

Anna Paiano

Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana

Problemi e prospettive
di diritto amministrativo

Premio **2022-2023** migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche

FRANCOANGELI

SDP

Studi di
Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**

coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

Vincitori del Concorso per la migliore proposta editoriale per le discipline giuspubblicistiche, promosso da FrancoAngeli e dalla Collana Studi di Diritto Pubblico.

2012 – Antonella Sau, *La proporzionalità nei sistemi amministrativi complessi. Il caso del governo del territorio*

2013 – Chiara Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*

2014 – Renato Ibrido, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*

2015 – Giuseppina Barcellona, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*

2016 – Federico Caporale, *I servizi idrici. Dimensione economica e rilevanza sociale*

2017 – Nadia La Femina, *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento.*

Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi

2018 – Fabio Ferrari, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*

2019-2020 – Elisabetta Tati, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*

2021-2022 – Edoardo Caterina, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*

Per informazioni sul Concorso o sulle modalità di pubblicazione nella Collana scrivere a: gorni@francoangeli.it

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Anna Paiano

Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana

**Problemi e prospettive
di diritto amministrativo**

Premio 2022-2023 migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Isbn: 9788835158806

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag.	7
I. Il trasporto pubblico locale tra concorrenza e valore sociale	»	13
1. Definizione, fondamento e caratteri del trasporto pubblico	»	13
2. La dimensione organizzativa del servizio: dall'ente locale al bacino di mobilità	»	22
3. Il TPL di linea e non di linea. In particolare, i nuovi servizi di trasporto e la necessità di una visione integrata della mobilità	»	30
4. La qualificazione del trasporto locale quale servizio pubblico	»	40
II. Liberalizzazione e conservatorismo nella gestione e nell'affidamento dei servizi di trasporto	»	49
1. Le origini: la concessione all'impresa privata	»	49
2. La progressiva statizzazione dei servizi	»	54
3. La trasformazione dello strumento concessorio e l'avvio della politica comune dei trasporti	»	64
4. Gli sviluppi degli anni successivi: i tentativi di liberalizzazione e la chiusura del mercato alla concorrenza	»	73
4.1. La disciplina dei servizi pubblici locali e la dialettica di inclusione ed esclusione del TPL	»	73
4.2. La concorrenza "regolata" del Regolamento (CE) n. 1370/2007	»	86
4.3. La concorrenza per il mercato dei trasporti di linea: il decreto Burlando	»	95
4.4. La concorrenza nel mercato dei trasporti non di linea: la legge-quadro n. 21/1992 e le nuove forme di mobilità	»	105
5. Le controindicazioni della <i>deregulation</i> : l'esperienza inglese	»	115

III. Quali regole per la nuova mobilità?	pag.	125
1. La <i>governance</i> multilivello dei trasporti e il ruolo dell'Autorità di regolazione	»	125
2. L'impatto delle attività di pianificazione e programmazione sulla concorrenza	»	137
3. La perimetrazione degli ambiti di servizio pubblico nelle delibere dell'ART	»	145
4. Le linee di indirizzo della politica europea in materia di trasporti	»	155
5. I nuovi paradigmi della mobilità urbana	»	161
5.1. Fattori di crisi e tendenze evolutive per una riforma nei servizi di trasporto	»	162
5.2. La mobilità sostenibile e il ruolo cruciale della <i>sharing mobility</i>	»	169
5.3. La logica cooperativa alla base della multimodalità	»	180
5.4. Le piattaforme tecnologiche e la necessità di un inquadramento giuridico	»	183
5.5. Il modello della <i>Mobility as a Service</i>	»	195
Considerazioni conclusive	»	203
Bibliografia	»	211

INTRODUZIONE

Il settore del trasporto pubblico locale (TPL) è oggetto di interesse da parte delle politiche pubbliche, incluse quelle con finalità regolatorie, per svariate ragioni¹.

Esso contribuisce in misura fondamentale al benessere della collettività, le cui condizioni di vita sono fortemente influenzate dall'offerta di mobilità. Quest'ultima costituisce fattore di coesione sociale e, al contempo, di mitigazione delle esternalità negative prodotte dagli spostamenti, quali congestione del traffico, inquinamento ambientale, incidentalità.

Il TPL, inoltre, rappresenta elemento di competitività fra sistemi urbani², che tendono sempre più verso un modello di sviluppo improntato sull'uso delle tecnologie intelligenti per comprendere meglio le esigenze degli utenti, prevedere futuri cambiamenti, ottimizzare le funzioni della città e fornire servizi migliori.

Infine, il settore presenta un notevole impatto sui vincoli di finanza pubblica, essendo destinatario di ampi trasferimenti da parte dello Stato, per un verso, giustificati dalle esternalità positive derivanti dalla mobilità collettiva e, per altro verso, indispensabili per compensare i disavanzi di gestione tradizionalmente registrati dalle aziende di trasporto³.

Tali osservazioni preliminari spiegano il rilievo che il trasporto pubblico locale assume nell'ambito della regolazione economica dei servizi di pubblica utilità, con particolare riferimento ai limiti da porre all'intervento dello Stato in tale ambito.

¹ P. Rubino, *Il Trasporto Pubblico Locale fra vincoli strutturali e liberalizzazione*, in *L'Industria*, n. 3/2012, p. 397 e ss.

² L. Senn, *Trasporti e mobilità al servizio dello sviluppo economico*, in *Ec. Serv.*, n. 1/2008, p. 55.

³ M. Ponti, *I trasporti pubblici locali. Cronaca di una morte annunciata*, in *Il Mulino*, n. 1/2014, p. 39.

Il presente studio affronta tale tema, partendo dalla constatazione della tradizionale identificazione del trasporto locale con la categoria del servizio pubblico, del quale incarna paradigmaticamente i caratteri della continuità, accessibilità, qualità, universalità e doverosità di esercizio.

L'equivalenza fra trasporto locale e servizio pubblico ha alla propria base l'idea dell'incapacità del mercato di sostenere i costi di erogazione e gestione del servizio, e della conseguente necessità per la pubblica amministrazione di regolarlo e finanziarlo.

L'interrogativo da cui prende le mosse la presente ricerca attiene, quindi, alle ragioni dell'affermazione della menzionata equivalenza e alle finalità che rendono indispensabile il ricorso agli strumenti regolatori e giustificano un intervento pervasivo dello Stato nel settore.

Per rispondere a tale interrogativo, il primo capitolo procede ad un riordino della categoria dei trasporti locali, individuandone fondamento, natura giuridica e caratteri, e approfondendone il rapporto con il mercato e la regolazione. Nello svolgimento di tale analisi, si tiene conto dei nuovi servizi di mobilità, che non hanno ancora trovato adeguata collocazione nel quadro giuridico di riferimento.

Tale indagine soddisfa, anzitutto, un'esigenza definitoria, posto che in dottrina non si rilevano numerosi scritti dedicati ad una ricostruzione sistematica della categoria dei trasporti. Al riguardo, si evidenziano alcune difficoltà di approfondimento legate alla mutevolezza dei concetti per ragioni di carattere storico, sociale e dogmatico.

Lo studio non ambisce soltanto ad un riordino della materia, ma risulta, altresì, indispensabile ai fini di una corretta comprensione di vecchi e nuovi fenomeni e di una chiara delimitazione dei margini di intervento del potere pubblico⁴. Infatti, a seconda della qualificazione del trasporto quale servizio pubblico o attività privata, cambiano i mezzi impiegabili per disciplinare la fattispecie, l'ampiezza e l'intensità dei medesimi, nonché gli effetti sul mercato e sull'utenza.

Questa prima riflessione sui rapporti fra trasporti e intervento pubblico induce un secondo interrogativo, che riguarda i motivi che hanno determinato l'insufficienza dei modelli e degli strumenti giuridici tradizionali a dare una sistemazione soddisfacente al settore e che sono alla base del fallimento dei vari tentativi di riforma.

⁴ Come si legge in F. Merusi, *Lo schema della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. Amm.*, n. 2/2010, p. 313, "Senza schermi ricostruttivi si vedono gli alberi e non la foresta e, peggio, si rischia spesso di perdersi nell'intrico del bosco, di imboccare sentieri che portano soltanto ad un albero tagliato...".

