

GABRIELLA SAPUTELLI

Le funzioni amministrative delle Province in materia di trasporto pubblico locale

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Il quadro normativo nazionale di riferimento. – 2. La legislazione regionale di conferimento nelle Regioni. – 3. Il conferimento di funzioni e compiti in materia di TPL alle Province nella legislazione delle Regioni ordinarie. – 4. Il conferimento di funzioni e compiti in materia di TPL alle Province nella legislazione delle Regioni speciali. – 5. Gli Enti strumentali e la gestione del servizio. – 6. Alcune considerazioni conclusive.

Introduzione

La recente crisi economica ha mosso i governi ad adottare non solo la normativa c.d. di emergenza, ma anche talune leggi di riforma istituzionale, che incidono profondamente sull'assetto organizzativo dell'intero Paese¹.

In occasione delle manovre finanziarie “anticrisi”, volte al contenimento della spesa pubblica, è stato proposto il riassetto “organizzativo” e “funzionale” dell'Ente provinciale, al quale dovrebbero spettare “esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”². E' previsto, pertanto, che “lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, provvedono a trasferire ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012, le funzioni conferite dalla normativa vigente alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle

¹ Si veda l'analisi di S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra processo di federalizzazione interno ed europeo ed effetti della crisi globale* (Novembre 2011), disponibile su www.issirfa.cnr.it nella sezione *Studi e interventi*.

² D.l. 201/2011 (convertito con legge n. 214/2011), art. 23, comma 14. Al decreto, che ha suscitato un vivo dibattito nelle varie sedi istituzionali e accademiche, sono seguiti diversi interventi normativi, tra i quali il più rilevante ai fini del trasporto pubblico locale è certamente il decreto legge n. 95 del 2012 convertito in legge n. 135 del 2012, il quale ha previsto che “all'esito della procedura di riordino, sono funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione (...): pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale”. Sul processo di riordino delle funzioni provinciali si veda S. MANGIAMELI, *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale* (ottobre 2012), in www.issirfa.cnr.it nella sezione *Studi e interventi*; sull'evoluzione delle proposte di riforma concernenti il riordino dei livelli amministrativi di governo v. inoltre C. SPERANDII, *Le proposte di riforma di interesse regionale*, in corso di pubblicazione su *Rapporto annuale sulle Regioni in Italia*, a cura di S. Mangiameli, Il Sole 24 Ore, Milano 2012, cap. XIII.

Regioni entro il 31 dicembre 2012, si provvede in via sostitutiva, ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, con legge dello Stato”³.

La *ratio*, appunto, è quella del contenimento della spesa pubblica, nel presupposto che tale livello intermedio non svolga funzioni pregnanti nei servizi pubblici locali.

A prescindere da considerazioni in merito ai dubbi suscitati da un riassetto istituzionale operato con legge ordinaria, atteso che secondo la Costituzione a tali enti spettano funzioni “fondamentali” (art. 117 cost., comma 2, lett. p) e funzioni “proprie”, oltre che “conferite” e “attribuite” (art. 118 Cost., commi 1 e 2)⁴, una manovra di questo tipo, condotta in difetto di una reale cognizione del ruolo svolto dalla Provincia, potrebbe avere notevoli ripercussioni non solo sull’efficienza dei servizi pubblici, ma sulla tutela di situazioni soggettive (*rectius*: diritti fondamentali) che quei servizi pubblici vanno a soddisfare.

Si pensi, per il caso che qui interessa, alla libertà di circolazione e soggiorno, sancita nell’art. 16 Cost., che i servizi di trasporto pubblico contribuiscono a rendere effettiva.

L’obiettivo del presente lavoro è fornire una panoramica sintetica delle funzioni amministrative svolte dall’ente provinciale in materia di trasporto pubblico locale in base alla normativa vigente.

Il settore è stato oggetto di diverse modifiche nel corso degli anni, tali da rendere il quadro normativo complesso e frammentato.

È indubbio che il reale ruolo dell’ente provinciale emerge dall’esame dall’intero complesso di atti amministrativi e dall’osservazione dell’effettivo assetto dei poteri e delle relazioni interistituzionali, così come della gestione. Una analisi di questo tipo, tuttavia, presenta un notevole grado di complessità se si considerano anche l’alto numero di Province italiane e le differenziazioni tra le stesse.

Tali ragioni inducono a focalizzare l’attenzione sulla tipologia e sul volume delle competenze amministrative attualmente svolte dalle Province in materia di Trasporto Pubblico, unitamente alla rilevazione degli enti degli enti strumentali di cui esse si servono per lo svolgimento di tali funzioni.

Non è possibile in questa sede effettuare uno studio sull’assetto del Trasporto pubblico locale, che richiede approfondimenti in merito ai numerosi profili europei e costituzionali coinvolti⁵. Ricostruito dunque sinteticamente il quadro normativo, l’analisi mirerà ad estrapolare il ruolo delle Province in materia di Tpl, così come esso è definito nella normativa regionale, facendo riferimento, per i dati riguardanti la gestione e gli enti, agli studi effettuati

³ L. n. 214/2011, art. 23, Comma 18.

⁴ Sul ruolo della Provincia e sulle funzioni amministrative v. S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall’Assemblea costituente alla riforma del Titolo V*, in ID., *La questione locale*, Roma 2009, 141ss.; sul riparto di funzioni amministrative tra i diversi enti v. per tutti E. LAMARQUE, *Funzioni amministrative degli enti territoriali*, in *Diritto Costituzionale* (a cura di S. Mangiameli), Il Sole 24 ore, Milano 2008, 1012 ss.

⁵ Basti pensare, per quanto riguarda il diritto costituzionale, alla riconduzione alla libertà di circolazione di cui all’art. 16 Cost. e al divieto posto alle Regioni nell’art. 120 Cost. di adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle persone e delle cose tra Regioni, e, per quanto attiene al diritto europeo, alle competenze in materia di infrastrutture e trasporti.

da organismi specializzati, e rinviando, per gli aspetti non strettamente connessi al delimitato ambito di analisi, ai numerosi studi in materia⁶.

1. Il quadro normativo nazionale di riferimento

Il punto di partenza, potremmo dire formale considerato il riferimento sintetico, è dato dall'art. 19 del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267), a norma del quale "spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale" nel settore "viabilità e trasporti".

Per la specificazione delle funzioni che rientrano nella voce menzionata occorre dunque far riferimento alla normativa, sia statale che regionale, di conferimento delle funzioni amministrative, partita sul finire degli anni '90 e non ancora completamente attuata⁷.

La normativa nazionale di riferimento in materia di Trasporto pubblico locale (di seguito TPL) è data da due decreti legislativi, entrambi adottati in attuazione della legge delega n. 59/1997 (c.d. "legge Bassanini"), tramite i quali si è proceduto al riparto di funzioni amministrative tra Stato e Regioni, oltre alla riorganizzazione della gestione dei servizi in materia di TPL: il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (successivamente modificato ed integrato dal d.lgs. n. 400/99); il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Art. 105, comma 3).

Il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422⁸ ha costituito la riforma organica di disciplina della materia e tuttora rappresenta la *normativa nazionale di base* del Trasporto pubblico locale. Con esso ci si prefiggeva di modernizzare il settore, attraverso una revisione dell'assetto di competenze amministrative tra Stato e Regioni, in una logica di sussidiarietà, e una riorganizzazione della gestione dei servizi, attraverso l'affidamento dei servizi con procedure concorsuali.

