato come un professionista, mancando la continuità nell'esercizio della propria attività (in ciò, riprendendo l'idea di *gig economy*, che caratterizzerebbe alcune delle attività svolte tramite piattaforme digitali³⁰⁷).

La presenza di tale elemento, in uno con la condivisione di risorse sottoutilizzate, sfruttandone la capacità a riposo (il che evidentemente elimina gli incentivi

³⁰⁷ Il termine – mutuato dalla musica Jazz, dove era usato fin dall'inizio del 900 per indicare l'ingaggio per una serata e poi allargato a tutto il mondo della musica, sempre con lo stesso significato, per poi passare a indicare ogni ingaggio saltuario (<https://www.lastampa.it/cultura/2018/02/24/news/che-cos-e-la-gig-economy-1.33984250>) – indica un “*modello economico basato sul lavoro a chiamata, occasionale e temporaneo, e non sulle prestazioni lavorative stabili e continuative, caratterizzate da maggiori garanzie contrattuali*” (https://www.treccani.it/vocabolario/gig-economy_%28Neologismi%29/).

all'effettuazione di investimenti *ad hoc*), consente di associare le nuove forme di trasporto non di linea al paradigma della *sharing mobility*.

Il regime giuridico peculiare trova, allora, la propria giustificazione nella circostanza che tali servizi esprimerebbero meglio quella valenza sociale insita nel concetto di economia della condivisione, a differenza dei servizi di NCC e taxi, tesi invece ad uno sfruttamento della risorsa per lo svolgimento di un'attività di impresa.

Ove analizzata secondo l'ottica fatta propria dall'ART, la questione del regime giuridico dei nuovi operatori del servizio di trasporto pubblico non di linea, la quale non potrà che incidere sulla struttura del mercato, trova dunque una risposta differente rispetto a quella che si ottiene analizzando il fenomeno dal punto di vista concorrenziale.

La possibilità di ricondurre le nuove forme di mobilità nell'ambito della *sharing economy* passa, in ogni caso, per la verifica della sussistenza dei requisiti di cui si è dato atto in precedenza (utilizzo della piattaforma, rapporto tra pari e presenza di risorse aventi una *idling capacity*, le quali formano oggetto di condivisione)³⁰⁸.

Come evidenziato, le attività che presentano tali caratteristiche si collocano in una logica diversa da quella propria delle tradizionali attività economiche e consentono: una migliore razionalizzazione delle risorse e dei consumi; la riduzione dell'impatto ambientale, la diminuzione dei costi, anche attraverso la riduzione della catena di produzione del valore. Inoltre, le stesse, come osservato in dottrina, agevolano altresì l'implementazione di meccanismi relazionali volti a costituire reti collaborative virtuali basate su nessi di reciprocità e di solidarietà³⁰⁹.

Si tratta, dunque, di attività che presentano un'eccedenza di socialità rispetto alle tradizionali attività economiche, e tanto – ad avviso di parte della dottrina³¹⁰ – anche ove venga riconosciuta una remunerazione per la singola prestazione, a condizione che tale elemento non incida, alterandone la fisionomia complessiva, sulle sopra evidenziate caratteristiche 'tipiche' della *sharing economy*.

Diversamente, ove l'attività svolta non possa essere qualificata come espressione dell'economia della condivisione, dovrebbero tornare applicabili i criteri 'tradizionali'

³⁰⁸ N. GORENFLO, *Prefazione*, in T. BONINI, G. SMORTO, *Shareble! L'economia della condivisione*, Edizioni di comunità, Torino, 2017.

³⁰⁹ T. BONINI, G. SMORTO, *Shareble! L'economia della condivisione*, *op. cit.*; E. CARUSO, *Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale*, *op. cit.*; G. ARENA, C. IAIONE, *L'età della condivisione*, Roma, 2015; M. BOMBARDELLI, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016.

³¹⁰ E. CARUSO, *Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale*, *op. cit.*

propri dell'economia dei servizi, ancorché ammodernati dall'evoluzione tecnologica (in tali casi dovrebbe quindi parlarsi di *platform economy* o di *demand economy*³¹¹).

La prospettiva adottata dall'ART, dunque, valorizzando non soltanto l'evoluzione tecnologica, ma altresì l'affacciarsi di nuovi modelli economici, introduce un importante elemento di innovazione nel sistema del TPL (nel suo complesso), potenzialmente capace di smuovere l'immobilismo che, come visto, ha a lungo caratterizzato tale settore.

10. Le novità della Legge n. 12 del 2019

10.1 Come anticipato, il D.L. 135/2018, convertito, con modificazioni, dalla L. 12/2019, ha introdotto significative novità rispetto al regime giuridico di taxi e NCC introducendo elementi di flessibilità rispetto alla precedente disciplina³¹².

Si tratta di una riforma non organica della disciplina di settore, nonostante la stessa Corte Costituzionale, con la già citata sentenza n. 265 del 15 dicembre 2016, avesse sollecitato una regolamentazione dei servizi di trasporto non di linea in considerazione delle innovazioni tecnologiche che negli ultimi anni hanno rivoluzionato il settore.

Sul punto – prima di passare all'esame dell'intervento normativo del 2018/2019 – è opportuno evidenziare che nel 2017 la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (L. 124/2017, art. 1, comma 179, lett. e)) aveva delegato il governo ad effettuare una revisione della materia. In particolare, tra i criteri delega era indicata la necessità di introdurre *“una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei”*.

³¹¹ G. SMORTO, *Economia della condivisione e antropologia dello scambio* in M. GRAZIADEI, M. SERIO, *Regolare la complessità*, Torino, 2017, 192 ss., che parla di *“pseudo-sharing”*; G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, op. cit.; S. PROFETI, V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 4/2019, pp. 86 ss..

³¹² Come evidenziato, la necessità di una riforma è da lungo tempo avvertita. Sotto tale aspetto, gli interventi dell'AGCM e dell'ART, già esaminati nel testo con riferimento al profilo dei nuovi servizi di trasporto, hanno altresì sollecitato una modifica della regolazione degli operatori tradizionali nell'ottica incrementare la concorrenza fra taxi e NCC. L'AGCM, nelle segnalazioni AS1222 del 29 settembre 2015 e AS1354 del 10 marzo 2017, ha proposto la possibilità di equiparare il servizio taxi e le altre forme di mobilità non di linea, l'aumento del numero delle licenze, la riduzione dei vincoli regolamentari in tema di turni e orari (da intendere come minimo e liberamente derogabili) e la possibilità di differenziazioni delle tariffe per fascia oraria o su base zonale. L'ART, con l'Atto di segnalazione del 21 maggio 2015 ha proposto, tra l'altro, l'eliminazione dell'obbligo posto a carico degli NCC di far ritorno nella rimessa alla fine di ogni singolo servizio e la revisione del concetto di *“territorialità”*. Con riguardo a tale ultimo profilo, si è prospettata la possibilità di rimettere alle Regioni l'individuazione dei bacini ottimali di gestione dei servizi di taxi e NCC, così da estendere l'ambito di gestione dei servizi attualmente incardinato sulle aree comunali.

La revisione avrebbe anche dovuto tenere conto “*delle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l’interconnessione dei passeggeri e dei conducenti*”, così da adeguare l’offerta di settore a tali novità.

Nonostante l’impellenza di una riforma del settore del trasporto non di linea, tale delega è, tuttavia, rimasta inattuata, lasciando così inalterato l’ormai risalente contesto regolatorio.

10.2 Veniamo dunque all’intervento contenuto nella Legge 12/2019, la quale, oltre a modificare la Legge quadro del 1992, ha in primo luogo previsto, all’art. 10-bis “*Misure urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea*” che, con decreto Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dello sviluppo economico, da adottare ai sensi dell’art. 17, co. 3, della L. 400/1988, venga disciplinata “*l’attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea*”.

La scelta di rimettere la disciplina alla fonte Regolamentare, in uno con l’assai ampia formulazione della delega, sono state oggetto di critica di parte della dottrina³¹³, che ha evidenziato come, da un lato, lo strumento del D.P.C.M. non risulti adeguato, specie alla luce della dirimente circostanza che la Legge non ha previsto alcun criterio guida per l’intervento regolamentare (in violazione del principio di legalità inteso in senso sostanziale). Dall’altro lato, tale *modus procedendi* si porrebbe in contrasto con il principio di preferenza della legge, desumibile dagli artt. 70 e 76-77 Cost.³¹⁴.

Infine, centrale risulta essere la considerazione che la disciplina di settore, come più volte sottolineato, è contenuta nella Legge quadro la quale, ad avviso della giurisprudenza che ha avuto modo di pronunciarsi con riferimento alla vicenda Uber, delinerebbe in modo tassativo il perimetro dei soggetti che possono effettuare il servizio di trasporto non di linea, comprendendovi esclusivamente taxi ed esercenti il servizio di NCC.

Pertanto, i margini di intervento del decreto adottato sulla base della L. 12/2019 risultano molto angusti e – salvo non vi sia un mutamento del citato orientamento ermeneutico (il che non pare possa essere del tutto escluso, in considerazione del fatto che la Legge

³¹³ E. CARUSO, *Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale*, op. cit..

³¹⁴ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, nonché Corte Cost. n. 104 dell’11 maggio 2017, ove, con riferimento ad un decreto legislativo che aveva rimesso a un decreto ministeriale la determinazione di aspetti qualificanti la riforma del sistema del finanziamento universitario, di fatto tuttavia non determinando gli aspetti essenziali della nuova disciplina.

quadro non è particolarmente chiara sul punto) – difficilmente³¹⁵ potrebbe ampliare il novero dei soggetti abilitati ad erogare il servizio, introducendo ad esempio operatori non professionisti.

Sotto tale ultimo aspetto, infatti, come già evidenziato, la Legge quadro prevede forme tipiche (e imprenditoriali) per lo svolgimento del servizio di trasporto non di linea.

Il Decreto potrebbe, dunque, concentrarsi sull'attività delle piattaforme che mettono in contatto gli operatori tradizionali (taxi e NCC), riprendendo in parte la delega del 2017 (non attuata) e disciplinando tali strumenti, i quali consentono una maggiore efficienza.

Tuttavia, l'implementazione, da parte degli operatori tradizionali, degli strumenti tecnologici corrisponde alla normale evoluzione delle modalità di svolgimento dei servizi di trasporto 'tipici' (ed infatti, tale ammodernamento è già in corso di realizzazione), ma non costituisce una effettiva riforma del settore.

10.3 Venendo alle modifiche direttamente introdotte dal D.L. 135/2018, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 2/2019, deve osservarsi che quest'ultimo è intervenuto cercando di aggiornare il rapporto tra gli operatori tradizionali, ovvero taxi e NCC.

L'art. 10-*bis* del Decreto ha, in primo luogo, espressamente previsto la possibilità, per il vettore del servizio di NCC, di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri Comuni della medesima Provincia o Area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione, sempre a condizione che la sede operativa del vettore e almeno una rimessa siano situate nel territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 3, comma 3 della Legge quadro, come modificato nel 2018)³¹⁶.

Ulteriore novità della modifica del 2018 riguarda il fatto che la richiesta e la prenotazione del servizio debbano avvenire presso la rimessa o la sede, "*anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici*". In tal modo viene espressamente attribuito rilievo alle nuove evoluzioni tecnologiche che, come evidenziato, hanno assunto un ruolo cardinale nel settore del TPL e la cui omessa considerazione nel contesto regolatorio risultava assolutamente anacronistica.

Ancora, è stata previsto che il "foglio di servizio" possa essere tenuto e compilato "*in formato elettronico*" e viene rimessa l'individuazione delle specifiche tecniche di

³¹⁵ Il decreto finirebbe, infatti, per operare una delegificazione non espressamente prevista e non coerente con l'impostazione dell'art. 17 della L. 400/1988.

³¹⁶ In tal modo, la disciplina viene resa più flessibile non soltanto rispetto a quella introdotta nel 2008, che limitava al territorio comunale la possibilità di ubicare la rimessa, senza dare rilievo alla dimensione provinciale, ma anche rispetto all'originaria struttura della Legge quadro, che prefigurava un rapporto stretto tra la rimessa e il territorio metropolitano o provinciale di riferimento (al di fuori del quale non era possibile disporre di rimesse).

quest'ultimo al MIT con proprio decreto, di concerto con il Ministero dell'Interno. Nelle more di tali specifiche tecniche, il foglio di servizio viene sostituito da una versione cartacea.

Inoltre, viene prevista l'istituzione di un "*registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi (...) e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente (...)*" (art. 10-bis, comma 3, del D.L. 135/2018).

Fino alla piena operatività di tale archivio informativo si prevede che non sia possibile procedere al rilascio di nuove autorizzazioni NCC.

Ulteriori modifiche vengono apportate all'art. 11 della Legge 21/1992, stabilendo che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio NCC debbano avvenire presso una delle rimesse di cui gli autisti possono disporre nel territorio provinciale o di area metropolitana³¹⁷, con obbligo di farvi ritorno al termine di ogni servizio, pur essendo possibile il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione. In sostanza, viene così esteso al livello provinciale quanto precedentemente limitato ai confini comunali.

Al fine di consentire una maggiore flessibilità è poi previsto (art. 11, comma 4-bis della Legge quadro) che l'inizio di un nuovo servizio possa avvenire senza il rientro in rimessa quando sul foglio di servizio sono registrate, sin dalla partenza dalla rimessa o dal pontile d'attracco, più prenotazioni di servizio oltre la prima, con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione³¹⁸.

Tali ultime innovazioni non hanno, tuttavia, trovato un positivo accoglimento da parte degli esercenti il servizio di NCC, né da parte dell'AGCM³¹⁹ e dell'ART³²⁰, la quale ultima ha criticato alcuni aspetti della riforma, tra cui il mantenimento dell'inefficiente – e lesivo dell'ambiente – obbligo di rientro in rimessa per gli esercenti il servizio di NCC.

³¹⁷ La previsione in esame, nel testo precedente a tali modifiche, prendeva invece a riferimento il territorio comunale, stabilendo che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente dovessero avvenire "*alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa, mentre il prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche nel territorio di altri comuni*".

³¹⁸ Per i viaggi successivi al primo ci sono alcune limitazioni territoriali, *cfr.* Circolare del Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza, del 28 febbraio 2019.

³¹⁹ Le modifiche apportate nel 2018 sono state oggetto di critica anche da parte dell'AGCM nella già citata AGCM segnalazione del 15 ottobre 2019.

³²⁰ Audizione del Presidente dell'ART alla Camera dei deputati, IX Commissione, del 16 gennaio 2019, relativa al testo introdotto dall'art. 1 del d.l. 29 dicembre 2018, non convertito, ma i cui contenuti sono stati ripresi dalla l. n. 12 del 2019.

L'ART ha, invece, espresso un giudizio positivo sulla "provincializzazione" del servizio di NCC, pur esprimendo la necessità di una significativa riforma dello stesso concetto di territorialità applicabile al settore.

A riprova della difficoltà di intervenire in una materia complessa quale quella del trasporto, innervata da molteplici interessi pubblici e settoriali, la nuova disciplina è stata oggetto di un giudizio di costituzionalità, effettuato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 56 del 26 marzo 2020, che adesso si procederà ad esaminare.

11. La regolamentazione dei servizi di taxi ed NCC alla luce della sentenza 56/2020 della Corte Costituzionale.

11.1 Con la sentenza n. 56 del 26 marzo 2020 la Corte costituzionale è intervenuta sulla disciplina degli autoservizi pubblici non di linea come risultante dalle modifiche introdotte con il Decreto n. 135/2018 e con la relativa Legge di conversione 12/2019, accogliendo in parte le violazioni lamentate in via diretta dalla Regione Calabria.

La pronuncia, pur apparentemente in linea con altri precedenti della Corte già trattati in precedenza, risulta particolarmente interessante, anche in considerazione della sempre più pressante esigenza di un intervento in materia.

La Regione ricorrente lamentava, in primo luogo, il contrasto tra la legislazione statale in materia di autoservizi pubblici non di linea – per come novellata nel 2018 – e il criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni fissato nell'art. 117 Cost.. Il livello di dettaglio della nuova disciplina (si pensi all'obbligo di effettuare le prestazioni presso la rimessa o la sede del vettore), infatti, avrebbe invaso la sfera regionale di competenza in materia di servizio pubblico di trasporto, avente carattere residuale.

Tale livello di dettaglio non consentirebbe di ricondurre la disciplina in questione alla materia della concorrenza, la cui natura 'trasversale' non giustificherebbe in ogni caso un intervento così pervasivo.

Nell'ottica della Regione, dunque, l'intervento sarebbe in realtà volto a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC, più che a tutelare effettivamente la concorrenza e ciò risulterebbe anche dalla scelta di non consentire, per il solo servizio di NCC, il rilascio di nuove autorizzazioni fino alla piena operatività del menzionato registro nazionale.

Anche ove l'intervento normativo rientrasse nella competenza dello Stato, dunque, lo stesso risulterebbe illegittimo in quanto in violazione dei "limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi".

11.2 La sentenza della Corte Costituzionale riconosce in primo luogo come, pur rientrando la materia del TPL nella competenza residuale delle regioni, la disciplina oggetto di contestazione vada ricondotta alla materia della concorrenza.

Secondo la Corte, poi, la normativa impugnata individuerrebbe “*il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell’attività di NCC – che si colloca a sua volta nel proprio mercato – e l’attività di trasporto esercitata da titolari di licenza per taxi*”.

Tali attività, già in base alla disciplina originaria della Legge quadro, non sono assimilabili, in quanto sottoposte a regimi giuridici differenti. La differenziazione in parola risulta altresì confermata dalla circostanza che il servizio taxi è stato sottratto a tutti gli interventi di liberalizzazione succedutisi nel tempo.

In quest’ottica, la scelta di fissare determinate condizioni per l’accesso degli operatori del settore al mercato, costituisce “*un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e [incide] sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato*”³²¹, risultando dunque espressione della materia della concorrenza.

La sede del bilanciamento tra libertà di iniziativa economica e interessi pubblici rilevanti (e, dunque, tra l’attività taxi e quella di NCC) è rappresentato dalla Legge quadro del 1992, la quale costituisce espressione della materia della concorrenza, anche allo scopo di evitare che ciascuna Regione possa dettare condizioni proprie per lo svolgimento del servizio di NCC e, in tal modo, possa distorcere la concorrenza. La disciplina statale, inoltre, rappresenta un rilevante presidio per contrastare i “*diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore*”.

Una volta esaminata la questione relativa alla competenza in materia, la Corte analizza la normativa in punto di ragionevolezza e proporzionalità³²².

A tal fine, posto che “*la proporzionalità e l’adeguatezza non si misurano [...] avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica*

³²¹ La Corte cita, in particolare, il proprio precedente del 2016 (sentenza n. 256/2016).

³²² In merito al test di proporzionalità, cfr. A. CELOTTO, F. MODUGNO, *La giustizia costituzionale*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, III ed., 2017, Torino, p. 741-72. Sul principio di proporzionalità, cfr. S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, 2010, Torino. Su ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale, si rinvia a M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana, Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, 24-26 ottobre 2013, Roma, reperibile online; AA.VV., *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti europee*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 249, luglio 2013, reperibile online; G. SCACCIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto costituzionale*, in A. FACHECHI (a cura di), *Dialoghi su ragionevolezza e proporzionalità*, 2019, Napoli, pp. 177-198.

*normativa*³²³, la Corte analizza le disposizioni oggetto di censura e conclude per l'illegittimità costituzionale della previsione che impone di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse con ritorno alle stesse (nonché, conseguentemente, delle deroghe a tale obbligo)³²⁴.

Tali previsioni, infatti, non sono in linea con il test di costituzionalità applicato, il quale si sostanzia in uno scrutinio circa gli obiettivi perseguiti e le soluzioni legislative adottate, le quali ultime devono costituire, tra le varie soluzioni attuabili, quelle “*meno restrittive dei diritti a confronto e [che stabiliscano] oneri non sproporzionati*”.

La soluzione adottata dal Legislatore risulterebbe, dunque, irragionevole e sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti (assicurare che il servizio NCC si rivolga a un'utenza specifica e non indifferenziata e quindi evitare interferenze con il servizio di piazza), determinando un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole in quanto non strettamente necessario, atteso che sussistono già gli obblighi di prenotazione presso la sede o la rimessa e di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse.

La misura in questione rappresenta, pertanto, un aggravio organizzativo e gestionale “irragionevole” poiché obbliga il vettore, nonostante possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa “a vuoto” prima di iniziare un nuovo servizio; tale irragionevolezza, osserva, la Corte, risulta evidente “*se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente*”.

Inoltre, e anche tale aspetto risulta d'interesse, l'inefficiente vincolo imposto non risulta funzionalmente connesso all'obbligo di effettuare le prenotazioni presso le rimesse, poiché le stesse possono anche essere raccolte mediante strumenti tecnologici, come espressamente previsto dal Legislatore, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-*bis*, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Anzi, proprio l'uso di piattaforme tecnologiche, appositamente introdotto, rende meno giustificato l'obbligo di rientro in rimessa al termine di ogni servizio.

³²³ Diversamente, infatti, si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina (*cf.* Corte Costituzionale, sentenza n. 401 del 19 novembre 2007).

³²⁴ Si tratta dell'art. 10-*bis*, comma 12, lett. e) e lett. f), quest'ultima limitatamente al riferimento all'introduzione del comma 4-*bis* dell'art. 11 della L. 21/1992.

11.3 L'approccio adottato dalla Corte risulta conservativo e, in una certa misura, deferente rispetto alle scelte operate dal Legislatore, anche in considerazione delle numerose problematiche afferenti al contrasto all'abusivismo nel settore. Proprio tale ultimo aspetto sembra anzi oggetto di attenzione da parte dei giudici costituzionali, i quali sembrano ravvisarvi una valida giustificazione per le cautele contenute nella disciplina normativa.

La Corte riconosce pertanto la necessità di preservare la differente caratterizzazione del servizio taxi e di quello di NCC e giustifica sia l'obbligo di ricevere le prenotazioni presso la rimessa e di compilare un foglio di servizio, quanto il divieto temporaneo di rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC (e non anche del servizio taxi) fino alla piena operatività del registro informatico, evidenziando come *“la diversità [...] dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea e la loro necessaria reciproca distinzione [...] escludono che la politica delle licenze adottata per uno di esse possa determinare vantaggi o pregiudizi per l'altro”*.

In altri termini, tali misure sarebbero adeguate a garantire la differenziazione tra i due servizi e l'effettività del divieto per i vettori di NCC di rivolgersi abusivamente a un'utenza indifferenziata senza sottostare alle regole previste per i taxi, anche alla luce della *“difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte”*.

La pronuncia della Corte Costituzionale, dunque, non incide sulla dimensione provinciale del servizio di NCC, prefigurata dal Legislatore, né sulla marcata differenziazione tra quest'ultimo e il servizio taxi, ritenuta anzi coerente con la 'storia' della regolazione del settore, che viene semplicemente stemperata da quelle asperità non giustificabili.

Permane, quindi, l'obbligo degli NCC di stazionare all'interno di una delle rimesse situate sul territorio provinciale o presso i pontili di attracco, con conseguente divieto di stazionamento su suolo pubblico nei Comuni ove sia esercitato il servizio di taxi.

La prima partenza giornaliera dovrà, dunque, avvenire dalla Provincia ove è ubicata la rimessa e la sosta in attesa di nuovi clienti dovrebbe avvenire nella rimessa stessa, non essendo possibile sostare su suolo pubblico per questa finalità (salve le evidenti difficoltà di accertamento delle possibili violazioni). Rimane invece ferma la possibilità di ricevere nuove prenotazioni ed erogare nuovi servizi senza far ritorno alla rimessa al termine della prestazione ove l'esercente abbia ricevuto apposite prenotazioni e non sia a disposizione dell'utenza indifferenziata.

La necessaria ubicazione delle rimesse in ambito provinciale o di area metropolitana è stata infatti condivisa dalla Corte Costituzionale, ad avviso della quale tale regola non

rappresenta un “*limite intrinseco alla stessa natura del servizio*” che “*mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa (...), le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l’autorizzazione*”³²⁵.

La differenziazione tra i due servizi, pur mantenuta, risulta sicuramente più sfumata, specie ove si consideri che i taxi – oltre a sostare a disposizione dell’utenza – offrono, in misura sempre più rilevante, servizi ‘a chiamata’ di fatto molto simili al servizio di NCC ove offerto senza obbligo di rientro in rimessa alla fine di ogni viaggio.

La riserva a favore dei tassisti (anche al fine di compensare gli obblighi di servizio pubblico che su di essi incombono) permanerebbe, dunque, con riferimento al contatto su strada con il cliente, mentre sui servizi tramite cellulare o app potrebbe effettivamente prospettarsi un rapporto di concorrenzialità con gli esercenti il servizio di NCC³²⁶.

11.4 Senonché nel mutato contesto risultante dalla pandemia – il cui impatto futuro sull’organizzazione della società non è preventivabile – occorrerà adesso interrogarsi (anche) in merito alla sufficienza della riserva che residua in capo ai tassisti.

Le limitazioni alla circolazione e le preoccupazioni conseguenti al contesto pandemico, infatti, incentivano ad effettuare singoli tragitti, preventivamente ed opportunamente pianificati anche tramite gli appositi strumenti tecnologici.

In ogni caso, la pronuncia cauta della Corte non dà seguito alle istanze di liberalizzazione e deregolamentazione del settore, sostenute con veemenza in considerazione delle potenzialità derivanti dalle nuove tecnologie e dai mutamenti sociali³²⁷.

La migliore efficienza del settore e il suo corretto dimensionamento rispetto dalla domanda dovrebbero allora avvenire, secondo questo scenario meno ‘innovativo’, misurando correttamente il numero di licenze ed autorizzazioni, ma mantenendo il contingentamento numerico, necessario per bilanciare i vari interessi coinvolti nel settore

³²⁵ Sul punto, *cf.* Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2807, nonché TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, 10 luglio 2019, n. 188; 3 gennaio 2018, n. 3 e 13 aprile 2016, n. 137; TAR Lazio, Roma, sez. II, 8 aprile 2015, n. 5148.