Nello svolgimento di tale analisi, il secondo capitolo ripercorre l'evoluzione storica del TPL, dalle origini fino agli sviluppi più recenti, ponendo in risalto l'oscillazione fra istanze di liberalizzazione e chiusura del mercato che hanno caratterizzato la materia.

La ricerca affronta il tema senza la costrizione di schemi precostituiti, tenendo a mente che il risultato da perseguire non è la concorrenza ad ogni costo, ma l'offerta al cittadino di servizi più accessibili e di qualità.

Al riguardo, si evidenzia come nell'ordinamento nazionale la qualificazione del TPL quale servizio pubblico abbia determinato la sua sottoposizione ad una crescente regolazione e la progressiva formazione di posizioni di monopolio, che hanno escluso l'ingresso di nuovi operatori e bloccato la crescita competitiva nel settore.

Con riferimento ai servizi di linea il modello con cui la libertà d'impresa ha trovato esplicazione è stato quello della concorrenza "per il mercato", piuttosto che quello della concorrenza "nel mercato". Nonostante i vari tentativi di riforma, peraltro, neppure il primo modello è stato pienamente realizzato, in quanto gli affidamenti previa gara sono stati rari e si è preferito ricorrere ad affidamenti diretti a società miste e *in-house*. Le poche gare espletate non sempre sono state uniformate a criteri volti a favorire la competizione tra gli operatori e a incentivare l'efficienza economica, concludendosi per lo più a favore dei gestori uscenti.

Anche i trasporti non di linea, pur essendo sottoposti a un regime concorrenziale più flessibile, di fatto non hanno conosciuto una reale apertura del mercato, prevalendo le rendite di posizione realizzate da talune categorie per effetto di un contingentamento delle autorizzazioni a fornire il servizio.

Parallelamente, l'ordinamento europeo, nato con l'obiettivo principale di favorire il mercato e la libera concorrenza, con riferimento alla regolazione dei trasporti ha sempre adottato una soluzione di compromesso, senza imporre una liberalizzazione piena, nella consapevolezza delle pervasive esigenze sociali che connotano la materia.

L'esperienza dell'ordinamento inglese, interessato a partire dagli anni Ottanta da un intervento di *deregulation*, ha inoltre dimostrato che il ricorso al libero mercato non sempre si rivela la soluzione più idonea ed efficace per risolvere i problemi di cui il settore è afflitto, lasciando fasce assai larghe della popolazione prive di prestazioni.

Il punto di arrivo della parabola è la constatazione di come la sottoposizione del trasporto locale al regime di servizio pubblico abbia

condizionato gli operatori di settore da un punto di vista funzionale e organizzativo, e di come risulti difficile l'individuazione di misure che assicurino un adeguato equilibrio tra regole di governo e di mercato, tra interessi individuali e collettivi, tra libertà d'impresa e benessere sociale.

Alla luce di tale considerazione, il terzo capitolo si interroga, dopo un'attenta disamina degli strumenti di *governance* dei trasporti, sul modo in cui i servizi tradizionali risentano delle nuove forme di mobilità. Il riferimento è, soprattutto, alla micromobilità, ai servizi in *sharing* e a quelli offerti mediante piattaforma digitale.

Si focalizza, dunque, l'attenzione sulla conformazione che sta assumendo il settore, tenendo conto delle spinte riformistiche derivanti dalla crisi sanitaria, economica ed energetica e dei profondi cambiamenti innescati dall'innovazione tecnologica sulla tradizionale struttura del mercato⁵.

Le nuove forme di mobilità, anche laddove non si sostituiscano ai tradizionali servizi di trasporto, in ogni caso rideterminano i confini del mercato, ponendo in evidenza l'opportunità di un ripensamento circa l'effettiva necessità e l'attuale consistenza di ambiti di servizio sottratti alla concorrenza. Rispetto a tali trasformazioni, la disciplina di settore è rimasta sostanzialmente immutata e non sembra emergere, ad oggi, una chiara direzione per regolare la materia.

La ricerca, dunque, esamina un fenomeno nuovo e ancora in evoluzione, su cui la riflessione dottrinale è scarna, la disciplina normativa è assente e la giurisprudenza muove i suoi primi passi. D'altro canto, come è stato autorevolmente affermato, “*prima (...) viene la via sociale con i suoi bisogni, i suoi tentativi e le sue risposte, il diritto segue*”⁶.

L'approfondimento di un tema cui si è recentemente avvicinato il dibattito politico e scientifico contribuisce all'apertura di nuove prospettive nella scienza amministrativa. In particolare, lo studio dei nuovi paradigmi della mobilità urbana, alla luce del peso esercitato nella conformazione del settore, e il tentativo di enuclearne i caratteri e i principi ispiratori consentono di fissare le direttive di una nuova linea di indagine. In tal senso, nel diritto della concorrenza e nel rapporto tra il mercato e le regole si individuano i primi spunti ricostruttivi della materia. Tuttavia, si

⁵ J.B. Auby, *Il diritto amministrativo di fronte alle sfide digitali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2019, p. 619 e ss.

⁶ M. Cartabia, “*Nuovi diritti*” e *leggi imperfette*, in *Iustitia*, n. 2/2016, p. 170.

cerca di andare oltre tale limitata prospettiva e di ampliare il campo d'indagine al rapporto tra potere pubblico e cittadini rispetto ai nuovi servizi di trasporto.

Un simile approccio consente di rivisitare il concetto di mobilità e pubblicità dei servizi e di tracciare i nuovi confini dell'intervento dello Stato nell'economia.

I.

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE TRA CONCORRENZA E VALORE SOCIALE

1. Definizione, fondamento e caratteri del trasporto pubblico

Cosa si intende per trasporto pubblico? Nell'ordinamento non è rinvenibile una definizione generale di trasporto. Peraltro, è affermazione costante in dottrina e in giurisprudenza che nel settore non esistano unità normativa, né uniformità di principi⁷. La relativa disciplina si presenta frammentaria e diversificata in base alle varie tipologie di trasporto.

Astraendo dagli aspetti settoriali o specializzati della materia, è possibile ricavarne una definizione unitaria. In particolare, il Codice civile si riferisce al trasporto come a un'attività consistente nel “*trasferire persone o cose da un luogo ad un altro*” (articolo 1678 c.c.)⁸. Lo spostamento fisico o la dislocazione geografica di persone o cose costituisce, quindi, il tratto caratterizzante l'attività di trasporto⁹.

Il Codice civile disciplina anche alcuni aspetti relativi al contratto di trasporto, sia di persone (ad esempio, la responsabilità del vettore in caso di ritardo e di inadempimento), sia di cose (i documenti di trasporto, la responsabilità del vettore per perdita e avaria del carico, ecc.).

Tali norme, tuttavia, sono insufficienti a disciplinare il settore dei trasporti nel suo complesso, in quanto si tratta di disposizioni di natura privatistica che focalizzano l'attenzione soltanto sul contratto di trasporto. Inoltre, l'articolo 1680 c.c. riconosce espressamente la natura residuale delle di-

⁷ U. Pototschnig, *Disciplina pubblica dei trasporti e poteri della Regione*, in *L'impresa pubblica*, n. 4/1967, p. 10 e ss.; C. Talice, *I trasporti terrestri*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 1977, p. 5.

⁸ La nozione si estende ai trasporti marittimi e aerei ex articolo 1680 c.c. e articolo 1 del Codice della navigazione.

⁹ C. Talice, *Istituzioni di diritto pubblico dei trasporti. Trasporti terrestri e navigazione interna*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 3.

sposizioni in esame, applicandosi le medesime ove non derogate da leggi speciali¹⁰.

Da un punto di vista pubblicistico, è possibile individuare un fondamento costituzionale della materia, che ne fa emergere una concezione fortemente orientata alla soddisfazione di esigenze sociali.

Più nel dettaglio, il diritto al trasporto, sebbene non esplicitamente riconosciuto dalla Carta fondamentale, può considerarsi espressione della più ampia libertà di circolazione, che l'articolo 16 della Costituzione riconosce e garantisce a ogni cittadino¹¹. Tale libertà si consolida nell'articolo 120, che vieta alle regioni di adottare provvedimenti che escludano la libera circolazione di persone e cose tra i rispettivi territori¹².

