

## ***Il trasporto pubblico locale: le trasformazioni del servizio nell'emergenza sanitaria.***

**di Anna PAIANO\***

**ABSTRACT:** *The pandemic has determined a reconsideration of public transport services: on the one hand, it has imposed the reduction of journeys and of the number of passengers within the vehicles, the social distancing and the adoption of protection measures for users and workers; on the other hand, it has caused the need to compensate for losses with various types of financial aid. The purpose of the paper is to verify if we are facing with a rethinking of the transport service, destined to assume a stable character, or if the emergency discipline, temporally limited by nature, has been designed for a return to normality.*

**SOMMARIO:** **1.** Inquadramento. **2.** Il quadro normativo in materia di trasporto pubblico di passeggeri per strada. **3.** La disciplina dell'emergenza. **4.** Gli strumenti di *soft law*. **5.** Sostenibilità e garanzia del servizio post pandemia.

### **1. Inquadramento.**

Uno dei settori maggiormente colpiti dall'ondata pandemica da Covid-19 – che si è diffusa in Italia e nel resto del mondo a partire dal gennaio 2020 – è stato quello del trasporto pubblico locale, il quale è stato riorganizzato al fine di limitare il rischio di contagio.

Soprattutto, è sorta l'esigenza di individuare un punto di equilibrio fra opposte esigenze e cioè, da un lato, quella di garantire la continuità nell'erogazione del servizio, mantenendo elevati gli standard di sicurezza e qualità del medesimo, dall'altro, quello di contenere gli effetti negativi della pandemia sul lato economico, dovuti in gran parte ad una diminuzione della domanda da parte degli utenti.

Tali trasformazioni, imposte dall'emergenza sanitaria, si sono innestate su un contesto normativo e regolamentare già peculiare.

Il servizio pubblico di trasporto, infatti, da sempre si caratterizza per una limitata apertura del mercato alla concorrenza<sup>1</sup>. Il ricorso alle procedure di evidenza

---

\* Funzionaria legale presso l'Avvocatura dello Stato e Dottoranda di diritto pubblico presso l'Università di Roma Tor Vergata.

<sup>1</sup> Cfr. AGCM, Indagine conoscitiva IC47, *Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale*, bollettino n. 20/2016 del 13 giugno 2016, p. 28 e ss.; G. ARACHI, C. SCARPA, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2015*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 194 e ss.; G. L. ALBANO, A.

pubblica, nonostante i vari tentativi di liberalizzazione avviati dal legislatore nazionale, assume portata residuale rispetto all'affidamento diretto e *in house*. Ciò in quanto tali servizi «rappresentano una necessità sul piano dell'interesse economico generale e non possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale»<sup>2</sup>.

Proprio allo scopo di soddisfare le esigenze di mobilità dei cittadini e di inclusione sociale e territoriale<sup>3</sup>, tali servizi sono garantiti anche a costo di gravi inefficienze gestionali in capo alle imprese affidatarie<sup>4</sup>, le quali sopportano costi di servizio molto elevati. Parallelamente, l'entità dei contributi pubblici e delle compensazioni, a causa di tariffe basse e alta evasione, è più elevata di quella dei principali paesi europei<sup>5</sup>.

Il presente elaborato, dunque, dopo una breve ricognizione della disciplina generale in materia di trasporto pubblico locale di passeggeri per strada, si soffermerà sulla normativa specifica introdotta con l'emergenza sanitaria.

La rimodulazione del servizio sulla base del cd. distanziamento sociale ha comportato la necessità di una rimeditazione legislativa dell'intero settore del trasporto locale. E poiché ogni situazione di crisi viene sfruttata come un'occasione di rinnovamento e ricostruzione, occorre chiedersi se la nuova disciplina assuma effettivamente carattere transitorio o sia destinata a porre le basi per un cambiamento di paradigma. Tale analisi non può prescindere da uno studio sulle ricadute della riforma in termini di qualità e sostenibilità del servizio.

## **2. Il quadro normativo in materia di trasporto pubblico di passeggeri per strada.**

---

HEMLER, M. PONTI, *Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale*, in *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 1/2014, p. 122 e ss.; F. MACIOCE, *Liberalizzazione e regolazione nel settore dei trasporti: recenti sviluppi*, in *Diritto dei trasporti*, n. 1/2013, p. 83, secondo il quale «questo dei trasporti è un settore particolarmente resistente ad un processo di integrale liberalizzazione, e ciò in ragione del particolare collegamento della mobilità con il territorio e dunque con i beni pubblici, e della natura di servizio pubblico del trasporto, diretto a garantire, in quanto tale, i servizi oltre la marginalità del profitto».

<sup>2</sup> Considerando n. 5, Reg. (CE) n. 1370/2007.

<sup>3</sup> 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, p. 115.