³²⁶ Come osservato dalla dottrina (E. CARUSO, *Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale, op. cit.*), ad un diverso esito potrebbe giungersi esclusivamente interpretando in senso restrittivo l’obbligo, ritenuto legittimo dalla Corte Costituzionale, di ricevere le prenotazioni, anche mediante strumenti tecnologici, presso la sede o la rimessa. In quest’ottica, ove si ritenesse che la prenotazione non considerarsi effettuata in sede se il veicolo si trovi fuori dalla rimessa, di fatto sarebbe confermato l’obbligo di far ritorno alla rimessa al termine di ogni servizio non preventivamente registrato. Se così fosse, ma di tale lettura pare legittimo dubitarsi, il vettore NCC potrebbe svolgere, senza ritorno in rimessa, solo i servizi la cui prenotazione è stata registrata prima della partenza dalla rimessa.

³²⁷ In merito alle criticità derivanti da politiche di radicale deregolamentazione del settore, *cf.* V. VISCO COMANDINI, S. GORI., F. VIOLATI, *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2004, 515 ss. e P. S. DEMPSEY *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Regulation: The Paradox of Market Failure*, in *Transportation Law Journal*, n. 24/1996, 73 ss..

(libertà d'impresa, ma anche tutela dell'ambiente, incolumità pubblica, organizzazione del territorio ecc.)³²⁸.

Dovrebbe, poi, adeguatamente ponderarsi l'opportunità di introdurre effettivamente meccanismi di compensazione a favore dei soggetti operanti nel settore (per il caso di ampliamento del mercato³²⁹), nonché quella di mantenere a livello locale le competenze a decidere il numero di titoli autorizzatori da rilasciare³³⁰.

12. La *deregulation* inglese

12.1 Il modello della deregolamentazione, ovvero della liberalizzazione del settore, rappresenta la modalità di organizzazione di un servizio pubblico di rilevanza economica maggiormente ispirata all'apertura della concorrenza.

Si è detto che tale modello, ad oggi, non ha trovato seguito nel sistema italiano di regolazione del trasporto non di linea.

Pare, tuttavia, opportuno provare a ricostruire le caratteristiche di un modello di regolazione dei trasporti locali 'liberalizzato' e, a tal fine, può prendersi in considerazione l'ordinamento inglese.

Tale ordinamento (ad eccezione della conurbazione di Londra, cui è dedicata una regolamentazione specifica³³¹), infatti, rappresenta, almeno storicamente (a partire dalla metà degli anni '80), l'esempio più organico e consolidato di deregolamentazione del TPL su gomma³³².

³²⁸ V. GIOMI, *Mercati in attesa del mercato. La trasferibilità del provvedimento amministrativo tra ragioni pubbliche e dinamiche e private*, Torino, 2019.

³²⁹ Si pensi al meccanismo congegnato nel Decreto Bersani (D.L. 223/2006 convertito in Legge, con modificazioni, dalla L. 248/2006), che ha previsto la ripartizione dei proventi delle nuove licenze a favore dei soggetti già titolari, in considerazione del presumibile calo di introiti derivante dall'ingresso nel mercato di nuovi operatori. Meccanismi per la ripartizione di tali costi sociali possono, dunque, essere validamente utilizzati (ad esempio, ponendo a carico dei nuovi operatori dei costi per lo svolgimento dell'attività nel settore del trasporto locale).

³³⁰ Come evidenziato dall'ART, nell'Atto di segnalazione del 21 maggio 2015, la nozione di territorialità da comunale potrebbe essere riferita al "bacino ottimale di gestione", rimettendosi alle Regioni la concreta individuazione di tali bacini ottimali (in linea con quanto di recente previsto dall'art. 48, co. 1 ss., della l. 24 aprile 2017, n. 50).

³³¹ Greater London Authority Act 1999 e Transport for London Act 2016.

³³² In merito alla possibile *deregulation*, tra i tanti, si rinvia a: A. ALTSHULER, *The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation*, MIT Press, 1981; D. BANISTER, K. BUTTON, *Transport in a Free Market Economy*, Macmillan Academic and Professional, 1991; J. BERECHMAN, *Public Transit Economics and Deregulation Policy*, North Holland, 1993; R. CERVERO, *Deregulating urban transportation*, *Cato Journal*, vol. 5, 1985; C. A. NASH, *British bus deregulation*, *The Economic Journal*, 1993; K. M. GWILLIAM, *Setting the market free. Deregulation of the Bus Industry*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1/1989; K. M. GWILLIAM, *Bus Deregulation*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 3/1990.

Più di recente, la stessa scelta di liberalizzare il servizio di trasporto locale su gomma è stata oggetto di ripensamenti critici³³³, anche derivanti dal potenziale accesso di Uber e di altri operatori in tale mercato³³⁴.

In linea generale, tra i servizi pubblici non di linea su strada rientrano, in Inghilterra, i taxi (nella legislazione indicati con il termine *hackney carriages*) e le cc.dd. *private hire cars* (PHV), ovvero autovetture private per noleggio con il conducente. Queste ultime sono note anche con il nome di minicabs. I taxi possono far salire clienti dalla strada o da postazioni apposite, mentre i minicabs devono obbligatoriamente essere prenotati in anticipo, elettronicamente, telefonicamente o presso un ufficio apposito.

La disciplina è disorganica e fondamentalmente ravvisabile in leggi emesse a cavallo tra il XIX ed il XX secolo. Tale asistematicità è stata considerevolmente accentuata, in tempi recenti, dallo sviluppo tecnologico, che ha offuscato la distinzione tra taxi e PHV (si pensi al fatto che Uber accetta entrambi i tipi di veicoli)³³⁵.

La gestione del sistema di autorizzazioni ed il dettaglio dei servizi resi da questo tipo di mezzi è in larga misura disciplinato dalle singole autorità locali o, nella città di Londra, dalla *Transport for London* (TfL). I nuovi servizi per la mobilità, come Uber, sono considerati alla stregua di PHV: si applica loro, dunque, la disciplina tradizionalmente prevista per i minicabs. In particolare, i conducenti devono munirsi di una apposita autorizzazione da parte dell'autorità locale.

³³³ È stato ad esempio posto in evidenza che la rete di trasporti in altri ordinamenti viene esercitata da soggetti pubblici in modo redditizio e tale dato sarebbe confermato dalla fruttuosa gestione posta in essere dagli unici operatori comunali di autobus che sono sopravvissuti alla rimozione degli asset comunali effettuata negli anni '80. A ciò si aggiunge la presenza di operatori controllati da altri Stati (come Abellio, Arriva and RATP, controllati rispettivamente da Olanda, Germania e Francia), in attuazione di principi (finora) non contestabili in quanto di matrice europea, i quali possono operare nel mercato inglese (tali operatori operano in via esclusiva in determinate località e, al 2018, gestiscono il 37% degli autobus di Londra) mentre le amministrazioni locali non possono operare in questo senso (come si vedrà, infatti, né possibile ricorrere a modelli pubblicistici, né ad affidamenti *in house*).

Tale prospettiva si contrappone tuttavia alla visione consolidata che predica la maggiore efficienza del sistema privato (attraverso il quale è possibile ottenere bus migliori e più nuovi, nonché ulteriori posti di lavoro) rispetto a quello pubblico, che sarebbe indifferente alla qualità dei servizi i cui costi sono sostenuti dai contribuenti.

Tale ripensamento, d'altronde, si scontra con l'assunto in base al quale le scelte dei passeggeri sarebbero indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata degli operatori ("*passengers will continue "to board the first bus to their destination that arrives at their bus stop."*", cfr. *Municipal bus companies: can public ownership be profitable?* Disponibile all'indirizzo: <https://www.newstatesman.com/spotlight/transport/2018/06/municipal-bus-companies-can-public-ownership-be-profitable>.

³³⁴ *Private companies want to replace public transport. Should we let them?* Accessibile all'indirizzo: <https://www.theguardian.com/cities/2018/mar/29/public-transport-transit-private-companies-citymapper-uber-whim-smart-buses>.

³³⁵ Sul punto, S. PASETTO, *Inghilterra*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *Il servizio di trasporto di passeggeri non di linea fornito attraverso applicazioni software materiali per una ricerca*, Servizio studi della Corte Costituzionale, Area di diritto comparato, 2016.

Dunque, in tale ordinamento si registrano problematiche analoghe a quelle proprie dei paesi europei con riferimento ai servizi di trasporto pubblico non di linea.

Diversamente, affatto peculiare è il regime relativo al trasporto pubblico di linea, su cui ci si concentrerà.

Occorre tuttavia premettere che una caratteristica fondamentale dell'ordinamento inglese è data dall'organizzazione del servizio per *Traffic Areas*, ovvero ambiti territoriali sovracomunali che nel 2008 (*Local Transport Act 2008*) sono stati denominati *Integrated Transport Areas*.

Sotto il profilo del riparto di competenze amministrative, si registrano, a livello nazionale, i *Traffic Commissioners*, organi periferici del Ministero dei trasporti con funzioni di controllo dell'attività e dei veicoli utilizzati, con possibilità di irrogare sanzioni pecuniarie; a livello locale, operano l'Autorità di trasporto e i *passenger transport executives*, con funzioni di indirizzo e pianificazioni (*transport Act 2000*)³³⁶.

12.2 La liberalizzazione del settore è stata realizzata con il *Transport Act* del 1985, il quale ha radicalmente riformato il precedente sistema caratterizzato dalla necessaria autorizzazione per espletare il servizio (*public vehicle operator licence*) rilasciata dal *Traffic Commissioners* e dalla rilevante presenza di operatori pubblici (i *passenger transport executives*), che, di fatto, avevano instaurato dei monopoli pubblici a livello locale.

In luogo delle autorizzazioni è stato previsto l'inserimento in un pubblico registro, tenuto dai *Commissioners*, all'interno del quale era consentita l'iscrizione ai soggetti muniti di appositi requisiti, previa indicazione delle linee sulle quali si intendeva operare, della frequenza del servizio³³⁷, in base ad una richiesta da presentarsi con un determinato preavviso rispetto all'inizio dell'attività.

Nel caso di modifiche delle caratteristiche di svolgimento del servizio, era necessaria una nuova comunicazione, ma non erano previsti poteri di modifica attribuiti, in sede di registrazione, all'autorità pubblica. A tal fine erano soltanto previste sanzioni nel caso in cui il servizio non fosse stato espletato secondo le modalità indicate.

In relazione alla pervasiva presenza di operatori pubblici, la scelta del 1985 fu quella di una privatizzazione, imponendo la costituzione di società di capitali di nuova costituzione

³³⁶ In termini, P. NOVARO, *La deregolazione del trasporto pubblico locale in Inghilterra (applicazione del principio di concorrenza in materia di servizi pubblici locali)*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, vol. II, Napoli, 2018.

³³⁷ *Public Service Vehicles (registration of Local Services) regulations* del 1986.

cui cedere le attività e i rapporti giuridici e, successivamente, il trasferimento del pacchetto azionario alle Autorità di trasporto, cui era attribuito il potere di disporre.

A seguito della liberalizzazione sono affiorate due tipologie di attività, denominate *commercial* e *subsidised*: le prime sono le attività remunerative ed appetibili sotto il profilo economico; le seconde, invece, le attività il cui svolgimento è necessario per soddisfare l'interesse pubblico, ma che necessitano di un finanziamento pubblico in quanto di per sé non remunerative.

Oltre al finanziamento delle attività economicamente non interessanti, ma irrinunciabili, l'intervento pubblico si sostanzia nell'obbligo di registrazione e nei poteri programmatori facenti capo alle Autorità di trasporto (ovvero i *local transport plans* e le *bus strategies*, aventi un contenuto di maggiore dettaglio).

I due aspetti sono connessi, atteso che, tramite la registrazione, è possibile avere evidenza delle tratte esercitate e della frequenza dei servizi e, dunque, risulta possibile adottare atti a contenuto generale allo scopo di individuare le attività necessarie, ma non garantite³³⁸.

Tali attività vengono dunque affidate attraverso un apposito procedimento amministrativo, articolato in due fasi, la prima delle quali (introdotta con il *Transport Act* del 2000) consiste in una verifica di concorrenzialità del servizio, da realizzarsi attraverso un'analisi economica delle caratteristiche proprie del servizio alla luce degli obiettivi di obiettivi di servizio pubblico da raggiungere. Tale verifica è volta ad evitare che si verifichi una riduzione del livello di concorrenzialità del mercato di riferimento ed assume una valenza funzionale all'indizione di una procedura ad evidenza pubblica per assicurare lo svolgimento delle attività *subsidied*.

Nel caso di esito positivo di tale verifica, dunque, sarà possibile procedere alla procedura selettiva; in caso contrario, la gara potrà essere avviata nel caso in cui: (i) consenta un miglioramento nella qualità dei veicoli o delle altre strutture necessarie all'espletamento del servizio; (ii) benefici nella qualità del servizio o all'utenza; (iii) la riduzione del traffico o l'abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico e acustico, dunque vantaggi da un punto di vista ambientale.

Nello svolgimento di questa prima fase 'istruttoria', un ruolo centrale è assunto dalla *Competition and Markets Authority*, la quale, anche d'ufficio (nonché su richiesta

³³⁸ Sul punto, anche in senso critico, cfr. P. R. WHITE, *The conflict between competition policy and the wider role of the local bus industry in Britain*, in *Research in Transportation Economics*, 2010, pp. 153 ss.

dell'amministrazione e/o di un'impresa di settore potenzialmente pregiudicata), può svolgere direttamente la verifica di concorrenzialità³³⁹.

Con riferimento alla fase della procedura di gara, questa verrà svolta dalla *Passenger Transport Executive* competente a livello territoriale e dovrà essere improntata a regole di trasparenze e pubblicità.

La previsione di procedure di *competitive tendering* si accompagna al divieto di ricorrere ad affidamenti diretti, ad eccezione: (a) dei casi della proroga di urgenza, nei quali la validità dell'accordo direttamente stipulato (*agreement*) risulta estremamente breve (30 giorni) ed è previsto che l'Autorità debba immediatamente attivarsi per espletare la procedura; (b) del caso in cui la precedente gara sia andata deserta, nel qual caso la durata massima del contratto stipulato sarà quella ordinaria (ovvero 5 anni).

Viene, invece, consentito il ricorso a procedure 'ordinarie', ivi incluse le procedure ristrette (precedute da una lettera di invito, *invitation to tender*, rivolte ai soggetti operanti nel territorio di riferimento o che abbiano fatto richiesta).

Una peculiarità consiste nel fatto che i servizi non vengono affidati complessivamente ad un solo operatore operante in esclusiva, ma vengono avviate diverse procedure di affidamento per ogni linea o in base ad accorpamenti effettuati dall'amministrazione.

Si tratta, in sostanza, di una suddivisione in lotti, qui funzionale a consentire la presenza di una pluralità di operatori.

Inoltre, è anche possibile l'affidamento di frequenze aggiuntive rispetto a tratte già svolte da operatori privati, ma con una frequenza ritenuta non soddisfacente.

12.3 Il *Transport Act* del 2000 e il *Local Transport Act* del 2008 sono intervenuti sull'impianto normativo preesistente, assegnando ulteriori compiti alla P.A. e introducendo la *quality partnership* e il *quality contract*³⁴⁰.

La prima consiste in un atto con cui una o più Autorità (operanti congiuntamente) individuano alcuni interventi strutturali la cui realizzazione avviene, a seguito di appositi accordi, da parte di soggetti privati che si impegnano a rispettare determinati standard qualitativi di servizio. La verifica circa il rispetto degli accordi è poi rimessa ai poteri sanzionatori del *Traffic Commissioners*, ferma restando la possibilità di contestare in giudizio l'eventuale inadempimento del privato contraente.

³³⁹ Inoltre, tale Autorità potrà interdire lo svolgimento della gara secondo le modalità individuate dall'amministrazione, nonché adottare direttive all'amministrazione, indirizzando l'attività di quest'ultima.

³⁴⁰ Sul punto, si rinvia alla dettagliata ricostruzione di P. NOVARO, *La deregolazione*, op. cit..

Anche tali atti sono sottoposti alla già citata verifica di concorrenzialità³⁴¹ e possono essere attivati nel caso in cui mirino a migliorare la qualità dei servizi locali e/o a produrre benefici ambientali.

Il *quality contract*, stipulato a seguito di apposito provvedimento amministrativo (il *quality contract scheme*) da parte di una (o, congiuntamente, più) Autorità di trasporto, consente l'attribuzione di un diritto di esclusiva ad un determinato operatore.

A tal fine, le Autorità dovranno preventivamente valutare la dimensione ottimale del regime di esclusiva, potendo così stipulare il *quality contract* per parte del territorio ovvero (se necessario, in via congiunta) per ambiti più ampi.

Allo scopo di instaurare un regime di esclusiva, nel 2008 sono stati previsti i c.d. *public interest criteria*³⁴², volti a verificare che il provvedimento finale comporti: 1) un incremento delle prestazioni; 2) benefici all'utenza, in particolare sotto forma di miglioramento della qualità del servizio; 3) l'attuazione degli indirizzi delle Autorità in materia; 4) una efficace, economica ed efficiente attuazione degli indirizzi di cui al punto precedente; 5) che i pregiudizi subiti dagli altri operatori in conseguenza della limitazione della concorrenza siano proporzionati.

Ove la valutazione condotta in base ai predetti parametri dia esito positivo, potrà ritenersi sussistente l'interesse pubblico all'assegnazione di un diritto di esclusiva e, dunque, potrà procedersi all'adozione del provvedimento preliminare al *quality contract*, previa adeguata motivazione. Quest'ultima risulta funzionale anche al fine dell'approvazione ad opera della competente autorità nazionale (il competente *Secretary of State*), la quale svolge un compito di coordinamento rispetto alle valutazioni condotte a livello locale.

Con riguardo ai contenuti, il provvedimento dovrà adeguatamente specificare l'area coperta dall'esclusiva e i servizi interessati. Nell'area rilevante, i servizi in questione potranno essere svolti (oltre che dal beneficiario del *quality contract*) da soggetti appositamente autorizzati in determinate tratte per tramite di un *clearance certificate* ovvero dalla stessa Autorità per periodi limitati (*interim services*) in sostituzione dell'affidatario che risulti inadempiente. Tale ultima ipotesi viene vista come misura residuale, rivestendo l'Autorità il ruolo di *operator of last resort*, e rimane dunque ferma

³⁴¹ L. J. DAVISON, R. D. KNOWLES, *Bus quality partnerships, model shift and traffic decongestion*, in *Journal of Transport Geography*, 2006, pp. 180 ss.

³⁴² Un elemento interessante dell'ordinamento inglese è rappresentato dalla specifica predeterminazione dei criteri per l'esercizio dei poteri discrezionali delle amministrazioni nel settore del TPL, così da consentire una precisa, trasparente e meglio sindacabile valutazione degli aspetti rilevanti per l'affidamento dei servizi finanziati e per instaurare il regime di esclusiva.

la necessità di avviare le necessarie procedure selettive o di utilizzare le procedure di estrema urgenza.

L'instaurazione del regime di esclusiva passa, poi, per un procedimento complesso, articolato nella preventiva consultazione di un documento di consultazione che illustra il soddisfacimento dei criteri sopra elencati ed è soggetto ad un apposito regime di pubblicità³⁴³. Viene, poi, previsto un periodo transitorio prima dell'instaurazione del regime di esclusiva, così da tutelare gli operatori operanti nell'area di riferimento, consentendogli di organizzarsi ed adeguarsi al nuovo regime.

Concretamente, poi, il *quality contract* viene affidato a seguito di procedura ad evidenza pubblica, salvi i casi di urgenza e di necessità di garantire la continuità del servizio, nel qual caso sarà necessaria l'attivazione della gara nel minor tempo possibile, non essendo comunque consentito che gli affidamenti senza gara durino per un periodo superiore a 12 mesi.

12.4 Lo strumento del *quality contract* è rimasto tuttavia pressoché inutilizzato, anche in considerazione delle resistenze degli operatori privati e dei rilevanti costi da sostenere in conseguenza del passaggio al regime di esclusiva³⁴⁴.

Tale strumento, infatti, non si colloca in perfetta continuità con l'opzione della liberalizzazione, che ha determinato lo sviluppo di numerose imprese operanti nel settore del trasporto e che si è radicata nell'ordinamento inglese, preoccupato per gli effetti negativi derivanti dall'alterazione dei meccanismi concorrenziali.

Allo stesso modo, ulteriori preoccupazioni sorgono nei casi in cui si effettua l'affidamento dei servizi oggetto di sussidi, rispetto ai quali è infatti richiesto, come detto, un apposito *test* volto ad appurare l'assenza di rischi di natura concorrenziale.

Ancora, la volontà di mantenere un regime aperto connotato da una concorrenza non falsata emerge ove si consideri l'esclusione degli affidamenti diretti di tipo *in house*, del tutto prevalenti, come visto, in Italia.

³⁴³ Il documento viene inoltre trasmesso al *Senior Traffic Commissioner*, il quale istituisce un'apposita commissione di nomina ministeriale che svolge funzioni consultive e di assistenza alle parti interessate sulle questioni legate al procedimento.

Al termine della consultazione, l'Autorità procedente adotta una proposta di provvedimento, che viene nominata alla commissione affinché questa possa assumere le proprie determinazioni, che possono riguardare anche il merito del provvedimento e che consistono in raccomandazioni in merito alle eventuali criticità individuate, senza poteri sostitutivi.

Le raccomandazioni non vincolano l'Autorità procedente, la quale dovrà comunque trasmettere la propria determinazione al *Secretary of State*.

³⁴⁴ TRANSPORT COMMITTEE, *Bus services across the UK (eleventh report of session 2005-2006)*, HC 1317, 26 ottobre 2006.

Inoltre, e a differenza di quanto si può registrare in Italia, si segnala che gli affidamenti tendono a riguardare specifiche linee (*line tendering*), anche integrative rispetto ai servizi già esercitati, più che l'intera rete di trasporto in una determinata area (*network tendering*), così da dar vita anche a situazioni in cui più operatori espletano in esclusiva un servizio limitatamente alla parte di propria competenza³⁴⁵.

Va infine dato atto della circostanza che il regime sopra rappresentato è da tempo³⁴⁶ accompagnato, ad esempio a Londra, dalla previsione di regimi di *road pricing* della mobilità privata, così da regolare il traffico veicolare privato.

³⁴⁵ Sul punto, *cfr.* anche C. CAMBINI, M. FILIPPINI, *Competitive Tendering and Optimal Size in the Regional Bus Transportation Industry: An Example from Italy*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2003, pp. 168 ss.

³⁴⁶ UK COMMISSION FOR INTEGRATED TRANSPORT, *World review of road pricing: Phase 2 – final report*, 2006.

CAPITOLO III

OLTRE IL SERVIZIO PUBBLICO: LE NUOVE FRONTIERE DELLA MOBILITÀ RISPETTO AL SERVIZIO PUBBLICO DI TRASPORTO.

1. I SERVIZI DI TRASPORTO NON RIENTRANTI NEL TPL; 2. TRASPORTI INTERMODALI E SOSTENIBILITÀ; 3. IL DIRITTO ALLA MOBILITÀ NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ED EUROPEO; 4. LA MOBILITÀ URBANA E IL DIRITTO ALLA MOBILITÀ; 5. LA C.D. *MOBILITY AS A SERVICE* (MAAS); 6. CONVIVENZA DEI MODELLI.

1. I servizi di trasporto non rientranti nel TPL

1.1 Come evidenziato, il trasporto pubblico è sempre più interessato da spinte innovatrici, volte a modernizzare un settore ancorato a modalità di erogazione non più in linea con l'evoluzione tecnologica e gli sviluppi che si registrano a livello globale.

A tale (ormai risalente) modello risulta d'altronde parametrata, in senso apparentemente immutabile, la normativa nazionale.

Tale situazione si è inoltre significativamente aggravata a seguito dell'emergenza sanitaria, che ha messo in luce come i sistemi di trasporto tradizionali (autobus, taxi, NCC) non presentino un'adeguata resilienza, imponendo cospicui interventi di sostegno pubblico.

Se, infatti, nei periodi di *lockdown* la limitazione degli spostamenti ha determinato evidenti e note problematiche afferenti all'erogazione del servizio (contestualmente aggravando l'impegno pubblico per sostenere gli operatori del settore), nel contesto economico successivo alla ripresa può seriamente dubitarsi che il precedente sistema di trasporto, già fortemente in crisi, possa rimanere invariato.

La questione interessa evidentemente sia il servizio pubblico di trasporto di linea che le forme di trasporto “*collettivo od individuale di persone*” esercitate con “*funzione complementare e integrativa*” rispetto ad esso “*a richiesta dei trasportati o del trasportato*” e “*in modo non continuativo o periodico*” in base a “*itinerari e orari stabiliti di volta in volta*” secondo la formulazione della Legge 21/1992 (art. 1).

Sulla scorta della lettura di cui si è detto nei capitoli precedenti, mentre il servizio taxi integrerebbe un vero e proprio servizio pubblico (a fianco del trasporto pubblico di linea), il servizio di NCC non assumerebbe tale qualifica, pur rivestendo una rilevanza pubblicistica, dalla quale discende la necessaria titolarità di un titolo autorizzativo per esercitare il servizio.

Il settore del trasporto pubblico costituisce, dunque, un mercato chiuso, nel quale l'attuazione dei principi di concorrenza è limitata, al più, alla dimensione 'per il mercato' e tale chiusura trova avallo nella circostanza che lo stesso è escluso dall'ambito applicativo della Direttiva Bolkestein, nonché nell'art. 106, par. 2 TFUE, stante la sua natura di interesse economico generale.

1.2 Lo schema sopra menzionato, tuttavia, oltre a non essere del tutto soddisfacente, in quanto affermatosi in un contesto ben diverso dall'attuale, induce ad interrogarsi in merito alla possibilità di individuare nuove forme di trasporto non direttamente rientranti nell'ambito del servizio pubblico di trasporto e al loro impatto sul TPL.

Rispetto alla vicenda Uber la questione, come visto, ha ricevuto una risposta di chiusura da parte dell'ordinamento: esisterebbe, a normativa invariata, un *numerus clausus* di forme di svolgimento del servizio di trasporto³⁴⁷.

Le innovazioni tecnologiche potrebbero, al più, condurre a rendere più efficienti tali servizi, ma non consentirebbero di introdurre nuove forme di gestione.

Occorrerebbe allora interrogarsi in merito al fatto che un monopolio, ipoteticamente stabilito dalla legge, possa precludere lo svolgimento di qualsiasi servizio, anche se non identico e anche ove abbia un valore aggiunto, che presenti analogie con quello oggetto di riserva.

