

CAPITOLO TERZO

I TRASPORTI PUBBLICI NELL'ORDINAMENTO INTERNO

SOMMARIO: 3.1. Il trasporto pubblico locale tra Stato e Regioni. - 3.2. La legge delega n. 59/1997 –

3.1. *Il trasporto pubblico locale tra Stato e Regioni –*

A seguito di un dibattito in sede di Assemblea Costituente, si è dato origine nell'ordinamento italiano ad un modello di tipo regionale¹, ossia ad uno stato unitario suddiviso in regioni, ognuna delle quali configurava un centro di indirizzo e coordinamento di natura politica, con rilevanti funzioni di programma e di direzione generale.

Le venti Regioni (art. 131 Cost.) che costituiscono la Repubblica italiana hanno acquisito sempre maggior autonomia, diventando dei centri politici e amministrativi con potestà statutaria, normativa, amministrativa e tributaria.

In particolare, a seguito dell'inversione del criterio di conferimento delle competenze tra Stato e Regioni in ambito legislativo avvenuto con la riforma del 2001, il nuovo art. 117 Cost. prevede ora al secondo comma un elenco di materie di competenza esclusiva statale, al terzo comma un elenco di materie di competenza concorrente – ossia di materie nelle quali legifera la regione in ossequio ai principi fondamentali posti dallo Stato – e al quarto comma il

¹ In estrema sintesi, si ricorda che i costituenti adottarono una soluzione intermedia tra il modello di tipo accentrato e quello di stato federale: in comune allo stato federale vi è il riconoscimento e la promozione delle autonomie politiche e territoriali, con lo sviluppo del più ampio decentramento delle funzioni amministrative; in comune al modello accentrato e soprattutto a tutela dell'unità e omogeneità nazionale, sono stati inseriti in Costituzione i concetti di unità giuridica ed economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 120 Cost.). Il fondamento del modello ordinamentale italiano è espresso soprattutto dall'art. 5 Cost. che sancisce l'unità e indivisibilità della Repubblica, la quale “riconosce e promuove le autonomie locali”. Il titolo V, in particolare, disciplina gli enti locali, ossia le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni. A seguito della riforma avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001, si dà pieno valore costituzionale agli enti locali, ai quali si riconosce la natura di enti autonomi con potestà statutaria e con propri poteri e funzioni (art. 114 Cost., nonché art. 116 per le Regioni a Statuto speciale e art. 123 per le altre Regioni), nonché con autonomia finanziaria (art. 119); le Regioni, inoltre, hanno potestà legislativa e regolamentare (art. 117), mentre le funzioni amministrative sono riservate ai Comuni, salvo che le stesse, per necessità di esercizio unitario, siano attribuite agli enti superiori, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118).

principio di residualità, secondo il quale tutte le materie che non risultano tassativamente indicate nei commi precedenti sono di competenza delle regioni².

La ripartizione delle competenze prevista dall'art. 117 Cost. suggerisce in realtà una certa concentricità di alcune materie che rende più complicata e talvolta difficile la regolamentazione, nonché la programmazione e l'attuazione di piani e provvedimenti ad essa riferiti. La Corte Costituzionale ha infatti riconosciuto che esistono delle materie di competenza esclusiva statale di tipo «trasversale» (ad esempio la tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali) che, anziché individuare un dato settore della legislazione, sono caratterizzate da finalità e valori che incidono su elementi e interessi tra loro diversi e vari, che rientrerebbero nella competenza regionale residuale. Il carattere trasversale di tali materie non conferisce allo Stato il potere di schiacciare in senso verticale le competenze regionali, ma gli attribuisce il compito di rispettare dei limiti, in modo tale che le regioni possano conservare spazi di attuazione garantiti dalla Costituzione³.