<sup>4</sup> Cfr. G. CAIA, *Economicità ed efficienza nei servizi pubblici di trasporto regionale e locale*, in *federalismi.it*, n. 20/2018., p. 2; L. R. PERFETTI, *Le procedure di affidamento dei trasporti pubblici locali*, in *Munus*, n. 1/2015, p. 130 e ss.; M. PONTI, *I trasporti pubblici locali: cronaca di una morta annunciata*, in *il Mulino*, n. 1/2014, p. 38 e ss.

<sup>5</sup> Cfr. P. CARAPPELLA, M. PONTI, F. RAMELLA, *I sussidi nel trasporto pubblico locale*, in *Osservatorio CPI*, 13 agosto 2018, p. 1.

A livello europeo, il servizio di TPL è disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia<sup>6</sup>.

Esso consente alle autorità competenti di scegliere liberamente i propri gestori e di organizzare i servizi di trasporto nel modo più rispondente alle esigenze del pubblico<sup>7</sup>, in conformità al principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche<sup>8</sup>, ferma restando la discrezionalità degli Stati membri sul "se" consentire modalità di aggiudicazione diverse dalla gara<sup>9</sup>.

I rapporti tra l'ente affidante e il gestore del servizio, invece, devono essere regolati da un apposito contratto di servizio pubblico. Nello specifico, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 stabilisce che il contratto di servizio è necessario tutte le volte in cui una autorità intenda «concedere all'operatore un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico»<sup>10</sup>. Il contratto di servizio pubblico, dunque, è l'unico strumento che le pubbliche autorità hanno a disposizione per concedere un diritto di esclusiva e/o compensazioni al gestore, a fronte degli obblighi di servizio pubblico ad esso imposti.

Il Regolamento fissa il contenuto minimo del contratto, lasciando all'autorità competente ampia discrezionalità nella definizione degli obblighi di servizio, in linea con le necessità degli utenti finali del servizio<sup>11</sup>.

A livello nazionale, il settore del trasporto pubblico locale è disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (il c.d. "decreto Burlando")<sup>12</sup>. Esso

---

<sup>6</sup> Come modificato dal Regolamento (UE) n. 2016/2338 del 14 dicembre 2016. Sul percorso che ha accompagnato il nuovo Regolamento, C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, Jovene Editore, 2008, p. 31 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. A. CABIANCA, *Profili evolutivi della modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di "paradigma"?*, in *Ist. Fed.*, n. 5/6, 2010, p. 606.

<sup>8</sup> Cfr. G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio cost.*, n. 3/2018, p. 333 ss.

<sup>9</sup> L'art. 5, par. 4-bis, Reg. Ce n. 1370/2007 prevede infatti che «A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, l'autorità competente ha facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico inerenti a servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri».

<sup>10</sup> Art. 3, par. 1, Reg. Ce n. 1370/2007.

<sup>11</sup> Art. 4, par. 1, lett. a), Reg. Ce n. 1370/2007.

<sup>12</sup> Recante "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 legge 15 marzo 1997, n. 59". Ai sensi dell'art. 1, tale decreto trova applicazione nei confronti di tutti i servizi pubblici di trasporto regionale e locale, intendendosi per tali i servizi di trasporto di persone e merci 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», con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati. Per contro, non rientrano nell'ambito

si segnala soprattutto per l'obiettivo primario di liberalizzare il settore<sup>13</sup>, così da superare gli assetti monopolistici preesistenti nella gestione dei servizi di trasporto<sup>14</sup> e avviare un percorso di progressiva ottimizzazione dei costi nelle attività meno virtuose.

Senonché il ricorso alla gara per l'affidamento del servizio è rimasto piuttosto limitato e nei pochi casi in cui le autorità competenti hanno optato per le procedure concorsuali, il servizio è stato spesso riaffidato al precedente gestore<sup>15</sup>.

Successivamente, col tentativo di recuperare margini di concorrenza nei singoli settori del trasporto pubblico, la disciplina del TPL è stata modificata affidando a incentivi e disincentivi di carattere finanziario la scelta del modello di gestione del servizio.

Nello specifico, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138<sup>16</sup> prevede una priorità nell'assegnazione delle risorse pubbliche ai gestori selezionati tramite procedura di gara<sup>17</sup>.

---

di applicazione del decreto i servizi di trasporto di interesse nazionale tassativamente individuati dall'art. 3. Sulla riforma del 1997, N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, a cura di S. CASSESE, vol. II, Milano, Giuffrè, 2000, p. 1697 e ss.; A. CLARONI, *La disciplina del trasporto pubblico locale: recenti sviluppi e prospettive*, in *Quad. Dip.*, Università degli Studi di Trento, 2011, p. 28 e ss.

<sup>13</sup> M. BIANCO, P. SESTITO, *I servizi pubblici locali*, Bologna, il Mulino, 2010, 48 ss.; M. ALDERIGHI, G. SPARACINO, *Le gare e i contratti di servizio nel trasporto pubblico locale*, in *Ec. Serv.*, n. 1/2008, p. 99 e ss.