La risposta a tale quesito, sul quale si tornerà più avanti, non è affatto scontata e si è visto come in altri ordinamenti, ad esempio in alcuni Stati degli USA, è stato sostenuto che la presenza di un titolo abilitativo legittimi allo svolgimento di un certo servizio, ma non attribuisca il diritto di precludere ad altri lo svolgimento di servizi simili.

Ove, infatti, ci si appiattisca su un'interpretazione rigida, vi sarebbe il rischio di impedire sviluppi e trasformazioni del settore che possano renderlo maggiormente aderente alle esigenze degli utenti, ingessando altresì il mercato. Tale scenario risulta aggravato dalla perdurante assenza di interventi normativi volti a disciplinare le rapide evoluzioni del settore.

Si tratta, dunque, di una sfaccettatura del tradizionale conflitto tra autorità e libertà, qui declinato nella forma di un possibile modello di tipo pan-pubblicistico, in base al quale ogni attività che lambisce quella coperta da riserva va assoggettata al medesimo regime di monopolio, o in alternativa di un modello maggiormente 'liberale', per il quale la

³⁴⁷ Tale regola sarebbe presidiata dalle sanzioni amministrative previste dagli artt. 85 e 86 del D.Lgs. 285/1992, relative, rispettivamente, al servizio taxi e a quello di NCC.

riserva andrebbe intesa in senso restrittivo e non potrebbe interessare le attività in essa non espressamente ricomprese.

Ove si accolga tale seconda lettura, vi sarebbe lo spazio per riconoscere rilievo ad attività che presentino elementi in parte differenti da quelli propri del servizio pubblico di trasporto e che, pertanto, dovrebbero al più soggiacere a regole specifiche (ad oggi non esistenti), ma non a quelle che disciplinano le attività riservate.

Diversamente, come visto, l'ottica tradizionale si è attestata su una posizione imbevuta di paternalismo, in base alla quale spetta alle istituzioni l'individuazione delle prestazioni da erogare e le condizioni per la loro erogazione. L'utente, invece, non avrebbe un diritto a scegliere quali prestazioni rispondano meglio ai propri bisogni.

Tale opzione va, ad oggi, nuovamente ponderata alla luce del progressivo sviluppo del mercato e della domanda, derivante dalle innovazioni tecnologiche, che registra in potenza una sempre maggiore esigenza di promuovere la presenza dei privati anche rispetto all'erogazione di servizi pubblici essenziali. Si tratta, d'altronde, di aspetti non estranei allo studio dei servizi pubblici il cui perimetro e le cui modalità di erogazione, come noto, sono inevitabilmente improntati ad un criterio di storicità³⁴⁸.

La questione, come si è detto, muove dalla disciplina del trasporto non di linea per giungere ad interessare quella del trasporto pubblico di linea, nel contesto di una visione unitaria dell'intero settore: ove, infatti, i servizi di nuova diffusione consentano di soddisfare, unitamente agli operatori tradizionali del settore, la domanda di servizio pubblico, lo spazio per la limitazione della concorrenza verrebbe a restringersi, stante la potenziale riduzione del perimetro dei servizi non adeguatamente soddisfatti dal mercato³⁴⁹.

1.3 Vengono così in primo luogo in rilievo le forme di trasporto condiviso le quali, come visto, non sono state interessate dalle ultime modifiche introdotte nel 2018 (D.L. 135/2018 e relativa Legge di conversione n. 12/2019), concentrate sul mantenimento della distinzione tra servizio taxi e servizio di NCC (avallato dalla Corte Costituzionale). Dunque, non vengono dedicate specifiche disposizioni ai servizi della condivisione come servizi di trasporto, ma viene fatto soltanto un cenno alla loro applicazione in relazione

³⁴⁸ In merito all'evoluzione storica di vari servizi pubblici e al modo in cui le evoluzioni tecnologiche e sociali abbiano impattato sugli stessi, *cfr.* G. FONDERICO, *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012. Più in generale, sul carattere intrinsecamente legato al contesto storico della scelta di assunzione di un servizio pubblico, tra tutti, *cfr.* E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XIX ed., Milano, 2017, 707 ss.; A. POLICE, *Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, *Dir. Amm.*, n. 1/2007, pp. 79 ss..

³⁴⁹ In termini, L. OSTENGO, *I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come "case study" del fenomeno*, in *Il diritto Amministrativo*, 2019.

ai servizi esistenti, nonostante le posizioni espresse dalle due Autorità potenzialmente competenti nel settore, AGCM ed ART.

Quest'ultima, in particolare, aveva evidenziato come i servizi della condivisione occupino una quota della domanda di mobilità urbana diversa da quella cui si rivolgono gli operatori tradizionali e aveva segnalato come gli stessi svolgano una funzione complementare rispetto a taxi ed NCC.

Secondo la ricostruzione dell'Autorità, dunque, i servizi condivisi dovrebbero soggiacere ad una disciplina giuridica differente da quella risalente agli anni '90 e, a tal fine, veniva proposto di regolamentare le forme di mobilità che operano mediante servizi tecnologici e che offrono servizi “*remunerati esercitati con finalità commerciali*”³⁵⁰.

Per tali servizi, ad avviso dell'ART, sarebbe necessario prevedere un obbligo di registrazione nella Regione in cui è svolto il servizio (obbligo gravante sulle imprese di gestione dei servizi tecnologici della mobilità), la messa a disposizione dei servizi tecnologici anche agli operatori già attivi nel settore; la previsione di oneri e obblighi in capo al gestore della piattaforma ed ai conducenti volti ad assicurare la sicurezza dell'utente-fruitor, (requisiti di affidabilità del conducente, standard di sicurezza del veicolo), l'adozione di Carte di Servizi che prevedano, la fissazione chiara e trasparente della tariffa. In tal modo, anche tali servizi sarebbero stati assoggettati ad una specifica disciplina.

Diversamente, le attività di trasporto per le quali prevale la componente *peer to peer* sarebbero dovute rimanere al di fuori della regolazione tradizionale e di quella *ad hoc*, risultando al più applicabili regole minimali, in considerazione del particolare rilievo sociale di cui sono espressione.

Il rilievo di tali servizi, certamente idonei a coprire una parte della domanda di servizio pubblico, va considerato anche alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4 Cost., in base al quale gli enti pubblici devono favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

I cittadini, organizzati anche attraverso l'accesso alle piattaforme digitali³⁵¹, potrebbero dunque organizzarsi per soddisfare la domanda individuale di trasporto e tale

³⁵⁰ Cfr. Allegato 1, “Proposte di modifica della normativa vigente”, all'Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnici per la mobilità, 2015.

³⁵¹ D'altronde, anche l'articolo 43 Cost. individua nelle “*comunità di lavoratori o di utenti*” i possibili beneficiari della riserva o del trasferimento, previa espropriazione, delle imprese “*che si riferiscano a*

organizzazione andrebbe evidentemente tenuta in considerazione dall'Amministrazione nella determinazione delle esigenze di trasporto e, dunque, in fase di programmazione del servizio pubblico di trasporto.

In questa accezione, allora, i servizi della condivisione e, in particolare, i servizi manifestazione della *sharing economy* andrebbero adeguatamente incentivati, sia per in quanto espressione di sussidiarietà orizzontale che per i benefici in termini ambientali e di congestione del traffico cui possono potenzialmente condurre.

1.4 Volendosi collocare nell'ottica *peer to peer*, occorre rilevare che l'offerta di servizi è modulata sulla base della domanda individuale, in quanto il gestore della piattaforma informatica promuove il contatto tra gli utenti sulla base di una richiesta del fruitore del servizio e ne organizza la prestazione di trasporto soltanto *ex post*.

Come osservato in dottrina³⁵², dunque, tale elemento finisce per incidere sul principio di continuità del servizio, che richiede la determinazione di una scansione temporale nello svolgimento dell'attività, comportando l'impegno per gli operatori del servizio pubblico di soddisfare tutta la domanda dell'utenza, anche quando l'interesse imprenditoriale suggerirebbe di servire solo una parte del mercato.

Cionondimeno, il servizio, in quanto direttamente volto a soddisfare la domanda individuale di trasporto, verrebbe percepito dall'utente come maggiormente efficiente, in quanto meglio aderente alle esigenze individuali. Ed infatti, con la diffusione dei servizi condivisi, lo svolgimento del servizio secondo modalità o tempi prefissati (si pensi alle aree di stazionamento taxi, ovvero alle fermate dei bus) può trovarsi a cedere il passo ad un servizio che, invece, si attiva a richiesta del cliente.

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione nell'analisi di tali servizi consiste nel fatto che la modalità di erogazione tramite piattaforma comporta che il servizio si rivolge non già alla collettività (come il servizio di linea e il servizio taxi), bensì ai soggetti previamente iscritti e, dunque, ad una determinata *community*³⁵³.

I servizi in questione, dunque, pur non potendo essere ascritti alla categoria del servizio pubblico, vanno in ogni caso ad incidere, in parte soddisfacendola, su una porzione della medesima domanda di trasporto. Da ciò deriva che ove (come pare condivisibile) non si vogliano estendere a questi ultimi gli obblighi propri del servizio pubblico, occorre in ogni caso tenere in considerazione l'impatto degli stessi sulla misura e la consistenza del

servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale".

³⁵² Come osservato in dottrina L. OSTENGO, *I servizi pubblici condivisi*, op. cit.

³⁵³ In quest'ottica dovrebbe, allora, altresì consentirsi il più ampio accesso ad *internet* da parte dei cittadini.

servizio pubblico di trasporto. Tale ottica risulta in parte differente rispetto a quella finora assunta a livello nazionale (si pensi alla pronuncia del Tribunale di Milano rispetto alla vicenda Uber), ove si è ritenuto di uniformare il regime giuridico proprio in considerazione del possibile impatto di Uberpop sul servizio pubblico.

1.5 Sul punto è, allora, opportuno menzionare la sentenza del TAR Lombardia, Milano, sez. III, 3 luglio 2020, n. 1274³⁵⁴, relativa all'avvio di una sperimentazione per lo svolgimento dell'attività di mobilità in *sharing* con dispositivi per la micromobilità elettrica.

La pronuncia, su cui si tornerà più avanti, interessa adesso in quanto, nel caso di specie, i giudici amministrativi hanno affrontato una specifica censura con la quale la ricorrente sosteneva che l'Amministrazione, nel prevedere il rilascio di un determinato numero di autorizzazioni per lo svolgimento delle attività di noleggio di dispositivi di mobilità, previa verifica di limitati requisiti previsti in fase di avvio della sperimentazione, avrebbe errato nell'effettuare la qualificazione dell'attività oggetto degli atti impugnati, attività che, a suo dire, andava ricondotta alla categoria del servizio pubblico.

La censura era introdotta dal ricorrente allo scopo di contestare la procedura seguita dal Comune: il provvedimento che consente ai soggetti selezionati di svolgere l'attività di noleggio dei dispositivi per la micromobilità elettrica avrebbe avuto natura concessoria e non già autorizzatoria, risolvendosi esso, in sostanza, in un atto di affidamento della gestione di un servizio pubblico. Pertanto, lo stesso Comune, invece di limitarsi a pubblicare sul proprio sito internet un semplice avviso, *“avrebbe dovuto programmare ed indire una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento di una concessione di servizi, ai sensi degli artt. 164 e segg. del d.lgs. n. 50 del 2016, nel rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità che governano la materia”*.

I giudici amministrativi, dopo avere ricostruito i caratteri essenziali della categoria giuridica del servizio pubblico, respingono tale qualifica evidenziando come il Comune non avesse espresso *“l'intento politico di soddisfare il bisogno, proprio dei suoi amministrati, di spostarsi nel territorio cittadino mediante l'uso di hoverboard, segway, monopattini elettrici e monowheel”*.

³⁵⁴ Sul punto si segnala che il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza n. 5293 del 31 agosto 2020, prendendo atto della rinuncia al ricorso e agli effetti della sentenza di primo grado presentata dalla ricorrente (e cui il Comune di >Milano ha aderito), ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso originario per sopravvenuta carenza d'interesse e, conseguentemente, l'improcedibilità dell'appello. Cionondimeno, le motivazioni alla base della sentenza di primo grado e alla vicenda nel suo complesso rimangono d'interesse per la tematica che occupa.

Dunque, l'ente locale non aveva determinato di assumere il servizio e, senza tale presupposto, non potrebbe parlarsi di servizio pubblico.

Il bisogno di spostarsi mediante tali mezzi sarebbe, infatti, già adeguatamente soddisfatto dal mercato, tanto che *“la necessità di regolazione dell'attività di noleggio di tali dispositivi è sorta proprio in ragione del proliferare dei soggetti che ha spontaneamente iniziato ad erogare il servizio in modalità free floating (che consente la restituzione dei beni in luoghi non determinati) e per evitare che questa attività venga svolta in maniera pericolosa e disordinata, in modo da scongiurare impatti negativi sul sistema di circolazione stradale, sull'ordine e la sicurezza urbana nonché sull'uso del suolo pubblico”*.

L'intervento regolatorio non avrebbe, allora, la finalità di garantire a tutti gli amministrati la possibilità di usufruire del servizio secondo i principi di imparzialità, universalità, continuità, trasparenza ecc., ma di disciplinare di un fenomeno già di fatto emerso.

La vicenda in questione ben rappresenta la necessità di un intervento, nel rispetto di appositi presupposti di legge, per regolare tali fenomeni i quali, tuttavia, integrano accompagnano il servizio pubblico e vanno assumendo una fisionomia sempre più variegata.

Il passaggio successivo riguarda allora proprio la modalità con cui i nuovi servizi impattano il servizio pubblico e in che modo lo stesso va concepito rispetto alle novità che vanno emergendo.

2. Trasporti intermodali e sostenibilità

2.1 Un ulteriore elemento centrale per definire una regolazione del TPL adeguata alla domanda di trasporto, nonché maggiormente efficiente e conforme alle necessità di tutela dell'ambiente, è rappresentato dall'intermodalità delle forme di trasporto.

L'idea del trasporto intermodale si lega a quella di mobilità sostenibile, volta a consentire un adeguato bilanciamento tra la domanda di trasporto e la tutela del bene ambiente.

Per trasporto intermodale si intende una tipologia di trasporto che viene effettuata mediante una combinazione di mezzi differenti.

Nell'ottica intermodale, il servizio di trasporto viene dunque reso integrando diverse modalità, così da considerare il servizio non già come una sommatoria di attività distinte

ed autonome, bensì come un'unica prestazione, avente ad oggetto il trasporto dal punto di origine a quello di destinazione³⁵⁵.

A livello europeo, è riconosciuto che la possibilità di costituire una politica dei trasporti passi per la previsione di reti di interconnessione tra i diversi modi di trasporto, ovvero per un sistema di infrastrutture necessarie a garantire la connettività intermodale e la sostenibilità ambientale grazie ai collegamenti all'interno dell'Unione e tra questa e gli stati terzi.

2.2 La tematica del trasporto sostenibile risulta assai complessa e passa per il corretto dosaggio della domanda di trasporto rispetto alle esigenze di qualità della vita e di tutela dell'ambiente. A livello europeo emerge chiaramente la necessità di armonizzare una pluralità di fattori, rendendo altresì più appetibili le alternative all'uso privato delle automobili, anche attraverso la co-modalità. Risulta così necessaria la realizzazione di nuove infrastrutture, ma soprattutto è indispensabile un più efficiente utilizzo di quelle esistenti, anche mediante i sistemi di trasporto intelligenti, che possono consentire una più razionale pianificazione dei percorsi, nonché una migliore regolazione del traffico e una più agevole gestione della domanda.

Il Libro Bianco dei Trasporti al 2050³⁵⁶, già menzionato nel Capitolo I, traccia quali principali obiettivi da raggiungere entro il 2050:

- l'esclusione delle auto ad alimentazione tradizionale dalle città;
- l'uso pari al 40% di carburanti sostenibili a bassa emissione di anidride carbonica nel settore aeronautico, riduzione di almeno il 40% delle emissioni del trasporto marittimo;
- il trasferimento del 50% dei viaggi *intercity* di medio raggio di passeggeri e merci dal trasporto su gomma a quello su rotaia e per via fluviale.

Nel definire questi obiettivi, il nuovo Libro Bianco prende atto della circostanza che i trasporti europei sono a un crocevia: permangono vecchi problemi e ne sono comparsi di nuovi. Tra questi, ad esempio, l'impatto delle politiche di decarbonizzazione, che determineranno un aumento del costo del petrolio, con la conseguenza che, ove l'Europa dovesse mantenere la propria situazione di dipendenza, vi potrebbero essere conseguenze severe sulle possibilità di spostamento dei cittadini (oltre che, naturalmente, sulla

³⁵⁵ Il trasporto intermodale è preso in considerazione anche nell'ambito trasporto merci (cfr. L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, GIURETA Rivista di Diritto dell'Economia, dei trasporti e dell'Ambiente, vol. XI, 2013, 19 ss.; M. MAZZARINO, *Intermodalità e trasporto combinato. Lineamenti teorici ed operativi*, in *Quaderni della Rivista dei trasporti europei*, Trieste, 1998).

³⁵⁶ Si tratta, come anticipato nel Capitolo I, del Libro Bianco su "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" COM(2011) 144.

sicurezza economica, sull'inflazione e sulla competitività globale dell'economia europea).

Tanto, si aggiunge alle ormai 'tradizionali' esigenze di riduzione delle emissioni di gas serra, rispetto alle quali le nuove tecnologie per i veicoli e la gestione del traffico potranno rivestire un ruolo fondamentale.

L'obiettivo in materia è dunque rappresentato dalla crescita dei trasporti e dalla riduzione delle emissioni del 60%.

In merito a tale aspetto, la Commissione prende atto che la riduzione della mobilità non costituisce un'opzione praticabile. Pertanto, risulta necessario che si affermino nuove modalità di trasporto per poter incrementare la capacità del settore utilizzando i modi (o le combinazioni di modi) di trasporto più efficienti. Il trasporto individuale dovrebbe, di regola, essere riservato agli ultimi chilometri di una tratta ed effettuato con veicoli puliti. Al fine di realizzare tale obiettivo, un ruolo centrale è svolto dalle tecnologie dell'informazione, che permettono di realizzare trasferimenti più semplici e affidabili, in cui gli utenti pagano interamente i costi di trasporto in cambio di minore congestione, maggiori informazioni e sicurezza e migliori servizi.

Pertanto, ad avviso della Commissione, *“gli sviluppi futuri devono basarsi su una molteplicità di aspetti:*

- *miglioramento dell'efficienza energetica dei veicoli in tutti i modi di trasporto, mediante lo sviluppo e l'impiego di carburanti e sistemi di propulsione sostenibili;*
- *ottimizzazione dell'efficacia delle catene logistiche multimodali, anche utilizzando maggiormente modi più efficienti sotto il profilo delle risorse, laddove altre innovazioni tecnologiche possono rivelarsi insufficienti (ad esempio, trasporto merci a lunga distanza);*
- *utilizzo più efficiente dei trasporti e dell'infrastruttura grazie all'uso di migliori sistemi di informazione e di gestione del traffico (ad esempio, ITS, SESAR, ERTMS, SafeSeaNet, RIS), di una logistica avanzata e di misure di mercato, quali il pieno sviluppo di un mercato europeo integrato dei trasporti su rotaia, l'eliminazione delle restrizioni al cabotaggio, l'abolizione degli ostacoli al trasporto marittimo a corto raggio, la fissazione corretta delle tariffe, ecc.”.*

Più specificamente in ambito urbano, preso atto che, evidentemente sulla scorta delle precedenti politiche, il trasporto urbano è responsabile di circa un quarto delle emissioni di CO₂ del settore dei trasporti, viene evidenziata l'opportunità di una graduale eliminazione dall'ambiente urbano dei veicoli *“alimentati con carburanti convenzionali”*,

a tal fine appositamente apprestando adeguate infrastrutture per la ricarica/rifornimento dei nuovi veicoli.

Con specifico riferimento ai mezzi di trasporto collettivo, la Commissione afferma che la combinazione tra l'aumento degli spostamenti con tali mezzi e *“un minimo di obblighi di servizio, permetterà di aumentare la densità e la frequenza del servizio, generando così un circolo virtuoso per i modi di trasporto pubblici. I volumi di traffico potranno essere ridotti anche grazie alla gestione della domanda e alla pianificazione territoriale. Le misure per facilitare gli spostamenti a piedi e in bicicletta devono diventare parte integrante della progettazione infrastrutturale e della mobilità urbana”*.

Grande rilievo è, poi, attribuito all'infrastruttura che, secondo la Commissione *“determina la mobilità”*. Infatti, non sarebbe possibile realizzare *“cambiamenti di grande portata nel mondo dei trasporti senza il sostegno di un'adeguata rete e un uso più intelligente della stessa. Globalmente gli investimenti nell'infrastruttura di trasporto hanno un impatto positivo sulla crescita economica, creano ricchezza e occupazione e migliorano gli scambi commerciali, l'accessibilità geografica e la mobilità delle persone ma devono essere pianificati in modo massimizzarne l'impatto positivo sulla crescita economica e da ridurre al minimo le conseguenze negative per l'ambiente”*.

2.3 Venendo ai profili relativi alle forme innovative di mobilità, al fine di favorire comportamenti maggiormente sostenibili risulta necessario incoraggiare attivamente una migliore pianificazione della mobilità. La Commissione sottolinea, dunque, la necessità di mettere a disposizione informazioni relative a tutti i modi di trasporto (passeggeri e merci), alle possibilità di un loro uso combinato e al loro impatto ambientale.

Torna, dunque, l'idea di 'biglietti intelligenti' intermodali, basati su norme comuni dell'UE e che rispettino le regole di concorrenza.

In ambito urbano, è inoltre necessaria poi una strategia mista per ridurre la congestione e le emissioni basata su alcuni elementi, quali: pianificazione territoriale, sistemi di tariffazione, infrastrutture e servizi di trasporto pubblici efficienti per i modi di trasporto non motorizzati e per la ricarica/rifornimento dei veicoli puliti. Per rendere interoperabili i sistemi di pedaggio sulle reti stradali urbane e interurbane sarà poi necessario un quadro di riferimento a livello di Unione europea.

Il Libro Bianco del 2011 affronta, poi, la tematica dei prezzi e dei finanziamenti del settore. A tal fine, preso atto che i fattori di prezzo svolgono un ruolo cruciale in molte decisioni che hanno effetti duraturi sul sistema dei trasporti, la Commissione rileva che i diritti e le tasse ivi attualmente applicate devono essere ristrutturati *“in direzione di una*

più diffusa applicazione dei principi “chi utilizza paga” e “chi inquina paga””. Tali principi dovrebbero, infatti sostenere il ruolo dei trasporti nel promuovere la competitività europea e gli obiettivi di coesione, mentre gli oneri complessivi per il settore dovrebbero riflettere i costi totali di trasporto, compresi i costi per l'infrastruttura e quelli esterni. D'altronde, osserva la Commissione, *“i diffusi benefici socioeconomici e gli effetti positivi dell'esternalizzazione giustificano in una certa misura i finanziamenti pubblici, ma in futuro è probabile che gli utenti dei trasporti debbano contribuire ai costi in proporzione superiore a quanto avviene oggi. È importante che gli utenti, gli operatori e gli investitori possano beneficiare di incentivi monetari corretti ma consistenti”*.

Risulta pertanto necessario internalizzare i costi esterni, eliminare le distorsioni fiscali e i sussidi ingiustificati e realizzare una concorrenza libera e priva di distorsioni (la quale passa per la creazione di condizioni eque per modi di trasporto che sono in diretta concorrenza tra loro), con l'obiettivo di allineare le scelte di mercato alle esigenze di sostenibilità.

In merito a tali aspetti vengono, quindi esaminati, alcuni strumenti: per quanto concerne le emissioni di gas serra, si fa riferimento alla tassazione energetica e ad un sistema di scambio delle emissioni³⁵⁷; per quanto riguarda le autovetture, vengono presi in esame i pedaggi quale modalità alternativa per generare entrate e influenzare i comportamenti di guida e traffico³⁵⁸; al fine di internalizzare i costi di fattori esterni quali l'inquinamento, si fa riferimento al possibile pagamento di oneri per l'utilizzo dell'infrastruttura³⁵⁹.

Venendo all'aspetto relativo ai finanziamenti, ad avviso della Commissione è indispensabile diversificarne la provenienza da fonti sia pubbliche che private. In tal senso, oltre alle disponibilità di fondi a livello nazionale (e ferma restando la necessità di un migliore coordinamento tra i fondi di coesione e strutturali e gli obiettivi della politica dei trasporti), occorrerà prendere in considerazione i sopra citati regimi di internalizzazione dei costi esterni e i diritti d'uso dell'infrastrutture, che potrebbero

³⁵⁷ A ciò la Commissione aggiunge che, preso atto della circostanza che molti settori dei trasporti beneficiano di un trattamento fiscale favorevole rispetto al resto dell'economia, si rende necessaria una maggiore coerenza tra i diversi elementi della tassazione nel settore dei trasporti e per incoraggiare la rapida adozione di veicoli puliti.

³⁵⁸ Su tale aspetto, risulta necessaria l'elaborazione a livello europeo di orientamenti per l'applicazione di oneri di internalizzazione a tutti i veicoli e per tutti i principali costi esterni, con l'obiettivo di lungo termine di applicare diritti d'uso a tutti i veicoli e sull'intera rete così da tenere conto quantomeno dei costi di mantenimento dell'infrastruttura, di congestione e di inquinamento sonoro e atmosferico. In parallelo, andrà sviluppato un approccio comune per l'internalizzazione dei costi da inquinamento acustico e da inquinamento a livello locale sull'intera rete.

³⁵⁹ La Commissione sul punto ipotizza una modifica della direttiva eurobollo.

generare ulteriori entrate rendendo gli investimenti nelle infrastrutture più attraenti per gli investitori privati.

Inoltre, per sbloccare possibili investimenti privati è altresì necessario migliorare il quadro normativo e avvalersi di strumenti finanziari innovativi quali, ad esempio, le obbligazioni europee per il finanziamento dei progetti, che possono contribuire su più larga scala al finanziamento dei partenariati pubblico-privato³⁶⁰.

2.4 Dall'analisi dei Libri Bianchi relativi alla politica dei trasporti emerge lo stretto legame tra i trasporti pubblici ed ulteriori campi di intervento delle istituzioni europee, quali le politiche ambientali e di coesione.