Anzitutto, il decreto contiene una definizione dei servizi pubblici di trasporto regionale e locale come "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 in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale" (⁹).

⁶ Si veda per tutti A.G. ARABIA-D. GARIGLIO-C. RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, Milano Giuffrè 2004.

⁷ Per una ricognizione del processo di conferimento di funzioni amministrative alle Province in diversi ambiti materiali v. AAVV., *Le Province nel nuovo sistema amministrativo. Profili ricostruttivi del ruolo provinciale con riferimento alle materie del Turismo, Territorio e urbanistica, Gestione dei rifiuti, Risorse idriche e difesa del suolo, Viabilità, Trasporti, Protezione civile, Istruzione, Formazione professionale*, Luiss Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Roma 2006.

⁸ Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422 "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59"

⁹ Questa è la definizione contenuta nel d.lgs. 422/1997, art. 1 comma 2.

Secondo il quadro delineato nel d.lgs. 422/1997, salvo poche attribuzioni di spettanza statale¹⁰, “sono conferiti alle regioni e agli enti locali, con le modalità di cui agli articoli 6 e seguenti, *tutti i compiti e tutte le funzioni* relativi al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale in atto esercitati da qualunque organo, amministrazione dello Stato, centrale o periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici, tranne quelli espressamente mantenuti allo Stato” (art. 5).

Al livello regionale vengono così concentrate le principali funzioni di coordinamento, programmazione, finanziamento e controllo¹¹, unitamente ad una serie di funzioni ulteriori, come l'individuazione dei servizi minimi e delle relative tariffe; l'assegnazione delle risorse finanziarie in relazione ai servizi minimi; l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale su ferrovia e la stipula del relativo contratto di servizio.

Per le restanti funzioni, l'art. 7 del d.lgs. 422 del 1997 disciplina il procedimento di trasferimento delle funzioni dalle Regioni agli enti locali, prevedendo che: “le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali e sentite le rappresentanze degli enti e delle autonomie locali, conferiscono alle Province, ai comuni e agli altri enti locali *tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale* ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, *che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale*”; “i conferimenti delle funzioni e dei compiti di cui al comma 1 sono attuati tenendo conto delle dimensioni territoriali, associative e organizzative degli enti, nonché nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge n. 59, e particolarmente di quelli di *sussidiarietà, economicità, efficienza, responsabilità, unicità e omogeneità* dell'amministrazione, nonché di copertura finanziaria, con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime”; “entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni adottano la legge di puntuale individuazione delle funzioni, trasferite o delegate agli enti locali in conformità ai principi stabiliti dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 59. Se la regione non provvede entro il termine indicato, il governo adotta le misure di cui all'articolo 4, comma 5, ultimo periodo, della legge n. 59”; “*Gli enti locali, oltre ai compiti e alle funzioni loro conferite a norma del comma 1, svolgono nei servizi pubblici di trasporto locale le funzioni e i compiti non mantenuti allo Stato, a norma degli articoli 3 e 4, o alle regioni, a norma degli articoli 8, 9, 10 e 11, secondo i principi e le*

¹⁰ Trasporti d'interesse nazionale (art. 3): a) i servizi di trasporto aereo, di rilievo sovraregionale; b) i servizi di trasporto marittimo, di rilievo sovraregionale; c) i servizi di trasporto automobilistico internazionale e le linee interregionali che collegano più di due regioni; d) servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati standards qualitativi; e) i servizi di collegamento via mare fra terminali ferroviari; f) i servizi di trasporto di merci pericolose, nocive ed inquinanti. Le competenze che rimangono in capo allo Stato nel trasporto pubblico regionale e locale (art. 4): a) gli accordi, le convenzioni ed i trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci; b) le funzioni in materia di sicurezza; c) l'adozione delle linee guida per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di t.p.l.

¹¹ Definire gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali ed in particolare per i piani di bacino; redigere i piani regionali dei trasporti tenendo conto della programmazione degli enti locali ed in particolare dei piani di bacino predisposti dalle Province; approvare programmi triennali dei servizi che individuano: a) la rete e l'organizzazione dei servizi; b) l'integrazione modale e tariffaria; c) le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti; d) le modalità di determinazione delle tariffe; e) le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio; f) il sistema di monitoraggio dei servizi; g) i criteri per la riduzione dell'inquinamento ambientale.

competenze rispettivamente previsti dagli articoli 3, 9, 14 e 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali, nonché in conformità ai principi della legge n. 59 e alle disposizioni del presente decreto. Sono, in particolare, conferiti agli enti locali i compiti amministrativi e le funzioni nei settori del trasporto lagunare e lacuale.”.

In base a tale ultima disposizione, oltre alle funzioni e ai compiti conferiti dalla legislazione regionale, agli enti locali dovrebbe spettare una *competenza generale e residuale* in materia di TPL, secondo cui appartengono ad essi i compiti e le funzioni che non sono di competenza di Stato e Regioni. Con il d.lgs. 422 del 1997, dunque, ancor prima della riforma costituzionale, si rovescia il criterio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative e si fonda l'organizzazione delle funzioni amministrative sul principio di sussidiarietà.

Il successivo D.lgs 112 del 1998 ha completato il processo di riforma attraverso il conferimento agli enti territoriali di compiti e funzioni in materia di Trasporto.

Più specificamente, nell'art. 105, comma 3 del d.lgs. 112 del 1998, vengono elencate le seguenti funzioni delle Province in materia di TPL: *autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola; riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore; rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; controllo sull'osservanza delle tariffe obbligatorie a forcilla nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio; esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada; tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori.*

L'art. 41 del d.lgs 96/1999¹² ha poi aggiunto a tale elenco anche la funzione di *autorizzazione all'uso in servizio di linea degli autobus destinati al servizio di noleggio con conducente, relativamente alle autolinee di propria competenza.*

Il comma 5 dell'art. 105 contiene inoltre un rinvio al d.lgs 422/1997, prevedendo che, in materia di trasporto pubblico locale, le regioni e gli enti locali conservino le funzioni ad essi conferite o delegate da tale normativa.

La fase di attuazione dei due d.lgs è stata problematica, considerato che alcune Regioni non hanno emanato, entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti, la normativa di individuazione delle funzioni trasferite agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione. Ciò ha indotto il Governo ad intervenire in via sostitutiva attraverso alcuni decreti

¹² Decreto Legislativo 30 marzo 1999, n. 96 "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni" secondo cui "Fino alla data di entrata in vigore di ciascuna legge regionale di cui all'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ed all'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, che individua quali delle funzioni amministrative conferite alle regioni dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono mantenute in capo alla regione e quali sono trasferite o delegate agli enti locali, le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia e Calabria" (art. 1. Ambito di applicazione).



legislativi, tra cui si segnala il d.lgs. n. 345 del 1998¹³, che ha disciplinato la distribuzione delle funzioni in materia di TPL tra le amministrazioni regionali e le amministrazioni locali e si applica alle Regioni inadempienti fino all'entrata delle rispettive leggi regionali.