<sup>14</sup> Art. 18, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 422/1997. E. MARCUCCI, *Gare e contratti di servizio nei servizi pubblici locali: alcune indicazioni del caso del trasporto pubblico locale*, in *Analisi economica e metodo giuridico. I servizi pubblici locali*, a cura di L. PERFETTI, G. POLIDORI, Padova, Cedam, 2003, p. 123 e ss.; T. F. GIUPPONI, *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"?*, in *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, a cura di E. CASTORINA, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 893 e ss.

<sup>15</sup> C. INGRATOCCI, *Il trasporto pubblico locale*, in *La regolazione dei trasporti in Italia. L'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, a cura di F. BASSAN, Torino, Giappichelli, p. 285 e ss.; A. BOITANI, C. CAMBINI, *Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?*, in *Quad. Ist. Ec. Fin.*, Università Cattolica del Sacro Cuore, n. 54/2004, p. 24 e ss.; C. BENTIVOGLI, R. CULLINO, D. M. DEL COLLE, *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, in *Quad. Ec. Fin.*, Banca d'Italia, n. 20/2008; M. ALDERIGHI, G. SPARACINO, *Le gare e i contratti di servizio*, cit., p. 102 e ss.; E. MARCUCCI, *Gare e contratti di servizio nei servizi pubblici locali: Alcune indicazioni dal caso del trasporto pubblico locale*, cit., pp. 123-166; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 51-52, il quale sottolinea che «negli ultimi anni, invece, prevale la protezione degli operatori esistenti. Si sfruttano le possibilità di chiusura del mercato offerte dall'ordinamento europeo, quando anche in quella sede prevalgono soluzioni compromissorie».

<sup>16</sup> Recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>17</sup> Art. 3-bis, c. 4, decreto-legge n. 138/2011

Ancora, il decreto legge 24 aprile 2017, n. 50<sup>18</sup> promuove gli affidamenti tramite gara attraverso la previsione della riduzione, in ciascun anno, delle risorse del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del TPL destinate alle regioni, qualora i servizi di trasporto locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, ovvero ancora non ne risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti<sup>19</sup>. Lo stesso decreto prevede, al contempo, alcune eccezioni al meccanismo di penalizzazione sopra descritto<sup>20</sup>. Quanti ai rapporti tra ente locale e soggetto gestore, il d. lgs. n. 422/1997 ribadisce il principio europeo della regolamentazione contrattuale del servizio, da svolgersi secondo criteri di economicità ed efficienza. Particolarmente rilevanti sono le disposizioni dedicate alla definizione degli obblighi di servizio pubblico e alle compensazioni economiche al gestore.

In particolare, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, è previsto che le autorità competenti definiscano gli obblighi di servizio pubblico in conformità alla normativa europea, prevedendo nei contratti di servizio le corrispondenti compensazioni economiche, determinate secondo il criterio dei costi standard<sup>21</sup>. È stabilita, inoltre, la necessità di piena corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari<sup>22</sup>. Oltre al rispetto della normativa comunitaria in materia, si richiede anche che i contratti di servizio abbiano caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e prevedano un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, il quale, al netto dei costi di infrastruttura, è stabilito in misura pari almeno al trentacinque per cento<sup>23</sup>.

Anche il d.l. n. 50/2017 è intervenuto in materia di compensazioni per l'affidamento dei servizi di TPL. Nello specifico, esso ribadisce il criterio dei costi standard nella definizione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da

---

<sup>18</sup> Recante "*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*", convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

<sup>19</sup> Art. 27, c. 2, lett. d), decreto-legge n. 50/2017.

<sup>20</sup> U. IZZO, U. NUCARA, *L'in house è modalità ordinaria per il trasporto pubblico locale*, cit., p. 1801 e ss.

<sup>21</sup> Quest'ultimo deve 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 dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità (art. 17, comma 1, d. lgs. n. 422/1997).

<sup>22</sup> Art. 19, comma 1, d. lgs. n. 422/1997.

<sup>23</sup> Art. 19, comma 5, d. lgs. n. 422/1997.

porre a base d'asta. Inoltre, esso richiama la disciplina dettata dal d. lgs. n. 422/1997 e dalle norme comunitarie, al fine di tener conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali, sia in termini di programmazione dei servizi che di promozione dell'efficienza del settore<sup>24</sup>.

Esso prevede la possibilità di superare l'obbligo di assicurare che il rapporto fra i ricavi da traffico e costi operativi sia almeno pari al trentacinque per cento, demandando a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata, una eventuale ridefinizione della percentuale stessa, al fine di tener conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali<sup>25</sup>.

Per assicurare la copertura dei costi tramite i ricavi del traffico, inoltre, con riferimento ai contratti di servizio stipulati successivamente all'adozione dei provvedimenti tariffari, è imposto alle regioni e agli enti locali di modificare i sistemi tariffari e i livelli delle tariffe. Per i contratti in essere, tale previsione si applica solo nel caso di aumenti maggiori del doppio dell'inflazione programmata, con conseguente riduzione del corrispettivo del contratto per un importo pari al settanta per cento dell'aumento stimato dei ricavi da traffico conseguente alla manovra tariffaria<sup>26</sup>.