² Si vedano, tra i primi commentatori della riforma, per esempio CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni* 2001, 6, 1223 e TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni* 2001, 6, 1233. La tendenza nelle prime analisi della legge costituzionale è stata di considerare ridotta l'estensione della potestà legislativa regionale. In particolare, la Tosi sostiene che il quarto comma del nuovo art. 117 Cost. non dia alle Regioni la potestà esclusiva, in quanto anche tali materie sono e restano condizionate dalla legge statale; ritiene che quasi tutte le materie indicate nel secondo comma siano trasversali. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistemi delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni* 2002, 2/3, 321, riconosce carattere innovativo alla riforma quanto all'estensione a tutte le regioni ordinarie di una potestà legislativa di tipo esclusivo, determinando una parificazione piena tra legge dello Stato e della Regione; tuttavia poi ridimensiona tale estensione normativa residuale, enfatizzando che sarebbe «fuorviante sostenere che i precedenti limiti siano venuti meno e non operino più nei confronti della potestà legislativa esclusiva delle Regioni». TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni* 2002, 2/3, 343 ss., invece, mette in luce le innovazioni profonde della riforma costituzionale, in quanto «lo Stato non dispone più di potestà legislativa generale, ma solo di potestà legislativa tassativamente identificata quanto ai suoi oggetti [...]». Tuttavia, precisa che il quarto comma dell'art. 117 Cost. non attribuisce potestà legislativa esclusiva alle Regioni, ma solo rafforza la parificazione fra la legge statale e quella regionale. «Si lascia, invece, maggiore indeterminazione quanto ai confini dell'area di competenza regionale». Afferma che «nelle materie di cui all'art. 117, 4° comma, la potestà legislativa regionale si può estendere anche alla determinazione dei principi fondamentali, nella misura in cui ve ne sia necessità».

³ MARFOLI, *Trasporto, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. ambiente* 2013, 3-4, 305. In giurisprudenza ad es. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303 e 23 novembre 2007, n. 401.

L'art. 117 Cost. non disciplina espressamente la materia del trasporto pubblico locale: essa non è contemplata in nessun elenco specifico di ripartizione di competenza legislativa Stato-Regioni e, quindi, si ritiene che possa rientrare tra le materie di competenza residuale della regione, ai sensi del quarto comma⁴.

La Consulta, invero, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2004 recante l'istituzione di un fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività nel settore del trasporto pubblico locale, precisando che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto

⁴ Tale tesi è stata sostenuta dapprima da TORCHIA, *La potestà legislativa residuale*, cit., 353 e poi dalla Corte Cost., 8 giugno 2005, n. 222, che ha affermato che «È costituzionalmente illegittimo l'art. 4 comma 157 l. 24 dicembre 2003 n. 350, nella parte in cui prevede che la dotazione del fondo (per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale, istituito dal medesimo art. 4 comma 157, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) venga ripartita "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281", anziché stabilire che tale decreto sia adottato previa intesa con la Conferenza stessa. Premesso che il trasporto pubblico locale rientra tra le competenze residuali delle regioni, di cui all'art. 117 comma 4 cost., e che il nuovo titolo V della Costituzione non consente, di norma, allo Stato di prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle regioni, né di istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, con le eccezioni di cui agli artt. 118 comma 1, 119 comma 5 e 117 comma 2 lett. e) Cost., il fondo istituito dalla norma impugnata, pur non essendo riconducibile alle forme di intervento tipizzate dal comma 5 dell'art. 119, vale a dire l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto all'ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale - modalità, questa, che presuppone che lo Stato abbia dato previa attuazione legislativa ai primi quattro commi del medesimo art. 119 Cost. - ovvero la realizzazione di "interventi speciali" in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni, nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, risulta sostanzialmente analogo al meccanismo di finanziamento previsto per il trasporto pubblico locale dall'art. 20 d.lgs. 19 novembre 1997 n. 422 e ciò appare, al momento, sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa. Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi, tenendo conto del limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 Cost., e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle regioni e agli enti locali, risultando insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che - ai fini della emanazione del d.P.C.M. per la ripartizione del fondo, e a differenza di quanto previsto dall'art. 20 comma 5 d.lgs. n. 422 del 1997 - si limita a richiedere che sia "sentita" la Conferenza unificata Stato-Regioni di cui all'art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale, ed essendo invece costituzionalmente necessario che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 d.lgs. n. 281 del 1997». Si vedano BARONE, *Trasporto pubblico locale: il riparto dei fondi e la lunga strada verso l'autonomia finanziaria regionale*, in *Servizi pubbl. e appalti* 2005, 4, 776 e BARBERO, *Quale «parallelismo» fra poteri legislativi e poteri di spesa nel nuovo assetto istituzionale italiano?*, in *Giur. cost.* 2005, 6, 5109 (nota a sentenza).