Se la libertà di circolazione è stata tradizionalmente configurata come libertà negativa, volta ad impedire limitazioni arbitrarie alla possibilità di spostamento, attualmente essa assume il significato più ampio di libertà positiva, di garanzia del diritto alla mobilità dei singoli, funzionale al pieno sviluppo della loro personalità nell'ambito del lavoro, della salute, dell'istruzione, ma non solo¹³.

In tale prospettiva, la possibilità di circolare implica, anche se non necessariamente, la disponibilità di mezzi di trasporto¹⁴ e costituisce condi-

¹⁰ M. Casanova, M. Brignardello, *Corso breve di diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 10 e ss.

¹¹ M. Mazziotti di Celso, *Circolazione e soggiorno (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960, p. 14 e ss.; G. Amato, *Commento all'art. 16 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna – Roma, 1977, p. 114 e ss.

¹² M. Scudiero, *Note sull'art. 120 della Carta Costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, p. 539 e ss.; A. Pubusa, *Commento all'art. 120 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna – Roma, 1985, p. 444 e ss.; C. Mainardis, *Art. 120 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione della Repubblica Italiana*, vol. III, Utet, Torino, 2006, p. 2379 e ss.

¹³ I. Nicotra, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 62, la quale chiarisce che “attraverso la disposizione contenuta nell'art.16 il territorio diviene oggetto diretto di protezione, in considerazione della circostanza che questo è apprezzato come vero e proprio bene presupposto al pieno svolgimento della personalità del cittadino”.

¹⁴ La libertà di circolazione non può essere intesa come libertà di usare sempre e ovunque qualsiasi mezzo di trasporto (si pensi, ad esempio, al diritto a guidare un autoveicolo e alle norme in materia di revoca e sospensione della patente di guida), ma riguarda esclusivamente la persona umana. Cfr. G. Berti, *Fondamento di libertà e fonti normative nella disciplina della circolazione*, in *Il Foro Italiano*, vol. 107, n. 5/1984, p. 158; G. Amato, *Commento all'art. 16 Cost.*, cit., p. 119. In tal senso anche Corte cost., sent. 8 febbraio 1962, n. 6, con nota di G. Rosso, *Considerazioni sulla legittimità costituzionale del quinto comma dell'art. 91 Cod. Strad.*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 59 e ss.; Corte cost., sent. 4 marzo 1965, n. 12, con nota di V. Crisafulli, *Questione di costituzionalità di disposizione di legge o questione di legittimità del provvedimento applicati-*

zione per l'esercizio di ulteriori diritti, quali quello al lavoro, allo studio, alla salute e, più in generale, a partecipare alla vita economica, politica e sociale del Paese.

In tal modo, viene a instaurarsi un nesso inscindibile fra la libera circolazione delle persone e la predisposizione di un sistema di trasporti che consenta di muoversi liberamente all'interno del territorio e funzionale a soddisfare le variegate esigenze in cui si estrinseca la personalità individuale¹⁵. In tal senso, la libertà di circolazione sembra implicare il dovere per la pubblica autorità di predisporre gli strumenti necessari a consentire gli spostamenti e a eliminare gli ostacoli di carattere economico, politico e sociale che si frappongono all'esplicazione di tale libertà, delineandosi per questa via anche un collegamento con i doveri di solidarietà imposti dall'articolo 2 e il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione¹⁶.

In ragione della spiccata funzione sociale del trasporto, alcuni autori hanno teorizzato l'esistenza di un vero e proprio diritto alla mobilità¹⁷. Nello specifico, si è parlato di mobilità lavorativa, scolastica, sanitaria (e così via) per indicare lo spostamento effettuato in funzione della realizzazione di un diritto costituzionalmente garantito¹⁸.

Alla luce di tali considerazioni, non è difficile neppure riconoscere l'importanza che il settore riveste per lo sviluppo della competitività di un

vo? (in tema di libertà circolazione), in Giur. cost., 1965, p. 113 e ss.; Corte cost., sent. 1-19 giugno 1998, n. 215, con nota di M. Manetti, Il "bisogno di circolare sulla propria automobile" tra art. 23 Cost. e art. 41 Cost., in Giur. cost., 1998, p. 1713 e ss.

¹⁵ F. Caron, *Trasporto pubblico locale: la sfida della deverticalizzazione*, in *Non Profit*, n. 4/2007, p. 861, afferma che il TPL rappresenta "un prerequisito [...] per la produzione di altri beni e in generale per lo sviluppo del territorio".

¹⁶ G. Rinaldi Baccelli, *Per un inquadramento sistematico del diritto alla persona al trasporto pubblico*, in *Riv. Dir. Civ.*, n. 2/1991, p. 21 e ss.; E. Bruti Liberati, *Servizi pubblici e servizi di interesse economico generale nella riflessione di Domenico Sorace*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit.*, n. 1/2020, p. 542, parla di "ricominciare a prendere sul serio il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, e operare affinché siano rimossi o almeno ridotti, anche per il tramite dei servizi pubblici – imprenditoriali e sociali –, gli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della persona umana".

¹⁷ G. Morbidelli, *Il quadro istituzionale legislativo e la funzione decisionale della pubblica amministrazione*, in *Atti della XXXVII Conferenza del traffico e della circolazione*, Stresa, 24-26 settembre 1980, p. 18; A. Pace, *Il diritto alla mobilità: la prospettiva giuridico-costituzionale*, in *Atti della XLII Conferenza del traffico e della circolazione*, Stresa, 1-3 ottobre 1986, p. 14 e ss.; A. Claroni, *Il trasporto pubblico locale: funzione sociale e processi di riforma del settore*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2012, p. 26 e ss.

¹⁸ T.F. Giupponi, *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"?*, in E. Castorina (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 893 e ss.

sistema economico e nell'ambito delle politiche pubbliche. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla crescente mobilità che i trasporti consentono al fattore capitale, facilitando lo spostamento delle merci e aumentando i volumi del commercio nazionale e internazionale, o al fattore lavoro, favorendo il collegamento dei luoghi di residenza con quelli dell'attività produttiva¹⁹.

Sotto tale profilo, i servizi di trasporto vengono in rilievo come fattore di produzione, da cui deriva un'utilità sotto il profilo economico. Si è detto, infatti, che quella trasportistica è una “attività oggettivamente economica, suscettibile di essere esercitata in forma di impresa e direttamente satisfattiva della libertà di circolazione”²⁰. Si tratta, cioè, di un'attività organizzabile in maniera aziendale-imprenditoriale e volta al perseguimento di finalità sociali.

Il carattere intrinsecamente commerciale dell'attività consente di individuare un ulteriore referente a livello costituzionale nell'articolo 41, che tutela la libertà di iniziativa economica e la conforma a fini di utilità sociale e di tutela della salute, dell'ambiente, della sicurezza, della libertà e della dignità umana. Viceversa, la finalizzazione dell'attività a scopi sociali rileva sotto il profilo della riserva pubblica di attività economiche e della qualificazione del trasporto quale servizio pubblico essenziale ai sensi dell'articolo 43²¹.

In conclusione, da un punto di vista costituzionale il trasporto assume i connotati di un'attività economica, suscettibile di essere organizzata in forma di impresa, volta al perseguimento di finalità sociali, quali la libera circolazione delle persone e il pieno sviluppo della personalità individuale.

Il descritto nesso che unisce l'attività di trasporto alla libertà di circolazione e allo sviluppo dell'economia e dell'individuo spiega anche perché la politica in materia di trasporti abbia rappresentato, fin dalle origini, uno dei pilastri del processo di integrazione europeo.

In particolare, fin dal Trattato di Roma del 1957²² il settore dei trasporti ha rappresentato strumento per la realizzazione del mercato unico e, al tempo stesso, oggetto del medesimo²³.

¹⁹ L. Senn, *Trasporti e mobilità al servizio dello sviluppo economico*, cit., p. 55 e ss.

²⁰ M. Dugato, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, in F. Roversi Monaco, G. Caia (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 20.