Il quadro normativo sopra esposto è stato poi confermato e rafforzato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, a seguito della quale deve ritenersi che la disciplina del trasporto pubblico locale rientri nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., sebbene la materia presenti in realtà connessioni con discipline riconducibili a materie di competenza esclusiva statale (come "tutela della concorrenza"; "ordine pubblico e sicurezza"; "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali") e materie di competenza concorrente Stato-Regioni ("grandi reti di trasporto e di navigazione"; "porti ed aeroporti civili")¹⁴. In questo senso si è espressa anche la Corte Costituzionale¹⁵.

Il disegno di riforma emergente dai due decreti legislativi appare inoltre pienamente in linea con il principio di sussidiarietà verticale e con il riparto di competenze amministrative previsto nell'art. 118 Cost., a norma del quale "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"¹⁶.

¹³ Decreto Legislativo 22 settembre 1998, n. 345, "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59"

¹⁴ Su come la riforma ha inciso sui servizi pubblici locali e sulle possibili interferenze tra le materie si rinvia al volume collettaneo AAVV., *I servizi pubblici locali* (a cura di S. Mangiameli) Giappichelli Torino 2008. Per un quadro generale del riparto costituzionale in materia di trasporto pubblico locale, con l'indicazione della giurisprudenza costituzionale, e per la rassegna della legislazione ordinaria si rinvia al Dossier del Servizio Studi del Senato, *Trasporto pubblico locale*, n. 286, Aprile 2011, che si compone di un'appendice di documentazione sull'argomento.

¹⁵ In questo senso anche Corte Costituzionale, sentenza n. 222 del 2005, punto 4 del Considerato in Diritto "Non vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (...) aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo 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 nazionale".

¹⁶ Sull'operatività del principio di sussidiarietà e sul problema della dislocazione territoriale delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. Amm.)*, in *Enc. Giur., Agg.*, XII, Roma 2004.

2. La legislazione regionale di conferimento nelle Regioni

La legislazione nazionale ha dunque individuato nella Regione l'unico soggetto regolatore di tutto il settore, in virtù della responsabilità programmatrice, pianificatoria e finanziaria ad essa rimessa.

Come può evincersi dalla Tabella seguente, in tutte le Regioni è stata adottata una normativa generale di conferimento delle funzioni amministrative (in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998), così come una normativa di conferimento specifica in materia di TPL (in attuazione del d.lgs. n. 422 del 1997), che unitamente hanno operato un nuovo riparto verticale di funzioni.

TABELLA NORMATIVA REGIONALE PER LA DETERMINAZIONE DELLE FUNZIONI DELLE PROVINCE IN MATERIA DI TPL:

REGIONE	NORMATIVA GENERALE SUL CONFERIMENTO DI FUNZIONI AMM.VE ALLE PROVINCE	NORMATIVA SPECIFICA TPL RIFERITA ALLE FUNZIONI DELLE PROVINCE
ABRUZZO	L.r. n. 11 del 1999	L.r. n. 152 del 1998
BASILICATA	L.r. n. 7 del 1999	L.r. n. 22 del 1998 L.r. n. 9 del 2004
CALABRIA	L.r. n. 34 del 2002	L.r. n. 23 del 1999
CAMPANIA	Non c'è una legge generale di conferimento funzioni	L.r. n. 3 del 2002
EMILIA ROMAGNA	L.r. n. 3 del 1999	L.r. n. 30 del 1998 L.r. n. 9 del 2003
LAZIO	L.r. n. 14 del 1999	L.r. n. 30 del 1998
LIGURIA	L.r. n. 3 del 1999	L.r. n. 25 del 2007 L.r. n. 3 del 1999 L.r. n. 31 del 1998
LOMBARDIA:	L.r. n. 1 del 2000	L.r. n. 6 del 2012
MARCHE	L.r. n. 10 del 1999	L.r. 45 del 1998
MOLISE	L.r. n. 34 del 1999	L.r. n. 19 del 2000
PIEMONTE	L.r. n. 44 del 2000	L.r. n. 2 del 2008 L.r. n. 22 del 2006 L.r. n. 16 del 2004 L.r. n. 1 del 2000
PUGLIA:	L.r. n. 20 del 2000	L.r. n. 18 del 2002
TOSCANA:	L.r. n. 88 del 1998	L.r. n. 36 del 2008 L.r. n. 42 del 1998
UMBRIA:	L.r. n. 3 del 1999	L.r. n. 37 del 1998
VENETO	L.r. n. 11 del 2001	L.r. n. 11 del 2009 L.r. n. 25 del 1998 L.r. n. 22 del 1996
FRIULI VENEZIA GIULIA		L.r. n. 23 del 2007 L.r. n. 22 del 2005
SARDEGNA:	L.r. n. 9 del 2006	L.r. n. 21 del 2005
SICILIA		L.r. n. 14 del 2012 L.r. n. 10 del 2000 L.r. n. 9 del 1986
TRENTINO ALTO ADIGE		L.r. n. 3 del 2003 D.P.R. n. 527 del 1987

Dall'esame della normativa regionale in materia di Trasporto pubblico locale può sottolinearsi una prima differenziazione, che attiene alla *modalità* di disciplina, considerato che talune regioni hanno provveduto ad una sistemazione organica dell'intera materia, mentre altre hanno continuato a disciplinare specificamente le singole tipologie di trasporto pubblico (noleggio con conducente; navigazione interna, trasporto speciale, etc.). Tra le Regioni del primo gruppo possono prendersi ad esempio la Lombardia e la Puglia, che hanno adottato un testo unico, sebbene esse si differenzino ulteriormente, in quanto nella disciplina lombarda le funzioni sono individuate analiticamente, mentre nella normativa pugliese sono menzionate in maniera generica le funzioni di programmazione e di amministrazione, con esclusione di quelle che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale. All'interno di questo gruppo possono essere inserite anche quelle regioni che, pur non avendo adottato un t.u. recente, dispongono di una normativa organica che deriva dall'attuazione del d.lg. n. 422/1997, come ad esempio l'Umbria.

Nel secondo gruppo rientra la restante parte delle Regioni (v. ad esempio, il Piemonte).

Nella trattazione che segue si distinguerà tra la normativa generale di conferimento di funzioni (avvenuta con il d.lgs. del 1998) e quella speciale, in cui rientra sia la normativa del TPL complessivamente inteso (che nella maggior parte dei casi è attuativa del d.lgs. n. 422/1997), sia quella riguardante particolari forme di trasporto. Piuttosto che all'analisi, l'analisi mira ad evidenziare le specificità regionali quanto alle principali funzioni svolte dall'ente provinciale.

3. Il conferimento di funzioni e compiti in materia di TPL alle Province nella legislazione delle *Regioni ordinarie*

ABRUZZO

La normativa abruzzese è risalente al 1998, dunque alla normativa di attuazione dei due decreti legislativi, cui sono state apportate diverse modifiche nel corso degli anni. La normativa di attuazione del d.lgs. 112 del 1998 prevede sinteticamente che, oltre alla generalità delle funzioni di programmazione territoriale, le Province esercitano le funzioni amministrative di area vasta che non possono essere adeguatamente svolte dai comuni singoli o associati, nonché quelle espressamente indicate dalla legge. Anche la legge organica sul trasporto pubblico locale¹⁷, prevede genericamente che sono di competenza delle Province tutte le funzioni ed i compiti in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, ma a tale clausola segue una determinazione analitica delle funzioni, tra cui: programmazione ed amministrazione dei servizi di trasporto pubblico locale di bacino, redazione dei piani di bacino, *svolgimento delle procedure concorsuali per l'individuazione del soggetto gestore e affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di competenza*, stipula dei contratti di servizio relativi ai livelli minimi di servizio stabiliti d'intesa con la Regione nonché di eventuali

¹⁷ L.r. n. 152 del 1998, art. 6.

servizi aggiuntivi con onere a carico dei propri bilanci; applicazione della politica tariffaria sulla base dei principi stabiliti dalla Regione; monitoraggio dei contratti di servizio anche attraverso sistemi informatizzati di controllo della qualità; applicazione del sistema sanzionatorio relativo alla gestione dei servizi di trasporto pubblico locale tramite i contratti di servizio; svolgimento dei compiti di vigilanza amministrativa e finanziaria previsti dalle normative regionali e nazionali sulle aziende di trasporto, compresi quelli relativi al personale.