Nei casi in cui i proventi tariffari non coprano i costi di gestione, il gestore del servizio a domanda individuale è tenuto a esplicitare, nella carta dei servizi e nel sito istituzionale, in forma chiara e sintetica, la percentuale del costo di erogazione del servizio posta a carico della finanza pubblica<sup>27</sup>.

Ulteriori disposizioni sono finalizzate a dare impulso agli investimenti. In particolare, si esclude che l'affidatario del servizio possa avvalersi di veicoli a motore considerati come inquinanti<sup>28</sup>. Inoltre, i medesimi contratti di servizio devono prevedere che i veicoli utilizzati per il trasporto pubblico locale siano dotati di contapasseggeri elettronici e di sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio<sup>29</sup>. A carico delle imprese viene imposto l'onere del mantenimento e del rinnovo del materiale rotabile e degli impianti, ad esclusione della manutenzione straordinaria, nonché dell'adozione di sistemi di bigliettazione elettronica .

---

<sup>24</sup> Art. 27, c. 8-bis, decreto-legge n. 50/2017.

<sup>25</sup> Art. 27, c. 8-ter, lett. a), decreto-legge n. 50/2017.

<sup>26</sup> Art. 27, c. 8-quinquies, decreto-legge n. 50/2017.

<sup>27</sup> Art. 27, c. 8-sexies, decreto-legge n. 50/2017.

<sup>28</sup> Art. 27, c. 11-bis, decreto-legge n. 50/2017.

<sup>29</sup> Art. 27, c. 11-ter, decreto-legge n. 50/2017.

Infine, vengono introdotte disposizioni innovative in materia di lotta all'evasione tariffaria e sono previste particolari forme di tutela per l'utenza, con l'obiettivo di realizzare una maggiore trasparenza sulla qualità dei servizi, nonché forme più rigorose di rimborso del biglietto in caso di gravi disservizi .

### 3. La disciplina dell'emergenza

A partire dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6<sup>30</sup>, il legislatore ha limitato la libertà di spostamento prevista dall'art. 16 Cost., oltre che numerose altre libertà costituzionalmente garantite<sup>31</sup>.

In particolare, è stata prevista la possibilità di limitazioni all'accesso e di sospensione del trasporto pubblico locale, anche non di linea. Ciò ha influito direttamente sulla domanda di servizio da parte degli utenti, che si è ridotta<sup>32</sup>, con un impatto dirompente sulla gestione e sulla fruizione del TPL.

Infatti, dal lato del gestore si è registrata una riduzione dei proventi<sup>33</sup>, dal lato degli utenti l'impossibilità di spostarsi o, comunque, la necessità di ricorrere a mezzi alternativi di trasporto.

Ad ogni modo, poiché si tratta di un servizio essenziale, che deve essere comunque garantito, la sua riduzione e soppressione è stata consentita «in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza coronavirus sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi

---

<sup>30</sup> Recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito, con modificazioni, in L. 5 marzo 2020, n. 13.

<sup>31</sup> Si pensi, a titolo esemplificativo, alla libertà di culto, di istruzione, di insegnamento, di iniziativa economica, ecc. La letteratura sul punto è vasta. Si vedano, ad esempio, U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell'epidemia di "coronavirus" come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forum Quad. Cost.*, n. 1/2020, p. 457 e ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020; R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d'emergenza*, in *giustiziainsieme.it*, 2020; A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L'esperienza del Coronavirus*, in *Biodiritto*, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 110 e ss.

<sup>32</sup> Cfr. G. GALLI, R. PALOMBA, F. PAUDICE, *Effetti del lockdown sulla mobilità delle persone nei diversi paesi*, in Osservatorio CPI, 25 aprile 2020, dove si rileva che in Italia la mobilità si è quasi azzerata.

<sup>33</sup> Cfr. Ufficio studi e ricerche ASSTRA, *COVID-19. Gli impatti sulle imprese di trasporto pubblico locale e scenari futuri*, marzo 2020, p. 3, dove si legge che «Nel mese di marzo 2020 l'effetto COVID-19 ha determinato un crollo verticale della domanda di mobilità pubblica (-80%) e dei ricavi da biglietti e abbonamenti (-74%). Tale situazione, come rilevato da indagini dirette, è destinata a peggiorare nel mese di aprile 2020. La perdita di ricavi da traffico media mensile è stimabile, a livello medio nazionale, in oltre 200 milioni di euro. Sul versante dell'offerta si registra una contrazione delle percorrenze nell'ordine del 45%. La riduzione sarà ben più rilevante nel mese di aprile, oltre il 60%».



essenziali»<sup>34</sup>. Tale previsione è sintomo della volontà del legislatore di evitare che il servizio venga compresso nel suo nucleo minimo irrinunciabile ed oltre i limiti del necessario.