²¹ V., in particolare, cap. I, par. 4. Cfr. S. Cassese (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 191 e ss.

²² Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, Parte II, Titolo IV, articoli 74-84. Cfr. M. Giavazzi, *Una politica quadro per i trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili interne*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 3/1991, p. 735 e ss.

Da un lato, infatti, l'articolo 3, lettera e), del Trattato Cee prevedeva l'instaurazione di una politica comune dei trasporti come mezzo a disposizione della Comunità per la realizzazione degli obiettivi indicati nell'articolo 2, e cioè “*promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano*”. In tal senso, la politica comune dei trasporti favoriva l'istituzione di un regime di concorrenza leale ed effettiva, nonché l'eliminazione di discriminazioni e disparità di trattamento che potevano ostacolare la realizzazione del mercato unico²⁴.

Dall'altro lato, essendo quella di trasporto un'attività intrinsecamente commerciale, dotata di una propria autonomia e di una specifica struttura di mercato, essa stessa costituiva oggetto del mercato comune²⁵.

Attualmente, la base giuridica della politica dei trasporti può essere individuata nell'articolo 4, paragrafo 2, lettera g) e nel titolo VI del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli 90-100).

Non è irrilevante sottolineare che quella di trasporto è l'unica attività qualificata espressamente come servizio pubblico dal diritto europeo²⁶,

²³ D.U. Galetta, M. Giavazzi, *Trasporti terrestri*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 2175; F. Munari, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 12.

²⁴ Si tenga presente, infatti, che i trasporti, prima di essere servizi di interesse economico generale, costituiscono un servizio rilevante ai fini dei principi europei sul mercato interno e, in particolare, del principio di libera prestazione dei servizi e del diritto di stabilimento, avendo rilevanza economica. Cfr. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (cd. Direttiva Bolkenstein), che tuttavia non si applica ai servizi di trasporto ai sensi dell'articolo 2, par. 2, lettera d); D.U. Galetta, *La politica comunitaria dei trasporti*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, n. 35/2002, p. 9; C. Iaione, *La regolazione del trasporto pubblico locale, bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Jovene, Napoli, 2008, p. 51 e ss.

²⁵ G. Caia, *Il sistema dei trasporti tra innovazione infrastrutturale e riforma del servizio pubblico*, in G. Colombini, M. D'Orsogna, L. Giani, A. Police (a cura di), *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità, finanziamenti*, vol. I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 65 e ss.

²⁶ Il Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 fa espressamente riferimento ai “*servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada per ferrovia*”, ma richiami al servizio pubblico di trasporto si ritrovano anche all'interno dei trattati (cfr., a titolo esemplificativo, articolo 93 TFUE in materia di aiuti di Stato, ai sensi del quale “*sono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio*”).

qualificazione che, lungi dall'essere meramente descrittiva o nominalistica, giustifica l'applicazione di un regime giuridico speciale e differenziato²⁷.

Più specificamente, i trasporti pubblici si inscrivono all'interno della categoria dei servizi di interesse economico generale, prevista dagli articoli 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Tale categoria 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 pubblico e, correlativamente, sottraggono alle regole concorrenziali²⁸. I servizi in questione, cioè, vengono sottoposti ad una regolazione volta a conformarli variamente per fini di utilità generale, pur nel rispetto della loro natura essenzialmente imprenditoriale²⁹. L'obiettivo perseguito a livello europeo è quello di realizzare un mercato unico, aperto e competitivo, garantendo al contempo la presenza di servizi di elevata qualità e accessibili a tutti³⁰.

²⁷ G. Caia, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio cost.*, n. 3/2018, p. 332-333.

²⁸ M. Lottini, *I servizi di interesse economico generale: una nozione controversa*, cit., p. 1352 e ss.; V. Cerulli Irelli, *Impresa pubblica, fini sociali, servizi di interesse generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 3/2006, p. 747 e ss.; F. Cintioli, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Dir. un. eur.*, n. 3/2006, p. 453 e ss.; M. Trimarchi, *I servizi di interesse economico generale nel prima della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1/2020, p. 53 e ss.

²⁹ D. Sorace, *Servizi pubblici e servizi economici di pubblica utilità*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/1999, p. 406 e ss., ove si legge che “*la produzione [dei servizi pubblici economici] è di per sé un'attività economica non diversa da quella della produzione di altri beni e servizi, un'attività che deve essere dunque, in via di principio, organizzata e svolta in accordo con le leggi generali, giuridiche ed economiche, delle imprese e dunque tendenzialmente in regime di concorrenza e senza aiuti pubblici?*”.

³⁰ La peculiarità della definizione di servizi di interesse economico generale è che, per un verso, in quanto attività economiche, essi sono soggetti alle regole ordinarie dei trattati. Per altro verso, in forza dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, le imprese incaricate dei servizi, in virtù della missione loro affidata, possono godere di un trattamento differenziato non solo rispetto al diritto antitrust, ma anche alle norme sui monopoli commerciali (articolo 37), sugli aiuti di Stato (articolo 107) e sulle libertà di circolazione (articoli 18, 49, 56 e 57). Sulla riconducibilità delle regole del primo tipo alla nozione di regolazione non vi sono dubbi, mentre è incerto che ciò sia valido anche per le regole del secondo genere. Cfr. al riguardo F. Trimarchi Banfi, *Considerazioni sui nuovi servizi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2002, p. 951 e ss. Sull'articolo 106, paragrafo 2, TFUE cfr. J.L. Buendia Sierra, *Article 106 - Exclusive Rights and Other Anti-Competitive State measures*, in J. Faull, A. Nikpay (a cura di), *The EC Law of Competition*, Oxford University Press, Oxford, 2014; D. Gallo, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2010, spec. p. 468 e ss.

In tal senso, non vi è contraddizione fra il diritto europeo e il sistema costituzionale nazionale. Entrambi gli ordinamenti, infatti, prevedono degli scopi specifici, di carattere economico o di altro ordine, che consentono alla pubblica autorità di sottoporre talune attività economiche ad un regime derogatorio, che può andare dall'imposizione di prescrizioni a tutela di interessi pubblici rilevanti fino all'estremo della sottrazione dell'attività alle regole concorrenziali³¹.

Fra queste attività rientra quella di trasporto, posto che, da un lato, essa assume carattere economico e, dall'altro lato, essa è rivolta al perseguimento di finalità sociali, quale quella di assicurare la libera circolazione degli individui.

Quanto sopra esposto non è ancora sufficiente a chiarire cosa si intenda per "trasporto pubblico".

Come detto, in verità non è agevole fornire una nozione unitaria di trasporto pubblico, in considerazione del fatto che manca una definizione a livello positivo e che esistono categorie intermedie di difficile classificazione. Precisamente, i trasporti pubblici sembrano collocarsi in una zona grigia, i cui confini variano in base all'evoluzione tecnico-scientifica e alle trasformazioni socio-economiche dell'ordinamento, tanto che ne diventa difficile un inquadramento in schemi omogenei e definitivi³².

³¹ In tal senso, cfr. D. Sorace, *Servizi pubblici e servizi economici di pubblica utilità*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/1999, p. 371 e ss., spec. p. 393, che ritiene che il pubblico servizio costituisca una formula specificativa, sul piano contenutistico, dei servizi di interesse generale; nello stesso senso, D. Sorace, *Servizi pubblici locali e iniziativa privata*, in *Econom. pubbl.*, n. 1-2/1993, p. 11 e ss.; D. Sorace, *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI Secolo*, in *Dir. amm.*, n. 1/2010, p. 13 e ss. V. inoltre, anche con posizioni diversificate, S. Cassese, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2/1991, p. 378 e ss.; G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/1992, p. 7 e ss.; N. Rangone, *I servizi di interesse generale in Europa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/1997, p. 386 e ss.; N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari, 1998, p. 24 e ss.; L.G. Radicati Di Brozolo (a cura di), *I servizi essenziali e diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2001; G.F. Cartei, *I servizi di interesse economico generale tra riflesso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2005, p. 1219 e ss., spec. p. 1221; N. Rangone, *I servizi pubblici nell'ordinamento comunitario*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2005, p. 433 e ss.; M. Lottini, *I servizi di interesse economico generale: una nozione controversa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 5/2005, p. 1351 e ss.; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. Amm.*, n. 1/2008, p. 121 e ss.; P. Sabboni, *La Corte equipara SPL di rilevanza economica e SIEG, ma ammette soltanto tutele più rigorose della concorrenza*, in *Giur. cost.*, n. 6/2010, p. 4654 e ss.; R. Caranta, *Il diritto dell'UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2011, p. 1176 e ss.; F. Trimarchi Banfi, *Note sulle funzioni dei mercati nell'economia sociale di mercato*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4/2022, p. 979 e ss.