Così, è del tutto evidente il nesso tra l'ambiente urbano e i sistemi di trasporto. In tale ottica, risulta dunque indispensabile un approccio integrato (così la Comunicazione della Commissione "*Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano*" COM(2004) 60 dell'11 gennaio 2006), per la cui corretta realizzazione è indispensabile l'effettiva consultazione di tutti i soggetti interessati. Per realizzare tale obiettivo non può che passarsi da un'adeguata pianificazione, che richiede una visione a lungo termine (da affinare periodicamente) per prevedere i fondi necessari per infrastrutture e veicoli e concepire adeguati meccanismi di incentivazione, garantendo il coordinamento con la pianificazione territoriale ai vari livelli amministrativi.

La pianificazione dovrà, altresì, tenere conto dei vari aspetti inerenti alla sicurezza, all'accesso a beni e servizi, all'inquinamento atmosferico, al rumore, alle emissioni di gas serra, ai consumi energetici e all'utilizzazione del territorio.

Sempre con riferimento all'interrelazione tra la città e il trasporto, oltre ai già citati interventi volti ad agevolare le forme di trasporto intermodale, già nel 2006 la Commissione (Comunicazione su "*La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*", COM(2006) 385) ha evidenziato come debba essere coordinata la pianificazione dei trasporti, la loro costruzione e la sistemazione del territorio, in vista delle sopra

³⁶⁰ Il quadro delineato nel Libro Bianco va, poi, letto in coordinamento con la Comunicazione della Commissione "*Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*", del novembre 2018 nella quale, in linea con gli impegni dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici, la Commissione Europea indica una traiettoria molto ambiziosa e indicazioni chiare per le imprese europee. In quest'ottica, per la mobilità del futuro a impatto zero, svolgeranno un ruolo rilevante, tra l'altro: l'energia elettrica "decarbonizzata", decentralizzata e digitalizzata, batterie più efficienti e sostenibili, sistemi di propulsione elettrica ad alta efficienza, connettività e guida autonoma, l'elettrificazione della navigazione a corto raggio e nelle vie navigabili interne, l'organizzazione digitalizzata dei sistemi di trasporto urbani e regionali.

evidenziate esigenze di sicurezza e sanità pubblica (nell'accezione di riduzione rumore e miglioramento della qualità dell'aria). A ciò si aggiunga il potenziamento di forme alternative di trasporto, quali la bicicletta o lo spostamento a piedi.

Tali obiettivi richiedono in ogni caso un sistema di controllo della domanda e di effettiva regolamentazione dell'accesso alle zone sensibili della città.

Tutti tali aspetti giocano un ruolo centrale anche ai fini della competitività/attrattività rispetto ad altre città, divenendo dunque un aspetto che si intreccia con molte altre tematiche d'interesse anche europeo (si pensi, ad esempio, ai profili legati al turismo, alla cultura, ma anche alla libertà di stabilimento conseguente alla maggiore vivibilità della città che, a sua volta, rende più favorevole l'innovazione, la produttività e lo sviluppo imprenditoriale).

2.5 Per quanto riguarda il profilo 'infrastrutturale', la politica delle reti trans-europee dei trasporti è stata introdotta dal Trattato di Maastricht (artt. 154 - 156 TCE), imponendo alla Unione di concorrere con gli Stati membri alla *“costituzione e allo sviluppo delle reti transeuropee nei settori delle infrastrutture e dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia”*.

Le reti di trasporto trans-europee o TEN-T (Trans-European Networks - Transport), previste fin dal Libro bianco sui trasporti del 1992, interessano tutte le modalità di trasporto e rivestono un rilievo fondamentale nell'ottica dello sviluppo economico e della tutela dell'ambiente, così da ridurre il trasporto su strada e da consentire il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni previsti per il 2050.

Sempre a livello europeo merita di essere segnalato il Libro verde *“Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti”* ove viene altresì posta in evidenza l'importanza del legame tra la politica relativa alle reti transeuropee e il sostegno allo sviluppo economico e sociale³⁶¹.

Proprio in relazione alla tematica della sostenibilità e alla necessità di adottare un approccio ispirato alla connessione tra le diverse forme di trasporto, si osserva che già il Libro Bianco del 2001 affrontava alcune tematiche centrali, tra cui lo squilibrio nello sviluppo dei vari modi di trasporto, la congestione sulle strade, nelle città e nello spazio aereo, così come gli effetti sull'ambiente.

³⁶¹ Per un approfondimento in merito alla politica europea sulle reti di trasporto, si rinvia a L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *federalismi.it*, n. 4/2018, 2 ss.

Ebbene, già allora veniva evidenziata la necessità di rimuovere le strozzature infrastrutturali nelle reti transeuropee dei trasporti (TEN) e si tracciavano le linee programmatiche di politiche volte a modificare l'equilibrio tra le diverse modalità di trasporto.

Veniva, poi, affrontato il problema della razionalizzazione del trasporto urbano, così da ridurre, tra l'altro, il problema del congestionamento dei centri urbani, foriero di ulteriori problematiche sotto il profilo ambientale e della riduzione della qualità della vita dei cittadini.

A tal fine, veniva attribuito particolare rilievo alla necessità di coordinare la regolazione urbanistica e quella dei trasporti, nonché di modernizzare il servizio pubblico e lo sviluppo di servizi pubblici di qualità.

Il Libro Bianco riconosceva, inoltre, l'importante ruolo svolto dal servizio taxi all'interno della mobilità urbana, rispetto al quale risultavano in ogni caso necessari interventi volti a consentire una migliore integrazione tra quest'ultimo e i vari sistemi di trasporto (ad esempio, attraverso un possibile sistema biglietteria integrata). In merito a tale aspetto, si osservava che il servizio taxi poteva rappresentare un valido incentivo affinché i cittadini non utilizzassero mezzi propri e, in tal modo, consentiva di limitare alcune problematiche del settore, quali ad esempio quelle legate al parcheggio dei veicoli.

Nel 2006, in sede di riesame del Libro Bianco, la Commissione aveva altresì evidenziato la necessità di intervenire in modo più significativo per modificare la mobilità delle aree urbane, sottolineando il rilevante impatto ambientale del trasporto urbano e le ulteriori problematiche legate alla sicurezza (incidenti stradali) e alla congestione del traffico.

Il Libro Verde del 2007 ha posto dunque l'accento proprio sulle molteplici sfaccettature rilevanti nell'ambito del trasporto pubblico e, a tal fine, ha sottolineato la necessità di affrontare la tematica a livello globale, incentivando una maggiore e più efficace cooperazione tra autorità locali ed europee.

Un approccio integrato alla materia, dunque, richiede l'ottimizzazione dei mezzi di trasporto e l'organizzazione della co-modalità tra i diversi mezzi di trasporto collettivo nonché tra questi e i mezzi individuali.

Al fine di realizzare una mobilità sostenibile ed ottimale è, dunque, necessario armonizzare una pluralità di fattori, rendendo altresì più appetibili le alternative all'uso privato delle automobili.

Le autorità pubbliche dovrebbero, poi, meglio organizzare gli spazi disponibili, promuovendo altresì la co-modalità, così da ridurre gli effetti della congestione del traffico³⁶².

Nella stessa direzione muovono, poi, le osservazioni relative alle variazioni dello stile di vita dei cittadini, troppo vincolato all'utilizzo di automobili, risultando sul punto opportuna la diffusione di soluzioni innovative quali il *car sharing* e il *carpooling*³⁶³.

Ebbene, la forte spinta verso la tutela dell'ambiente (pacchetto clima ed energia) da attuarsi rafforzando il legame tra politiche per l'energia e per l'ambiente e politiche per i trasporti ha condotto alla configurazione di nuovi strumenti di gestione della domanda di trasporto e ad un nuovo approccio alla mobilità³⁶⁴.

In base a tale approccio, il sistema di mobilità deve in ogni caso rispondere ad un effettivo livello di sostenibilità, che può essere perseguito soltanto attraverso una efficiente combinazione di modi di trasporto, ciascuno dei quali deve essere reso maggiormente efficiente.

Il passaggio verso modi di trasporto più sostenibili dal punto di vista ambientale richiede tuttavia di assicurare il classico 'livellamento del campo da gioco' tra i diversi modi di trasporto, anche incrementando la competizione e superando la presenza di *incumbent* che caratterizza alcuni settori (ad esempio, il trasporto ferroviario).

2.6 Si è visto nei capitoli precedenti come numerosi interventi normativi e regolatori abbiano prescritto di pianificare adeguatamente l'offerta di trasporto, tenendo conto della crescente intermodalità che caratterizza i trasporti locali e delle diverse tipologie di trasporto, pubblico e privato, disponibili.

Così, ad esempio, l'ART, nella relazione illustrativa all'Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico (n. 48 del 30 marzo 2017), invita le Amministrazioni ad adottare un approccio che valorizzi le connessioni intermodali tra le diverse forme di trasporto e, tanto, sia nella fase 'a monte' di definizione della "*domanda di mobilità potenziale*" e in particolare della "*domanda debole*", sia in quella 'a valle' di configurazione della rete di servizi idonea a

³⁶² A tal fine, vengono ad esempio evidenziati i possibili effetti positivi degli interventi in materia di parcheggi, quali la regolazione delle tariffe dei parcheggi a pagamento (che, a differenza di quelli gratuiti, disincentivano l'utilizzo di veicoli privati) in funzione dello spazio pubblico utilizzabile.

³⁶³ Può sin d'ora osservarsi che tale aspetto è stato, all'evidenza, pesantemente inciso dall'evoluzione tecnologica e, più di recente, dal radicale mutamento degli stili di vita imposto dall'emergenza sanitaria in atto.

³⁶⁴ Commission SWD, *Accompanying the White Paper - Roadmap to a Single European Transport Area*, cit., v. il pf. *Putting it all together: features and advantages of a new mobility concept*, p. 32 s

soddisfare in modo più efficace ed efficiente le esigenze rilevate, tenendo ovviamente conto dei profili economici e ambientali.

Tale approccio innovativo è stato altresì condiviso dall'AGCM (parere AS1305 del 27 ottobre 2016) che ha in particolare condiviso *“l’invito a tener conto della crescente intermodalità che caratterizza il settore dei trasporti locali. Infatti, lo schema di atto si fonda sul presupposto che i bisogni di mobilità della popolazione possono essere soddisfatti scegliendo, a seconda del contesto geografico-economico-ambientale, le modalità di trasporto, di linea e non di linea, più adeguate (a parità di prestazioni) sotto il profilo dell’efficienza e della sostenibilità dei costi per il bilancio pubblico”*.

L’approccio in esame, d’altronde, pur dovendo rispettare la funzione di programmazione delle autorità pubbliche competenti, risulta conforme alle indicazioni del legislatore statale che, già nella definizione dei “bacini di mobilità”, ha riconosciuto rilievo alla *“quantificazione o alla stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale, riferita a tutte le modalità di trasporto che intende soddisfare [...] di linea e no”* (Art. 48 del D.L. 50/2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 96/2017).

Ebbene, l’adozione di un approccio intermodale consente di combinare le varie forme di trasporto esistenti, ivi incluse le forme alternative all’offerta di servizio pubblico, amplificando l’utilità per l’utente per ciascuna di esse.

Così, soluzioni come *car sharing*, *bike sharing*, monopattini in *sharing*, anche nella loro interazione con il trasporto pubblico locale, possono essere combinate per promuovere nuove soluzioni alla domanda di trasporto, anche garantendo forme di trasporto sempre più eco-compatibili.

A titolo di esempio, può menzionarsi la costruzione di parcheggi nei pressi di fermate di trasporti pubblici o di postazioni di *bike sharing* o di aree pedonali, ovvero la realizzazione di piattaforme di *bike sharing* presso fermate della metropolitana, per consentire la copertura del cosiddetto ‘ultimo chilometro’ ecc.

Il trasporto intermodale rappresenta, dunque, la prospettiva di sviluppo del trasporto (o, meglio, della mobilità) a livello locale, identificando la modalità ottimale di organizzazione dei trasporti (intesi in un’ottica davvero integrata), la cui realizzazione passa altresì per la necessaria organizzazione del territorio. Sotto quest’ultimo profilo si pensi, ad esempio, alla corretta dislocazione delle fermate bus ovvero alla localizzazione delle aree di parcheggio per interconnessione ecc.³⁶⁵.

³⁶⁵ Sul tema, cfr. E. EFTESTØL-WILHELMSSON, A. BASK, M. RAJAHONKA, *Intermodal Transport Research. A law and logistics literature review with EU focus*, in *European Transport Law*, 2014, pp. 609-674.

Nell'ambito del trasporto urbano³⁶⁶ (oggetto dell'azione dell'Unione, anche per la sua rilevanza in termini di emissioni e di consumo di energia), infatti, il solo utilizzo di veicoli più efficienti e di carburanti più puliti, come già evidenziato, non consente la necessaria riduzione delle emissioni e non risolve il problema della congestione. Né si può pensare ad una riduzione pura e semplice della mobilità a livello locale.

Da qui la necessità di una migliore integrazione delle reti modali, tramite apposite piattaforme di connessione, da implementarsi anche attraverso appositi strumenti digitali che consentano sistemi di prenotazione e pagamento integrati, nonché un'adeguata diffusione delle informazioni necessarie.

La maggiore difficoltà che la prospettiva intermodale incontra è data dalla presenza di barriere regolatorie e amministrative nonché dall'arretratezza e dalla limitata efficienza delle legislazioni vigenti, nonché dal permanere di incompatibilità tecniche tra i diversi modi di trasporto.

Fintanto che le varie tratte e le varie modalità di trasporto risultano connotate da regimi giuridici, regolazioni, caratteristiche assai distanti, spesso assenti in relazione alle modalità maggiormente innovative, l'implementazione di questa prospettiva in termini effettivi non potrà che risultare significativamente ostacolata.

3. Il diritto alla mobilità nell'ordinamento costituzionale ed europeo

3.1 Il concetto di mobilità non ha una espressa definizione normativa, essendo semplicemente richiamato dal Codice della strada³⁶⁷ e dalla disciplina successiva. Si tratta di un concetto più ampio di quelli di traffico, circolazione e viabilità, includendo interessi e fini ulteriori, riconducibili all'ambiente e in senso lato alla 'vivibilità'.

Sovente, la mobilità assume quindi rilievo all'interno della dimensione urbana, nell'ambito della quale è più agevolmente possibile declinare il concetto di 'vivibilità' e, dunque, meglio individuare i caratteri della mobilità.

In questa dimensione, il diritto alla mobilità, che ha tradizionalmente avuto una connotazione principalmente sociologica³⁶⁸, è diventato sempre più centrale nelle politiche urbane dei trasporti e nel settore della tutela dell'ambiente, in parallelo alla

³⁶⁶ In particolare, il trasporto stradale che costituisce la modalità più diffusa per la mobilità dei passeggeri e delle merci e che rappresenta il modo di trasporto con il più elevato consumo di energia (cfr. *Commission SWD, The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges* (SWD(2016) 226 final).

³⁶⁷ Cfr. ad esempio art. 1, comma 2; art. 7, commi 1, lett. i) e 7.

³⁶⁸ In termini, A. CANDIDO, *Verso quale trasporto pubblico locale? Il diritto sociale alla mobilità*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016, 2 ss..

valorizzazione di valori costituzionali quali ambiente e salute. Senonché la nozione di mobilità presenta, ad oggi, contorni sfumati, in assenza di una sua chiara definizione a livello normativo.

L'evoluzione di tale concetto passa per lo sviluppo e il bilanciamento dei diversi valori costituzionali (nonché di matrice europea) che interessano il concetto di mobilità.

Come evidenziato nel Capitolo I, lo sviluppo del sistema di trasporto pubblico rinviene il proprio fondamento nella necessità, tra l'altro, di consentire un pieno esercizio delle libertà di movimento (intesa in senso non meramente negativo), nonché di assicurare l'effettiva esplicazione della personalità a livello individuale e collettivo.

Il carattere 'trasversale' e 'strumentale' che il sistema di trasporto assume lo rende, infatti, necessario per consentire un pieno esercizio di numerosi diritti e libertà costituzionali. Inoltre, il trasporto pubblico consente altresì di neutralizzare le disparità sociali, consentendo la piena esplicazione dell'eguaglianza anche per le classi che potrebbero non poter fruire di un sistema privato di mobilità

Il diritto del cittadino a fruire di un sistema di mobilità rinviene, dunque, il proprio fondamento negli artt. 1, comma 1, 2, 3, 4, 16, 33, 34 Cost.³⁶⁹.

Invero, un Paese in cui il sistema di trasporto non risulta adeguato non può essere considerato inclusivo, poiché inevitabilmente emargina tutti coloro la cui vita sociale è dipendente dal mezzo pubblico³⁷⁰.

Proprio per tali ragioni deve riconoscersi l'esistenza di un vero e proprio diritto costituzionale (e sociale) alla mobilità e, a maggior ragione, di un diritto costituzionale (e sociale) alla mobilità, da intendersi quale diritto dell'individuo e interesse della collettività (secondo una formulazione analoga a quella di cui all'art. 32 Cost.)³⁷¹.

Tale posizione giuridica intercetta numerosi valori costituzionali e si arricchisce di nuovi contenuti, tra cui, ad esempio, il diritto all'informazione, ovvero il diritto di essere informati in merito ai mezzi che sono offerti e sulle modalità del loro utilizzo, che dovrebbe essere inteso nella sua massima estensione, comprensiva dell'intera gamma dei servizi di mobilità disponibili.

³⁶⁹ In termini, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008.

³⁷⁰ Per un approfondimento in merito al rapporto tra mobilità urbana ed esclusione sociale si rinvia a C. INGUGLIA, M. DI MARCO, *Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della sharing mobility. Una ricerca qualitativa*, in *Diritto e questioni pubbliche, special issue*, 2020, pp. 151 ss..

³⁷¹ In termini, A. CANDIDO, *Verso quale trasporto pubblico locale? Il diritto sociale alla mobilità*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016, 2 ss..

3.2 La rilevanza costituzionale di un diritto alla mobilità si apprezza anche nella diversa prospettiva delle possibili implicazioni sotto il profilo regolatorio (e dei possibili impatti rispetto al benessere collettivo e alla tutela dell'ambiente), ovvero nella prospettiva della regolazione della rete di trasporto e dei soggetti che ne usufruiscono, nonché della conseguente possibilità di apporre limiti al diritto di mobilità.

Rispetto a tale profilo, come chiarito dalla Corte Costituzionale,³⁷² l'art. 16 Cost. fa riferimento *“ai diritti della persona umana, la cui libertà di movimento non può essere limitata se non nei casi e con le garanzie assicurate dalla norma. L'uso delle strade, come l'uso di altri beni pubblici, può essere regolato anche sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengono al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti devono osservare, alle eventuali prestazioni che sono tenuti a compiere”*.

Dunque, la disciplina Costituzionale si riferisce alla persona, non ai particolari mezzi utilizzati o alle vie di circolazione: con la conseguenza che, da un lato, possono essere apposte limitazioni all'uso di tali mezzi anche per ragioni diverse da sicurezza e sanità e, dall'altro lato, che rispetto agli stessi non può dunque essere ipotizzata l'esistenza di un diritto al libero utilizzo (cosiddetto diritto alla strada³⁷³).

Pertanto, come evidenziato in precedenza, ben possono apporsi limiti alla circolazione per esigenze di tutela dell'ambiente e della salute³⁷⁴.

Proprio per tali motivi, alcuni paesi hanno optato per politiche di *congestion pricing*, ovvero l'applicazione di tariffe per l'ingresso e la circolazione dei veicoli all'interno dei centri urbani. In tal modo, si è cercato di raggiungere l'obiettivo di contenere l'utilizzo di mezzi privati, quantomeno nei centri storici urbani, indirizzando la domanda di mobilità verso l'uso dei mezzi pubblici³⁷⁵.

A tali possibili limitazioni si aggiungano gli ulteriori limiti derivanti dall'esigenza di garantire la sicurezza stradale, specialmente in relazione ai cosiddetti mezzi pesanti.

Ancora, ulteriori possibili declinazioni della limitazione dell'uso di determinate tratte stradali derivano ad esempio dalla previsione di tariffe e pedaggi richiesti per passare su alcune tratte e aventi lo scopo di compensare i costi necessari alla loro costruzione e

³⁷² Sentenza n. 12 del 12 marzo 1965.

³⁷³ N. ZANON, *Il diritto alla mobilità e le sue declinazioni*, intervento presentato al Convegno *Mobilità: equità sociale e Qualità della Vita*, Venezia 29-30 settembre 2005.

³⁷⁴ In merito ai possibili limiti alla libertà di circolazione e al diritto di mobilità, si rinvia a T. F. GIUPPONI, *Trasporto pubblico locale e diritti dei cittadini-utenti: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, Napoli, 2018.

³⁷⁵ Sul punto, anche per un'analisi comparatistica, si rinvia a C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008.

manutenzione. Si pensi, ad esempio, ai pedaggi da corrispondere ai concessionari di lavori per la costruzione e gestione, ad esempio, di autostrade. Nella valutazione complessiva assume rilievo anche la componente ambientale, ovvero la necessità di preservare ambiente e paesaggio dai danni derivanti dal traffico intenso, elementi che vengono naturalmente presi in considerazione nella individuazione della fattibilità tecnico-economica dell'opera³⁷⁶.

Il codice Codice della Strada (art. 7, comma 9) prevede, poi, la possibilità di ulteriori limitazioni in caso di istituzione di zone a traffico limitato, mediante le quali viene subordinato l'ingresso e la circolazione di veicoli al pagamento di determinate somme, allo scopo di limitarvi l'accesso e tutelare la salute, la sicurezza stradale, il patrimonio culturale e ambientale³⁷⁷.

Tali elementi concorrono dunque a porre in evidenza la circostanza per la quale la libertà di circolazione non integra un diritto ad utilizzare gratuitamente le strade³⁷⁸.

Più di recente, la questione relativa all'introduzione di limiti alla libertà di circolazione, giustificati da ragioni di tutela della salute pubblica, è emersa in tutta la sua evidenza nell'adozione delle misure di contrasto alla pandemia da COVID-19, che hanno imposto, con diverse intensità, pesanti restrizioni non soltanto a livello nazionale, ma altresì a livello europeo e internazionale.

3.3 A livello europeo, il diritto alla mobilità trova il proprio fondamento in disposizioni dei Trattati e di diritto derivato.

In primo luogo, viene in rilievo il principio della libera circolazione delle persone (art. 21 TFUE), quale sviluppo della libertà di circolazione che i precedenti trattati riconoscevano ai lavoratori.

Già la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ormai inclusa nei trattati dopo Lisbona, riconduceva la libertà di circolazione e di soggiorno (art. 45) all'interno del titolo sulla cittadinanza depurandolo dell'origine storica di diritto funzionalizzato al funzionamento del mercato comune³⁷⁹.

³⁷⁶ N. ZANON, *Il diritto alla mobilità*, op. cit.

³⁷⁷ Ad avviso della Corte Costituzionale, l'apposizione di restrizioni quali il diritto al pedaggio, fondati sulla soddisfazione di altri valori costituzionali, non costituisce una lesione dell'art. 16 Cost. in quanto la libertà di circolazione ivi contemplata non va intesa come libertà assoluta di circolazione su tutte le strade, ma libertà regolata al fine di raggiungere la migliore utilizzazione dei beni pubblici (sentenza n. 264 del 19 luglio 1996).

³⁷⁸ Sul punto, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, op. cit..

³⁷⁹ Sul punto, cfr. G. DEMURO, *Commento all'art. 45*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 310 ss.; G.G. CARBONI, *La mobilità nel diritto dell'Unione Europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, pp.18 ss..

Sempre a livello europeo, come si è evidenziato nel Capitolo I, il diritto alla mobilità trova un'altra solida base giuridica nella libera circolazione dei servizi, che è parte integrante sia del quadro della politica dei trasporti che condizione necessaria del funzionamento del mercato a tutela della concorrenza³⁸⁰.

Nell'ambito del settore in esame, occorre poi fare riferimento ai servizi di interesse economico generale caratterizzati da particolari obiettivi e criteri di interesse pubblico³⁸¹, quali regolazione non discriminatoria; tariffazione trasparente degli accessi alle reti; certezza di investimenti; sicurezza delle reti ed in particolare tutela dei diritti di consumatori e utenti (si pensi alla capillarità della rete e alla facilità di accesso, alla continuità del servizio, alla necessità di tariffe proporzionate al servizio, trasparenti ed eque); l'esistenza di facilitazioni di accesso per soggetti deboli o svantaggiati.

Risulta, dunque, evidente il nesso tra costruzione dei diritti di cittadinanza europea e costruzione di un sistema di reti che metta in relazione materialmente (trasporti) e/o virtualmente (banda larga) i cittadini in uno "spazio comune" di integrazione sociale e di sostegno alla uguaglianza dei diritti.

La Carta dei diritti fondamentali (art. 36) riconosce il principio dell'accesso ai servizi di interesse economico generale il quale assume una rilevanza in funzione della promozione della coesione sociale e territoriale, cui consegue un vero e proprio diritto del cittadino alla fruizione del trasporto.

Ciononostante, come si è visto, permangono ostacoli rispetto ad una possibile conformità delle normative in materia di trasporto, che rimangono soggette a diverse legislazioni e prassi a livello nazionale.

In base al predetto *excursus*, emerge che, a livello europeo, il diritto alla mobilità, ha ormai perso il suo legame esclusivo con il mercato e la sfera economica, configurandosi non solo come diritto di accedere ai servizi di trasporto, ma anche come strumento di omogeneizzazione a livello sociale e territoriale³⁸².

La tematica dei trasporti è, infatti, al centro delle politiche di coesione e dell'utilizzo dei fondi strutturali e un ruolo fondamentale è assegnato allo sviluppo delle reti sia per il rafforzamento del mercato che per la coesione sociale, economica e territoriale³⁸³.

³⁸⁰ In merito alla politica europea dei trasporti, *cfr.* M. NINO, *La politica dei trasporti dell'unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. comm. internaz.*, n. 1/2013, pp. 227 ss..

³⁸¹ F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *Federalismi.it*, 2012, pp.11 ss..

³⁸² G.G. CARBONI, *La mobilità nel diritto dell'Unione Europea*, *op. cit.*.

³⁸³ Sul punto, si rinvia al documento "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva" (COM (2010) 2020)".