comma dell'art. 117 Cost., essendo la stessa, ancora prima della riforma del titolo quinto della Costituzione, disciplinata dal d.lgs. 422/1997, che aveva conferito alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale⁵.

Per quanto concerne, invece, la disciplina dei trasporti, di essi vi è menzione nel terzo comma dell'art. 117, il quale individua tra le materie di legislazione concorrente quelle relative ai "porti e aeroporti civili" e alle "grandi reti di trasporto e di navigazione"; non vi sono altri riferimenti diretti ai trasporti.

Peraltro, va segnalato che la materia dei trasporti presenta connessioni, sotto vari profili, con discipline che appaiono riconducibili a materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, tra le quali si ricordano la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e), per quanto attiene alle modalità di gestione e di affidamento del trasporto pubblico locale⁶; l'ordine pubblico e sicurezza (lett. h), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m) e la tutela dell'ambiente (lettera s)⁷.

Su tale base non stupisce la scelta del Parlamento sviluppatasi negli anni Novanta di delegare al Governo l'emanazione di decreti legislativi volti a

⁵ Si veda anche TAR Molise, 9 marzo 2006, n. 194 che afferma «mentre, in passato, la materia delle "tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale", era materia di competenza concorrente, oggi il trasporto pubblico regionale e locale (che aveva già formato oggetto dell'ampio trasferimento di funzioni disposto con il d.lgs. n. 422/97, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 59/97), almeno nelle ipotesi in cui non sussista un concorrente titolo di legittimazione statale - quale ad es. la tutela della concorrenza, materia la cui disciplina rimane riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - rientra nella competenza, residuale ed esclusiva, delle Regioni».

⁶ BUSTI, *Profilo storico della disciplina del trasporto pubblico locale*, cit., 35 evidenzia che vi sono delle materie "trasversali", ossia materie che sono di competenza statale, ma che per le funzioni abbracciano e interessano anche materie di competenza concorrente o regionale. Tra queste materie «spicca la tutela della concorrenza, sotto il profilo non solo della protezione, ma anche della promozione dell'assetto concorrenziale del mercato, investendo così le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali nella loro rilevanza economica». L'Autore precisa però che l'intervento del legislatore nazionale non può superare il limite dell'adeguatezza e proporzionalità per il raggiungimento del predetto obiettivo di tutela della concorrenza, potendo così comprimere l'iniziativa regionale solo nei limiti del necessario, in base ai principi espressi dalla Corte cost., 272/2004.

⁷ *Dossier 286*, Studi del Senato, aprile 2011, 9. Si veda anche MARFOLI, *Trasporto, ambiente e mobilità sostenibile*, cit., con particolare riferimento al rapporto intercorrente tra il trasporto e l'ambiente (impatto ambientale).

regionalizzare il trasporto locale e che hanno spinto e influito sulla riforma del Titolo Quinto della Costituzione.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, invece, nel vecchio testo costituzionale, alle regioni spettavano tali funzioni solo nelle materie in cui avevano competenza legislativa e, infatti, su tale presupposto si era diffuso il cosiddetto “principio del parallelismo”, secondo il quale vi era corrispondenza tra disciplina legislativa e amministrativa, nel senso che la regione aveva potestà amministrativa nelle stesse e sole materie in cui legiferava.

Le funzioni amministrative appartenenti allo Stato sono state a mano a mano trasferite alle regioni a partire dagli anni Settanta e hanno raggiunto il superamento del principio del parallelismo a favore del principio di sussidiarietà con la riforma del 2001 e la riscrittura dell'art. 118 della Costituzione⁸.