³² W. D'Alessio, *Diritto dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 103.

In linea generale, è possibile affermare che la pubblicità non va riferita alla proprietà del mezzo con cui l'attività di trasporto si realizza³³, né tanto meno al modello di gestione prescelto per la fornitura del servizio³⁴.

Invero, il trasporto può qualificarsi come pubblico quando si rivolge ad una pluralità indifferenziata di destinatari ed è volto a soddisfare un interesse di natura pubblica, quale è quello alla circolazione e alla mobilità³⁵.

Accogliendo il criterio discretivo che fa leva sulla natura dell'interesse perseguito, dunque, può considerarsi privata l'attività di trasporto che soddisfa un interesse proprio dell'esercente o del beneficiario dell'attività, svolta occasionalmente o professionalmente, per conto proprio o di terzi. Viceversa, costituiscono trasporti pubblici quelli volti al perseguimento di un interesse generale.

Fra questi rientrano sia i servizi pubblici di trasporto, rispetto ai quali l'interesse pubblico è tanto intenso da giustificare un intervento più penetrante dell'autorità e qualificati ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione (come i servizi di linea), sia i trasporti di pubblico interesse, in cui l'attività può essere sottoposta ad ulteriori prescrizioni al fine di conciliarne le modalità di svolgimento con la salvaguardia di altri interessi costituzionalmente rilevanti, ai sensi dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione (come i servizi di noleggio con conducente)³⁶.

³³ In virtù del cd. principio di neutralità sancito dall'articolo 345 TFUE in ordine ai regimi proprietari negli Stati membri.

³⁴ Non è vero che sono pubblici soltanto i servizi gestiti da un soggetto pubblico, *in house* o affidati a terzi mediante gara. Sono tali, ad esempio, anche quelli sottoposti a licenza, come il servizio di taxi.

³⁵ P. Alberti, *I trasporti pubblici locali. Pianificazione e modelli di gestione*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 58 e ss.

³⁶ Sulla compatibilità fra libertà di iniziativa economica e regole da osservare nello svolgimento dell'attività, cfr. F. Trimarchi Banfi, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 33 e ss.; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, cit., p. 121 e ss.; F. Cintoni, *L'art. 41 della Costituzione e il paradosso della libertà di concorrenza*, n. 1/2009, in *Percorsi costituzionali*, p. 91 e ss. Peraltro, in considerazione della diversa pervasività dell'intervento pubblico, parte della dottrina ha evidenziato la necessità che la scelta dello strumento di intervento sia orientata dal principio di proporzionalità. V. D. Sorace, *Servizi pubblici e servizi economici di pubblica utilità*, cit., p. 371 e ss.; D. Sorace, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 51 e ss.; S. Torricelli, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità. Un'analisi a partire dal settore dei servizi 'a rete'*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 344.

La distinzione appena delineata evoca la tradizionale discussione in ordine al concetto di servizio pubblico³⁷. È sufficiente qui rilevare che la nozione di servizio pubblico di trasporto sembra coincidere con la concezione soggettiva del servizio pubblico, quale servizio espletato da un ente pubblico, anche a mezzo di un concessionario privato³⁸.

Come noto, tuttavia, tale concezione è stata superata dall'evoluzione dottrinale successiva, in base alla quale il servizio pubblico deve intendersi in senso oggettivo come servizio di pubblico interesse³⁹, caratterizzato da scopi pubblici e regolato da una disciplina pubblicistica, benché erogato da soggetti privati. Conseguentemente, rientrerebbero nella nozione di "trasporto pubblico" anche i trasporti di pubblico interesse, venendo meno la distinzione sopra tratteggiata⁴⁰.

³⁷ Non è possibile ripercorrere in questa sede l'ampio dibattito dottrinale sul punto. La letteratura, inoltre, è vastissima. A. De Valles, *I servizi pubblici*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. VI, pt. I, S.E.L., Milano, 1924, p. 377 e ss., osservava che "l'espressione 'servizio pubblico' è usata dalla pratica in un significato globale, che non corrisponde al significato particolare del sostantivo e dell'attributo: ed anzi, se vi è tanta varietà di opinioni sul concetto di pubblico servizio, ciò dipende dal fatto che, se è incerto l'attributo, il sostantivo è preso volta a volta in tutti i suoi significati, facendone derivare una nozione diversa dell'idea complessiva"; nello stesso senso F. Zuelli, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 3, affermava che "sarà praticamente impossibile dare una definizione di servizio pubblico avente valore assoluto; essa sarà sempre generica, descrittiva e tendenziale". Cfr., inoltre, U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1964; F. Merusi, *Servizio pubblico*, in *Nov. Dig. It.*, vol. XVII, Utet, Torino, 1970, p. 220 e ss.; F. Giglioni, *Osservazioni sulla evoluzione della nozione di "servizio pubblico"*, in *Foro amm.*, n. 7-8/1998, p. 2284 e ss.; N. Rangone, *I servizi pubblici*, il Mulino, Bologna, 1999; L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, Cedam, 2001; D. Sorace, *La riflessione giuridica di Umberto Pototschnig: i "servizi pubblici"*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2002, p. 583 e ss.; F. Trimarchi Banfi, *Considerazioni sui nuovi servizi pubblici*, cit., p. 945 e ss.; M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2003, p. 2581 e ss.; D. Sorace, *La desiderabile indipendenza della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Merc. Conc. Reg.*, n. 2/2003, p. 337 e ss.; G. Caia, *I servizi pubblici*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F. Roversi Monaco, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo. Parte speciale e giustizia amministrativa*, vol. II, Monduzzi, Bologna, 2005, p. 131 e ss.; R. Villata, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Giuffrè, Milano, 2008.

³⁸ Sulla teoria soggettiva, v. A. De Valles, *I servizi pubblici*, cit.; G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, 1933, ora in Id., *Scritti giuridici*, I, Milano, Giuffrè, 1987, 135 ss.; G. Zanobini, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, cit., vol. II, pt. III, 1935.

³⁹ Secondo M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 454, entrambi i criteri definitori, oggettivo e soggettivo, sono inadeguati se applicati rigidamente perché la definizione giuridica di servizio pubblico può emergere solo dal temperamento della teoria normativa con quella sostanziale.

⁴⁰ La definizione oggettiva di servizio di trasporto pubblico emerge fin dalla giurisprudenza più remota. Si veda, ad esempio, Cass. Civ., sez. III, sent. 14 dicembre 1936, n. 3332,

In sintesi, il trasporto pubblico può essere definito come l'insieme di mezzi di trasporto messi a disposizione da parte di operatori pubblici e/o privati, volti ad offrire un servizio, anch'esso pubblico, che soddisfi il diritto alla mobilità dell'individuo, esercitato attraverso l'uso di mezzi collettivi, anche ad uso individuale⁴¹.

2. La dimensione organizzativa del servizio: dall'ente locale al bacino di mobilità

Delimitato il concetto di trasporto pubblico ed individuate le basi giuridiche, è possibile soffermarsi sulla dimensione organizzativa del servizio di trasporto. Oggetto della ricerca è, infatti, quella sottocategoria del settore dei trasporti qualificata come "trasporto pubblico locale" (TPL).

Anzitutto, preme evidenziare che nel linguaggio giuridico il termine locale è utilizzato con riferimento a quegli enti pubblici che operano in un ambito territoriale ristretto e individuati dall'articolo 2, comma 1, del D. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il "*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*" – TUEL, in "*i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni*"⁴². Nell'elenco non sono dunque ricomprese le regioni, da tenere distinte rispetto agli enti locali, come si evince anche dalla Costituzione⁴³.