BASILICATA

La normativa della Basilicata è risalente ai due decreti legislativi di attuazione, cui sono state apportate modifiche. Mentre la normativa di conferimento generale di funzioni prevede due sole funzioni, la normativa generale sul servizio di trasporto pubblico locale, adottata in attuazione del d.lgs. 422 del 1997, delega alle Province tutte le funzioni ed i compiti regionali in materia di Tpl che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, determinando analiticamente alcune di tali funzioni: predisposizione dei piani di bacino per assicurare la mobilità nell'ambito del territorio provinciale, determinazione dei servizi minimi e istituzione di servizi aggiuntivi con oneri a carico del bilancio; funzioni di vigilanza sulla regolarità dell'esercizio e sulla qualità del servizio; gestione degli adempimenti connessi ai contratti di servizio ed erogazione dei corrispettivi previsti; *svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di T.P.L. di propria competenza, per la scelta degli affidatari dei servizi e la stipula dei relativi contratti di servizio*. La legge rinvia inoltre alle funzioni dell'art. 105 del d.lgs 112/1998.

Vi è stata poi una successiva legge¹⁸, che ha trasferito tutti i servizi di trasporto pubblico locale su gomma alla competenza delle rispettive Amministrazioni Provinciali, prevedendo che le Province procedano all'*espletamento delle gare per l'affidamento dei servizi* in maniera coordinata ed integrata con i servizi già di loro competenza e *stipulino i relativi contratti di servizio*.

CALABRIA

La normativa della Calabria è risalente ai due decreti legislativi di attuazione e alle successive modifiche e integrazioni. La normativa di conferimento generale delle funzioni¹⁹ prevede, oltre all'attribuzione specifica di alcune funzioni, anche una clausola di chiusura, a norma della quale sono attribuite alle Province competenti per territorio tutte le funzioni amministrative in materia di trasporti conferite alla Regione dal *decreto legislativo n. 112/1998* e non espressamente attribuite dalla legge.

La normativa sul TPL in generale²⁰ prevede analiticamente le funzioni delle Province, tra le quali rientrano: l'adozione dei piani di bacino, lo svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di competenza, per la scelta degli affidatari dei servizi e per la stipula dei contratti; l'istituzione di eventuali servizi aggiuntivi con oneri finanziari a carico del proprio bilancio; la vigilanza sulla regolarità dell'esercizio, sulla qualità del servizio e sui risultati del

¹⁸ L.r. n. 9 del 2004, art. 1.

¹⁹ L.r. n. 34 del 2002, art. 113.

²⁰ L.r. n. 23 del 1999, art. 4.



medesimo; lo svolgimento delle funzioni in materia sanzionatoria nei confronti delle imprese concessionarie; l'erogazione del corrispettivo previsto dai contratti di servizio e la gestione di tutti gli adempimenti previsti in caso di variazione del servizio.

CAMPANIA

In Campania non è stata adottata una legge organica di conferimento funzioni, per cui si applica la normativa sostitutiva adottata dal Governo per le Regioni che non hanno provveduto all'attuazione del d.lgs. 112 del 1998.

La disciplina generale del Trasporto pubblico locale attuativa del d.lgs 422/1997 prevede, invece, che alle Province siano conferite le funzioni e i compiti di programmazione e amministrazione non espressamente riservate alla Regione e non espressamente delegate ai Comuni capoluogo di Provincia, in materia di: reti, impianti e servizi autofilotranviari e non convenzionali urbani ed extraurbani; nodi e infrastrutture di scambio per la gestione della mobilità; reti, impianti e servizi autofilotranviari e non convenzionali interprovinciali che collegano due Province della Regione Campania; servizi e impianti di trasporto a fune; servizi lacuali. Vi è poi una previsione residuale in base alla quale la regione Campania riacquisisce le funzioni ed i poteri delegati alle Province che al 31 dicembre 2009 risultano inadempienti in materia di programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

EMILIA-ROMAGNA

Anche in Emilia Romagna la disciplina generale del trasporto pubblico deriva dalle normative di attuazione dei d.lgs. del 1998 e del 1997 con successive modificazioni. La disciplina generale di conferimento di funzioni²¹, contiene una clausola generale di delega alle Province di tutte le funzioni amministrative in materia di trasporti conferite alla Regione dal D.lgs. n. 112 del 1998 e non espressamente attribuite. Anche la disciplina generale sul Tpl²² prevede che spettano alle Province e ai comuni, secondo le rispettive competenze, tutte le funzioni in materia di trasporti non espressamente riservate alla Regione, ma prevede anche ad un elenco analitico delle stesse. In particolare, attribuisce alle Province le funzioni relative alla programmazione di bacino e tutte le funzioni relative ai trasporti classificati di bacino, interbacino, urbani intercomunali e transfrontalieri, ivi comprese: *l'istituzione e l'affidamento della gestione dei servizi* e della costruzione delle opere pubbliche necessarie, la verifica e il controllo qualitativo e quantitativo sullo svolgimento dei servizi; il coordinamento dei servizi operanti sul territorio, la zonizzazione del territorio ai fini tariffari; in relazione al territorio interessato, le funzioni amministrative regionali relative agli impianti a fune di ogni tipo per trasporto di persone e merci in servizio pubblico; le funzioni relative alla sicurezza, qualora non di competenza dello Stato, spettano all'ente competente per l'istituzione e l'affidamento in gestione dei servizi; le Province e le Agenzie locali, nell'ambito delle proprie competenze, *stipulano i*

²¹ L.r. n. 3 del 1999, art. 170

²² L.r. n. 30 del 1998, art. 28

contratti di servizio con i gestori; le Province e i comuni possono procedere all'affidamento coordinato di servizi di trasporti e di servizi complementari per la mobilità, provvedendo anche, ove necessario, alla stipula del relativo contratto di servizio; le funzioni inerenti i servizi marittimi, lacuali e fluviali, secondo il principio della prevalente competenza territoriale. Vi è infine una legge specifica sull'autotrasporto e la motorizzazione civile²³, in cui alla Provincia spettano compiti di tenuta di albi provinciali, concessione di licenze, controllo sull'osservanza delle tariffe; esami per il conseguimento dell'idoneità professionale; varie attività di autorizzazione e vigilanza.

