

# Trasporto Pubblico Locale: Riparto delle competenze e obiettivi di mobilità sostenibile

Prof. Avv. Francesco Munari - Ordinario di diritto UE  
nell'Università di Genova

Membro del direttivo SIPOTRA e del CIELI (Centro italiano di  
eccellenza sulla logistica i trasporti e le infrastrutture)

Audizione alla Commissione studio, istituita con D.M. MIT  
n. 2 del 4/1/2021, per proporre interventi diretti a  
riformare il settore del TPL

# Sommario

- ▶ Quadro normativo:
  - ▶ diritto unionale
  - ▶ diritto italiano
- ▶ Il riparto delle competenze
- ▶ Procedimenti a evidenza pubblica per l'aggiudicazione del servizio
- ▶ Obblighi di servizio pubblico e mobilità sostenibile in senso ampio
- ▶ Possibili ambiti di intervento

# Quadro normativo: il diritto unionale

## ▶ Fonti di diritto primario:

- ▶ Art. 14 TFUE: servizi di interesse economico generale (SIEG, cfr. anche 106.2 TFUE);
- ▶ Art. 93 TFUE: servizi di trasporto e obblighi di servizio pubblico (OSP).

## ▶ Fonti di diritto derivato:

- ▶ Reg. (CE) n. 1370/2007: disciplina i contratti di servizio pubblico inerenti al trasporto di passeggeri su ferro e su gomma, in particolare per quanto concerne le modalità di aggiudicazione (art. 5);
- ▶ Reg. (UE) n. 2338/2016: ha modificato il Reg. n. 1370 in relazione ai servizi di trasporto ferroviario;
- ▶ Direttiva 2014/24/UE e Direttiva 2014/25/UE: applicabili ai contratti di servizio pubblico stipulati sotto forma di appalto (recepiti nell'ordinamento italiano con il Codice degli appalti).

# Quadro normativo: il diritto italiano

- ▶ D. Lgs. n. 422/1997: testo di riferimento in materia di ripartizione delle competenze e di disciplina dei contratti di servizio (nel testo originario prevedeva solo procedure con gara, cfr. art. 61 Legge n. 99/2009: introdotta la facoltà di ricorrere ad aggiudicazione diretta prevista dal Reg. n. 1370/2007);
- ▶ D.L. n. 201/2011: istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART, art. 37);
- ▶ D.L. n. 95/2012: Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL (Fondo nazionale TPL, art. 16-bis);
- ▶ L. 232/2016 (legge di stabilità 2017): disciplina del piano strategico nazionale per la mobilità sostenibile (art. 1, co. 613-615);
- ▶ D.L. n. 50/2017: riforma del Fondo nazionale TPL (art. 27); individuazione dei bacini e potestà regolamentare ART (art. 48);
  - ▶ norme attuative del D.L. 50/2017 (es. DM 157/2018 costi standard)
  - ▶ Delibera ART n. 154/2019: misure per la redazione dei bandi.

# Il riparto delle competenze

- ▶ Con il D. Lgs. n. 422/1997 compiti e funzioni in materia di TPL sono stati trasferiti a Regioni ed Enti locali (art. 5):
  - ▶ Allo **Stato**: servizi transfrontalieri, sicurezza, linee guida in materia di riduzione dell'inquinamento da TPL (art.4);
  - ▶ Alle **Regioni**: compiti programmatori e amministrativi (art. 6, 8-9);
  - ▶ Agli **Enti locali**: funzioni e compiti regionali che non richiedono unitario esercizio a livello regionale (art. 7).
- ▶ Tuttavia, cfr. riforma Titolo V e giurisprudenza costituzionale:
  - ▶ **Tutela della concorrenza**: potestà statale (art. 117, co. 2 lett. e);
  - ▶ **Trasporto pubblico locale**: potestà regionale residuale (Corte Cost. n. 222/2005, nonché di recente, Corte Cost. n. 74/2019);
- ▶ Inoltre, cfr. criteri di ripartizione del **Fondo Nazionale**: il disallineamento tra livello di programmazione e livello di spesa incide negativamente sulla gestione efficiente delle risorse (seppure il D.L. n. 50/2017 abbia introdotto alcuni meccanismi premiali).