Più nel dettaglio, nella comune interpretazione i servizi pubblici locali sono quelli affidati soltanto dagli enti locali. Tale dato si ricava dall'articolo 112 del TUEL, il quale stabilisce che "*gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali*".

in *Il Foro It.*, n. 62/1937, p. 227, dove si legge che "*il legislatore non ha tenuto presente il carattere personale dell'ente per sé stesso, ma il carattere oggettivo dell'attività spiegata nell'interesse pubblico*".

⁴¹ Il trasporto a mezzo taxi, ad esempio, rientra fra i trasporti pubblici, pur servendo uno o pochi individui.

⁴² V. Italia, *I servizi pubblici locali. Modalità di affidamento, gestione, tariffe*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 18 e ss.

⁴³ Cfr. articolo 118 della Costituzione nel testo antecedente alla riforma del Titolo V; articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, che demanda agli Statuti regionali il compito di disciplinare il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione tra le regioni e gli enti locali. Cfr. G.C. De Martin, *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, p. 120 e ss.

Il servizio pubblico, dunque, assume l'attributo di "locale" quando è caratterizzato dal concorso di tre elementi: uno soggettivo, uno oggettivo e uno teleologico. Si tratta, rispettivamente, dell'imputabilità del servizio all'ente locale (categoria in cui, come detto, non rientrano le regioni)⁴⁴; dell'oggetto del servizio, consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla comunità locale; infine, dello scopo del servizio, consistente nella realizzazione di fini sociali e nella promozione e sviluppo delle comunità locali⁴⁵.

Nella misura in cui l'attività di trasporto venga inserita nel novero dei servizi pubblici, gli elementi descritti risultano riferibili anche al trasporto locale come attività che insiste su un territorio circoscritto, caratterizzato da interessi socio-economici omogenei e rivolto a finalità sociali⁴⁶.

⁴⁴ A. Iunti, *Le Autorità d'ambito tra normativa statale e scelte del legislatore regionale*, in *Ist. Fed.*, n. 4/2008, p. 81 e ss.; G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 312 e ss.; M. Dugato, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, n. 3/2003, p. 518 e ss.

⁴⁵ Cfr. Cons. St., sez. V, sent. 17 aprile 2003, n. 2024, in cui si legge che per servizio pubblico locale si intende "qualsiasi attività che si concreta nella produzione di beni e servizi in funzione di un'utilità per la comunità locale non solo in termini economici, ma anche ai fini di promozione sociale"; in Cons. St., sez. V, sent. 13 dicembre 2006, n. 7369, si legge: "muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall'art. 112 Tuel, deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetta a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo, dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico". Cfr. A. Police, *Spigolature sulla nozione di "servizio pubblico locale"*, in *Dir. amm.*, n. 1/2007, Giuffrè, Milano, p. 79 e ss.; E. Scotti, *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 2012, p. 629 e ss.; M. Dugato, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir. - I tematici*, III, Giuffrè, Milano, 2022, p. 1086 e ss.

⁴⁶ Interessante è il rilievo di C. Talice, *I trasporti comunali. Regime giuridico e aspetti operativi*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1988, p. 11, secondo il quale la distinzione fra ambito generale e ambito locale è possibile solo per il trasporto pubblico, in particolare per quello di linea, perché il trasporto privato non subisce alcuna limitazione in ordine al raggio d'azione. Ciò è condivisibile solo in parte, considerato che nell'ambito dei trasporti non di linea si possono distinguere quelli a breve percorrenza da quelli a lunga percorrenza. L'affermazione può ritenersi valida soltanto con riferimento a questi ultimi, in quanto i servizi a breve percorrenza (come il servizio taxi), pur non legati ad un itinerario fisso, sono connotati da un forte legame con il territorio locale. Basti pensare al fatto che, sebbene sia consentito l'esercizio dell'attività anche al di fuori del comune che ha rilasciato la licenza, il prelevamento dell'utente e/o l'inizio del servizio di taxi avvengono di regola all'interno dell'area comunale, così come lo stazionamento in luogo pubblico.

Questa considerazione è sufficiente a fornire una definizione in negativo del TPL: non è tale il trasporto di interesse nazionale. Parimenti, è possibile escludere dalla categoria dei trasporti locali quelli che si svolgono in ambito europeo o internazionale.

Se è agevole giungere a tale conclusione, non è altrettanto facile stabilire cosa si intenda, in positivo, per trasporto locale, in considerazione della relatività di tale concetto. Esso ha assunto un significato mutevole nell'evoluzione legislativa della materia, talvolta ampio e idoneo a ricomprendere il territorio regionale, altre volte limitato all'ambito comunale e provinciale.

In origine, il concetto aveva contorni sfumati, intendendosi per locale il trasporto che si svolgeva su uno spazio limitato, misurato in base alla ridotta distanza di viaggio.

La legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A, sull'amministrazione comunale e provinciale esordiva specificando che il Regno andava diviso in "*province, circondari, mandamenti, comuni*" (articolo 1).

In questa fase, l'attività di trasporto era disciplinata dal comune nella qualità di ente proprietario della strada, principalmente per ragioni legate alla sicurezza della circolazione stradale. Pertanto, la normativa rilevante era dettata con riferimento all'uso del suolo.

Sul punto, l'allegato F sui lavori pubblici della medesima legge distingue le strade ordinarie d'uso pubblico in nazionali, provinciali, comunali e vicinali (articolo 9). Per quel che qui rileva, erano provinciali le strade che mettevano in comunicazione il capoluogo di una provincia e quelli delle provincie limitrofe; quelle che dal capoluogo di una provincia conducevano ai capoluoghi dei circondari in cui essa era divisa, o collegavano queste coi vicini porti marittimi più importanti; e quelle riconosciute "di molta importanza" per le relazioni industriali, commerciali e agricole della provincia (articolo 13). Viceversa, erano strade comunali quelle che ponevano in comunicazione la popolazione d'una comunità col capoluogo del rispettivo circondario e dei comuni contigui; quelle all'interno dei luoghi abitati; quelle che dal comune conducevano alle rispettive chiese parrocchiali e ai cimiteri, o a ferrovie e porti; e quelle che univano fra loro le frazioni di un comune (articolo 16).

Dunque, la legge n. 2248/1865 non conteneva una definizione di trasporto locale, ma ne emergeva comunque un'interpretazione restrittiva: locale era il trasporto volto a soddisfare esigenze o a effettuare collegamenti in un ambito territoriale ristretto, limitato al contesto urbano o extra-urbano, comunque non eccedente il territorio provinciale.

La nozione ha assunto contorni più definiti con il R. D. 15 ottobre 1925, n. 2578, il “*Testo Unico sull’assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province*”, che all’articolo 1 qualificava come locali i servizi, fra cui quelli di trasporto, di cui comuni e province potevano assumere la gestione diretta.

L’articolo 1, del R. D. L. 2 agosto 1929, n. 2150, in materia di concessioni di ferrovie e di altri mezzi di trasporto, richiamava le ferrovie pubbliche d’interesse locale che non costituissero “*prolungamento, diramazione e parte comunque di altre ferrovie d’interesse regionale*” per l’assegnazione di una sovvenzione governativa per la costruzione e l’esercizio della linea, mentre l’articolo 37 autorizzava il Ministro per le comunicazioni a disciplinare la materia relativa alle caratteristiche esteriori da conferirsi “*alle vetture delle tramvie urbane, alle autovetture in servizio pubblico su linee automobilistiche urbane ed extraurbane, e alle autovetture in servizio pubblico da piazza, nonché all’uniforme dei conducenti e in genere del personale in servizio su detti veicoli*”.

I testi normativi successivi (legge 28 settembre 1939, n. 1822; d. P. R. 29 giugno 1955, n. 771 e legge 29 dicembre 1969, n. 1042) ugualmente individuavano come locali i servizi provinciali, comunali, urbani e metropolitani.

Con l’entrata in vigore della Costituzione, la nozione di ente locale ha assunto una più spiccata autonomia in virtù dell’ingresso nel panorama istituzionale di un nuovo ente territoriale, la regione⁴⁷, cui attribuire funzioni e compiti in materia di trasporti, da tenere distinto rispetto all’ente locale propriamente detto⁴⁸.