LAZIO

La disciplina del trasporto nella Regione Lazio si articola nelle normative adottate in attuazione dei due d.lgs., modificate negli anni. La normativa di attuazione del d.lgs 112 del 1998²⁴ determina analiticamente le funzioni conferite alle Province, tra cui vi sono funzioni di vigilanza, autorizzazione, controllo, tenuta di albi provinciali, esami per il conseguimento dei titoli professionali, e altre funzioni. La normativa generale sul trasporto prevede che siano attribuite alle Province le funzioni in merito all'adozione dei piani di bacino, l'istituzione di servizi di linea e di servizi aggiuntivi, l'individuazione della rete e del livello dei servizi minimi provinciali, la vigilanza sulla regolarità dell'esercizio, sulla qualità del servizio e sui risultati del medesimo. La legge prevede inoltre che alle Province spettano i seguenti compiti: *svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di competenza, per la scelta degli affidatari dei servizi anzidetti e la stipula dei relativi contratti di servizio*; erogazione del corrispettivo previsto dai contratti di servizio e gestione di tutti gli adempimenti previsti in caso di variazione del servizio; fissazione delle tariffe relative ai servizi.

LIGURIA

In Liguria la legge generale di conferimento di funzioni²⁵ prevede solo alcune funzioni riguardanti il rilascio di autorizzazioni all'uso dei veicoli in servizio di linea e a noleggio. La disciplina generale sul tpl²⁶, invece, prevede che la Regione trasferisca le funzioni ed i compiti in materia di trasporto pubblico locale su gomma (compresi gli impianti filoviari), che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, alle Province, per i servizi che si svolgono nel territorio di competenza. Il trasferimento riguarda tutte le funzioni in materia già attribuite o delegate con legge regionale, nonché quelle conferite alla Regione e non espressamente mantenute in capo alla stessa e, in particolare: *lo svolgimento delle procedure di gara per l'individuazione del soggetto gestore e per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico di linea*; *la concessione del servizio di trasporto pubblico* relativa ai livelli minimi di servizio stabiliti d'intesa con la Regione, nonché di eventuali servizi aggiuntivi con onere a carico dei bilanci degli Enti

²³ L.r. n. 9 del 2003, art. 2.

²⁴ L.r. n. 14 del 1999, art. 130.

²⁵ L.r. n. 3 del 1999, art. 18.

²⁶ L.r. n. 31 del 1998, art. 14.

fruttori del servizio; la vigilanza sul rispetto degli oneri di servizio assunti dal soggetto gestore; lo svolgimento delle funzioni in materia di sanzioni e penalità previste nel contratto di servizio in caso di inadempienze dell'aggiudicatario; lo svolgimento delle funzioni relative al riconoscimento, ai fini della sicurezza e della regolarità del servizio, della idoneità del percorso, delle sue eventuali variazioni nonché dell'ubicazione delle fermate in relazione anche alle caratteristiche dei veicoli da impiegare. La legge prevede, inoltre, che la Regione subdeleghi le funzioni ed i compiti in materia di servizi marittimi che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale alle Province per i servizi che si svolgono nel territorio di competenza. Vi è infine un testo unico in materia di trasporto di persone mediante servizi pubblici non di linea²⁷, che delega alle Province le funzioni amministrative relative al rilascio, alla sospensione e alla revoca delle autorizzazioni.

LOMBARDIA

Nella Regione Lombardia le leggi di attuazione dei decreti legislativi di conferimento di funzioni di fine anni '90 sono state interamente sostituite da un Testo unico²⁸, aggiornato alle più recenti normative nazionali. In esso si prevede, infatti, che fino all'attuazione dell'art. 23 del d.l. 201/2011, commi 14 e 18, le Province esercitano le funzioni che riguardano il rispettivo territorio, *singolarmente* o in forma *associata* con gli altri enti locali (al fine di assicurare l'esercizio unitario delle stesse), per il tramite delle *agenzie per il trasporto pubblico locale*.

In base a tale normativa, il territorio della Regione è suddiviso in cinque bacini territoriali ottimali ed omogenei, corrispondenti ai confini amministrativi di più Province - a) Bergamo; b) Brescia; c) Como, Lecco, Sondrio e Varese; d) Cremona e Mantova; e) Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia (fermo restando che i confini dei bacini possono essere modificati e che i bacini possono ulteriormente aggregarsi tra loro) -. In ciascuno dei bacini territoriali è istituita una agenzia per il trasporto pubblico locale, ente pubblico non economico, dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, cui partecipano le Province e i comuni competenti per territorio. Essa è costituita per l'esercizio in forma *obbligatoriamente associata* delle funzioni degli enti locali in materia di programmazione, organizzazione, monitoraggio, controllo e promozione dei servizi di trasporto pubblico locale²⁹.

Tra le funzioni e i compiti che le Province sono tenute ad esercitare in forma *associata* con gli altri enti locali vi sono: programmazione, regolamentazione, controllo, espletamento delle procedure per l'affidamento dei servizi interurbani, dei servizi in aree a domanda debole, dei servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale transfrontalieri che interessano più comuni (fermo restando le competenze regionali); approvazione del sistema tariffario integrato per i servizi di propria competenza e determinazione delle tariffe; stipulazione dei contratti di servizio, erogazione dei corrispettivi e irrogazione delle sanzioni in caso di inadempienza agli obblighi contrattuali; rilascio di alcuni tipi di autorizzazione (per

²⁷ L.r. n. 25 del 2007, art. 31.

²⁸ L.r. n. 6 del 2012, di cui v. l'art. 4.

²⁹ Per le funzioni delle Agenzie per il trasporto pubblico locale v. art. 7, comma 13.

l'immatricolazione e la locazione del materiale rotabile, per lo svolgimento dei servizi di linea), svolgimento delle funzioni amministrative e di vigilanza relative agli impianti fissi e a guida vincolata che operano nel territorio di più comuni; sviluppo di forme di mobilità sostenibile ed innovative e dei servizi di mobilità, anche di soggetti privati, da integrare con i servizi di trasporto pubblico.

Le funzioni che le Province esercitano *singolarmente* sono volte a definire forme integrative di finanziamento dei beni, delle infrastrutture e dei servizi di propria competenza, finalizzate al miglioramento della quantità, della fruibilità e della qualità del trasporto pubblico locale e della mobilità sostenibile, oppure riguardano compiti minori. Spettano inoltre alle Province le funzioni e i compiti concernenti l'accertamento dei requisiti di idoneità per l'iscrizione al ruolo dei conducenti dei veicoli o dei natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea; una serie di attività di autorizzazione (manifestazioni nautiche, uso delle acque del demanio della navigazione interna, apertura scuole nautiche; servizi in conto terzi e in conto proprio per il trasporto, il rimorchio o il traino di merci) di tenuta di registri delle navi e dei galleggianti, di rilascio di licenze di navigazione e dei relativi certificati, di vigilanza sull'attività delle scuole nautiche. Per il vero, anche l'esercizio delle funzioni di propria competenza può essere affidato dalle Province, previo accordo, alle agenzie per il trasporto pubblico locale.

MARCHE

La normativa delle Marche è risalente ai due decreti legislativi di attuazione e alle successive modifiche e integrazioni. Nella legge generale di conferimento di funzioni³⁰ della Regione Marche non sono previste funzioni provinciali in materia di TPL, in quanto le relative funzioni sono attribuite alla Regione. Nella legge organica sul Tpl sono previste analiticamente le funzioni delle Province, tra le quali rientrano: approvazione dei piani di bacino; *stipulazione dei contratti di servizio per ciascun bacino*; istituzione degli eventuali servizi aggiuntivi a quelli previsti nei contratti di servizio; controllo della sicurezza e della regolarità del servizio di trasporto su strada; rilascio di autorizzazioni varie, vigilanza sugli impianti fissi. Vi è poi una clausola residuale a norma della quale nell'ambito dei rispettivi bacini, con esclusione del trasporto urbano, sono attribuite alle Province tutte le funzioni amministrative non di competenza della Regione e dei Comuni.