A livello europeo sembra, allora, che la strutturazione di una politica dei trasporti abbia come obiettivi il perseguimento di una mobilità sociale, inclusiva e sostenibile, che garantisca la libertà di movimento efficiente e a prezzi accessibili, nonché la sicurezza e la riduzione del consumo energetico e dell'impatto ambientale.

3.4 In conclusione, le sopra menzionate previsioni nazionali ed europee paiono tratteggiare l'esistenza di un diritto alla mobilità avente una fisionomia diversa dal semplice 'trasporto'³⁸⁴.

In altri termini, diritto alla mobilità, teorizzato con particolare riferimento alle aree urbane, è espressione della spiccata funzione sociale del TPL, il quale trascende la libertà di circolazione disciplinata dall'art. 16 Cost.. Si tratterebbe, dunque, di una sorta di "libertà di circolazione qualificata", in relazione alle molteplici necessità di movimento connesse alla soddisfazione di primari diritti costituzionali³⁸⁵.

Il diritto alla mobilità andrebbe dunque inteso come una situazione giuridica soggettiva complessa la cui garanzia interesserebbe, con diversa gradazione, tutti i livelli di governo della cosa pubblica, mediante interventi tesi a pianificare, finanziare e gestire il trasporto, a partire dal livello locale.

Tanto, pare desumersi dalle peculiarità di tale bene, che vanno apprezzate proprio nella connessione con numerosi beni di rango costituzionale e che mettono in luce la reale consistenza della mobilità che può legittimamente fondare una pretesa che trascende la mera predisposizione di un sistema di trasporto pubblico, specie ove quest'ultimo venga inteso in un'accezione 'tradizionale' e tale da escludere la possibilità di altre forme di trasporto.

La stessa adozione di una concezione di mobilità sostenibile, infatti, consente di fornire una nuova identità al TPL, da identificare non più con la singola modalità di trasporto, ma con il sistema della mobilità complessivamente ed unitariamente inteso³⁸⁶.

L'attuazione della prospettiva in esame impone una riflessione in merito alla possibilità di superare quell'approccio paternalistico già evidenziato in precedenza, riconoscendo al

³⁸⁴ Tale riflessione è condivisa anche in altri ordinamenti europei. Sul punto, con riferimento alla *Loi d'orientation des mobilités* del 2019, cfr. C. POLETTI, *Loi d'orientation des mobilités: transport au droit à la mobilité*, in *Droit administratif*, n. 11/2020; A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, 2012.

³⁸⁵ T. F. GIUPPONI, *Trasporto pubblico locale e diritti dei cittadini-utenti*, op. cit..

³⁸⁶ Sul punto, cfr. T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2020, pp. 563 ss., che dà altresì atto in numerosi paesi europei del passaggio del TPL da bene 'inferiore' a bene di 'merito', ovvero di bene il cui utilizzo non decresce all'aumentare del reddito, a condizione naturalmente che siano offerti dei servizi efficienti (in termini, cfr. anche E. FERIOLI, *Governance e regolazione dei trasporti pubblici locali nei paesi europei*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, Napoli, 2018).

cittadino la possibilità di prescegliere, tra le varie possibili forme di mobilità che devono, dunque, essere presenti, quella che meglio risponda alla propria esigenza e alla propria concezione di mobilità.

Ed infatti, nell'ottica di un vero e proprio diritto alla mobilità, la possibilità di scelta dei mezzi di trasporto costituisce un elemento imprescindibile, in quanto funzionale a consentire il raggiungimento dei fini sociali propri del trasporto, agevolando il movimento dei singoli, ovvero consentendolo nei casi in cui determinate condizioni possano limitarlo o inibirlo.

La concezione descritta, che desume l'esistenza di un diritto alla mobilità dai precetti costituzionali, interpretati nella loro consistenza attuale, si è andata affermando anche in altri paesi europei, tra cui la Francia nel contesto della recente *Loi d'orientation des mobilités* (L. 2019-1428 del 24 dicembre 2019).

Anche tale intervento normativo non contiene una specifica definizione del concetto di mobilità, nonostante il provvedimento in questione si concentri proprio su tale ultimo fenomeno.

Cionondimeno il passaggio dal concetto di trasporto a quello di mobilità è espressamente attestato nella *exposé des motifs*, ove si afferma che l'articolo 1 della *Loi* trasforma il diritto al trasporto in un diritto alla mobilità, al fine di coprire tutte le questioni di accesso alla mobilità, che non si limitano all'accesso al trasporto pubblico o a una visione incentrata sulle infrastrutture. In particolare, ciò dovrebbe permettere di tenere meglio conto delle nuove forme di mobilità e delle problematiche sociali (sostegno alle persone più vulnerabili), con un'attenzione particolare all'accesso all'occupazione e alla formazione.

In base a tale impostazione, dunque, il 'nuovo' diritto alla mobilità non si può risolvere nell'accesso al trasporto pubblico, focalizzato sulle infrastrutture e sulle modalità di erogazione del servizio, ma deve essere concepito anche nel suo legame con il territorio, così che lo sviluppo di soluzioni di mobilità adatte ai bisogni della popolazione possa essere realmente considerato.

La mobilità, naturalmente, dovrà tenere in considerazione le esigenze sociali le quali, anzi, potranno essere meglio soddisfatte attraverso l'ampliamento della prospettiva rispetto al (solo) trasporto pubblico.

4. La mobilità urbana e il diritto alla mobilità

4.1 Negli scorsi paragrafi si è cercato di dare atto della necessità di adottare un approccio complessivo e coordinato al settore dei trasporti locali, specialmente ove si assuma l'ottica della mobilità a livello locale e dello sviluppo ottimale dell'ambiente urbano.

Anche nella prospettiva europea, come si è cercato di far emergere, l'approccio non può che essere di tipo unitario e globale, necessitando l'elaborazione di politiche pubbliche in integrate³⁸⁷.

Si tratta, in altri termini, della necessità di procedere ad un'ottimizzazione dei mezzi di trasporto, accrescendone l'efficacia attraverso meccanismi che agevolino forme di trasporto intermodale e consentano di congiungere i mezzi di trasporto collettivo con quelli individuali.

Ne discende, allora, un metodo olistico sia nel senso della considerazione della pluralità degli interessi in gioco, che nel senso di non adottare interventi sporadici e/o settoriali, volti ad esempio a tutelare specifiche forme di mobilità.

Soprattutto, una vera valorizzazione della mobilità locale potrà essere riconosciuta solamente attraverso un effettivo e completo utilizzo degli strumenti di programmazione, così da considerare in modo unitario le varie forme di mobilità urbana e da valorizzare la loro funzione complementare/integrativa dei tradizionali servizi pubblici di trasporto collettivo.

Ciò, ovviamente, attraverso soluzioni di regolamentazione e di regolazione, adottate secondo procedura tali da consentire la qualità delle regole elaborate, che non solo tengano conto delle diverse questioni che tali forme di nuova mobilità urbana pongono, ma che consentano anche di dar rilievo alle peculiarità delle diverse realtà locali e metropolitane.

Un approccio, quindi, in grado di valorizzare le differenze nell'ambito di una visione e considerazione unitaria delle diverse forme e attività di trasporto.

Tale concezione ha il vantaggio di consentire un migliore raggiungimento degli obiettivi di sviluppo economico, qualità della vita e tutela ambientale e rende possibile affrontare alcune questioni che, diversamente, non potrebbero essere adeguatamente risolte.

Si pensi, ad esempio, alle problematiche della congestione del traffico e della tutela dell'ambiente.

³⁸⁷ In termini, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale*, op. cit.

4.2 L'ambiente urbano rappresenta la dimensione in cui è più agevole disegnare un sistema di mobilità 'vivibile', efficace e accessibile, la cui effettiva realizzazione è ulteriormente agevolata dalla sempre maggiore diffusione di sistemi di *sharing*.

Ed infatti, oltre ai tradizionali mezzi (vetture e *scooter*, anche elettrici) si vanno sempre più diffondendo altri mezzi complementari, quali biciclette e monopattini, i quali possono ulteriormente essere integrati all'interno delle politiche di mobilità urbana.

Il tema presenta evidenti collegamenti con quello (che non può qui essere approfondito) delle *smart cities* nelle quali, grazie all'utilizzo delle innovazioni tecnologiche, è possibile ottimizzare e rendere più efficienti le infrastrutture e i servizi resi ai cittadini³⁸⁸.

Un corretto esercizio dei poteri di programmazione, in uno con la corretta identificazione della dimensione ottimale per la regolazione della mobilità, infatti, può effettivamente rendere le città i contesti per l'espressione dell'innovazione, sia a livello tecnologico che giuridico-istituzionale.

Si tratta di un approccio di tipo sperimentale, che pare costituire il metodo più idoneo per integrare la base di conoscenza di fenomeni il cui impatto – anche in relazione agli interessi generali quali la tutela della sicurezza, l'accesso equo alla mobilità sostenibile, l'equilibrato uso del territorio, il rispetto delle norme tributarie – non è ancora stato del tutto compreso³⁸⁹.

In particolare, la diffusione dei servizi di *sharing mobility* consente al consumatore di utilizzare un'autovettura o un passaggio in automobile con un costo limitato ed un accesso al servizio molto rapido, proprio tramite le piattaforme-online. Questo, di fatto, influenza non soltanto le scelte di acquisto del mezzo, ma anche le abitudini di mobilità di un generico consumatore. Da un lato tale facilità all'accesso porta ad una diminuzione della *ownership*, e questo si potrebbe tradurre in una diminuzione del numero di autovetture prodotte con una riduzione di impatto ambientale di facile intuizione. D'altra parte,

³⁸⁸ Tra i tanti, *cf.* T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, n. 2/2020, pp. 87 ss., nonché C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, n. 1/2019, pp. 187 ss., ove si fa riferimento alla progressione dell'*Internet of Things* (IoT) e alla sua evoluzione, *Internet of Everything* (IoX), allo sviluppo dei *Big Data*, nonché ai dispositivi intelligenti per la casa (*Smart Homes*).

³⁸⁹ Così, ad esempio, deve darsi atto degli studi che hanno posto in luce come lo stesso impatto della *sharing mobility* sulla congestione del traffico e sull'ambiente non risulti ben definito (E. MAZZOLA, U. LA COMMARE, G. INGARAO, *La sharing mobility è un approccio alla mobilità sostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale? Alcune considerazioni basate su un'analisi empirica*, in *Diritto e questioni pubbliche, Special issue*, giugno 2020, 187 ss.; A. BOIX PALOP, *Le sfide per la regolamentazione della mobilità e la Nuova Agenda Urbana*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 107 ss.).

l'implementazione della *sharing mobility* potrebbe condurre ad un numero maggiore di nuovi viaggi in automobile³⁹⁰.

L'adozione di un approccio sperimentale, allora, permetterebbe alle istituzioni di disporre del tempo necessario per valutare i migliori strumenti regolatori³⁹¹, pur non rimanendo in una situazione di stasi e di inazione rispetto ai rapidi mutamenti sociali e tecnologici.

Si pensi, ad esempio, alla vicenda relativa alla sperimentazione di sistemi di *sharing* e *pooling* dei monopattini a Milano, oggetto anche della già citata pronuncia del TAR Lombardia, Milano, sez. III, 3 luglio 2020, n. 1274.

In particolare, il Comune di Milano aveva avviato una procedura volta all'individuazione di soggetti pubblici o privati interessati a svolgere in via sperimentale i servizi di mobilità in *sharing* con dispositivi per la micromobilità elettrica (*hoverboard*, *segway*, monopattini e *monowheel*) cui associare il logo del Comune. Tale procedura traeva il proprio fondamento dal Decreto del MIT n. 229/2019, che definisce le modalità di attuazione e gli strumenti operativi della sperimentazione della circolazione su strada di dispositivi per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica, prevedendo che tale sperimentazione sia consentita esclusivamente in ambito urbano e prescrivendo a tal fine un'autorizzazione comunale e alcuni requisiti minimi degli utenti e norme di comportamento.

Gli operatori interessati a partecipare alla procedura selettiva avrebbero dovuto formulare una proposta avente ad oggetto un numero di dispositivi compreso fra 500 e 750 e

³⁹⁰ Sotto tale aspetto non risulta, infatti, certo se la *sharing mobility* possa condurre ad un aumento dell'uso dell'automobile e, a tal fine, occorrerebbe verificare “*se un certo numero di chilometri che vengono percorsi oggi dalle auto condivise, erano percorsi prima con mezzi di trasporto più rispettosi dell'ambiente (es. trasporti pubblici, passeggiate, ecc.) o non erano percorsi affatto*” (E. MAZZOLA, U. LA COMMARE, G. INGARAO, *La sharing mobility*, op. cit.). In base allo studio riportato dagli Autori da ultimo citati (che ha previsto la somministrazione di un questionario in due Paesi Europei (Polonia e Italia), così da analizzare come la diffusione della *sharing mobility* ha influenzato le abitudini di mobilità di un generico utilizzatore) emergono infatti alcune possibili tendenze negative in merito alla riduzione dell'impatto ambientale. Infatti, una non trascurabile percentuale degli intervistati ha dichiarato di avere preferito l'utilizzo dell'automobile (condivisa) rispetto a modalità di trasporto più sostenibili come il trasporto pubblico (35%), l'uso delle biciclette o gli spostamenti a piedi (28%). Inoltre, il 36% ha dichiarato che la disponibilità dei servizi di *sharing mobility* abbia attivato spostamenti in automobile del tutto nuovi. Pertanto, per alcuni utilizzatori i servizi di *sharing mobility* hanno determinato un aumento delle possibilità di spostamento in automobile con ovvie ricadute negative sull'impatto ambientale. Cionondimeno, come riportato dagli Autori, per gli intervistati appartenenti la *sharing mobility* potrebbe indurre dei comportamenti virtuosi in grado di compensare ampiamente gli effetti negativi. Inoltre, in generale la *sharing mobility* ha un aspetto inequivocabilmente positivo sull'ambiente in quanto causa una riduzione della *ownership*, tale riduzione sarebbe già stata dimostrata in letteratura (nonché dallo studio indicato).

³⁹¹ D'altronde, anche in differenti contesti altamente regolamentati (ad esempio, i settori bancario, assicurativo e finanziario) si va diffondendo l'approccio del cosiddetto *Regulatory Sandbox*, che permette alle aziende maggiormente innovative di sperimentare e sviluppare nuove soluzioni in un ambiente controllato a contatto con il mercato reale.

l'Amministrazione avrebbe dovuto accogliere le richieste sino al raggiungimento del limite di 2.000 dispositivi autorizzabili, che rappresentavano il numero di dispositivi previsti per la sperimentazione.

Operazioni di questo tipo consentono di intervenire in modo efficace sulla mobilità locale, avvalendosi delle nuove forme di mobilità rese accessibili dalla tecnologia per sperimentare nuovi paradigmi nella realtà urbana, che meglio offre margini per questo tipo di innovazioni e per l'adozione di un approccio sperimentale.

Tale approccio deve necessariamente tenere in considerazione le finalità sociali delle piattaforme digitali come infrastrutture della *smart city*, ovvero quali elementi che permettono di incrementare lo sviluppo economico urbano/locale, garantendo in ogni caso la corretta offerta di prestazioni di trasporto sul mercato³⁹².

In merito a tale aspetto occorre aggiungere che la questione della mobilità a livello urbano pone in risalto molte delle problematiche sopra evidenziate (riduzione del traffico veicolare, miglioramento della qualità della vita, ottimizzazione dei limitati spazi cittadini, necessità di permettere la migliore accessibilità ai vari servizi, ecc.), risultando così di particolare interesse.

La sua realizzazione impone, tuttavia, anche il necessario bilanciamento tra ulteriori esigenze, quali: la tutela dei diritti nelle città, assicurando quegli obiettivi di democrazia economica che si realizzano ampliando l'accesso alle opportunità di fornitura del servizio di trasporto urbano anche mediante modelli di auto-organizzazione; l'efficienza amministrativa, attraverso il miglioramento della qualità della *governance* urbana della mobilità; la tutela della concorrenzialità del mercato.

4.3 Proprio con riferimento all'approccio da seguire rispetto alla 'nuova' mobilità urbana, deve darsi atto del fatto che, ad avviso di alcuni Autori, il fenomeno della *sharing economy* andrebbe affrontato proprio nell'ottica della *self-regulation*, rimettendo la responsabilità della regolazione alle parti in gioco, anche attraverso sistemi di valutazione reputazionale, non già alle istituzioni³⁹³.

Questa lettura valorizza proprio la differenza tra l'economia della condivisione e il mercato ad essa sottostante, il quale ultimo, proprio in assenza della mediazione della

³⁹² G. PIZZANELLI, *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta: il caso dei servizi di trasporto non di linea*, in *Munus*, 2016, pp. 111-113.

³⁹³ A. SUNDARARAJAN, M. COHEN, *Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy*, in *Chi L. Review Dialogue*, 2015, pp. 116 ss. nonché, in termini critici rispetto ai meccanismi reputazionali, A. STEMMLER, *Feedback Loop Failure: Implications for the Self-Regulation of the Sharing Economy*, in *Minn. J. L. Sci & Tech*, 2017, pp. 673 ss.

piattaforma, necessiterebbe di una regolazione pubblica. Diversamente, ove tale piattaforma sussista, non sarebbe necessario l'intervento pubblico.

Altri Autori ritengono, invece, che sia necessaria una regolazione delle istituzioni locali – che, quantomeno, accompagni la transizione³⁹⁴ – ovvero che le istituzioni mantengano un compito di monitoraggio, eventualmente intervenendo nel caso in cui specifiche esigenze concrete lo richiedano³⁹⁵.

Da tale punto di vista sono stati dunque prospettati³⁹⁶ diversi approcci, eventualmente combinabili: (i) la predisposizione di una disciplina abbastanza elastica, duttile e non cedevole rispetto a possibili sviluppi futuri; (ii) la necessità, per il settore della mobilità, che gli operatori si muniscano dei titoli abilitativi; (iii) l'apposizione di limitazioni temporali per l'esercizio dell'attività imprenditoriale (secondo il modello *Airbnb*).

La scelta della modalità di intervento e il bilanciamento tra i vari interessi in gioco dovranno prendere in considerazione gli studi che si vanno sempre più concentrando sulla distinzione tra le varie forme di *sharing*.

In quest'ottica dovrebbe allora adeguatamente valutarsi la distinzione, come ritenuto opportuno dall'ART, tra i modelli a vocazione maggiormente imprenditoriale e gli schemi più propriamente ascrivibili alla nozione di *pooling* o di collaborazione. Non dovrebbe, dunque, stupire un diverso atteggiamento istituzionale nell'incentivare attività che presentano un'eccedenza di socialità e/o che costituiscono servizi di interesse generale, abbiano o meno rilevanza economica.

Sul punto, la dottrina³⁹⁷ ha infatti sottolineato le diversità tra il fenomeno dello *sharing* e quello del *pooling*. Mentre lo *sharing* delle vetture non incentiverebbe comportamenti di tipo relazionale, né produrrebbe valore aggiunto rispetto alle risorse, che vengono condivise per ottenere forme di ricavo per gestori, fornitori delle auto e conducenti, senza inoltre ridurre, da un punto di vista ambientale, il numero di auto in circolazione, il *pooling* avrebbe diverse caratteristiche.

³⁹⁴ D. E. RAUCH, D. SCHLEICHER, *Like Uber, But for Local Government Policy: The Future of Local Regulation of the Sharing Economy*, in *George Mason University Law and Economics Research Paper Series*, 2015.

³⁹⁵ S. RANCHORDAS, *Does sharing mean caring?*, in 414 *Minn. J. L. Sci & Tech.*, 2015.

³⁹⁶ C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, *op. cit.*.

³⁹⁷ C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, *op. cit.*, che cita gli esempi della città di Helsinki e del Minnesota, dove gli enti pubblici stanno sperimentando soluzioni di *soft law* e innovazioni tecnologiche che fanno leva sui comportamenti della mobilità. In particolare, nella città di Helsinki, al fine di modificare il sistema di trasporto in un sistema non più caratterizzato dall'offerta fissa di trasporto pubblico, ma dall'incontro di domanda e offerta, si è puntato su un sistema basato sulla comunicazione e l'informazione, secondo le coordinate indicate nel testo.

Una piattaforma di *car pooling* presenta infatti dinamiche maggiormente cooperative e solidali, e potrebbe rappresentare la base per implementare un modello di *governance* della mobilità collaborativa fondato non solo sulla condivisione della risorsa (vettura), né sulla sola collaborazione, ma sul *commoning*.

Si tratterebbe, dunque, di un sistema flessibile e sperimentale che punta alla creazione di un'unica *public utility* che riunisca le varie forme di mobilità, consentendo di coordinare le informazioni sulla flotta privata gestita dagli operatori della mobilità, quelle sulla flotta pubblica (*car sharing* comunale) e su una flotta comune (*car pooling*, dunque fornendo informazioni sulle varie domande e offerte di trasporto nelle varie zone urbane).

Tanto si aggiungerebbe ai tradizionali taxi e al sistema di trasporto pubblico (rispetto al quale le nuove tecnologie consentono nuove modalità di erogazione, con prenotazione della fermata entro una determinata finestra temporale, eventualmente pagando un *surplus* nel caso di prenotazioni maggiormente a ridosso del passaggio del mezzo³⁹⁸). Agli evidenti benefici in termini di integrazione delle forme di trasporto e di ottimizzazione dell'utilizzo dei mezzi di trasporto si potrebbe poi aggiungere anche la possibilità di fruire di agevolazioni di natura economica (quali sconti nelle aree di sosta cittadine).

Il metodo in questione può evidentemente condurre ad esiti differenziati in relazione ai diversi contesti urbani e, in tal senso, dovrebbe caratterizzarsi per la sua adattatività, così da consentire la diversificazione delle soluzioni nelle diverse realtà locali (municipio, quartiere) o 'iperurbani'³⁹⁹.

In particolare, l'adozione di modelli 'di quartiere' (cosiddetta mobilità di quartiere⁴⁰⁰), lungi dal costituire l'abbandono di un approccio unitario al fenomeno, consente invece di meglio rispondere alla diversificata domanda di mobilità intesa nella sua ampia concezione, ferma restando la necessità del coordinamento nel contesto urbano. Le diverse articolazioni delle 'comunità' di quartiere potrebbero allora essere viste come nodi di una più ampia rete di distribuzione e azione collettiva, da collocare all'interno di

³⁹⁸ In merito a tale aspetto si segnala che diverse imprese, anche al fine di consentire di affrontare il contesto pandemico e il futuro ad esso conseguente, stanno sperimentando (al momento, in ambito extraurbano) sistemi di prenotazione della corsa autobus e del posto attraverso un'apposita app. La prenotazione e l'acquisto del biglietto vengono confermati attraverso una notifica sull'app e una email di riepilogo, che contiene anche il numero del posto assegnato. La convalida del biglietto, prima di salire a bordo, avviene anch'essa tramite l'applicazione.

³⁹⁹ In termini, *cf.* C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, *op. cit.*.

⁴⁰⁰ Come riportato da C. IAIONE, *Sharing economy e diritto dell'innovazione*, *op. cit.*, nel Minnesota è stato elaborato il modello delle *Neighborhood electric car*, ovvero una flotta di auto di quartiere che non possono percorrere più di un certo numero di chilometri, così da assicurare la disponibilità delle stesse nei quartieri ad alto tasso di mobilità.

una più ampia strategia di *smart city*, la quale abbia come obiettivo la tutela dei vari interessi generali.

Allo stesso modo, l'adozione di un approccio di tipo collaborativo potrebbe condurre ad una diversa concezione dell'intervento pubblico, che collabora con la comunità, così consentendo la creazione di nuovo valore, nuove imprese e innovative forme di cooperazione a livello locale.

5. La c.d. *Mobility as a service* (MAAS)

5.1 La più ampia configurazione di un diritto alla mobilità nella sua dimensione urbana, resa possibile mediante l'utilizzo delle innovazioni tecnologiche, ha inoltre condotto a parlare di *Mobility as a service* (MAAS)⁴⁰¹.

Con tale espressione, si intende “*a mobility distribution model in which a customer’s major transportation needs are met thanks to one single interface with services offered by one single integrated service provider combining transportation infrastructures, transportation services, information and payment services, and others more. This approach is possible thanks to the increased use of ICT in transport, the removal of barriers between different transport modes and their users, as well as the emergence of new collaborative economy solutions*”, la cui attuazione richiede un quadro regolatorio che “*1) takes intermodality as a starting point, 2) puts the user (citizens and companies alike) at the centre of the new mobility system, and 3) sees the role of the public sector mainly as an enabler of mobility, rather than as a direct provider of transportation services*”⁴⁰².

L'espressione MAAS evoca quindi il progressivo passaggio del significato di mobilità verso quello di servizio, nel quale il sempre crescente utilizzo delle tecnologie ICT incentiva la creazione di *mobility platforms*, ovvero sistemi nei quali viene ricompreso un ampio ventaglio di servizi di mobilità, i quali sono messi a disposizione degli utenti

⁴⁰¹ G. SMORTO, *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell'Unione europea*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 17 ss.; C. MULLEY, *Mobility as a Services (MaaS) – does it have a critical mass?*, *Transport Reviews*, 2017, vol. 37, no. 3, 247 ss.; D. A. HENSHER, *Future bus transport contracts under a mobility as a service (MaaS) regime in the digital age: Are they likely to change?*, *Transportation Research Part A* 98, 2017, 86 ss.; M. CIUFFINI, L. REFRIGERI, S. ASPERTI, *La sharing mobility in Italia*, in *Diritto e questioni pubbliche, Special issue*, giugno 2020, 205 ss..

⁴⁰² S. HIETANEN, ‘*Mobility as a Service*’ – *the New Transport Model?* Eurotransport, 12 (2) ITS & Transport Management Supplement, 2-4, 2014; “3rd Florence Intermodal Forum”: *Mobility-as-a-service: from the Helsinki experiment to a European model?*, Florence School of Regulation, 9.3.2015, in *European Transport Regulation Observer*, n. 2015/1.

da parte di imprese che acquistano i servizi dai loro produttori, li combinano tra di loro e li forniscono come una “*service supply*” all’utente finale⁴⁰³.