Peraltro, il successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19<sup>35</sup>, ha cercato di operare un migliore bilanciamento fra la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini e le esigenze di contenimento del contagio. Così esso ha stabilito, da un lato, che è consentito introdurre limitazioni ai servizi di trasporto «secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente», dall'altro lato, che in ogni caso la prosecuzione del servizio è consentita «solo se il gestore predispone le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio»<sup>36</sup>. Parallelamente, è stata imposta alle aziende di trasporto pubblico l'adozione di interventi straordinari di sanificazione dei mezzi<sup>37</sup>.

Prevedibilmente, l'imposizione di nuovi oneri in capo ai gestori del servizio ha comportato un aumento dei costi il quale, congiuntamente alla riduzione dei ricavi tariffari, ha reso la gestione del servizio insostenibile.

Da qui l'esigenza di introdurre specifiche misure per contrastare gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica e favorire lo sviluppo degli investimenti, sia per i gestori del servizio, che per gli enti locali e gli utenti.

Nello specifico, il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9<sup>38</sup> ha fornito una esplicita definizione di impossibilità sopravvenuta della prestazione ai sensi dell'art. 1463 c.c. con riferimento ai contratti di trasporto, prevedendo a carico del vettore, in via alternativa, l'obbligo di rimborso del corrispettivo versato per il titolo di

---

<sup>34</sup> Art. 1, comma 1, n. 5, D.P.C.M. 11 marzo 2020, poi ripreso da D.P.C.M. 10 aprile 2020, D.P.C.M. 7 agosto 2020; D.P.C.M. 13 ottobre 2020; D.P.C.M. 24 ottobre 2020; ecc.

<sup>35</sup> Recante *"Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, convertito in L. 22 maggio 2020, n. 35.

<sup>36</sup> Cfr. Art. 1, comma 2, D. L. n. 19/2020. La normativa regolamentare successiva specifica che l'erogazione del servizio «deve, comunque, essere modulata in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti». Cfr. D.P.C.M. 10 aprile 2020, D.P.C.M. 7 agosto 2020; D.P.C.M. 13 ottobre 2020; D.P.C.M. 24 ottobre 2020. Ancora, più di recente, è stato previsto che «a bordo dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, con esclusione del trasporto scolastico dedicato, è consentito un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento». Cfr. D.P.C.M. 3 novembre 2020; D.P.C.M. 3 dicembre 2020; D.P.C.M. 14 gennaio 2021.

<sup>37</sup> Tali misure sono state attuate con una complessa serie di norme secondarie. Si ricordano, a titolo esemplificativo, D.P.C.M. 1° marzo 2020; D.P.C.M. 4 marzo 2020; D.P.C.M. 8 marzo 2020; D.P.C.M. 10 aprile 2020; D.P.C.M. 7 agosto 2020; D.P.C.M. 13 ottobre 2020; D.P.C.M. 24 ottobre 2020; D.P.C.M. 3 novembre 2020; D.P.C.M. 3 dicembre 2020; D.P.C.M. 14 gennaio 2021.

<sup>38</sup> Recante *"Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*.



viaggio ovvero l'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione, a favore degli utenti che non abbiano potuto usufruire del servizio di trasporto<sup>39</sup>. Ciò, in aggiunta al crollo dei ricavi, ha chiaramente aggravato le perdite di esercizio delle imprese di TPL.

A tutela di queste ultime, il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18<sup>40</sup>, ha disposto che i committenti dei servizi non possono applicare «anche laddove negozialmente previste, decurtazioni di corrispettivo, né sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate»<sup>41</sup>.

Il decreto-legge n. 19 maggio 2020, n. 34<sup>42</sup> (cd. decreto "rilancio") ha poi istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un apposito Fondo<sup>43</sup>, destinato a compensare le imprese di trasporto per la riduzione dei ricavi tariffari subita a causa dell'emergenza, ma anche, nei limiti delle risorse disponibili, a coprire gli oneri derivanti dall'obbligo di garantire il ristoro dei titoli di viaggio e degli abbonamenti a chi non ne abbia potuto usufruire per le restrizioni alla circolazione.

Con lo stesso fine di mitigare gli effetti economici derivanti dalla diffusione del contagio, è stato previsto l'anticipo alle regioni a statuto ordinario, in un'unica rata entro il 30 giugno 2020, dell'80 per cento del Fondo nazionale TPL<sup>44</sup>. Inoltre, è stata esclusa l'applicazione di penalità nella ripartizione delle risorse del medesimo Fondo per l'esercizio 2020.

È stato altresì imposto alle autorità statali e locali titolari dei contratti di servizio di erogare alle imprese di trasporto pubblico di passeggeri, entro il 31 luglio 2020, un importo non inferiore all'80 per cento dei corrispettivi contrattualmente previsti al 31 agosto 2020, al fine di garantirne l'operatività.

Infine, il Decreto citato ha sospeso fino al 31 dicembre 2024 le disposizioni che pongono a carico di regioni, enti locali e gestori dei servizi l'obbligo di

---

<sup>39</sup> Art. 28, D. L. n. 9/2020. Nello stesso senso, art. 88-bis, D. L. n. 18/2020.