MOLISE

La normativa delle Marche è risalente ai due decreti legislativi di attuazione e alle successive modifiche e integrazioni. La normativa generale sul conferimento di funzioni³¹ prevede analiticamente le funzioni amministrative spettanti alle Province, tra le quali rientrano: autorizzazione e vigilanza sulle autoscuole e sulle scuole nautiche, autorizzazioni a imprese di riparazione di autoveicoli per le revisioni; tenuta di albi provinciali, titoli professionali e licenze

³⁰ L.r. n. 10 del 1999.

³¹ L.r. n. 34 del 1999, art. 91.

nell'autotrasporto di merci; autorizzazioni per la circolazione di veicoli eccezionali e di macchine agricole eccezionali; *svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di competenza e relativi contratti di servizio*. Nella disciplina generale in materia di TPL³² è prevista una clausola generale che delega alle Province tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, oltre alla determinazione analitica delle funzioni amministrative spettanti, tra le quali vi sono: predisposizione dei piani di bacino nell'ambito del proprio territorio, sulla base dei servizi minimi e degli indirizzi della Regione; approvazione della programmazione provinciale per definire il livello dei servizi minimi dei rispettivi bacini; *svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di competenza, per la scelta degli affidatari dei servizi e la stipula dei contratti di servizio*.

PIEMONTE

La normativa generale³³ del Piemonte in materia di TPL risale all'attuazione del d.lgs. 422/1997 e prevede la delega alle Province delle funzioni e dei compiti riguardanti: la programmazione e l'amministrazione delle reti e dei servizi provinciali di trasporto pubblico di linea, estesi ai bacini di traffico o alle aree omogenee e comprensivi della rete e dei servizi su gomma, funiviari e lacuali per i servizi di propria competenza; *la programmazione operativa e l'amministrazione del servizio regionale di trasporto pubblico su gomma*; l'individuazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico urbano nei comuni con meno di 30000 abitanti; l'indirizzo e la promozione dell'integrazione dei servizi urbani con quelli provinciali; l'individuazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico in aree a domanda debole; la concessione di autostazioni per servizi di linea; la definizione, il rilascio dell'autorizzazione all'uso in servizio di linea degli autobus destinati al servizio di noleggio con conducente, relativamente alle linee di propria competenza.

Vi è poi una legislazione specifica in materia di navigazione interna (che conferisce alle Province compiti amministrativi relativi al rilascio di autorizzazioni e licenze, così come la tenuta di registri)³⁴, in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente (in cui al livello provinciale spettano funzioni riguardanti il rilascio di autorizzazioni, l'accertamento ed il controllo per lo svolgimento del servizio)³⁵ e di trasporti eccezionali (in cui all'ente provinciale spettano sempre funzioni di rilascio di autorizzazioni alla circolazione dei veicoli e dei trasporti)³⁶. Sono trasferite al livello provinciale le funzioni di competenza regionale in materia di trasporti eccezionali, di competizioni sportive su strada e di regolamentazione della circolazione stradale.

³² L.r. n. 19 del 2000, art. 6.

³³ L.r. n. 1 del 2000, art. 5.

³⁴ L.r. n. 2 del 2008, art. 5.

³⁵ L.r. n. 22 del 2006, art. 3.

³⁶ L.r. n. 16 del 2004, art. 2.

PUGLIA

Anche in Puglia è stato adottato un T.U. sulla disciplina del trasporto pubblico locale³⁷, con una modalità completamente differente rispetto alla tecnica utilizzata nel modello lombardo e con un esito anche diametralmente opposto in merito all'esercizio di funzioni. Per quanto riguarda la modalità, infatti, esso predilige clausole generali anziché un riparto di competenze analitico. Per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni, invece, il modello parte dal conferimento alle Province di tutte le funzioni di programmazione e di amministrazione (ad esclusione di quelle che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale) dei servizi di trasporto pubblico automobilistici, tranviari e filoviari compresi nei propri ambiti territoriali (aggiungendo per la provincia i servizi di trasporto lacuali). La provincia poi può ulteriormente delegare le funzioni di propria competenza agli enti locali intercomunali.

A differenza del caso lombardo la normativa di attuazione del 112 del 1998³⁸ non è stata interamente superata, per cui continuano a spettare alle Province le funzioni e i compiti previsti analiticamente in tale legge.

TOSCANA

La normativa toscana generale sul Tpl è risalente al 1998³⁹ e prevede genericamente che spettano alla Provincia tutte le funzioni amministrative relative ai servizi automobilistici, a guida vincolata e in sede propria diversi da quelli ferroviari; oltre alle funzioni riguardanti la navigazione interna. È previsto, inoltre, che le funzioni attribuite possano essere delegate dalla Provincia al Circondario.

Vi è poi la normativa specifica in materia di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente⁴⁰, in cui alle Province spettano funzioni di autorizzazione per l'esercizio dell'attività, le verifiche sulla permanenza dei requisiti, la sospensione e la revoca dell'autorizzazione.

Resta ferma anche la disciplina di attuazione del d.lgs. 112 del 1998⁴¹, che attribuisce alle Province funzioni in materia di vie navigabili di interesse regionale e locale.

UMBRIA

La normativa umbra risale all'attuazione dei due d.lgs. 112/1998⁴² e 422/1997⁴³. Mentre la prima normativa individua le funzioni provinciali per rinvio all'art. 105, comma 3 del d.lgs. 112/1998, la seconda normativa prevede un elenco analitico, stabilendo che sono delegate alle province di Perugia e Terni, che le esercitano d'intesa, attraverso accordo di programma, le seguenti funzioni: predisposizione e approvazione del Piano di bacino; approvazione del

³⁷ L.r. n. 18 del 2002, art. 3.

³⁸ L.r. n. 20 del 2000, art. 14

³⁹ L.r. n. 42 del 1998, art. 11.

⁴⁰ L.r. n. 36 del 2008, art. 2.

⁴¹ L.r. n. 88 del 1998, art. 27.

⁴² L.r. n. 3 del 1999. Art. 76.

⁴³ L.r. n. 37 del 1998, art. 18.

programma dei servizi da svolgere sui territori a domanda debole sui territori montani e sugli spazi rurali; svolgimento di funzioni in materia sanzionatoria relative ai compiti conferiti; svolgimento delle funzioni amministrative relative all'esercizio dei servizi extraurbani su gomma; definizione dei servizi minimi. La legge prevede inoltre che le province vigilano sulla regolarità dell'esercizio, sulla qualità del servizio e sui risultati conseguiti nella gestione del medesimo e inviano semestralmente alla Regione i risultati della rendicontazione relativa ai contratti di servizio. Sono infine attribuite alle province le seguenti funzioni: l'istituzione di eventuali servizi aggiuntivi a quelli minimi con oneri finanziari a carico del proprio bilancio o, previa intesa, in cofinanziamento con i comuni; i compiti amministrativi e le funzioni nel settore del trasporto lacuale; le verifiche e il rilascio di autorizzazioni all'esercizio per i servizi di competenza in materia di impianti fissi, quali tranvie, filovie, metropolitane, scale mobili, ascensori, tappeti mobili e linee automobilistiche compresi i servizi sostitutivi.