Si può dire che la linea di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali è iniziata con la legge 142 del 1990 ed è proseguita per tutto il decennio, perseguendo e raggiungendo grandi obiettivi di decentramento amministrativo, di razionalizzazione dell'organizzazione e di semplificazione dell'azione amministrativa⁹. L'*iter* del processo di decentramento si è compiuto progressivamente, sia attraverso atti normativi primari e secondari, sia attraverso una serie di leggi riguardanti singoli settori (come quello dei trasporti) delineando un assetto con il quale si completa un processo di riorganizzazione delle competenze statali e regionali in tema di trasporti di linea e non di linea, nel più ampio quadro delle riforme amministrative.

In materia di trasporto pubblico locale, la legge principale sul quale ruota ed è ancorata la riforma in senso amministrativo-federalista, è la legge “Bassanini 1” (la legge 15 marzo 1997, n. 59), con cui sono state conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori, esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale o periferico.

⁸ Si veda MEZZETTI, *Diritto costituzionale*, VIII ed., Milano, 2013, 424. Per un approfondimento si veda anche NAPOLI, *Le funzioni amministrative nel Titolo 5° della Costituzione: contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, 2011.

⁹ MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., 74.

3.2. *La legge delega 59/1997* –

Con l'adozione della legge delega "Bassanini 1"¹⁰ il Parlamento ha approvato un complesso disegno di riforma, diretto ad attuare il decentramento amministrativo di cui all'art. 5 della Costituzione e i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione previsti dall'art. 97 della Costituzione e rimasti fino ad allora solo parzialmente attuati.

L'obiettivo della riforma era quello di costruire un sistema di amministrazioni pubbliche articolato su di una rete costituita dallo Stato centrale e dai soggetti periferici, per introdurre nell'ordinamento il federalismo amministrativo, nel rispetto della Costituzione all'epoca vigente, ma già rivolto a quella che sarebbe stata la riforma del Titolo Quinto¹¹.

Invero, in questa sede analizzeremo i primi articoli della legge, relativi al decentramento delle funzioni amministrative, che hanno costituito l'aspetto di maggior rilevanza politica della riforma e che interessano la materia del trasporto pubblico locale.

In particolare, con l'art. 1 della legge suddetta, il Parlamento delegava il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi entro il 31 dicembre 1998 volti a conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118, e 128 (all'epoca vigente) della Costituzione, tutte le funzioni e i compiti amministrativi. Il secondo comma sanciva e ribadiva il principio di sussidiarietà – esplicito dall'art. 4 (e che nel 2001 è stato costituzionalizzato) – in base al quale venivano conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

La norma precisava che per "conferimento" si intendeva il trasferimento, la delega o l'attribuzione di funzioni e compiti, mentre nell'espressione "enti locali"

¹⁰ Legge 15 marzo 1997, n. 59 (in Suppl. ordinario n. 56, alla G.U. 17 marzo, n. 63), delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

¹¹ ARABIA, GARIGLIO, RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, cit., 17.

si ricomprendevano le province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali¹².

Restavano, invece, riservate allo Stato determinate materie indicate nel terzo e quarto comma dell'art. 1, tra le quali, però, non vi rientrava il trasporto pubblico locale¹³ che, quindi, rimaneva materia oggetto di delega al Governo.

L'art. 4, inoltre, prevedeva che la stessa regione¹⁴ delegasse alle province e ai comuni le funzioni amministrative che non richiedevano l'unitario esercizio a livello regionale. Tale conferimento di funzioni e poteri doveva avvenire nel rispetto dei principi di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione tra Stato, regione ed enti locali; principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione; principio di omogeneità; adeguatezza in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in