In questa prospettiva, l’integrazione tra le varie modalità di trasporto deve essere massima, così da consentire la realizzazione di forme intermodali di trasporto, che meglio rispondono alle esigenze degli utenti, i quali richiedono servizi sempre più personalizzati. Il concetto di MAAS adotta, dunque, una concezione che pone al centro il ruolo dell’utente, agevolando la tenuta di comportamenti potenzialmente più sostenibili, i quali diventano più accessibili e facilmente individuabili. In base a questo approccio olistico al concetto di mobilità, sarebbe allora opportuno tenere in considerazione le forme di *sharing mobility* e i nuovi *player* operanti all’interno del settore.

Nell’ambito della mobilità come servizio, poi, un ruolo centrale acquista l’infrastruttura, da intendersi come comprensiva non soltanto dell’elemento fisico e dell’erogazione dei servizi, ma altresì dei dati, delle informazioni e degli altri elementi che compongono la piattaforma.

Il ruolo di quest’ultima e la sua riconducibilità all’interno delle tradizionali configurazioni giuridiche, nonché se le società basate sulle piattaforme siano (e a che condizioni) in concorrenza con le imprese tradizionali⁴⁰⁴.

In merito a tale aspetto l’ART, nell’Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 2015⁴⁰⁵, aveva evidenziato che il fenomeno dei “*servizi tecnologici per la mobilità*” si rivolgesse ad una domanda diversa da quella tradizionale resa disponibile con diverse modalità di erogazione. Pertanto, tali servizi determinerebbero “*la creazione di un nuovo e specifico segmento del mercato della mobilità urbana non di linea rispetto a quello sottoposto a obblighi di servizio pubblico*”.

Di conseguenza, ad avviso dell’ART un’“*idonea regolazione*” dovrebbe valorizzare “*le diverse modalità di soddisfazione della domanda di mobilità*”, evitando così il rischio di una distorsione del mercato, ove inteso in maniera unitaria. Da qui, la necessità di “*far emergere questo nuovo mercato in modo che la domanda e l’offerta di servizi possano operare in modo trasparente e nel rispetto dei regimi applicabili alla attività economica di impresa*”.

⁴⁰³ S. HEIKKILÄ, *Mobility as a Service - A Proposal for Action for the Public Administration*, Case Helsinki, Master's Thesis, Aalto University, 2014 (cit. in European Parliament, Directorate-general for Internal Policies Structural and Cohesion Policies, *Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, 2017).

⁴⁰⁴ Sul punto, L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile*, op. cit.

⁴⁰⁵ ART, *Atto di segnalazione al Governo e Parlamento sull’autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, del 21 maggio 2015.

Si è, tuttavia, visto in relazione alla vicenda Uber come non sia affatto agevole inquadrare i nuovi servizi di mobilità né esista un'unitaria visione in merito al trattamento giuridico degli stessi.

Cionondimeno, la predetta concezione di mobilità come servizio sembra abbracciare le varie e diverse forme e pare spingere nella direzione del massimo possibile ampliamento delle forme di mobilità da offrire agli utenti.

5.2 Chiaramente, la sempre maggiore estensione e fruibilità dei servizi pone all'attenzione il possibile impatto per gli operatori presenti sul mercato, nonché per gli eventuali finanziamenti di settore.

L'impatto è diverso a seconda dei singoli strumenti presi in considerazione (ad esempio, i sistemi di *sharing* di biciclette e monopattini non rappresenta una diretta sostituzione dei mezzi di trasporto tramite autovettura) i quali tuttavia, ove esaminati valorizzando i collegamenti intermodali, oltre ad avere una valenza complementare, possono altresì spostare la domanda verso, ad esempio, forme di trasporto condiviso o collettivo, ivi incluso servizio pubblico.

La riflessione che si impone è dunque quella circa l'adeguatezza dell'opzione di integrare nell'attuale contesto normativo e regolatorio le soluzioni offerte dalla *shared mobility*, la quale non può prescindere dagli effetti che le stesse potranno comportare sull'attuale ecosistema.

Tale valutazione va, in ogni caso, condotta alla luce degli obiettivi che si intendono perseguire, quali riduzione dell'inquinamento e del traffico veicolare, sicurezza stradale, e previa verifica dell'effettiva consistenza della domanda di mobilità in base all'ottica sopra evidenziata.

Al fine di svolgere tale analisi va altresì adeguatamente tenuto in considerazione il profilo specifico dell'adeguata gestione dei dati e delle informazioni riguardanti i passeggeri, dei loro movimenti e delle loro abitudini, nonché della loro localizzazione.

Quanto maggiore sarà l'estensione della nozione e della pervasività della mobilità, tanto più crescerà il patrimonio di dati gestiti dalle piattaforme, imponendo una loro adeguata disciplina (anche) in relazione a tale aspetto.

La questione si interseca con quella relativa al regime delle piattaforme le quali, come detto, assumono un ruolo peculiare e, in taluni casi, quasi di regolatore di numerosi aspetti dei servizi sottostanti. Le stesse, infatti, come i dati da essi acquisiti, possono in

prospettiva assumere una dimensione privata o pubblica, ovvero di una sorta di *essential facility* da sottoporre alla regolazione pubblica⁴⁰⁶.

La disponibilità di tali dati offre infatti la possibilità di monitorare e pianificare in modo aggiornato ed effettivo l'offerta dei servizi, ed impone una riflessione sul tipo di regolazione efficace in grado di garantire l'erogazione di servizi di interesse economico generale nei confronti di tutti i cittadini, la tutela dei consumatori, la responsabilità dell'operatore della piattaforma e quella del fornitore del servizio di trasporto e, non da ultimo, l'innovazione.

Come rilevato dalla dottrina⁴⁰⁷, in merito a tale aspetto può osservarsi, da un lato, come i dati siano raccolti, organizzati, e utilizzati grazie all'algoritmo alla base del funzionamento della piattaforma, il quale, pur essendo il frutto di un investimento privato, dovrebbe essere regolato in modo da riconoscere un valore pubblico e non solo commerciale alla conoscenza del modo in cui i dati sono interconnessi. Da un altro punto di vista, la citata dottrina ipotizza che le informazioni nel mondo della *sharing mobility* siano considerate come una vera e propria *essential facility*, quindi una infrastruttura ad accesso regolato in modo da renderle disponibili tempestivamente e su larga scala.

5.3 Nella direzione del potenziamento intermodale, sposando la prospettiva della MaaS⁴⁰⁸, la legge francese sulla mobilità ha mirato a consentire l'implementazione di servizi informativi multimodali sulla base della normativa europea sull'apertura dei dati sulle offerte di mobilità, affidando alle regioni e alle realtà urbane il ruolo di guidare il processo di apertura e trasmissione di questi dati ad un'interfaccia digitale unica (punto di accesso nazionale, sotto il controllo dell'Autorità di regolazione dei trasporti francese) che elencherà tutti i dati di mobilità relativi a tutte le tipologie di trasporto.

Le regioni e le realtà metropolitane dovranno così raggiungere l'obiettivo di garantire l'esistenza di un servizio di informazione multimodale sul loro territorio il quale non dovrà porre limiti alla libera iniziativa privata; tali autorità non sono, invece, obbligate a creare il proprio servizio.

Nell'ordinamento francese si è, quindi, cercato di creare un quadro legale e regolamentare per qualsiasi servizio di vendita o prenotazione digitale multimodale, che deve presentare le varie soluzioni di viaggio in modo trasparente agli utenti.

⁴⁰⁶ In termini, L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile*, op. cit..

⁴⁰⁷ L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile*, op. cit.; A. CANEPA, *Il design della regolazione in un'economia "uberizzata" fra problemi di definizione del mercato, tutela degli utenti e ricerca di regola efficaci*, in *Riv. trim. di dir. ec.*, n. 4/2016 - supplemento.

⁴⁰⁸ In merito a tale aspetto, cfr. C. POLETTO, *Loi d'orientation des mobilités: du droit au transport au droit à la mobilité*, in *Droit Administratif*, n. 11/2020, pp. 17 ss.

In base a tale sistema qualsiasi persona, pubblica o privata, potrà quindi offrire un servizio multimodale per la vendita di servizi di trasporto o di parcheggio concordati o organizzati dalle autorità pubbliche secondo specifiche condizioni tecniche e finanziarie che dovranno essere ragionevoli, eque, trasparenti e proporzionate⁴⁰⁹.

6. Convivenza dei modelli.

6.1 Come si è cercato di evidenziare nei paragrafi che precedono, le molteplici spinte per l'innovazione del settore del trasporto a livello locale hanno trovato propulsione nel sempre più rapido sviluppo tecnologico.

Si tratta di una vera e propria rivoluzione, potenzialmente idonea a scardinare il tradizionale sistema spingendo verso una sempre maggiore apertura concorrenziale, rispetto alla quale, chiaramente, va tenuta in considerazione la necessità di tutelare i molteplici interessi che caratterizzano il settore della mobilità.

Con riferimento ad alcune di queste forme innovative di trasporto, tuttavia, le prime risposte a livello giurisprudenziale sono state nel senso di una apparente chiusura, come testimoniato, nel settore del trasporto pubblico non di linea, dal modo con cui è stata affrontata la vicenda Uber nei vari ordinamenti europei, ove si sono registrati orientamenti restrittivi confermati dalla Corte di Giustizia.

Il ragionamento alla base di un approccio di questo tipo muove dalla riconosciuta uniformità, rispetto alle forme di trasporto tradizionali, del servizio offerto da Uber. Senonché, tale uniformità, come visto, non è stata ravvisata in altri ordinamenti, a riprova dell'incertezza di tale esito interpretativo.

A ciò si aggiunga la presenza di una riserva nello svolgimento di attività di trasporto pubblico, le quali potrebbero essere svolte esclusivamente dai soggetti a ciò appositamente abilitati e nel rispetto di determinate regole.

Lo svolgimento di tale attività da parte di soggetti non autorizzati, i quali operano al di fuori degli obblighi esistenti, determinerebbe un indebito intervento dall'esterno rispetto ai servizi di trasporto, i quali si troverebbero ad affrontare forme indebite di concorrenza.

6.2 Se quello sopra tratteggiato è stato il ragionamento svolto a livello giurisprudenziale, occorre tuttavia prendere in considerazione la circostanza che la necessaria riserva rispetto allo svolgimento delle attività di trasporto di linea rappresenta,

⁴⁰⁹ In merito a tale sistema giova altresì segnalare le preoccupazioni, avanzate dalla dottrina (C. POLETTO, *Loi d'orientation des mobilités, op. cit.*), che l'iniziativa privata, avente maggiori margini d'investimento, possa estendere la propria offerta favorendo le zone dense più redditizie a scapito delle zone meno popolate, contrariamente all'obiettivo dichiarato dal legislatore.

come si è avuto modo di evidenziare nel Capitolo I, un profilo che si è sedimentato nel tempo, pur in assenza di una solida base giuridica⁴¹⁰.

Nell'ambito del trasporto pubblico non di linea, invece, la presenza di una riserva a favore di tassisti e operatori del servizio di NCC, così come l'ampiezza della riserva stessa, troverebbero conferma nell'interpretazione delle regole contenute nella Legge quadro, lette sulla base di un approccio che miscela, secondo una diversa gradazione, un criterio che potrebbe definirsi legale con uno che potrebbe definirsi funzionale⁴¹¹.

Sulla base del criterio di legalità 'puro', come anticipato, è necessario che le limitazioni della libertà privata, quali i regimi di riserva o di preventiva autorizzazione, siano espressamente previste, in quanto solo in questo modo verrebbe posto in risalto lo stretto nesso che deve sussistere tra la volontà del legislatore e l'effetto della limitazione della libertà privata.

L'adozione di un approccio funzionale, invece, consente di porre in luce le finalità di interesse pubblico sottese alla disciplina di un determinato settore, la quale ultima deve garantire il rispetto degli obiettivi pubblici.

In base al primo criterio, l'applicazione di un regime di esclusiva ad attività ad esso non espressamente assoggettate (in quanto emerse in un momento successivo, ma rispetto alle quali non vi sono state espresse prese di posizione da parte del Legislatore) costituirebbe manifestazione di una riserva implicita, la quale non potrebbe essere validamente predicata. Da ciò deriverebbe che le nuove forme di trasporto, ove effettivamente presentino diversità rispetto ai servizi tradizionali⁴¹², non potrebbero essere assoggettate a regole e limitazioni a questi ultimi riferite.

Il criterio funzionale consente, invece, maggiori margini di interpretazione del perimetro della riserva, ma tale operazione ermeneutica andrebbe in ogni caso effettuata, come detto, in modo restrittivo, in aderenza con quanto previsto dagli artt. 43 e 41 Cost.. In tal modo, potrebbe darsi rilievo agli obiettivi perseguiti dal Legislatore nella creazione delle riserve nel campo del trasporto.

Se, dunque, lo svolgimento di attività innovative rischia di impedire gli obiettivi sottesi alla predisposizione del servizio pubblico di trasporto e per tale motivo è stata adottata la

⁴¹⁰ Sul punto, si rinvia a G. FONDERICO, *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012.

⁴¹¹ S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea. Un ospite senza invito*, *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 13/2017, pp. 147 ss..

⁴¹² Il fatto che lo stesso servizio Uber pop sia diverso dal servizio taxi, ad esempio, non è mai stato posto in discussione, in quanto la tematica riguardava le possibili assonanze e l'effetto finale di impatto concorrenziale effettuata da parte di un servizio simile a quello offerto dai taxi.

regolazione contenuta nella Legge quadro, allora dovrebbe fornirsi una lettura estensiva di quest'ultima, così da garantire l'effettività della (pur risalente) scelta legislativa.

La lettura funzionale 'pura' condurrebbe alla uniformazione del regime applicabile, ovvero all'inibizione di forme innovative di svolgimento di attività di trasporto, salvo non si ritenga che, a ben vedere, tali forme non incidano in modo indebito sul servizio pubblico consegnato a livello normativo.

L'operazione ermeneutica in esame presenta evidentemente margini di opinabilità più o meno marcati e alla stessa non sono estranee valutazioni politiche in merito alla fisionomia che si vuole far assumere al settore.

Proprio in merito a tale aspetto, pare cogliere nel segno l'osservazione secondo la quale un servizio aggiuntivo può certamente erodere i margini di redditività del servizio pubblico tradizionale e, finanche, sostituirlo, in tutto o in parte⁴¹³.

E tanto risulta ancora più vero nel caso in cui vi sia una forte distanza tra la realtà fattuale, fortemente innovata dalla tecnologia, e la previsione normativa, la cui evoluzione risulta ostacolata da pressioni settoriali, talora volte alla tutela di interessi di categoria.

Non è, dunque, neppure necessario porre in evidenza la diversità dei vari mercati (trasporto di linea, taxi, NCC, altri servizi di mobilità), i quali non paiono del tutto impermeabili reciprocamente (si pensi, ad esempio, non solo al rapporto tra i servizi di NCC e taxi, già prefigurato nella Legge quadro, ma allo stesso rapporto tra tali servizi e il trasporto di linea).

L'approccio dovrebbe, invece, muovere dal grado di soddisfazione della domanda di mobilità, che rappresenta l'esigenza pubblica principale alla base del sistema di trasporto, nella sua evoluzione.

In altri termini, se il servizio di TPL serve a garantire determinati obiettivi, occorre chiaramente verificare se il mercato, in tutto o in parte, fornisce spontaneamente prestazioni tali da soddisfare le attuali richieste di mobilità. Allo stesso modo, occorre verificare se lo stesso servizio di TPL garantisca la soddisfazione di tali richieste, nella parte non coperta o non adeguatamente fornita dal mercato, intendendo le stesse nella loro attuale consistenza e secondo le loro odierne caratteristiche.

In una prospettiva più ampia, va poi tenuto in considerazione che le novità che si presentano sul mercato non determinano di per sé la necessità di ripensare il servizio pubblico: ove, infatti, quest'ultimo risulti di per sé strutturato in modo tale da intercettare e soddisfare la domanda di trasporto in modo adeguato, lo stesso – anche in una

⁴¹³ S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea*, op. cit.

dimensione fattuale – potrebbe subire poco l’incidenza di eventuali pressioni concorrenziali.

Diversamente, ove il servizio pubblico risulti non efficiente e vi sia una significativa richiesta di forme di mobilità alternative le quali, ove presenti, acquisiscano una parte rilevante della domanda di trasporto, non potrà parimenti predicarsi una tutela aprioristica delle ‘tradizionali’ forme di servizio pubblico⁴¹⁴, né tantomeno di un regime di monopolio legale.

Da questo punto di vista, infatti, anche le rilevanti istanze sociali di tutela dei soggetti che hanno investito nello svolgimento di determinate attività (ad esempio, acquistando i mezzi o le licenze taxi) non possono rappresentare di per sé un ostacolo rispetto alle scelte di regolazione del settore, ma vanno affrontate tramite altri strumenti⁴¹⁵ (che, se del caso, prevedano un intervento te a carico dei soggetti pubblici).

La questione evidenziata va affrontata unitamente a quella relativa alla disciplina delle nuove forme di mobilità, le quali presentano caratteristiche molto diverse e che non potranno tendenzialmente essere oggetto della medesima disciplina.

Ma tale profilo si colloca a valle del fatto che, in ogni caso, sarà necessaria una disciplina di tali fenomeni, non potendo ulteriormente predicarsi l’alternativa tra un servizio pubblico pienamente regolato, un servizio tipizzato (quello di NCC che, in passato, ha tentato di svincolarsi ad alcune regole pensate per esigenza di protezione del servizio pubblico, più che per ragioni di tutela degli interessi rilevanti) e una congerie di servizi privi di qualsiasi forma di regolazione.

6.3 Sul punto, rimane ancora aperto il futuro della disciplina dei servizi di autotrasporto non di linea offerti tramite le piattaforme digitali, rispetto ai quali la legge n. 12/2019 ha rimesso la disciplina alla fonte regolamentare senza fornire alcun criterio guida.

Pare condivisibile la considerazione, già accennata, in base alla quale le scelte di regolazione in materia dovranno in ogni caso dare rilievo alla distinzione tra coloro che

⁴¹⁴ Come osserva S. TORRICELLI, *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea*, op. cit. in relazione al servizio Uber, “*se il mercato è in grado di praticare prezzi più bassi, nonostante per il servizio pubblico i prezzi siano fissati dall’amministrazione, una continuità del servizio più certa, sebbene l’amministrazione, per il servizio pubblico, abbia imposto un obbligo di accettare tutte le richieste di prestazione, una migliore qualità, a dispetto delle molte norme contenute in atti regolamentari che dovrebbe assicurare al servizio pubblico una qualità adeguata, ciò significa che il servizio pubblico non è più tale e che il mercato può meglio assicurare i bisogni che quel servizio pubblico doveva assicurare. Un paradosso che deriva dal non avere adeguato con sufficiente prontezza la disciplina del settore, se non addirittura di avere nascosto, attraverso la retorica del servizio pubblico, una disciplina solo protettiva di interessi corporativi*”.

⁴¹⁵ Si pensi, come già evidenziato alla previsione di obblighi generalizzati a carico dei soggetti che operano nel settore, o misure generalizzate volte a compensare i soggetti che hanno effettuato investimenti non ammortizzati.

operano in modo continuativo (e professionale) e gli operatori occasionali, evitando in ogni caso che si violino (o si aggirino) i criteri per garantire la sicurezza della circolazione, degli utenti e dei lavoratori.

L'intervento pubblico dovrà tuttavia puntare a regolare tali nuovi servizi, non già ad inibirli.

Spetterà, poi, anche all'attività di programmazione e pianificazione, previa individuazione della domanda di mobilità, il compito di definire i servizi 'aggiuntivi' – appositamente disciplinati, così da garantire il rispetto dei vari obiettivi di sicurezza, tutela dell'ambiente ecc. – da offrire, nonché l'ambito del servizio pubblico, in ogni caso valorizzando il ricorso a forme di trasporto espressione di valori di solidarietà sociale.

Anche il servizio pubblico dovrà in ogni caso essere concepito nella sua dimensione evolutiva, in base alle nuove potenzialità offerte dalla tecnologia, così da realizzare l'obiettivo di una migliore organizzazione della realtà urbana complessivamente intesa. Inoltre, il servizio pubblico potrà operare fino al(l'eventuale) momento di completa soddisfazione, da parte dei servizi di trasporto complessivamente intesi, delle esigenze di mobilità nella ponderazione con i vari interessi generali in gioco⁴¹⁶.

Proprio con riferimento alla necessaria disciplina delle nuove forme di mobilità e al loro impatto rispetto al servizio pubblico di trasporto non di linea, una proposta è stata avanzata, come detto, dall'AGCM, la quale, rilevati i benefici per i consumatori che possono derivare dallo sviluppo dei servizi di mobilità ad alta tecnologia, ha auspicato l'adozione di *“una regolamentazione minima, allo scopo di tutelare interessi meritevoli di tutela (concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri), tramite la definizione di un terzo genere di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi e agli NCC)”*⁴¹⁷.

La deregolazione dal basso ipotizzata dall'AGCM può condurre non già (come avvenuto finora) all'adattamento dei nuovi servizi al (tradizionale) servizio taxi, bensì all'adeguamento di quest'ultimo alle nuove forme e modalità di svolgimento, ripensando anche la necessità di alcune delle caratteristiche più tradizionali del servizio (si pensi, ad

⁴¹⁶ Una riflessione simile è altresì svolta, in relazione alla legge della mobilità francese, da C. POLETO, *Loi d'orientation des mobilités, op. cit.*, che, ancorché in termini critici, fa proprio riferimento alla possibile riduzione dei servizi di trasporto pubblico, in particolare come servizi minimi, la quale porrebbe, allo stato alcuni rischi, in quanto non vi sarebbe alcuna garanzia che un servizio equivalente sarà disponibile allo stato attuale. Sotto tale aspetto, dunque, rimarrebbe fermo il mantenimento di un servizio pubblico minimo, naturalmente adeguato alla domanda di mobilità che deve preliminarmente essere accertata.

⁴¹⁷ AGCM, *Segnalazione in merito alla riforma del settore della mobilità non di linea*, S2782. Tale punto potrà, poi, altresì condurre ad una revisione delle regole del servizio pubblico di taxi, così da renderlo maggiormente competitivo con tali nuovi servizi, nonché ad un maggiore sforzo di categoria proteso verso una sempre più efficiente ed ottimale organizzazione.

esempio, al requisito della continuità, assicurata a livello complessivo, il quale d'altronde non è neppure pacifico in dottrina, come evidenziato nei paragrafi che precedono).

In tal modo, oltre ad una possibile riduzione della frequenza del servizio, la stessa definizione delle tariffe e dei prezzi, modulati in considerazione degli obblighi di servizio e dell'impossibilità di una variazione degli stessi in relazione alle fasce orarie di maggiore affluenza, risentirebbero di tale diversa configurazione.

Ove tale aspetto alteri e pregiudichi gli interessi sottesi al settore, sussisteranno invece margini per il mantenimento di forme di compensazione. Ma tale questione, si ribadisce, andrà affrontata non già in un'ottica storica, bensì rispetto alla consistenza attuale di tali interessi, ovvero verificando se le caratteristiche dell'offerta di mobilità determinino, ad oggi e in prospettiva, sensibili variazioni dei prezzi, rendendoli non generalmente sostenibili; nel qual caso potrà valutarsi la ricorrenza di margini per il mantenimento di forme di compensazione.

Sul punto va dunque considerato quanto espresso dall'ART, la quale ha posto in luce⁴¹⁸ che il servizio taxi è utilizzato da utenti con fasce di reddito medio alte, essendo le tariffe non abordabili ai più. Non a caso, l'Autorità ha riconosciuto che la produzione di servizi meno costosi di quelli offerti da taxi e NCC ha configurato un nuovo e specifico segmento di mercato.

Se, tuttavia, l'opportunità di una convivenza pare in ogni caso necessaria – in considerazione della necessità di acquisire maggiori elementi di valutazione rispetto ai nuovi servizi – andrà tuttavia definito se, al fine di non ingessare le profonde innovazioni del settore, occorra nel frattempo mantenere, rispetto alle attività esistenti, un regime di riserva ovvero altre forme di compensazione di natura finanziaria.

In assenza di specifici elementi contrari, rimane in ogni caso ferma la constatazione che lo sviluppo di servizi aggiuntivi idonei ad ampliare i fruitori dei servizi di mobilità (nel rispetto delle esigenze di sicurezza e di apposita regolamentazione) non potrà che migliorare il funzionamento del sistema.

6.4 La maggiore ampiezza dei servizi coinvolti nell'ambito del trasporto locale pare inoltre conseguire agli scenari che potrebbero derivare dalla pandemia in atto.

È infatti possibile ipotizzare che la diffusione pandemica inciderà sulle caratteristiche della domanda di mobilità, indirizzando la stessa in modo ancora più marcato verso forme

⁴¹⁸ ART, *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, cit..

individuali e non collettive, le quali ultime dovranno in ogni caso essere adeguatamente ripensate ove possano rappresentare strumento di diffusione del virus.

Sotto il primo profilo, deve prendersi atto del crollo della domanda di mobilità pubblica (-80%) che si è registrata nei periodi di più serrato *lockdown*⁴¹⁹, il quale è destinato a proseguire (quantomeno) fino ad un radicale mutamento della situazione sanitaria.

Ma, anche in una prospettiva futura, pare lecito interrogarsi in merito alle sorti di modalità di erogazione del TPL affermatesi in contesti storicamente risalenti e che, alla prova dei fatti, hanno manifestato una limitata resilienza, rendendo necessari pesanti interventi finanziari pubblici (come evidenziato nei capitoli che precedono).

In merito al secondo aspetto (relativo alla necessità di nuove modalità di erogazione del servizio), l'eventuale riduzione della capienza dei mezzi di trasporto di linea, ove accompagnata dall'aumento del numero di corse⁴²⁰, non potrà che condurre ad interrogarsi in merito all'impatto su ambiente, congestione del traffico e vivibilità delle realtà urbane.

Le prospettive di svolgimento del servizio secondo un metodo economico (art. 2082 c.c.) e nel rispetto dei principi costituzionali di buon andamento rischiano, dunque, di essere compromesse in assenza di un cambio di passo nella conformazione del settore.

Chiaramente, gli interventi a sostegno della mobilità dovrebbero avere una direzione precisa e ben individuata, non disperdendosi in interventi estemporanei (si pensi al D.L. 34/2020 che, all'art. 229, ha previsto "*misure per incentivare la mobilità sostenibile*" introducendo contributi per l'acquisto di "*veicoli di mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica*" e un "*buono mobilità*" per l'acquisto di abbonamenti al TPL, biciclette e veicoli per mobilità personale a fronte della rottamazione di autovetture e motocicli aventi una determinate classi di emissione).