# Procedimenti a evidenza pubblica per l'aggiudicazione del servizio

- ▶ Modalità di affidamento previste dal Reg. (CE) n. 1370/2007:
  - ▶ Gara ad evidenza pubblica; in subordine
    - ▶ Gestione diretta (*in house*);
    - ▶ Affidamento diretto.
- ▶ Nonostante il periodo transitorio per i contratti di TPL su gomma sia scaduto il 3.12.2019 (per il TPL su ferro scadrà il 25.12.2023), **il numero di procedure ad evidenza pubblica è estremamente ridotto** (cfr. Osservatorio nazionale TPL 2020 su dati 2018).
- ▶ Ciò è determinato soprattutto da:
  - ▶ Carenze in fase di progettazione (ad es., individuazione dei bacini);
  - ▶ Sussistenza di conflitti di interesse tra stazione appaltante e gestore del servizio (cfr. delega per TUSPL non esercitata dal Governo nel 2016);
  - ▶ Elevato contenzioso amministrativo.

# Obblighi di servizio pubblico e mobilità sostenibile in senso ampio

- ▶ A fianco dell'obiettivo di rendere più efficiente la spesa pubblica si pone anche l'esigenza di rinnovare il sistema del TPL nell'ottica della mobilità sostenibile.
- ▶ Tale processo ha già avuto un primo, importante, riscontro con l'istituzione del Fondo per il rinnovo del parco mezzi del TPL su gomma (cfr. art. 1, co. 613-615 Legge 232/2016 e s.m.i.).
- ▶ Tuttavia, una soluzione più coerente con gli obiettivi dell'Unione potrebbe consistere nel ricollegare i criteri di ripartizione del Fondo nazionale TPL al raggiungimento di specifici risultati ambientali da parte delle Regioni, cui potrebbero aggiungersi oggi soluzioni per TPL sicuri per la salute dei passeggeri/utenti (necessario uscire da legislazione emergenziale: COVID-19 non è un unicorno).
- ▶ Allo stesso modo, la compensazione degli OSP non dovrebbe coprire quei costi che derivano da un uso inefficiente delle risorse e che incidono negativamente sull'ambiente (ad. es., per il mancato utilizzo dei fondi del rinnovo mezzi).

# Possibili ambiti di intervento...

- ▶ Questi i profili sui quali codesta Commissione potrebbe valutare l'opportunità di segnalare interventi normativi/regolatori:
  - ▶ Accentrare/favorire la fase di progettazione delle gare in capo ad un unico soggetto pubblico dotato di specifiche competenze, così da ridurre anche possibili conflitti di interesse
  - ▶ Imporre il ricorso a gare dando attuazione a norme ultraventennali sostanzialmente disattese
  - ▶ Razionalizzare la normativa nazionale tramite l'inserimento in un unico atto di tutta la disciplina del settore, superando così la logica degli interventi di tipo «alluvionale»
  - ▶ Superare il disallineamento tra livello di programmazione e livello di spesa, potenziando i meccanismi volti a «responsabilizzare» le Regioni
  - ▶ Ricollegare i criteri di ripartizione del Fondo nazionale TPL al raggiungimento di specifici risultati ambientali da parte delle Regioni
  - ▶ Escludere dalla compensazione degli OSP quei costi che derivano da un uso inefficiente delle risorse e che incidono negativamente sull'ambiente



# ... e relative criticità

L'«elefante nella stanza» di questa riflessione:

- A) Titolo V Cost. e il riparto delle competenze Stato/Regioni
- B) Numero eccessivamente elevato dei livelli di normazione/regolazione
  - ▶ Il principio (in sé corretto) della sussidiarietà di scontra con incapacità gestionali e/o programmatorie, disallineamento risorse, irresponsabilità e conflitti di interesse
  - ▶ Il criterio dei costi storici non facilita percorsi virtuosi
  - ▶ Eccessivi livelli di regolazione creano disfunzioni, incertezze del diritto, alimentano contenzioso e regolazione inefficace

Quali possibili rimedi?

- ▶ In mancanza di centralizzazione gare (es. UK), imposizione di benchmark alle Regioni/stazioni appaltanti e forme di «commissariamento» in caso di incapacità di promuovere concorrenza nel settore (forse possibile a legislazione invariata, stante la competenza statale sulla concorrenza)
- ▶ Operare su criteri incentivanti/disincentivanti sui trasferimenti per indurre («imporre») percorsi virtuosi alle Regioni
- ▶ Spezzare la logica bacino di mobilità/aggiudicatario del servizio (tema «consolidatori» e «aggregazioni»)
- ▶ Se Stato continua a essere «spending actor», centralizzazione e standardizzazione quanto meno acquisti («modello CONSIP»?)

**SIPOTRA** 

Grazie per l'attenzione

francesco.munari@unige.it

[www.sipotra.it](http://www.sipotra.it)