¹² Corte Cost., 14 dicembre 1998, n. 408 precisa l'ampiezza del termine conferimento. In particolare, per ciò che qui interessa, la Consulta dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata dalla Regione Puglia - in riferimento agli artt. 5, 76, 115, 117, 118 e 119 della Costituzione, degli artt. 1; 2, comma 2; 3, comma 1, lettere c ed f; 4, commi 1, 2, 3, lettera a e 5; art. 8, ad esclusione del comma 5, lettera c, di cui al capo a); art. 9, comma 1, prima parte e art. 20, commi da 1 a 7, della legge 59/1997. In motivazione, infatti, la Corte spiega che «la legge n. 59 del 1997 contiene una assai ampia delega al Governo per l'attuazione, fra l'altro, di un organico disegno di ulteriore decentramento di funzioni (dopo quello realizzato, per quanto riguarda le Regioni, e sempre per via di legislazione delegata, in base all'art. 17 della legge n. 281 del 1970 e successivamente, con criteri meno restrittivi, in base all'art. 1 della legge n. 382 del 1975): e comporta l'impiego, da parte del legislatore delegato, di tutta la gamma di strumenti costituzionalmente ammessi per il decentramento delle funzioni, dal trasferimento di nuove funzioni amministrative alle Regioni nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione (utilizzando i margini di flessibilità insiti nella definizione legislativa delle materie elencate dalla Costituzione), alla delega alle Regioni di funzioni in altre materie, alla attribuzione di funzioni agli enti locali. La legge non solo non confonde fra loro tali diversi strumenti (che l'art. 1, comma 1, espressamente e distintamente evoca, sia pure poi ricomprendendoli per comodità espressiva nel termine di "conferimento" di funzioni e compiti amministrativi, senza perciò che venga meno la differenza del titolo costituzionale del conferimento, con la relativa disciplina), ma opera una netta distinzione fra le materie spettanti alle Regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nel cui ambito è fondamentalmente rimesso alle Regioni stesse il compito di individuare le funzioni da decentrare ulteriormente agli enti locali e quelle che invece richiedono "l'unitario esercizio a livello regionale" (art. 4, comma 1), e le altre materie, nelle quali il riparto di funzioni attraverso la delega alle Regioni o l'attribuzione agli enti locali è direttamente effettuato dai decreti delegati (art. 4, comma 2)».

¹³ Successivamente la legge 191 del 1998 ha aggiunto all'art. 1, comma 3 (tra le materie di competenza statale), la lettera "r bis", ossia i trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale. Restano, quindi, di competenza regionale i trasporti locali, che, ovviamente, non sono di interesse nazionale.

¹⁴ L'art. 4, comma 5, prevedeva che «ciascuna regione adotta, entro sei mesi dall'emanazione di ciascun decreto legislativo, la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa. Qualora la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 marzo 1999, sentite le regioni inadempienti, uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali le cui disposizioni si applicano fino alla data di entrata in vigore della legge regionale».

forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite, nonché nel rispetto del principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti.

La legge sanciva, *in primis*, che il conferimento delle funzioni amministrative fosse attuato secondo il principio di sussidiarietà, che era un principio fondamentale al quale doveva attenersi il Governo.

Tale principio, di matrice europea¹⁵, stabilisce ancora oggi la ripartizione delle competenze tra autorità, in base alla quale ogni funzione amministrativa è attribuita al livello di governo più vicino ai cittadini, a condizione che tale autorità (ad esempio il comune) sia effettivamente in grado di gestirla. Nel caso, invece, in cui la detta funzione non possa essere efficacemente attuata a livello locale, la stessa viene gestita dal governo immediatamente superiore (ad esempio dalla provincia).

La norma, come abbiamo visto, imponeva anche il rispetto dei principi di differenziazione e adeguatezza, che sono connessi al principio di sussidiarietà. Secondo tali principi, enti diversi hanno competenze diverse (differenziazione) e tali distinte funzioni sono distribuite tra gli enti locali a seconda dell' idoneità organizzativa di ciascuna amministrazione a esercitare le funzioni (adeguatezza).