La sfida risulta, allora, quella di conciliare il timore rispetto alle forme di mobilità condivisa con adeguati presidi, anche informativi, che consentano di evitare il ricorso indiscriminato ai mezzi e alle vetture personali, in quanto tale ultimo scenario rappresenterebbe un passo indietro nella tutela della vivibilità e dell'ambiente. Tale

⁴¹⁹ Secondo i dati riportati da M. CARRER, *Il trasporto pubblico locale nella pandemia. Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pp. 320 ss., i ricavi da biglietti e abbonamenti sono scesi del 74% e la perdita di ricavi da traffico media mensile è stimabile, a livello nazionale, in oltre 200 milioni di euro. Le aziende di TPL hanno dichiarato una perdita media dei ricavi pari all'87% (anche considerando lo svolgimento di altre attività di trasporto), mentre i ricavi derivanti dalla gestione della sosta si sono ridotti in media del 72%.

⁴²⁰ Su tale aspetto, si è altresì ipotizzato (M. CARRER, *Il trasporto pubblico locale nella pandemia, op. cit.*) di: organizzare i mezzi pubblici con segnali per limitare i posti e distribuire i passeggeri a distanza adeguata; strutturare le stazioni e le fermate in modo tale da accogliere flussi ordinati e distanziati di passeggeri.

prospettiva andrebbe dunque scongiurata, ma andrebbero parimente respinte le posizioni di chiusura che ingessano *tout court* l'offerta del settore nelle più tradizionali modalità di trasporto collettivo.

Anche rispetto a tale profilo, se va mantenuta ferma la politica di acquisti *green* nell'ambito del *procurement* funzionale al trasporto pubblico⁴²¹, un ulteriore ausilio potrà venire dalle novità tecnologiche che, anche limitandosi alle forme tradizionali di trasporto collettivo, consentono di avvicinare le stesse a forme di erogazione a richiesta individuale⁴²².

In merito a quest'ultimo aspetto, ad esempio, può inoltre assumere una particolare importanza il potenziamento di forme collettive di trasporto organizzate nell'ambito dei luoghi di lavoro (ove potrebbe risultare più agevole effettuare un monitoraggio in merito ai contagi), che dovrebbe condurre a sviluppare ulteriormente la figura e i compiti del *mobility manager*, nonché ad introdurre adeguati meccanismi incentivati.

⁴²¹ Da ultimo si segnala, ad esempio, la pubblicazione a gennaio 2021, da parte di Consip S.p.A., della gara per l'aggiudicazione di un Accordo Quadro per la fornitura di 1000 autobus urbani destinati al trasporto pubblico locale, che prevede molteplici soluzioni d'acquisto e di trasporto sostenibile (48% autobus ibridi ed elettrici).

⁴²² Sul punto si è già dato atto delle possibili prospettive, attuate in altri paesi, volte a consentire la prenotazione del viaggio e delle fermate tramite App.

CONCLUSIONI

Attraverso l'analisi condotta si è cercato di porre in luce le numerose problematiche afferenti all'attuale disciplina del trasporto pubblico locale e le complessità che possono incontrarsi nel realizzare un (in ogni caso indispensabile) intervento di riforma.

Rispetto al quadro regolatorio disegnato negli anni '90, il settore è stato profondamente scosso da innovazioni di entità tale da imporre non solo un aggiornamento della normativa, ma una vera e propria rivisitazione dell'intero impianto della materia.

Si tratta delle novità derivanti dalla 'rivoluzione digitale', che ha inciso in modo assai profondo, tra gli altri, sul settore dei trasporti pubblici, così facendo emergere nuove esigenze di mobilità, specialmente nei contesti urbani.

D'altronde, il ripensamento della regolazione del settore è richiesto anche in considerazione delle numerose problematiche finanziarie legate alla ripartizione delle risorse, le quali si pongono a loro volta a valle del complesso riparto di competenze tra Stato, regioni ed enti locali.

Le imprese che esercitano il servizio pubblico di trasporto, infatti, risultano spesso in dissesto, rendendo così necessaria la realizzazione di interventi pubblici molto rilevanti per consentire la prosecuzione del servizio. A ciò si aggiunge la perdurante presenza di finanziamenti statali, erogati mediante criteri di ripartizione delle risorse che non consentono di individuare efficacemente i disavanzi derivanti da inefficienze gestionali o politiche di tipo clientelare. Gli interventi volti a riformare tali aspetti sono stati fortemente avversati per mantenere la situazione esistente, con argomentazioni che hanno trovato terreno fertile nella scarsa chiarezza normativa e nell'assenza di una decisa volontà di innovazione.

Lo scenario è, poi, divenuto sempre più complesso e ancora più grave alla luce della situazione pandemica, che ha colpito in modo particolarmente duro il settore oggetto di analisi.

Non sembra, peraltro, che le problematiche emerse a causa della pandemia siano destinate a scomparire del tutto una volta terminato il contesto emergenziale.

La modifica della regolazione del settore non può, dunque, più essere posticipata, risultando necessario che, già nel breve periodo, ci si interroghi in merito al futuro del trasporto pubblico locale.

Le scelte per la riforma del settore non potranno, d'altronde, più essere condizionate da resistenze di categoria o dalle difficoltà che, inevitabilmente, si riscontreranno a livello locale.

L'analisi compiuta suggerisce di ridisegnare la fisionomia del settore tenendo conto delle nuove forme di mobilità, sempre più diffuse ed accessibili in considerazione dell'evoluzione tecnologica.

Occorrerà, quindi, riconoscere e regolamentare a livello giuridico le nuove tecnologie del settore, distinguendo i fenomeni espressione del *pooling* – improntati a solidarietà sociale e caratterizzati da un'eccedenza di socialità – lo *sharing* di mezzi quali macchine, *scooter*, monopattini e le altre forme di mobilità connotate da marcate esigenze commerciali.

Il tutto, naturalmente, nell'ottica della mobilità sostenibile, da valorizzare attraverso una politica di acquisti eco-compatibile, l'imposizione di requisiti per i mezzi utilizzati per svolgere determinati servizi e l'agevolazione di politiche di mobilità a livello aziendale (si pensi al *mobility manager*).

Risulta, dunque, fondamentale che i nuovi strumenti siano inseriti in un contesto integrato, che valorizzi un approccio olistico e intermodale alla domanda di mobilità che, sempre più, va assumendo forma.

In tale prospettiva, il ruolo del servizio pubblico di trasporto – il quale dovrà in ogni caso essere erogato con modalità più attuali ed improntate ad una maggiore resilienza – potrà essere conseguentemente ridimensionato. Si tratta di uno scenario che non va affrontato in base a posizioni assunte aprioristicamente, in quanto il concetto di storicità è insito nella materia dei servizi pubblici ed impone di sondare la consistenza e le caratteristiche del bisogno pubblico che si intende soddisfare e che, ad oggi, è sicuramente mutato rispetto al passato.

A livello istituzionale, l'approccio da adottare dovrà essere di tipo sperimentale, anche favorendo l'adozione di politiche di quartiere tra loro coordinate. Tanto, è imposto dalle numerose incertezze che, ancora oggi, connotano le nuove forme di mobilità (ad esempio, l'impatto di queste ultime sulle scelte individuali di utilizzare i vari mezzi disponibili e, dunque, sulla congestione del traffico e sull'ambiente).

In tale contesto, la programmazione e la pianificazione della mobilità da parte delle competenti autorità, per la cui corretta realizzazione risulta imprescindibile l'analisi e la comprensione della domanda di mobilità locale e della relativa offerta sul territorio, dovranno assumere un ruolo centrale.

BIBLIOGRAFIA

Volumi/Monografie

- ALBERTI P., *I trasporti pubblici locali. Pianificazione e modelli di gestione. Lineamenti giuridici*, Milano, 1989;
- AMMANNATI L., CAFARI PANICO R., *I servizi pubblici. Vecchi problemi e nuove regole*, Giappichelli, Torino, 2018;
- AMMANNATI L., CANEPA A. (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance, multimodalità, fiscalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
- AMMANNATI L., CANEPA A. (a cura), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015;
- ARABIA, A. G., GARIGLIO D., RAPALLINI C., *La governance del trasporto pubblico locale*, Milano, 2004;
- ARENA G., IAIONE C., *L'età della condivisione*, Roma, Carocci, 2015;
- BASSAN F. (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015;
- BOMBARDELLI M., *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016;
- BONINI T., SMORTO G., *Shareble! L'economia della condivisione*, Edizioni di comunità, Torino, 2017;
- BORSI U., *Concessione Amministrativa (voce)*, in *Enciclopedia Italiana Treccani*, 1931;
- BRANCASI A., *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Il Mulino, Bologna, 2003;

- BUCCI O. (a cura di), *Trasporto pubblico locale – Una prospettiva per l'Italia*, Bologna, 2006;
- CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2017;
- CAVALLO PERIN R., *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998;
- CECCHINI A., BLEČIĆ I., *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, Franco Angeli Editore, Milano, 2016
- CHIRULLI P. (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;
- CIANFLONE A., GIOVANNINI G., LOPILATO V., *L'appalto di opere pubbliche*, XIII ed., Milano, 2018, pp. 1499 ss.;
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., Bologna, 2019;
- CLARONI A., *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, 2012;
- CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'ambiente*, Laterza, Bari, 2008;
- D'ALBERTI M., *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981;
- DI GASPARE G., *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Cedam, Padova, 2001;
- FERRARA R., GALLO C. E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2014;
- FERRARI E., *I servizi pubblici a rete in Europa*, Milano, 2000;
- FONDERICO G., *Il comune regolatore. Le private e i diritti esclusivi nei servizi pubblici locali*, Pisa, 2012;
- GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993;
- GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1995;

- GIGLIONI F., *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per considerare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, 2008;
- GIORDANO A., *I trasporti pubblici locali. Il problema costi-ricavi*, Milano, 1988;
- GRAZIADEI M., SERIO M., *Regolare la complessità*, Torino, Giappichelli, 2017;
- GROSSI P., *Introduzione a uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Milano, Cedam, 1972;
- IAIONE, C., *La regolazione del trasporto pubblico locale: bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008;
- INGRATOCI C., *Trasporti e contratti di servizio*, Messina, 2001;
- LICCIARDELLO S. (a cura di), *Il governo dell'economia. In ricordo di Vittorio Ottaviano nel centenario dalla nascita*, in COGNETTI S., CONTIERI A., LICCIARDELLO S., NETTESHEIM M., PERONGINI S., ZITO A., (diretto da), *Studi per un nuovo diritto amministrativo*, Torino, 2018;
- LIGUORI F., *I servizi pubblici locali. Contendibilità del mercato e impresa pubblica*, Torino, 2004;
- LOMBARDI G., *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 1970;
- MARESCA M., *L'accesso ai servizi di interesse generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e ruolo degli Users' Rights*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 3/2005, pp. 441 ss.;
- MARESCA M., *L'evoluzione del diritto dell'Unione Europa in materia di infrastrutture e trasporto. Una riforma dell'ordinamento italiano fra regolazione e promozione del mercato*, Milano, Giuffrè, 2015;
- MAZZAMUTO M., *Concorrenza e modelli di gestione dei servizi pubblici locali: il caso paradigmatico dei trasporti*, in *Nuove autonomie*, n. 4-5, 2000, 569;
- MERUSI F., ANTONIAZZI S., *Vent'anni di regolazione accentrata di servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2017;

- MERUSI F., VILLATA R., *Pubblici servizi*, Milano, 2003;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976;
- MOSTACCI E., SOMMA A., *Il caso Uber: la sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, Egea, 2016;
- MOZZATI A., *Contributo allo studio del contratto di servizio*, Torino, 2010;
- NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005;
- NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, 2001;
- NAPOLITANO G., PERETTO A. (a cura di), *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017;
- PERFETTI L.R., *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001;
- PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005;
- POTOTSCHNIG U., *I servizi pubblici*, Padova, 1964;
- ROCCO G., *La liberalizzazione del trasporto pubblico locale: tra regole e mercato*, Napoli, 2007;
- ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, III, Giappichelli, Torino, 2015;
- ROSSI P., *Servizi pubblici locali: una deregolazione incompiuta*, Torino, 2012;
- ROVERSI MONACO F., CAIA, G. (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, voll. I e II, Napoli, 2018;
- SCIARRONE G., *Città e trasporto: politiche per la mobilità sostenibile*, Roma, 2000;
- SCIARRONE A., *La definizione dei servizi minimi sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità e le previsioni per la Sicilia del piano generale trasporti*, in FANARA E. (a cura di) *Riforma del trasporto pubblico locale*, Messina, 1999, 181 ss.;
- COCA F.G., *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le concessioni di servizi pubblici*, Rimini, 1988;
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009;

- TALICE C., *I trasporti comunali: regime giuridico e aspetti operativi*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1988;
- VILLATA R., *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Milano, 2008.
- ZUCCHETTI R., RAVASIO M., *Trasporti e concorrenza: dal monopolio pubblico al libero mercato*, Milano, 2001;
- VARONE S., *Servizi pubblici locali e concorrenza*, Torino, Giappichelli, 2004.

Articoli

- ACCURSIO V., RAGAZZINI A., *L'intervento dei comuni in materia di trasporti pubblici su strada nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 512 ss.;
- AICARDI N., *L'affidamento delle concessioni di servizi pubblici nella direttiva 2014/23/ue ed il rapporto con il regolamento (ce) n. 1370/2007 sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada o ferrovia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 3/2018, 533 ss.;
- ALBANO G. L., HEIMLER A., PONTI M., *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1/2014;
- ALBERTI M., *Lo scenario/Città, spazio ecologico e sostenibilità*, in *Equilibri*, 1/1998;
- AMATO G., *Art. 16*, in BRANCA G. (diretto da) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1977, 119 ss.;
- AMMANNATI L., *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi*, 2018;
- A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2782;

- ATTILIE., *Il Consiglio di Stato nell'ambito del trasporto pubblico locale, distingue tra "servizi minimi" e "servizi gran turismo"*, in *Riv. dir. nav.*, n. 1/2013, 458 ss.;
- BASSI, N., *Gli obblighi di servizio pubblico come strumenti polifunzionali di regolazione dei mercati*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2/2014;
- BECCHIS F., VALERIO S., *Il servizio di Uber tra asset dormienti e valore digitale. Quale regolazione?*, in *MediaLaws* 1/2018, 195;
- BELVISO L., *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto*, in *MediaLaws*, 1/2018;
- BELVISO L., *Il trasporto locale non di linea fra tradizione e innovazione tecnologica. Anche la Corte Costituzionale si pronuncia*, in *Rivista della regolazione*, 1/2017, reperibile al link: <http://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/index.php/commenti1-2017/luca-belviso-il-trasporto-locale-non-di-linea-fra-tradizione-e-innovazione-tecnologica-anche-la-corte-constituzionale-si-pronuncia>;
- BENTIVOGLI C., CULLINO R., DEL COLLE D. M., *I servizi per la mobilità urbana: bus e taxi*, in M. BIANCO, P. SESTITO (a cura di), *I servizi pubblici locali. Liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Bologna, 2010, 68 ss.;
- BENTIVOGLI C., CALDERINI M., *Il servizio di taxi in Italia: ragioni e contenuti di una riforma*, in *Questioni di economia e finanza della Banca d'Italia*, 5/2007;
- BERGANTINO A.S., BILLETTE DE VILLE-MEUR E., LONGOBARDI E., *Il mercato dei taxi: fallimenti e regolamentazione*, in MARRELLI M., PADOVANO F., RIZZO I. (eds.), *Servizi pubblici. Nuove tendenze nella regolamentazione, nella produzione e nel finanziamento*, Milano, Franco Angeli, 2007;
- BERIA P., PONTI M., *Lo stato della regolazione dei trasporti in Italia*, in *Economia dei Servizi*, 3/2009;
- BERTI G., *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, in *Jus*, 1999, 867 ss.;

- BERTI G., *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in *Foro it.*, 1984, V, 159 ss.;
- BIALE E., *Uber: il costo di un'innovazione senza regole*, in *Il Mulino*, 5/2015;
- BIANCHI A., *Connettività territoriale e qualità urbana*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Il Mulino, Fascicolo 1-2, marzo-giugno 2013, pp. 59 ss.;
- BIGERNA S., POLINORI P., *Analisi dell'efficienza e dell'eterogeneità del trasporto pubblico locale nelle regioni italiane*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3/2010, 543 ss.;
- BOCCHINI R., GAMBINO A. M. (a cura di), *I contratti di somministrazione e di distribuzione*, in RESCIGNO P., GABRIELLI E. (diretto da), *Trattato dei contratti*, Utet, Torino, 2011;
- BOITANI A., CAMBINI C., *Il trasporto pubblico locale in Italia. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato*, in *Mercato Concorrenza regole*, 1/2002;
- BOITANI A., COLOMBO S., *Taxi, Ncc, Uber: scontro finale o alba di coesistenza?*, in *Mercato Concorrenza regole*, 1/2017;
- BOIX PALOP A., *Le sfide per la regolamentazione della mobilità e la Nuova Agenda Urbana*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 107 ss.;
- BRAVO F., *La responsabilità civile degli Internet Providers*, in ALPA G., CONTE G. (a cura di), *La responsabilità d'impresa*, Milano, 2015, 693 ss.;
- BUCALO M. E., *I servizi delle piattaforme online fra giurisprudenza sovranazionale e interna e necessità di regolazione dell'economia collaborativa. Riflessioni a partire dal caso Airbnb*, *federalismi.it*, 22/2020;
- BUSTI S., *Profilo storico della disciplina del trasporto pubblico locale*, in CLARONI A. (a cura di), *La disciplina del trasporto pubblico locale: recenti sviluppi e prospettive*, Quaderni del dipartimento di scienze giuridiche dell'Università degli studi di Trento, 2011;

- BUSTI S., SANTUARI A., *Il trasporto pubblico locale, tra regolazione e mercato*, in *Dir. Trasporti*, 2009, 375 ss.;
- CABIANCA A., *Il trasporto pubblico locale ai tempi della crisi: il punto dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 ed il decreto c.d. "Spending Review" (d.l. n. 95/2012)*, in *Federalismi.it*, 2012, 20, 1-26;
- CABIANCA A., *Il trasporto pubblico locale alla difficile ricerca di un centro di gravità, tra disciplina di settore, servizi pubblici locali e normativa comunitaria*, *Giustizia Amministrativa*, 4/2010;
- CABIANCA A., *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di "paradigma"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, nn. 5-6/2010;
- CABIANCA A., *L'autotrasporto di linea tra servizio pubblico e libertà di impresa*, in *Diritto dell'economia*, 3/2015, 765 ss.;
- CAIA G., *Assunzione e gestione dei servizi pubblici locali di carattere industriale e commerciale: profili generali*, in *Reg. e gov. loc.*, 1992, 12;
- CAIA G., *Economicità ed efficienza nei servizi pubblici di trasporto regionale e locale*, in *Federalismi*, 2018;
- CAIA G., *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROVERSI MONACO, F. G. COCA, *Diritto amministrativo*, II, Bologna, 2005;
- CAIA G., *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, *Osservatorio costituzionale*, 3/2018;
- CALABRESE B., *Applicazione informatica di trasporto condiviso e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche*, *Giur. comm.*, 1, 2017, 202 ss.;
- CANDIDO A., *Autonomie e diritto ai trasporti pubblici locali*, in MORELLI A., TRUCCO L. (a cura di) *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, 357 ss.;

- CANDIDO A., *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, *Rivista della regolazione dei mercati*, 2/2015;
- CANDIDO A., *Verso quale trasporto pubblico locale?*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016;
- CANZIAN N., *Il legislatore tentennante sul servizio di noleggio con conducente: l'incertezza ricostruttiva fra reviviscenza e assenza di una disciplina positiva*, in *MediaLaws* 1/2018, 161;
- CAPANTINI M., *Contratto di servizio ed affidamenti in house*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comm.*, 3-4, 2004, pp. 801 ss.;
- CAPUTI M., *Uber: una app da disapplicare?*, in *Foro it.*, n. 6/2017, 2139 ss.;
- CARDINALI A., *Servizi di mobilità on-line. Corte europea e caso Uber*, in *Libro dell'anno del diritto 2018*, Roma, 2018;
- CARMINUCCI C., *Il trasporto urbano e metropolitano nel Mezzogiorno* in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Il Mulino, Fascicolo 1-2, marzo-giugno 2013;
- CARNEVALE VENCHI M. A., *Trasporti pubblici (amministrazione dei)*, *Enc. Giur.*, 1992;
- CARNEVALE VENCHI M. A., *Trasporti pubblici in concessione*, *Enc. Giur.*, 1992;
- CARON F., *Trasporto pubblico locale: la sfida della deverticalizzazione*, in *Non Profit*, n. 4/2007, 861 ss.;
- CARRER M., *Il trasporto pubblico locale nella pandemia. Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*, *Osservatorio AIC*, 3/2020, 320 ss.;
- CARTEI G.F., *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole del mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5/2005, 1219 ss.;
- CARUSO E., *Mobilità condivisa e trasporto pubblico locale non di linea tra continuità e discontinuità*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 43 ss.;

- CARUSO E., *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2018, pp. 223 ss.;
- CASALINI D., *Aiuti di Stato alle imprese, servizi di interesse economico generale a rete e criterio dell'investitore privato in economia di mercato*, in *Foro amm.*, CdS, 2003, 10, 2733 ss.;
- CERASO L., *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 1/2008, 97 ss.;
- CERULLI IRELLI V., *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giur. cost.*, 4, 2012, 2900 ss.;
- CINTIOLI F., *Le reti come beni pubblici e la gestione dei servizi*, in *Dir. amm.*, 2/2007;
- CINTIOLI F., *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Diritto dell'Unione europea*, 3/2006, 543 ss.;
- CIUFFINI M., REFRIGERI L., ASPERTI S., *La sharing mobility in Italia*, in *Diritto e questioni pubbliche, Special issue*, giugno 2020, 205 ss.;
- CLARICH M., *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 75 ss.;
- CLARICH M., *Servizi pubblici e diritto europeo della concorrenza: l'esperienza italiana e tedesca a confronto*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2003, 95 ss.
- CLARICH M., *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e proli ricostruttivi*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 194 ss.;
- COLANGELO M., MAGGIOLINO M., *Uber: A New Challenge for Regulation and Competition Law?*, in *Market and Competition Law Review*, 2017, 47 ss.;
- CORSO G., *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. quad. pub. Serv.*, 1999;

- CORSO G., *La gestione dei servizi locali fra pubblico e privato*, in *Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione*, Milano, 1997;
- CORSO G., *La responsabilità nella gestione dei servizi pubblici*, in *La responsabilità della pubblica amministrazione. Casi di giurisprudenza*, Torino, 2009, 11 ss.;
- COSIMO ROMANO V., *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1/2015;
- CRISAFULLI V., *Questione di costituzionalità di disposizione di legge o questione di legittimità del provvedimento applicativo? (in tema di libertà circolazione)*, in *Giur. cost.*, 1965, 113 ss.;
- D'ALBERTI M., *Il diritto amministrativo fra imperativi economici e interessi pubblici*, in *Dir. amm.*, n. 1/2008, 51 ss.;
- D'ALBERTI M., *Poteri regolatori tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, n. 4/2013, 607 ss.;
- DAGNINO E., *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on demand economy*, *Adapt Labour Studies*, n. 6/2015;
- DAMONTE R., *Il D.Lg. 422/97, in materia di pubblici trasporti: enti locali, committenti ed appaltatori allo stesso tempo?*, in *Foro amm.*, 3/1999;
- DE BENEDETTO M., *Il decreto "salva Italia". Le liberalizzazioni e i poteri dell'Agcm*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2012, 236 ss.;
- DE CARIA R., *Preclusa alle Regioni l'introduzione di un divieto generalizzato all'esercizio di un'attività economica (ovvero: la tutela della concorrenza "salva" Uberpop)*, in *Piemonte delle Aut.*, 2017;
- DE VALLES A., *I servizi pubblici*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IV, parte I, diretto da ORLANDO V. E., Milano, 1924;

- DI AMATO A., *Uber and the Sharing Economy*, in *The Italian Law Journal*, 2016, 180 ss.;
- DI SABATO D., *La prassi contrattuale nella sharing economy*, in *Riv. dir. impr.*, 2016, 456 ss.;
- DI SERI C., *L'Autorità dei trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2013;
- DIOTALLEVI L., *Il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus tra libertà di circolazione e tutela della concorrenza*, in *Giur. Cost.*, n.1/ 2016;
- DONINI A., *Regole della concorrenza e attività di lavoro nella on demand economy: brevi riflessioni sulla vicenda Uber*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1/2016, pp. 46 ss.;
- DUCATO R., *Scritto nelle stelle. Un'analisi giuridica dei sistemi di rating nella piattaforma Uber alla luce della normativa sulla protezione dei dati personali*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 81 ss.;
- DUGATO M., *Il servizio pubblico locale: realtà e virtualità nei criteri di classificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9/2003, 929 ss.;
- DUGATO M., *I servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Tratt. dir. amm., Dir. amm. spec.*, III, II ed., Milano, 2003
- FERIOLI E., *I trasporti pubblici locali nell'esperienza di alcuni Paesi europei*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2015, 747 ss.;
- FERRARA R., *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA, *Salute e sanità*, Feltrinelli, Torino, 2010;
- FERRERO E., *Le "smart cities" nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*, 2015, 1267 ss.;
- FICO A., *Il trasporto pubblico nell'UE: diritti, mercato e politiche di sviluppo dell'Europa che verrà*, in *Federalismi.it*, n. 7/2015;