<sup>40</sup> Recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>41</sup> Art. 92, comma 4-bis, D. L. n. 18/2020.

<sup>42</sup> Recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77. Cfr. in particolare, artt. 200 e 229, D. L. n. 34/2020. Cfr. M. CARRER, *Il trasporto pubblico locale nella pandemia. Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, p. 330 e ss.

<sup>43</sup> Incrementato più volte nel corso della pandemia (cfr. D. L. n. 104/2020; D. L. n. 149/2020).

<sup>44</sup> V. *supra*, § 2.

cofinanziamento per il rinnovo del parco mezzi e fino al 30 giugno 2021 l'obbligo di utilizzo di mezzi ad alimentazione alternativa<sup>45</sup>.

Inoltre, fino al 30 giugno 2021, è stata prevista la possibilità di utilizzare le risorse statali previste per il rinnovo del materiale rotabile destinato al TPL, entro il limite massimo del 5 per cento, per l'attrezzaggio dei relativi parchi, finalizzato a contenere i rischi epidemiologici per i passeggeri ed il personale viaggiante.

Lo stesso d.l. 34/2020, per incentivare la mobilità sostenibile, prevede in favore dei residenti nelle città un contributo per l'acquisto di biciclette e veicoli a propulsione elettrica e, ulteriormente, un "buono mobilità" per l'acquisto di abbonamenti al TPL e di biciclette e veicoli per mobilità personale, a fronte della rottamazione di autovetture o motocicli inquinanti.

Con il medesimo fine di sostenere il settore dei servizi di trasporto passeggeri per strada e di mitigare gli effetti negativi derivanti dall'emergenza, il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104<sup>46</sup> ha previsto ulteriori misure economiche, strutturate in modo tale da evitare sovra compensazioni, tenendo conto dei costi cessanti, dei minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali e di quelli aggiuntivi sostenuti in conseguenza dell'emergenza.

#### **4. Gli strumenti di *soft law*.**

Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus, sono stati adottati anche alcuni strumenti di *soft law*<sup>47</sup>, e cioè il «protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica», nonché le "linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19"<sup>48</sup>.

Il Protocollo è stato siglato il 20 marzo 2020 dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e le associazioni datoriali e sindacali maggiormente

---

<sup>45</sup> V. *supra*, § 2.

<sup>46</sup> Recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", convertito, con modificazioni, dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126.

<sup>47</sup> Richiamati da art. 7, comma 1, D.P.C.M. 26 aprile 2020; art. 8, D.P.C.M. 17 maggio 2020; art. 8, D.P.C.M. 11 giugno 2020; art. 9, D.P.C.M. 7 agosto 2020; art. 9, D.P.C.M. 13 ottobre 2020; art. 9, D.P.C.M. 24 ottobre 2020; art. 11, D.P.C.M. 3 novembre 2020; art. 11, D.P.C.M. 3 dicembre 2020; art. 11, D.P.C.M. 14 gennaio 2021.

<sup>48</sup> Cfr. M. CARRER, *Il trasporto pubblico locale nella pandemia. Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*, cit., p. 325 e ss.

rappresentative<sup>49</sup> e prevede misure a carattere generale per tutte le categorie e adempimenti specifici per ogni settore trasportistico.

Le linee guida, parimenti, sono state adottate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e stabiliscono le modalità di informazione agli utenti, nonché le misure organizzative da attuare al fine di consentire il passaggio alla successiva fase del contenimento del contagio, con la libera circolazione delle persone.

Le misure previste sono abbastanza omogenee. Esse vanno dalla sanificazione e l'igienizzazione dei mezzi di trasporto, all'adozione di sistemi di informazione e di divulgazione relativi al corretto uso dei dispositivi di protezione individuale, nonché sui comportamenti che la stessa utenza è obbligata a tenere.

Ancora, si prevede l'adozione di interventi gestionali di contingentamento degli accessi al fine di evitare affollamenti, e di misure organizzative finalizzate a limitare ogni possibile occasione di contatto, garantendo il rispetto della distanza interpersonale minima di un metro, nella fase di salita e di discesa dal mezzo di trasporto e nelle aree destinate alla sosta dei passeggeri e durante l'attesa del mezzo di trasporto.

Infine, per prevenire comportamenti che possono aumentare il rischio di contagio, si fa leva sulla responsabilità individuale di tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico.

## **5. Sostenibilità economica e garanzia del servizio post pandemia.**

La pandemia ha imposto un ripensamento dei servizi di trasporto: da un lato, la riduzione delle corse, il contingentamento degli ingressi all'interno dei mezzi, il distanziamento sociale e misure di protezione per gli utenti e i lavoratori; dall'altro, la necessità di compensare le perdite con aiuti di varia natura.

Occorre, dunque, interrogarsi sulla transitorietà della normativa. È opportuno chiedersi, cioè, se ci si trovi di fronte ad un ripensamento del servizio di trasporto, destinato ad assumere carattere di stabilità, oppure se la disciplina emergenziale, essendo per sua natura temporalmente limitata, sia stata pensata in funzione di un ritorno alla normalità.