Il quarto comma dell'art. 4, stabiliva inoltre che il Governo provvedesse a delegare alle regioni i compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale; attribuire alle regioni il compito di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, servizi i cui costi sarebbero stati a carico dei bilanci regionali, prevedendo che i costi dei servizi ulteriori rispetto a quelli minimi siano a carico degli enti locali

¹⁵ Il principio di sussidiarietà compare nel nostro ordinamento per la prima volta nella legge 142/1990, ma era già conosciuto e disciplinato nel Trattato di Maastricht all'art. 3. Si veda MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., 78 e SMERALDI, *Riforma amministrativa, sussidiarietà e concorrenza nella regionalizzazione del trasporto locale*, in *Dir. trasp.* 1999, 11, 15.

che ne programmino l'esercizio; prevedere che l'attuazione delle deleghe e l'attribuzione delle relative risorse alle regioni siano precedute da appositi accordi di programma tra il Ministro dei trasporti e della navigazione e le regioni medesime, sempreché gli stessi accordi siano perfezionati entro il 30 giugno 1999.

L'obiettivo della legge era, quindi, distribuire le competenze tra i vari livelli di autorità: lo Stato manteneva il potere di indirizzo politico solo nelle materie di interesse nazionale e internazionale, nonché interveniva allorché la regione restasse inerte; la regione veniva investita di tutta la responsabilità e competenza in materia di trasporto pubblico locale. In particolare, la regione aveva il compito sia di programmare il trasporto pubblico di interesse regionale, sia di delegare alle province e comuni il trasporto extraurbano e urbano di loro competenza territoriale; essa doveva guidare e monitorare le scelte dell'ente locale, concordando gli standard qualitativi e quantitativi minimi cui l'ente doveva attenersi, se del caso intervenendo in sostituzione dell'ente minore stesso. Lo Stato, in ogni caso, non si spogliava completamente dell'attribuzione in materia di tpl, poiché ogni trasferimento di funzioni doveva avvenire per accordo Stato-regione.

L'innovazione principale consisteva, quindi, nella visione integrata del servizio di trasporto, cioè nel conferimento dell'intero settore del trasporto pubblico agli enti locali, superando la precedente legislazione che si limitava a regolare in maniera frammentaria e settoriale i singoli modi e forme di trasporto¹⁶.

La legge prevedeva, altresì, che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolassero l'esercizio dei servizi mediante i contratti di servizio pubblico (accordi già disciplinati in ambito comunitario), ossia che stipulassero dei contratti con l'affidatario del trasporto pubblico collettivo, con il vincolo del conseguimento del rapporto di almeno lo 0,35 tra i ricavi da traffico ed i costi operativi, al netto di quelli dell'infrastruttura; inoltre, tali contratti avevano l'obiettivo di superare l'aspetto monopolistico all'epoca vigente e di promuovere la concorrenzialità nella gestione dei trasporti urbani ed extraurbani. La legge, quindi, dava i criteri per la regolazione dei rapporti tra

¹⁶ CICI, *La riforma del trasporto pubblico locale*, in *Giornale di dir. amm.* 1998, 3, 289 e nello stesso senso ARABIA, GARIGLIO, RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, cit., 18.

l'amministrazione affidante il servizio e il soggetto privato affidatario, puntando non solo al pareggio in bilancio, ma anche al minimo ricavo di un utile.

Alla distribuzione delle funzioni doveva seguire, nei tempi previsti dai decreti legislativi, il trasferimento alle regioni e agli enti locali dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, necessari al loro esercizio, da stabilire con decreti del Presidente del consiglio dei ministri (art. 7).

L'attuazione della legge 59/1997 in materia di trasporti pubblici collettivi viene realizzata con due decreti delegati, di cui quello speciale sul trasporto pubblico locale viene emanato, come vedremo, prima di quello dedicato (tra l'altro) ai trasporti in generale, quasi a connotare l'urgenza, avvertita all'epoca, di un nuovo assetto dei servizi di trasporto regionale e locale. L'esercizio della delega da parte del Governo è avvenuto, infatti, prima dei termini di scadenza previsti nella legge Bassanini 1, a testimonianza del fatto che l'indirizzo legislativo di decentramento delle funzioni era già formato e attendeva solo l'intervento del Parlamento per la formale esternazione.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.