⁴⁷ Con la L. 17 febbraio 1968, n. 108 fu approvata la legge elettorale per le regioni. In data 7-8 giugno 1970 furono eletti i Consigli regionali, ponendo così rimedio ad uno dei casi più gravi di inattuazione della Costituzione. Per un approfondimento, cfr. M. Nigro, *La riforma dell’amministrazione locale*, in Aa.Vv., *La riforma dell’Amministrazione locale*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1978, p. 7 e ss.; A. Pubusa, *Sovranità popolare e autonomie locali nell’ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983; F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 1986. Con specifico riferimento all’ente regione, cfr. P. Virga, *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1949; G. Miele, *La Regione nella Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1949; L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1985; T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1987; S. Bartole, *Le Regioni*, in S. Bartole, F. Mastragostino, L. Vandelli, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle regioni e degli enti locali*, il Mulino, Bologna, 1984; si ricordano, inoltre, le seguenti raccolte e rassegne di giurisprudenza: M. Scudiero (a cura di), *Le Regioni a statuto ordinario nelle sentenze della Corte Costituzionale*, Napoli, 1978; S. Bartole, L. Vandelli (a cura di), *Le Regioni nella giurisprudenza. Corte Costituzionale, giurisdizione ordinaria, giurisdizioni speciali*, il Mulino, Bologna, 1980.

⁴⁸ Talvolta in giurisprudenza è stato affermato che le regioni costituiscono una *species* del *genus* ente locale. Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. 2 marzo 1987, n. 64. Sul punto, v. M. Nigro, *Il governo locale, Vol. I - Storia e problemi. Lezioni di diritto amministrativo anno*

Nello specifico, l'articolo 117 della Costituzione, nell'originaria formulazione, attribuiva alle regioni la competenza legislativa e amministrativa in materia di tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale. Tale interesse era specificato dal d. P. R. 14 gennaio 1972, n. 5 secondo il criterio della territorialità⁴⁹ e in termini più ampi dal d. P. R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale si riferiva ad un interesse interregionale⁵⁰.

Successivamente, la legge-quadro 10 aprile 1981, n. 151 ha conferito al termine locale un significato più ampio, tale da includere i servizi estesi al territorio regionale. In particolare, la legge conteneva la prima definizione

accademico 1979-1980, Bulzoni, Roma, 1980, p. 102 e ss.; C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 75 e ss.; F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 266 e ss. In generale, sui rapporti fra regioni ed enti locali, cfr. A. Orsi Battaglini, *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1974; L. Paladin, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in Aa.Vv., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza, Bari, 1979, p. 107 e ss.; A. Di Giovine, *Note sui rapporti fra regione ed enti locali nell'ordinamento italiano*, in *Notiz. giur. reg.*, 1987, p. 7 e ss.

⁴⁹ L'articolo 1, d.P.R. n. 5/1972, relativo al trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e parti lacuali e dei relativi personali ed uffici, stabiliva che: "Sono da considerare di interesse della regione nel cui ambito territoriale si svolgono ed anche se toccino od attraversino il territorio di regioni finitime, senza svolgervi attività di natura economica relative al movimento dei viaggiatori o delle merci:

a) i pubblici servizi tranviari, ivi comprese le linee metropolitane urbane ed extraurbane, i servizi filoviarî, le funiculari terrestri ed i servizi esercitati con funivie di ogni tipo;

b) le linee automobilistiche di servizio pubblico, sia di persone che di merci, anche se sostitutive di linee tranviarie e ferroviarie in concessione e di linee delle ferrovie dello Stato definitivamente soppresse a norma del regio decreto-legge 21 dicembre 1931, n. 1575". Cfr. P. Alberti, *I trasporti pubblici locali*, cit., p. 20.

⁵⁰ Capo III, spec. articolo 84, d.P.R. n. 616/1977, adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382: "Le funzioni amministrative relative alle materie tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale concernono i servizi pubblici di trasporto di persone e merci (esclusi gli effetti postali) esercitati con linee tranviarie, metropolitane, filoviarie, funiculari e funiviarie di ogni tipo, automobilistiche [...], anche se la parte non prevalente del percorso si svolge nel territorio di un'altra regione.

Le modalità di svolgimento dei servizi pubblici di trasporto di cui al primo comma che si svolgono parzialmente in altre regioni finitime, sono stabilite d'intesa con le regioni nel cui territorio si svolge la parte minore del percorso dei servizi pubblici di trasporto.

Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative relative al personale dipendente da imprese concessionarie di autolinee".

Sull'ente comunale nel d.P.R. n. 616/1977, cfr. G. Di Giovine, *Il Comune dopo il d.P.R. n. 616 del 1977*, Giuffrè, Milano, 1978; Aa.Vv., *Il Comune e gli altri enti territoriali dopo i decreti di attuazione della legge 382*, in *Atti del Convegno di Milano 16-18 febbraio 1978*, Milano, 1978.

di trasporti pubblici locali⁵¹, comprensiva non solo dei servizi di interesse locale, ma anche di quelli di interesse regionale. Più correttamente, l'articolo 1, comma 1, della menzionata legge escludeva espressamente dal suo ambito di applicazione solo i trasporti di competenza statale. Tali erano i trasporti marittimi, aerei, ferroviari e i servizi di linea internazionali e nazionali, che mettevano in collegamento le regioni⁵².

La distinzione tra regioni ed enti locali è stata invece rimarcata dal D. lgs. 19 novembre 1997, n. 422, che disciplina il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di TPL. Coerentemente, il decreto mantiene all'interno dell'articolato la distinzione tra i servizi di trasporto regionale e quelli di trasporto locale, anche se sottopone entrambi alla medesima disciplina.

In base alla normativa vigente, dunque, i trasporti pubblici locali e regionali sono i servizi di navigazione interna, aerei e terrestri, che insistono nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale e infra-regionale⁵³. La nozione ricomprende i trasporti urbani, intesi come i servizi che si svolgono per intero nell'ambito del centro abitato, o collegano frazioni con continuità di abitato, o allacciano i centri urbani con i sobborghi, gli scali ferroviari e portuali e gli aeroporti.

Quanto esposto rende evidente come, sebbene il punto di riferimento della disciplina del TPL sia rimasto l'ente locale, nondimeno l'ambito di intervento e di interesse dei pubblici poteri ha assunto una dimensione più ampia, estesa al territorio regionale.

La considerazione trova conferma nella disciplina dei bacini di traffico, intesi come unità ottimale di organizzazione dei servizi di trasporto, esorbitanti dal territorio del singolo comune e caratterizzati da bisogni dell'utenza omogenei.

L'istituto trova un precedente nella L. n. 1822/1939 citata, la quale per l'affidamento di autolinee di nuova istituzione prevedeva un sistema di preferenza a favore dei concessionari dei servizi di trasporto finitimi, e cioè

⁵¹ A Marzotto Caotorta, *Prefazione*, in A. Giordano, *I trasporti pubblici locali: il problema costi-ricavi*, Giuffrè, Milano, 1988, p. V.

⁵² G. Romanelli, *Profili della legge quadro sui servizi pubblici locali*, in *Trasporti*, n. 40/1986, p. 12.

⁵³ Articolo 1, comma 2, D. lgs. n. 422/1997: “Sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dall'articolo 3; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano [...] nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infra-regionale”. Il successivo articolo 3 definisce tassativamente i trasporti pubblici di interesse nazionale.

non solo quelli strettamente connessi alle autolinee da affidare, ma anche quelli interdipendenti in rapporto al complesso economico e alla finalità dei servizi⁵⁴. Di fatto, i bacini di traffico erano costruiti a misura delle singole aziende di trasporto concessionarie.

La logica aziendale è stata abbandonata nella metà degli anni Settanta, quando sono stati istituiti a livello regionale i primi bacini di traffico, al fine di realizzare un migliore assetto organizzativo dei servizi di trasporto⁵⁵. In questa fase, il bacino di traffico era inteso come unità entro cui si attuava un sistema di trasporto integrato e coordinato in rapporto ai suoi centri di interesse⁵⁶, in condizioni di efficienza e tenuto conto della situazione ambientale, sociale ed economica, nonché degli obiettivi di riequilibrio del territorio e del promovimento della gestione pubblica del trasporto⁵⁷.