Ad oggi risulta ancora incerto l'andamento della curva epidemiologica e non è dato prevedere se, ed eventualmente per quanto tempo, le misure introdotte verranno prorogate e con quali aggiustamenti.

---

<sup>49</sup> Si tratta di Confindustria, Confetra, Confcooperative, Conftrasporto, Confartigianato, Assoport, Assaeroporti, CNA-FITA, AICAI, ANITA, ASSTRA, ANAV, AGENS, Confitarma, Assarmatori, Legacoop Produzione Servizi e le OO.SS. Filt-Cgil, Fit-Cisl e UilTrasporti.

Queste ultime, in realtà, non pongono particolari problemi nel breve periodo. Come si è visto, infatti, il blocco degli spostamenti ha reso difficoltosa l'erogazione del servizio, mettendo a dura prova la sopravvivenza stessa delle aziende di trasporto. Tuttavia, il distanziamento sociale ha reso superflua, in una certa misura, la fornitura del servizio e le misure di sostegno economico hanno consentito di coprire i disavanzi generati dall'emergenza sanitaria.

Piuttosto, è sul medio-lungo periodo che occorre guardare agli effetti di una disciplina così articolata, sia per la tenuta dei conti, che per le garanzie nella fornitura del servizio.

Le recenti dichiarazioni del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, secondo il quale «la riforma del trasporto pubblico locale non è più rimandabile. È urgente ragionare con una visione prospettica per avviare una riorganizzazione radicale del TPL la cui ultima riorganizzazione risale al 1997»<sup>50</sup>, fanno pensare che la disciplina emergenziale sia stata introdotta con una certa lungimiranza.

L'analisi della normativa, però, porta ad una diversa conclusione. Sembra quasi che il legislatore abbia ragionato secondo una logica di breve periodo, nel tentativo di individuare una soluzione pratica e immediata all'emergenza. In tal senso, è possibile evidenziare due profili critici, tra loro complementari.

Il primo è di carattere organizzativo. Si è visto come il servizio sia stato rimodulato nell'ottica del distanziamento sociale e del contenimento dei flussi di passeggeri, in linea con l'esigenza di tutela della salute e di prevenzione del rischio di contagio.

Nella fase post-emergenziale, i gestori si troveranno ad affrontare un notevole aumento della domanda di mobilità che, allo stato attuale, non sarebbero in grado di fronteggiare. I mezzi sarebbero destinati a viaggiare a capienza ridotta e con frequenze più serrate, con conseguente perdita di redditività del singolo mezzo e ricadute negative sulla garanzia del servizio. Ciò che, in effetti, si è già verificato con la ripresa delle attività scolastiche e lavorative.

Il legislatore, allora, dovrà essere in grado di adeguare il servizio alle nuove necessità, riportandolo agli standard ordinari attraverso l'introduzione di misure strutturali sinergiche.

La mera disponibilità di maggiori risorse, infatti, non basta a risolvere tutti i problemi legati al potenziamento dei servizi di trasporto. Basti pensare alle tempistiche necessarie per l'adeguamento del sistema alle nuove esigenze di mobilità, alla difficoltà di reperire sul mercato mezzi e personale, ai limiti

---

<sup>50</sup> «Tpl: De Micheli a Regioni, Associazioni, Upi e Anci «avviare subito riforma radicale»», 10 novembre 2020, disponibile su [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it).

derivanti dalla conformazione di città e strade, alla necessità di rispettare il contenuto dei contratti di servizio sottoscritti con le imprese affidatarie<sup>51</sup>.

Nemmeno le misure introdotte per incentivare la mobilità sostenibile rappresentano una soluzione definitiva. È difficile, infatti, immaginare che mezzi come una bicicletta o un monopattino potranno rimpiazzare i mezzi a motore ad alta capacità<sup>52</sup>.

Si può pensare, tutt'al più, che in fase di ripresa alcune persone (in virtù di fattori quali la giovane età, la buona salute, o il meteo favorevole) potranno utilizzare, per percorrere brevi tragitti, la bicicletta o il monopattino come mezzi alternativi. La mobilità sostenibile, però, non potrà essere una soluzione nel lungo periodo, valida per tutte le fasce di popolazione e concretizzabile per tutti coloro che ogni giorno percorrono lunghe distanze.

Anzi, lo scetticismo nell'uso dei mezzi pubblici (alimentato dall'idea che essi possono rappresentare occasione di contagio<sup>53</sup>) rende probabile un incremento dell'uso dell'auto personale come mezzo ordinario di trasporto<sup>54</sup>, con tutto ciò che ne deriverebbe in termini di congestionamento del traffico e di calo degli introiti per le aziende di TPL.

Il secondo profilo è di natura propriamente economica ed aziendale. Si è visto che, nel corso della pandemia, le imprese di trasporto sono state sostenute con misure di carattere economico e finanziario.