VENETO

La disciplina del Tpl in Veneto è notevolmente frammentata, con diverse normative che prevedono l'attribuzione di differenti funzioni alle Province. Vi sono le normative specifiche in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra⁴⁴, in materia di rilascio delle autorizzazioni alla circolazione sul territorio regionale per trasporti e veicoli eccezionali⁴⁵, in materia di servizi di trasporto non di linea nelle acque di navigazione interna e per il servizio pubblico di gondola nella città di Venezia⁴⁶, in cui alle Province spettano compiti di approvazione dei regolamenti comunali riguardanti i servizi, la nomina di commissioni tecniche per l'accertamento dei requisiti d'idoneità dei conducenti e di commissioni consultive, la determinazione dei criteri e delle modalità per l'esame di idoneità.

Vi è anche una legge generale sul TPL, che determina analiticamente le funzioni provinciali, tra le quali enuncia: la predisposizione dei Piani di bacino, la stipulazione degli accordi di programma per gli investimenti, l'istituzione di eventuali servizi aggiuntivi e la fissazione delle tariffe. Sono inoltre delegate alle Province: *i servizi extraurbani e interregionali*; la irrogazione delle sanzioni amministrative; *l'espletamento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi*; *la stipula dei contratti di servizio relativi ai servizi extraurbani ed interregionali minimi*.

4. Il conferimento di funzioni e compiti in materia di TPL alle Province nella legislazione delle *Regioni speciali*

Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano il d.lgs n. 422 del 1997 prevede che il conferimento di funzioni sia disposto nel rispetto degli Statuti e

⁴⁴ L.r. n. 22 del 1996, art. 7.

⁴⁵ L.r. n. 60 del 1994, art. 1.

⁴⁶ L.r. n. 63 del 1993, art. 10.

attraverso apposite norme di attuazione⁴⁷. Tale circostanza accentua la differenziazione delle modalità di disciplina tra una regione e l'altra, che si aggiunge al divario già esistente tra le Regioni ordinarie.

SARDEGNA

La Sardegna, unitamente alla Valle D'Aosta, è l'unica regione ad avere una disciplina organica del settore ispirata al d.lgs. 422 del 1997. La legge di conferimento generale di funzioni amministrative⁴⁸ attribuisce alle Province le funzioni amministrative di interesse provinciale in materia di trasporti e le funzioni ed i compiti di gestione dei servizi di trasporto con qualsiasi mezzo effettuati, quando istituiscono stabili collegamenti tra due o più comuni di una stessa provincia non in continuità urbana, di uno o più comuni con il relativo capoluogo di provincia e quando collegano il territorio di una provincia con aree periferiche di un'altra provincia limitrofa. Spettano inoltre alle Province le funzioni attribuite ai sensi del comma 3 dell'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Anteriormente a tale legge, è stata adottata anche la legge generale sul trasporto pubblico⁴⁹, la quale prevede che competano alle Province: la predisposizione e l'attuazione dei piani provinciali di trasporto pubblico locale; l'espletamento delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi minimi ed aggiuntivi in riferimento ai bacini di mobilità ed alle unità di rete di livello provinciale; la stipula con l'aggiudicatario dei contratti di servizio e la gestione amministrativa degli affidamenti, compresa l'attività di controllo qualitativo e quantitativo della conformità delle prestazioni con gli obblighi contrattuali e normativi, provvedendo alla contestazione delle eventuali inadempienze e all'applicazione delle sanzioni; le funzioni amministrative relative alla concessione dei contributi per gli investimenti in veicoli, infrastrutture e sovrastrutture che, necessarie al trasporto pubblico locale, rientrano nella competenza territoriale provinciale; la definizione e le funzioni tecnico-amministrative dei servizi di noleggio di autovettura con conducente e ad itinerario ed orario flessibile, al servizio delle aree a domanda debole ed attuata in forma integrata con i servizi di linea, dei noleggi da rimessa di autobus e dei servizi di granturismo su gomma; il rilascio dei nulla-osta ai fini della immatricolazione e della dismissione del materiale rotabile utilizzato per lo svolgimento del servizio e per la cessione delle società di gestione dei servizi di trasporto;

La legge prevede che l'esercizio dei servizi di trasporto provinciali sia affidato mediante procedure di evidenza pubblica e che la gestione sia regolata attraverso i contratti di servizio previsti dall'articolo 19 del d.lgs. n. 422 del 1997.

⁴⁷ Le Regioni a Statuto Speciale, infatti, hanno un diverso regime di enti locali. Sul punto v. S. MANGIAMELLI, *Il rilievo delle funzioni provinciali nelle Regioni a statuto speciale*, in ID., *La questione locale*, cit., 154 ss.

⁴⁸ L.r. n. 9 del 2006, art. 68.

⁴⁹ L.r. n. 21 del 2005, art. 9.

SICILIA

La disciplina applicabile in Sardegna in materia di TPL richiede un coordinamento tra le disposizioni contenute in diverse leggi. Anzitutto v'è la legge n. 9 del 1986, che istituisce la Provincia regionale e prevede genericamente che essa *provveda* in materia di organizzazione dei servizi di trasporto locale interurbano. Inoltre, la legge (art. 14) dispone che la Provincia regionale possa : provvedere alla gestione degli interventi e dei servizi di competenza dei Comuni compresi nel suo territorio, d'intesa con gli organi comunali, ma anche delegare agli stessi o a consorzi intercomunali l'esercizio di funzioni amministrative ritenute di interesse locale.

Successiva è la legge di conferimento generale di funzioni amministrative agli enti locali⁵⁰, che oltre a quanto già disposto prevede che la provincia eserciti le funzioni ed i compiti amministrativi di interesse provinciale qualora riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, salvo quanto espressamente attribuito dalla legge regionale ad altri soggetti pubblici.

Da ultimo, è stata adottata una legge regionale concernente le funzioni e gli organi di governo delle Province regionali⁵¹, la quale si limita a richiamare quanto previsto nelle recenti normative nazionali, ovvero che: “Nel quadro di un riassetto complessivo delle funzioni amministrative, spettano alle Province regionali funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge regionale entro il 31 dicembre 2012”.

TRENTINO-ALTO ADIGE

Nella Regione Trentino Alto Adige, la normativa di delega di funzioni amministrative alle Province autonome di Trento e di Bolzano non dispone nulla in materia di trasporti.

Occorre dunque far riferimento al decreto di attuazione dello Statuto speciale in materia di trasporti di interesse provinciale⁵², a norma del quale le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale - compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia - e in materia di porti lacuali, nonché le attribuzioni già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nella prima delle suddette materie, sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Province di Trento e Bolzano con l'osservanza delle norme del presente decreto. A tal fine, il decreto specifica che sono compresi nella competenza delle Province tutti i servizi di comunicazione e di trasporto di persone e di merci, di linea e non di linea, soggetti a concessione o ad autorizzazione, che si svolgono nell'ambito territoriale delle Province di Trento e Bolzano per via terrestre, lacuale, fluviale, su canali navigabili ed idrovie e per via aerea, anche se la parte non prevalente del percorso si svolge nel territorio dell'altra provincia o in quello di altra regione.