Quindi, il punto di riferimento per l'organizzazione dei servizi non era più rappresentato dall'azienda, ma da un'entità politica, sociale ed economica sovra-aziendale⁵⁸.

La nozione di bacino di traffico ha poi trovato riscontro a livello statale nella L. n. 151/1981. L'articolo 3 attribuiva alle regioni il compito di *“definire i limiti territoriali dei bacini di traffico sulla base dei criteri funzionali alle esigenze di organizzazione del territorio e della mobilità”* e definiva il bacino di traffico come *“unità territoriale entro la quale si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità con particolare riguardo alle esigenze lavorative, scolastiche e turistiche”*. La ratio della norma era quella di riorganizzare i servizi di trasporto per promuovere la mobilità e incentivare l'uso dei mezzi collettivi, soprattutto nei centri urbani. Quindi, si stabilivano due criteri in base a cui delimitare i bacini: uno oggettivo, che aveva riguardo all'assetto del territorio; l'altro soggettivo, che

⁵⁴ Cfr. Capo II, articolo 5 e ss., L. n. 1822/1939. In tal senso anche Cons. St., sez. IV, sent. 14 luglio 1965, n. 533, ove si afferma che *“la nozione di ‘finitimità’ di cui all’art. 5 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, va riferita non alla sola materiale connessione delle linee, ma alla loro interdipendenza in rapporto al complesso economico ed alla finalità dei servizi”*.

⁵⁵ U. Pototsching, *I bacini di traffico nella legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 1981, p. 299 e ss., rileva che l'istituzione dei bacini di traffico *“ha costituito uno dei primissimi obiettivi della loro politica nel settore”*.

⁵⁶ Cfr. articolo 2, comma 2, L. reg. Veneto 13 giugno 1975, n. 84; articolo 7, comma 1, L. reg. Emilia-Romagna 1° dicembre 1979, n. 45; articolo 3, comma 2, L. reg. Puglia, 23 giugno 1980, n. 79.

⁵⁷ Cfr. art 3, comma 2, L. reg. Friuli-Venezia Giulia, 6 settembre 1974, n. 47; articolo 3, L. reg. Abruzzo 14 settembre 1976, n. 52.

⁵⁸ Sui criteri per l'individuazione dei bacini, cfr. U. Marchese, *Bacini di traffico, trasporti sub-regionali, programmazione economica e territoriale*, in *Trasporti*, n. 22/1980, p. 73-74.

considerava le esigenze di mobilità dovute a ragioni specialmente, ma non esclusivamente, di lavoro, studio e turismo⁵⁹. Non si stabiliva, invece, l'esatta estensione dei bacini, sicché non era chiaro se questi avessero dimensione comunale, provinciale o coincidente con l'intero territorio regionale. Ciò era forse dovuto all'esigenza di garantire una maggiore discrezionalità all'autorità competente nella perimetrazione del bacino, tenuto conto dei criteri sopra indicati.

Da ultimo, l'articolo 48 del D. L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito in legge 21 giugno 2017, n. 96, ha dettagliato i criteri per l'individuazione dei bacini, ora denominati "bacini di mobilità"⁶⁰, dando rilievo alla domanda di trasporto e alle esigenze di mobilità dei cittadini. In base a tale norma, le regioni sono tenute a individuare i bacini di mobilità e i relativi enti di governo tenendo conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio, ma soprattutto della domanda degli utenti, riferita a tutte le modalità di trasporto⁶¹.

L'attuale definizione di trasporto pubblico locale e la disciplina dei bacini di mobilità portano ad una revisione del concetto di località. Appare evidente, in tal senso, come la dimensione originariamente locale del servizio di trasporto sia da tempo persa e si sia spinta verso un più ampio ambi-

⁵⁹ P. Alberti, *I trasporti pubblici locali*, cit., p. 99.

⁶⁰ In base all'attuale formulazione, l'articolo 48, D. L. n. 50/2017, prevede che "1. *I bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale e i relativi enti di governo, sono determinati dalle regioni, sentite le città metropolitane, gli altri enti di area vasta e i comuni capoluogo di Provincia, nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, sulla base di analisi della domanda che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento. La definizione dei bacini di mobilità rileva anche ai fini della pianificazione e del finanziamento degli interventi della mobilità urbana sostenibile.*

2. *I bacini di cui al comma 1 comprendono un'utenza minima di 350.000 abitanti ovvero inferiore solo se coincidenti con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane. [...]*

3. *La regione o la provincia autonoma determina i bacini di mobilità in base alla quantificazione o alla stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale, riferita a tutte le modalità di trasporto che intende soddisfare, che è eseguita con l'impiego di matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico, di linea e non, nonché delle fonti informative di cui dispone l'Osservatorio istituito dall'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Gli operatori già attivi nel bacino sono tenuti a fornire le informazioni e i dati rilevanti in relazione ai servizi effettuati entro e non oltre sessanta giorni dalla richiesta di regioni ed enti locali, che adottano adeguate garanzie di tutela e riservatezza dei dati commerciali sensibili. [...]"*

⁶¹ L. Saltari, *Trasporto pubblico*, in *Enc. dir.*, I tematici III, 2022, p. 1205 e ss.

to, se non di titolarità del servizio, quanto meno di interesse e di intervento da parte delle autorità competenti⁶².

A ciò hanno contribuito le esigenze di pianificazione, che prevengono e prevalgono sulle scelte degli amministratori locali, nonché l'estensione delle città moderne e l'integrazione fra i servizi, che pongono in primo piano le esigenze di mobilità dei cittadini e la soddisfazione dell'utenza⁶³.

3. Il TPL di linea e non di linea. In particolare, i nuovi servizi di trasporto e la necessità di una visione integrata della mobilità

È possibile distinguere i molteplici tipi di trasporto in base a diversi criteri. Oltre a quello dell'interesse perseguito e della dimensione dell'attività, si possono evocare i criteri dell'oggetto del trasporto, del mezzo impiegato e delle caratteristiche di esercizio.

Tali classificazioni non hanno finalità meramente descrittiva e conoscitiva, ma sono funzionali a individuare il regime giuridico cui è sottoposto il singolo tipo di trasporto. Come detto, infatti, la disciplina in oggetto risulta estremamente disorganica, di talché una ricostruzione sistematica delle varie categorie appare utile anche ad una più chiara comprensione dell'assetto

⁶² In tal senso anche M. Dugato, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale fra apparenza e realtà*, in *Dir. Amm.*, n. 3/2020, p. 513. La tendenza, comunque, può considerarsi comune a tutti i servizi pubblici locali. In particolare, la dottrina economica dagli anni Settanta del secolo scorso ha rilevato che i confini geografici degli enti territoriali, nel cui ambito questi possono esercitare i propri poteri amministrativi, non sempre sono quelli che assicurano la migliore organizzazione dei servizi e delle funzioni amministrative e ha, quindi, iniziato a sostenere la necessità di ricercare l'*optimal size*. Sul punto, cfr. A. Dixit, *The Optimum Factory Town*, in *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 4, n. 2/1973, pp. 637-651; J.A. Mirrlees, *The Optimum Town*, in *The Swedish Journal of Economics*, vol. 74, n. 1/1972, pp. 114-135; S. Lago-Peñas, J. Martínez-Vázquez (a cura di), *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, Edward Elgar, Cheltenham, 2013.

⁶³ L. Paladin, *Per una legge cornice in materia di trasporti*, in *Le Regioni*, 1976, p. 80, afferma: "che un singolo comune non possa né amministrare né gestire adeguatamente i servizi di sua competenza risulta con chiarezza non solo per gli enti comunali di minore importanza, che vedono le linee di trasporto passare al disopra della loro testa, ma anche per quelli maggiori. L'esplosione delle grandi città, per cui le circoscrizioni comunali non corrispondono più alle cerchie urbane e meno ancora coincidono con gli ambiti in cui vivono le popolazioni gravitanti attorno ai centri cittadini, determina un assetto dei trasporti affatto insoddisfacente".