- FRESA C., *Servizio pubblico*, in G. GUARINO (coordinato da) *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983;
- FRIGNANI A., *L'Autorità dei trasporti: fra tutela della concorrenza e regolazione*, in *Il Diritto Industriale*, 2/2014;
- FULCINITI P., *Spunti critici per uno studio del trasporto pubblico locale nell'attuale assetto istituzionale e organizzativo*, in *Dir. trasporti*, 2004, 711 ss.;
- GALETTA D. U., *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Quaderni della rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, n. 1, 2002;
- GALLO D., *Finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuti di Stato nel diritto comunitario*, *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 5/2007, 893 ss.;
- GARRI F., *Trasporti*, in *Nss. dig. it.*, Appendice VII/1987;
- GIACCHETTI FANTINI M., *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, *Federalismi.it*, 2014;
- GENESIN M. P., *Sulla natura giuridica del contratto di servizio nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Foro Amm. TAR*, n. 10/2010, pp. 3081 ss.;
- GIACCHETTI FANTINI M., *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: l'esperienza italiana nel contesto europeo*, *Federalismi*, 2016;
- GIANNINI M. S., *Tramvie ed autolinee d'interesse regionale*, in *Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni (Quaderni ISAP)*, Milano, 1968;
- GIOVE L., COMELLI A., *Il blocco dell'app Uber Pop: concorrenza sleale nei confronti del servizio pubblico di taxi*, *Il Diritto Industriale*, 3/2015;
- GIUSTI A., *Trasporto pubblico locale - l'affidamento diretto del servizio di trasporto passeggeri per ferrovia al vaglio della corte di giustizia*, *Giur. it.*, 11/2018;

- GOLINO C., *La regolazione nel settore dei trasporti ed il difficile avvio della sua Autorità*, www.giutamm.it, 2014;
- GONELLI P., MIRABELLI G., *Trasporto (contratto di) (dir. priv.)*, *Enc. Giur.*, 1992;
- IAIONE C., *Sharing economy e diritto dell'innovazione. Il caso della mobilità urbana*, *Munus*, 1/2019, 187 ss.;
- GRECO G., *Concessioni di lavori e servizi. Profili generali*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, *Trattato sui contratti pubblici. Vol. V. Concessioni di lavori e servizi. Partenariati. Precontenzioso e contenzioso*, Milano, 2018, pp. 3 ss.;
- INCANDELA F., *La concessione amministrativa nell'ambito delle forme gestionali dei servizi comunali*, in *Nuova rass.*, 1987, 776 ss.;
- INGUGLIA C., DI MARCO M., *Mobilità urbana ed inclusione sociale dei migranti: il ruolo della sharing mobility. Una ricerca qualitativa*, in *Diritto e questioni pubbliche, Special Issue*, giugno 2020, pp. 151 ss.;
- LANZILLOTTA L., *Controliberalizzazioni, il caso del trasporto locale a Roma*, in *Merc. conc. reg.*, n. 3/2004, 549 ss.;
- LEONARDO M. I., *I contratti relativi ai servizi di trasporto*, in SAITTA F., *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture*, Padova, Cedam, 2008, 1147 ss.;
- LIBERTINI M., *Servizi pubblici di trasporto non di linea e competenze regionali*, [nota a Corte Costituzionale, 27 giugno 2017, n.152], *Giur. Cost.*, 3/2017;
- LOBIANCO R., *Servizi di mobilità a contenuto tecnologico nel settore del trasporto di persone con conducente: brevi riflessioni sulla natura giuridica del fenomeno Uber*, *Resp. Civ. e prev.*, 3, 2018, 1046 ss.;
- LONGOBARDI N., *Liberalizzazioni e libertà di impresa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 603 ss.;

- LUCIANI F., *L'organizzazione dei trasporti tra innovazioni e continuità*, in M. STIPO (a cura di), *Commento al D.Lgs. 112/1998, Il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, 1998, p. 431;
- MANCINI L., *I contratti di utenza pubblica*, in *Dir. amm.*, 1/2002, 113 ss.;
- MANETTI M., *Il "bisogno di circolare sulla propria automobile" tra art. 23 Cost. e art. 41 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1998;
- MAINIERI M., PAIS I., *Il fenomeno della sharing economy in Italia e nel mondo*, in *Equilibri*, n. 1/2015; I. PAIS, *Nuove comunità tra economia e società*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di) *L'età della condivisione, La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, Carocci, 2015, 83 ss.;
- MANISCALCO M., *Il ruolo del trasporto pubblico locale nella prospettiva di sviluppo del Mezzogiorno con particolare riferimento alla Sicilia*, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3/1997;
- MANZINI P., *Uber: tra concorrenza e regolazione del mercato*, in *Diritto dei trasporti*, 2017;
- MARASÀ E., POLLICINO O., *EU Court of Justice rules that Uber provides a transport service and is not a mere electronic intermediary: regulatory implications and "digital" judicial insulation*, in *MediaLaws*, 1/2018;
- MARESCA M., *L'accesso ai servizi di interesse generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e ruolo degli Users' Rights*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2005, 441 ss.;
- MARESCA M., *Servizi di trasporto*, in SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R. (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici, V, I settori speciali. L'esecuzione*, Milano, 2008, 3201 ss.;

- MARESCA M., MARESCA D., *Servizi di trasporto*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, *Trattato sui contratti pubblici*, vol. IV, *Esecuzione. Settori speciali. Appalti con regimi speciali*, Milano, 2019, pp. 543 ss.;
- MARFOLI L., *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, *Riv. giur. amb.*, 3-4, 2013, 305 ss.;
- MARFOLI L., *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, *GIURETA Rivista di Diritto dell'Economia, dei trasporti e dell'Ambiente*, vol. XI, 2013, 19 ss.;
- MATTIOLI G., *L'affidamento in house del servizio di tpl di passeggeri su strada e per ferrovia: "eccezione che conferma la regola"?* Alcune riflessioni circa l'interpretazione e l'applicazione europea e nazionale della relativa disciplina, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, pp. 113 ss.;
- MAZZAMUTO M., *Concorrenza e modelli di gestione dei servizi pubblici locali: il caso paradigmatico dei trasporti*, in *Nuove autonomie*, 2000, fasc. 4-5, 594 ss.;
- MAZZARINO M., *Regolazione dei trasporti e Authority*, in *Munus*, n. 2/2013, 258 ss.;
- MAZZARINO M., *Intermodalità e trasporto combinato. Lineamenti teorici ed operativi*, in *Quaderni della Rivista dei trasporti europei*, Trieste, 1998;
- MAZZIOTTI DI CELSO M., *Circolazione (Libertà di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1960;
- MAZZOLA E., LA COMMARE U., INGARAO G., *La sharing mobility è un approccio alla mobilità sostenibile dal punto di vista dell'impatto ambientale? Alcune considerazioni basate su un'analisi empirica*, in *Diritto e questioni pubbliche, Special issue*, giugno 2020, 187 ss.;
- MELE G., *Il perimetro regolatorio dell'autorità dei trasporti: prime considerazioni e verifiche*, *Rivista Italiana di Antitrust*, 2/2014;
- MERUSI F., *Lo schema di regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, 2/2010, 315 ss.;

- MERUSI F., *Servizio pubblico*, in *Nss. D.I.*, XVII, 1970;
- MIDIRI M., *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi, nuove esigenze di regolazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016;
- MIDIRI M., *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2018, 2017 ss.;
- MIDIRI M., *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione (Nota a Corte Costituzionale, 15 dicembre 2016, n.265)*, in *Giur. Cost.*, 6/2016;
- MORBIDELLI G., GUERRA E., *Trasporti*, in GUARINO G. (coordinato da) *Dizionario amministrativo*, II, Milano, 1983;
- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Milano, 1978, 1563 ss.;
- MOSTACCI E., ROMEO G., *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un'analisi comparata*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2007, 944 ss.;
- MOZZATI A., *Il contratto di servizio nell'ordinamento comunitario*, in *Economia e diritto del terziario*, 3, 2003, pp. 729 ss.;
- NAPOLITANO G., *Gli indennizzi automatici agli utenti di pubblici servizi*, in *Danno e responsabilità*, 1/1996, 15 ss.;
- NINO M., *La politica dei trasporti dell'unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, *Dir. comm. internaz.*, 1, 2013, 227 ss.;
- NUCCIO M. R., *La metamorfosi del trasporto non di linea: il caso Uber*, in *Rass. dir. civ.*, 2, 2017, 588 ss.;
- NUNZIATA M., *L'affidamento diretto del trasporto locale ferroviario tra concorrenza e protezionismo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1/2018, 183 ss.;

- OMBRETTA S., *Applicazione UBER POP, servizio pubblico di trasporto non di linea e concorrenza sleale per violazione di norme pubblicistiche*, *Ridare.it*, 2016;
- ORSI BATTAGLINI A., *Autorizzazione amministrativa*, in *Dig. Disc. pubbl.*, vol II, Torino, Utet, 1987;
- OSTENGO L., *I servizi pubblici condivisi: il trasporto pubblico non di linea come “case study”*, in *Il diritto Amministrativo*, 2019;
- OTTAVIANO V., *Il governo dell’economia: I principi giuridici*, in GALGANO F. (diretto da) *La Costituzione economica, Tratt. Dir. comm. pubbl. econ.*, I, Padova, 1977;
- PACE A., *Libertà di circolazione, limiti soggettivi, competenza legislativa esclusiva dello Stato*, in *Giur. cost.*, n. 1/2009;
- PACELLA G., *Il lavoro nella gig economy e le recensioni on line: come si ripercuote sui e sulle dipendenti il gradimento dell’utenza?*, in *Lab. Law Issues*, 2017;
- PALLADINO A., *I servizi di trasporto pubblico non di linea all’esame dei nuovi paradigmi della mobilità urbana e della sharing economy*, in *Munus*, n. 2/2018, 651 ss.;
- PALMIERI A., *Uber Pop: fine delle corse in (mezza) Europa?*, *Foro it.*, 2018;
- PERFETTI L. R., *I servizi di interesse economico generale e i servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2001, 479 ss.;
- PERFETTI L. R., *Il regime dei servizi pubblici locali: il ritorno all’autonomia, il rispetto della disciplina europea, la finalizzazione alle aspettative degli utenti*, in *Giur. it.*, n. 3/2013, 683 ss.;
- PERFETTI L. R., *L’affidamento diretto dei pubblici servizi locali e società partecipate dai comuni tra amministrazione indiretta e privilegi extra legem*, in *Foro amm. Cons. Stato*, 4/2004, 1161 ss.;

- PERLINGERI G., *Contratti telematici, contratti informatici e contratti “di contenuto digitale”*: nozione e distinzioni, in VALENTINO D. (a cura di), *Manuale di diritto dell’informatica*, Napoli, 2016, 272 ss.;
- PERLINGERI G., *Diritto dei contratti e dei mercati*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, 877 ss.;
- PICCHI M., *Partecipazione e legalità procedurale nella sentenza della Corte costituzionale sul contributo per il finanziamento dell’Autorità di regolazione dei trasporti*, *Quaderni costituzionali*, 4/2017;
- PICOZZA E., *L’incidenza del diritto comunitario e del diritto internazionale sui concetti fondamentali del diritto pubblico dell’economia*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1996, 239 ss.;
- PINI O., *Nuove frontiere del servizio pubblico locale: Uber tra regolazione, giurisprudenza e ruolo delle autonomie*, in *Nuove Autonomie*, 3/2015;
- PISTILLI A., *Caso Uber: la concorrenza richiede la sussistenza di una “comunanza di clientela”*, *Il Diritto Industriale*, 1/2018, 16 ss.;
- PIZZANELLI G., *Innovazione tecnologica e regolazione incompiuta: il caso dei servizi di trasporto non di linea*, in *Munus*, 1/2016;
- PIZZI M., *Affidamenti in house*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, *Fonti e principi, Ambito. Programmazione e progettazione*, Milano, 2019, 744 ss.;
- POLICE A., *Spigolature sulla nozione di “servizio pubblico locale”*, *Dir. Amm.*, n. 1/2007, pp. 79 ss.;
- POLICE A., *Sulla nozione di “servizio pubblico locale”*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *I servizi pubblici locali*, Torino, 2008;
- POLICE A., *Il servizio pubblico di trasporto in Italia: regolazione e mercato nel trasporto ferroviario*, in *Nuove Autonomie*, 3/2015;

- POLLICINO O., LUBELLO V., *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Osservatorio costituzionale*, 2017, n. 2, 16 ss.;
- POTOTSCHNIG U., *Vicende e problemi delle concessioni in atto nella nuova organizzazione del trasporto pubblico*, in *Trasporti*, 1978;
- PROFETI S., TARDITI V., *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 4/2019, pp. 86 ss.;
- QUARANTA A., *I modelli smart (city e mobility) per una nuova governance partecipativa e sostenibile*, *Ambiente & Sviluppo*, 1/2013, 47 ss.;
- QUARTA A., *Il diritto dei consumatori ai tempi della peer economy. Prestatori di servizi e prosumers: primi spunti*, in *Europa dir. priv.*, 2017, pp. 667 ss.;
- QUARTA A., *Il ruolo delle piattaforme digitali nell'economia collaborativa*, in *Contr. e impr. Eur.*, 2017, 554 ss.;
- RAFFIOTTA E. C., *Trasporti pubblici locali non di linea e nuove tecnologie: il caso Uber nel diritto comparato*, in *Munus*, 1, 2016;
- RAMELLA F., *Quale politica per il trasporto collettivo locale*, in *Riv. dir. fin.*, n. 2/2002, 203 ss.;
- RAMPAZZO N., *Rifkin e Uber. Dall'età dell'accesso all'economia dell'eccesso*, in *Dir. inf.*, 2015, 957 ss.;
- RANELLETTI O., *Il concetto di pubblico nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1905;
- RANGONE N., *I trasporti pubblici di linea*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, II, 2003, 2265 ss.;
- RAUCH D.E., SCHLEICHER D., *Like Uber, But for Local Governmental Policy: The Future of Local Regulation of the 'Sharing Economy'*, in *George Mason Law & Economics Research Paper*, N. 15-0;

- RAZZITTI L., *La riforma dei trasporti pubblici locali nell'Unione europea e in Italia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, n. 4, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 655 ss.;
- RESTA G., *Uber di fronte alle corti europee*, in *Dir. informaz. e informat.*, 2/2017, 330;
- RICCI M., *Mobilità, accessibilità ed esclusione sociale giovanile in una periferia della città di Bristol, Regno Unito*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 133 ss.;
- RINALDI BACCELLI G., *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, II, 21;
- ROMANO A., *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. Amm.*, n. 4/1994, 459 ss.;
- ROMANO TASSONE A., *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasp.*, 1998, 613 ss.;
- ROPPO V., *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore*, in *Politica del diritto*, 4/1997;
- RUBINO P., *Il Trasporto Pubblico Locale fra vincoli strutturali e liberalizzazione*, *L'Industria*, 3/2012;
- RUOTOLO G. M., VAIRA D., *Il caso Uber nel mercato unico digitale*, in *La comunità internazionale*, 3/2018, 429 ss.;
- SANDULLI M. A., *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada riforma dei servizi pubblici locali*, in *Federalismi.it*, 2010, 13, 1 ss.;
- SEBASTIANI M., *Federalismo fiscale e trasporto pubblico locale: costi standard e finanziamento pubblico. Nuove opportunità per la politica industriale?*, *Rassegna ASTRID*, 2009;
- SERAFINI S., *La concorrenza sleale per violazione della normativa pubblicistica del trasporto urbano non di linea: il caso Uber*, in *Corr. giur.*, 2015, 368 ss.;

- SINISI M., *I settori speciali nella disciplina della dir. 93/38: la “messa a disposizione” e la “gestione” di reti fisse per l’erogazione del servizio ferroviario. I progetti infrastrutturali come attività di settore*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4/2005, I, 1028 ss.;
- SORACE D., *I servizi «pubblici» economici nell’ordinamento nazionale ed europeo alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 1/2010, 22.
- SORACE D., *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, II, Milano, 2002, 1377 ss.;
- SMORTO G., *Economia della condivisione e antropologia dello scambio* in M. Graziadei, M. Serio, *Regolare la complessità*, Torino, Giappichelli, 2017;
- SMORTO G., *Reputazione, fiducia e mercati*, in *Europa e dir. priv.*, 1/2016, 199 ss.;
- SMORTO G., *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, *Merc. conc. reg.*, n. 2/2015, 249;
- SMORTO G., *Verso una disciplina giuridica della sharing mobility nell’Unione europea*, in *Diritto e Questioni pubbliche, special issue*, giugno 2020, pp. 17 ss.;
- SURDI D., *Concorrenza sleale e nuove forme di trasporto condiviso: il Tribunale di Milano inibisce “Uber-Pop”*, in *Riv. dir. eco. Trasp. Amb.*, 2015, 375 ss.;
- TEGA D., *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in www.federalismi.it;
- TINCANI C., *L’autonoleggio con conducente e le nuove soluzioni con l’uso di una cosiddetta piattaforma digitale*, in *Diritto dei trasporti*, 2/2018, 389 ss.
- TONETTI A., *L’Autorità di regolazione dei trasporti*, *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2012;
- TORCHIA L. (a cura di), *L’Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, ASTRID, 2013;

- TORRICELLI S., *Uber nel mercato italiano del trasporto pubblico non di linea. Un ospite senza invito*, *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 13/2017, pp. 147 ss.;
- TRIMARCHI BANFI F., *Considerazioni sui «nuovi» servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. publ. com.*, 2001, 954
- TULLIO P., *Da uber ai robotaxi: spunti comparatistici per una riforma degli autoservizi pubblici non di linea*, in *Dir. trasp.*, 2/2019;
- TURCHINI V., *Il caso Uber tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, in *Munus*, 1, 2016, pp. 115 ss.
- TURCI M., *Sulla natura dei servizi offerti dalle piattaforme digitali: il caso uber*, *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 7-8/2018;
- VECERE L., PALUMBO A., *Autorità dei Trasporti, privatizzazioni e liberalizzazioni, normativa d'indirizzo e regolamentazione comunitaria in materia di trasporto e l'esperienza di alcune realtà europee*, *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 2/2012;
- ZENO-ZENCOVICH V., *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *MediaLaw*, n. 1/2018;
- VICIANI S., *Il servizio Uber Pop nell'ambito dell'evoluzione dei sistemi di mobilità*, in *Riv. dir. comm.*, 2017, 485 ss.;
- VISCO COMANDINI V., GORI S., VIOLATI F., *Le licenze dei taxi: abolizione, regolazione o libero scambio di diritti?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, Il Mulino, 3/2004, 515 ss.;
- ZUNARELLI S., *Prime considerazioni sulla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea*, in *Trasporti*, 1993, 65 ss.;

Giurisprudenza

- Corte Costituzionale, 26 marzo 2020, n. 56;
- TAR Campania – Napoli, sez. I, 16 luglio 2020, n. 3159;
- TAR Lombardia – Milano, sez. III, 3 luglio 2020, n. 1274;
- TAR Piemonte, Torino, sez. I, 26 marzo 2020, n. 219;
- Consiglio di Stato, sez. V, 11 dicembre 2019, n. 8411;
- TAR Toscana – Firenze, 28 ottobre 2016, n. 1548;
- Corte Costituzionale, 15 dicembre 2016, n. 265;
- TAR Toscana – Firenze, 5 ottobre 2017, n. 1159;
- TAR Toscana – Firenze, 19 marzo 2020, n. 344;
- CGUE, sez. IV, 21 marzo 2019, C-350/17 e C-351/17;
- CGUE, Grande sezione, 20 dicembre 2017, causa C-434/15;
- Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 23 giugno 2016, n. 2807;
- Consiglio di Stato, sez. I, parere del 23 dicembre 2015, n. 3586 (affare 757/2015);
- Tribunale di Torino, sez. spec. Impresa, 1° marzo 2017, n. 1553;
- Tribunale di Roma, ordinanze 7 aprile 2017 e 26 maggio 2017;
- Tribunale di Milano, Sez. spec. in materia d’impresa, ord. 25 maggio 2015.

Ordinamento inglese e comparazione

- ALTSHULER A., *The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation*, MIT Press, 1981;
- BANISTER D., BUTTON K., *Transport in a Free Market Economy*, Macmillan Academic and Professional, 1991;
- BERECHMAN J., *Public Transit Economics and Deregulation Policy*, North Holland, 1993;

- BOTSMAN R., ROGERS R., *What's Mine is Yours. How Collaborative Consumption is Changing the Way We Live*, London, Harper Collins, 2010;
- BRAZIL N., KIRK D. S., *Uber and Metropolitan Traffic Fatalities in the United States*, in *American Journal of Epidemiology*, Vol. 184, n.3, Oxford University Press, August 2016, pp. 192 ss.;
- CAHILL M., *Transport, environment and society*, Maidenhead: Open University Press, 2010;
- CERVERO R., *Deregulating urban transportation*, *Cato Journal*, vol. 5, 1985;
- CRAMER J., KRUEGER A. B., *Disruptive Change in the taxi Business: The Case of Uber*, working paper reperibile al link: <http://www.nber.org/papers/w22083>;
- DEFOSSEZ D., *The regulation of a project of deregulation: UBER in Brazil and the European Union*, in *Journal of Law and Regulation*, 2017, 11-16;
- DELEBECQUE P., CHARLES J. B., *Loi d'orientation des mobilités: l'occasion ratée d'une LOI du XXI siècle?*, in *Energie -Env. – Infrastr.*, 2020, dossier 7;
- DEMPSEY P. S., *Taxi Industry Regulation, Deregulation & Regulation: The Paradox of Market Failure*, in *Transportation Law Journal*, n. 24/1996, 73 ss.;
- FARREN M., KOOPMAN C., MITCHELL M. D., *Rethinking Taxi Regulations: The Case for Fundamental Reform*, 2016, 7-8, reperibile in <https://ssrn.com/abstract=2838918>;
- FIOCCO S., RAMEL A., *La loi d'orientation des mobilités: la révolution du déplacement?*, AJDA, 2020,;
- GERADIN D., *Principles for Regulating Uber and other intermediation platforms in the EU*, TILEC Discussion Paper No. 2017-037, Tilburg Law School Research Paper No. 18, 2017, reperibile in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3055023;

- GWILLIAM K. M., *Setting the market free. Deregulation of the Bus Industry*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 1/1989;
- GWILLIAM K. M., *Bus Deregulation*, *Journal of Transport Economics and Policy*, 3/1990;
- HARDING S., KANDLIKAR M., GULATI S., *Taxi apps, regulation, and the market for taxi journeys*, in *Transportation Research Part A*, 2016, 88, pp. 15-25;
- HENSHER D. A., *Future bus transport contracts under a mobility as a service (MaaS) regime in the digital age: Are they likely to change?*, *Transportation Research Part A* 98, 2017, 86 ss.;
- KANG C., *Taxi Deregulation: International Comparison*, Institute for Transport Studies, The University of Leeds, 1998, reperibile in <http://www.taxi-library.org/kang0898.htm>;
- LOBEL O., *The Law of the Platform*, University of San Diego, *Legal Studies Research Paper Series* No. 16-212, March 2016;
- MOTALA M., *The «Taxi Cab Problem» Revisited: Law and Ubernomics in the Sharing Economy*, in 31 *Banking & Finance Law Review*, 2016;
- MULLEY C., *Mobility as a Services (MaaS) – does it have a critical mass?*, *Transport Reviews*, 2017, vol. 37, no. 3, 247 ss.;
- NASH C. A., *British bus deregulation*, *The Economic Journal*, 1993;
- PASSAGLIA P. (a cura di), *Il servizio di trasporto di passeggeri non di linea attraverso applicazioni software: materiali per una ricerca*, servizio studi Corte Costituzionale, 2016;
- PERKINS S., *Better Regulation of Public-Private Partnerships for Transport Infrastructure*, *Discussion Paper*, no. 6/2013;
- POLETTI C., *Loi d'orientation des mobilités: transport au droit à la mobilité*, in *Droit administratif*, n. 11/2020;

- POSEN H. A., *Ridesharing in the Sharing Economy: Should Regulators Impose Uber regulations on Uber?*, 101 *Iowa Law Review*, 2015, 405 ss.;
- RANCHORDAS S., *Does Sharing Mean Caring? Regulating Innovation in the Sharing Economy*, *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, vol. 16, 2015;
- RIFKIN J., *The age of access. The new culture of hypercapitalism where all of life is a paid for experience*, New York, 2000;
- ROCHET V. J. C., TIRTOLE J., *Platform Competition in Two-Side Markets*, in *Journal of the European Economic Association*, 2003;
- SCHAAFFKAMP C., *Do direct awards lead to better public transport?*, *Research in Transportation Economics*, 2018;
- SMITH J. W., *The Uber-All Economy of the Future*, in *The Independent Review*, Vol.20, n. 3, The Independent Institute, Oakland (USA), Winter 2016, pp. 383 ss.;
- THIERER A., *Permissionless Innovation: The Continuing Case for Comprehensive Technological Freedom*, Arlington (Virginia), 2014;
- VAN DE VELDE D., WALLIS I., *'Regulated deregulation' of local bus services – An appraisal of international developments*, *Research in Transportation Economics*, 2013.

Studi e approfondimenti

- 3rd Florence Intermodal Forum: Mobility-as-a-service: from the Helsinki experiment to a European model?, Florence School of Regulation, 9.3.2015, in *European Transport Regulation Observer*, n. 2015/1;
- Il trasporto pubblico locale, Servizio studi della Camera, 30 marzo 2020;

- Libro Bianco della Commissione Europea del 28 marzo 2011 “*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*”;
- Comunicazione della Commissione Europea del 17 giugno 2009 “*Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso*”;
- Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull’autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità*, 21 maggio 2015;
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AS1222 del 29 settembre 2015, *Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*;
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AS 1256 – *Servizi di linea interregionali di competenza statale*, in Boll. AGCM , n. 5/2016
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AS1354 del 10 marzo 2017 – *Riforma del settore della mobilità non di linea*;
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, AS1360 del 29 marzo 2017 – *Servizi automobilistici interregionali di competenza statale*;
- S. FRAZZANI S., GRE A G., ZAMBONI A., *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report*, 2016, reperibile in <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>;
- OECD, *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services, note by Portugal*, DAF/COMP/WP2/WD(2018)22, Working Party No. 2 on Competition and Regulation reperibile in
in [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD\(2018\)22/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/WD(2018)22/en/pdf).

Pagine web

- https://www.huffingtonpost.it/entry/una-strategia-anti-fragile-per-la-mobilita-post-covid-di-roma_it_5eb15b7ac5b62b850f920fcd;
- <https://www.ilsole24ore.com/art/la-mobilita-diventa-servizio-i-veicoli-connessi-rete-AEJpCMNG>;
- <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/02/09/why-blockchain-could-kill-uber/#3c4080fc4179>;
- https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2017/02/20/uber-e-le-altre-vs-taxi-sharing-o-monopoly/?refresh_ce=1;
- W. TOCCI, *Il Taxi e la carrozza a cavalli* - <https://waltertocci.blogspot.com/2017/03/taxi-riforma-mobilita.html>;