In prospettiva futura, il disavanzo delle aziende del TPL non potrà continuare ad essere coperto, per lo meno non *in toto*, da sovvenzioni pubbliche. Ciò per due ragioni.

La prima è che ciò rappresenterebbe un ulteriore aggravio della spesa pubblica in un momento in cui l'intera macchina statale è sofferente, in quanto sopporta

---

<sup>51</sup> Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio, *Stato del trasporto pubblico locale e regionale con riferimento all'emergenza sanitaria da COVID-19*, Roma, 13 gennaio 2021, p. 2.

<sup>52</sup> Cfr. M. CARRER, *Il trasporto pubblico locale nella pandemia. Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*, cit., p. 337.

<sup>53</sup> Cfr. PWC, *Una nuova normalità per il sistema dei trasporti. Le priorità di azione per una mobilità sostenibile e sicura nella fase post-COVID-19*, disponibile su [pwc.com](http://pwc.com), pp. 3-4.

<sup>54</sup> Cfr. R. PALOMBA, *Fine del lockdown e ripresa della mobilità*, in *Osservatorio CPI*, 17 luglio 2020; 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. Principi generali e disciplina di settore*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 167; peraltro, P. CHIRULLI, *Servizi pubblici "deregolamentati"? Il caso del trasporto pubblico locale*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo e Società civile. Problemi e prospettive*, Bologna, 2019, vol. III, p. 410, sottolinea come «L'auto privata detiene tuttora il primato del mezzo più utilizzato per gli spostamenti, che arriva quasi all'80%, seguito dal 13,20% per gli autobus, allo 0,90% per metro e tram e al 6,30% del trasporto ferroviario (escluse alta velocità e linee non gravate da obblighi di servizio pubblico)».

minori entrate fiscali e maggiori spese, nonché una rinuncia ad un TPL gestito secondo criteri di buon andamento ed economicità.

La seconda è che il ricorso ai fondi pubblici ha l'effetto di tamponare tali situazioni, senza però consentire una loro soluzione. D'altra parte, come anticipato, già prima dell'emergenza pandemica l'entità dei sussidi statali nel settore del TPL rappresentava un'anomalia nel panorama europeo<sup>55</sup>.

Ciò probabilmente anche a causa della normativa nazionale, che non ha mai trovato lo slancio sufficiente ad avviare una liberalizzazione, e della realtà dei servizi pubblici di trasporto, i quali sono costantemente in perdita<sup>56</sup>.

Il decisore politico, dunque, è chiamato a risolvere il problema non con misure provvisorie o puramente emergenziali, ma a provvedere ad una riforma di sistema<sup>57</sup>, anzitutto attraverso l'introduzione di una disciplina chiara ed aggiornata.

Per contro, le misure introdotte nel contesto emergenziale, se pensate nell'ottica di una riforma complessiva, non paiono sufficienti a dare l'avvio a quel processo di rinnovamento del TPL che risulta indispensabile per la ripresa economica.

In conclusione, il sistema dei trasporti è messo a dura prova dalla crisi, non solo per la propria sostenibilità economica, ma soprattutto per la garanzia del diritto alla mobilità dei cittadini<sup>58</sup>. Il legislatore è tenuto ad affrontarla con capacità di innovazione e pianificazione, favorendo soluzioni di cui i cittadini potranno beneficiare in un orizzonte temporale più lungo di quello della pandemia<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr. P. CARAPPELLA, M. PONTI, F. RAMELLA, *I sussidi nel trasporto pubblico locale*, in *Osservatorio CPI*, 13 agosto 2018.

<sup>56</sup> 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. Principi generali e disciplina di settore*, cit., p. 196, sottolinea che «nelle condizioni economiche e strutturali in cui versa il settore in alcune parti del paese anche la messa a gara delle gestioni appare alquanto problematica, se non impossibile»; al contempo, «non pare favorire un atteggiamento riformatore il consolidamento dell'idea [...] secondo cui le gestioni pubbliche possano garantire la perpetuazione dell'assetto esistente».

<sup>57</sup> Cfr. PWC, *Una nuova normalità per il sistema dei trasporti. Le priorità di azione per una mobilità sostenibile e sicura nella fase post-COVID-19*, disponibile su [pwc.com](http://pwc.com), pp. 5-6.

<sup>58</sup> Cfr. A. CANDIDO, *La governance del trasporto pubblico locale in Italia: quali prospettive?*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA, *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance, multimodalità, fiscalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 88 e ss.

<sup>59</sup> V. le proposte di T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.*, n. 3/2020, p. 563 e ss. L'Autore afferma che «Di fronte all'urgenza e alla complessità delle sfide da affrontare in questo specifico ambito, però, l'ulteriore rinvio di scelte sistemiche a questo punto non più procrastinabili rischia di riverberarsi negativamente non solo sulle relative dinamiche e prospettive di sviluppo, ma anche sui diritti delle persone e sulla stessa capacità dei singoli sistemi territoriali di competere adeguatamente nell'arena globale».