⁵⁰ L.r. n. 10 del 2000, art. 23.

⁵¹ L.r. n. 14 del 2012, art. 1.

⁵² D.p.r. 19-11-1987 n. 527 “Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale”, art. 1.

Infine, è previsto che le modalità di svolgimento dei servizi pubblici di trasporto, che si svolgono parzialmente nel territorio dell'altra provincia o in quello di altra regione finitima, sono stabilite d'intesa con la provincia o la regione nel cui territorio si svolge la parte minore del percorso dei servizi pubblici di trasporto.

FRIULI-VENEZIA GIULIA

Le funzioni delle Province in materia di trasporto pubblico nella Regione Friuli-Venezia Giulia sono dettagliate nella legge regionale di attuazione del d.lgs. n. 111 del 2004 (decreto di attuazione dello statuto speciale)⁵³.

Nella legge regionale viene distinto l'insieme delle funzioni che spettano alle Province (come realizzare e completare le infrastrutture di interesse sovracomunale relative al servizio del trasporto pubblico, in linea con le previsioni del PRTPL; affidare l'esercizio, la gestione e la manutenzione delle infrastrutture per il trasporto automobilistico, tramviario e marittimo individuate dal PRTPL; approvare piani urbani di traffico) da quello delle funzioni delegate (tra cui: controllo della regolarità e sicurezza dei servizi; accertamento, contestazione, determinazione delle sanzioni amministrative; autorizzazione per l'istituzione dei servizi non di linea effettuati con autobus in regime di autorizzazione); sono inoltre previste specifiche funzioni in materia di autotrasporto e di motorizzazione (tenuta albi provinciali, rilascio del titolo abilitativo, gestione degli esami, attività di vigilanza).

Vi è infine una legge specifica in materia di attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente⁵⁴, in cui alle Province sono trasferite le funzioni relative al rilascio e al rinnovo delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio dell'attività, al controllo sulle imprese esercenti tale attività, nonché all'accertamento, alla contestazione, alla determinazione e all'irrogazione delle sanzioni amministrative conseguenti agli illeciti previsti dalla legge.

5. Gli Enti strumentali e la gestione del servizio

Il quadro degli enti strumentali operanti nel settore del TPL è estremamente complesso, non solo per via del numero elevato di soggetti⁵⁵, ma per la difficoltà di individuazione del livello amministrativo cui essi sono collegati: se regionale, provinciale o comunale.

Una rilevazione dell'Osservatorio sui servizi pubblici locali presso il CNEL ha fornito un'ampia ricognizione delle *forme di gestione* del TPL, classificando 158 forme di gestione, aventi

⁵³ L.r. n. 23 del 2007, art. 10, 11, 48, 49.

⁵⁴ L.r. n. 22 del 2005, art. 2.

⁵⁵ Diversi studi di settore hanno rilevato una struttura molto frammentata, con imprese in gran parte di dimensioni ridotte, ciascuna collegata al proprio bacino storico di esercizio. Per alcune considerazioni v. E. OTTOZ-G. FORNENGO, *Frammentazione e concentrazione nel settore del trasporto pubblico locale in Italia: la rilevanza dei gruppi*, in *Quad. reg.*, 2010, n. 1, 173, che stimano il numero degli operatori in : 800 imprese private e 300 pubbliche.

prevalentemente natura pubblica, pur se nella maggior parte dei casi non è specificato l'ente cui sono collegati.

Da un'indagine condotta dal Ministero dell'Interno, più in linea con gli obiettivi di questa ricerca, emerge che gli enti esternalizzati a livello provinciale per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale risultano così distribuiti⁵⁶:

Ente esternalizzato	Provincia	Gestione
"SOCIAL INNOVATION SERVICES S.p.A." (SIS SPA) Per il trasporto dei disabili	NAPOLI	Capitale integralmente pubblico della Provincia - Società in house providing.
Compagnia Trasporti Pubblici (CTP)	NAPOLI	Dal 27 marzo 2001 la Compagnia Trasporti Pubblici di Napoli è stata trasformata in Società per Azioni a capitale pubblico (D. Lgs 422/97). Dall'8 agosto 2008 la Provincia di Napoli è divenuta socio unico.
CSTP Azienda della mobilità	SALERNO	Società per azioni a partecipazione pubblica di Provincia (maggioritaria) e Comuni
A.T.C. S.P.A. ⁵⁷	BOLOGNA FERRARA	Società per azioni a partecipazione pubblica di Province e Comuni
A.M.I. S.R.L.FERRARA	Ferrara	Società a responsabilità limitata a partecipazione del Comune e della Provincia di Ferrara
Agenzia per la Mobilità di Modena (AMO)	MODENA	Società per azioni di cui sono soci gli Enti locali della provincia di Modena
ATP Azienda Trasporti Provinciali S.p.A.	GENOVA	Società di capitali a partecipazione pubblica (Province e enti locali) di cui maggior azionista è la provincia di Genova
TRASFER S.c.ar.l.	FERMO	Società consortile a responsabilità limitata
ATAP SPA	BIELLA VERCELLI	Società per azioni a totale capitale pubblico
CTM S.p.A.	CAGLIARI	Società per Azioni a totale capitale pubblico (Provincia e Comune)
RAMA MOBILITA' SCARL	GROSSETO	Società consortile a responsabilità limitata
Azienda trasporti pubblici	NUORO	Società per azioni a capitale interamente Pubblico
Azienda Trasporti Verona Srl (ATV)	VERONA	Società a responsabilità limitata

⁵⁶ La ricerca si basa sulla rilevazione del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Finanza locale, Certificati consuntivi (2010), disponibile sul sito del Ministero dell'Interno.

⁵⁷ Il 1° Febbraio 2012 è nata TPER, Trasporto Passeggeri Emilia-Romagna, la società che riunisce le divisioni trasporto di ATC e FER. La società ATC SpA continua a svolgere le attività di gestione del Piano Sosta del Comune di Bologna, il servizio Car Sharing, la gestione del rilascio dei contrassegni, e altre iniziative di supporto alla mobilità.

Il risultato è alquanto esiguo se confrontato con la quantità degli enti strumentali che operano in materia (appunto, almeno 158 soggetti). Incrociando i dati rilevati dal Cnel sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali in materia di TPL in 201 Comuni capoluogo nelle 20 Regioni italiane, da un lato, e i dati degli enti regionali in materia⁵⁸, può desumersi che nella maggior parte dei casi gli enti appaiono collegati a Regioni e Comuni piuttosto che alle Province.

In una ricerca avente ad oggetto gli enti operanti in materia di TPL non può non darsi conto delle c.d. Agenzie per la mobilità, la cui istituzione è spesso demandata al legislatore regionale o all'iniziativa amministrativa di alcuni Enti locali⁵⁹.

Esse sono organismi esterni all'amministrazione, dotati di autonomia operativa, con natura societaria o consortile, che svolgono funzioni di supporto alla Regione e agli enti locali riguardo: il coordinamento e la progettazione dei servizi; la gestione delle procedure concorsuali di affidamento del servizio; la stipula degli accordi di programma e la redazione dei contratti di servizio; la vigilanza, il controllo e il monitoraggio dello svolgimento del servizio, etc.

In via esemplificativa possono citarsi due casi⁶⁰, diversi per modalità organizzativa: il primo, in cui l'Agenzia è legata al Comune (Roma), il secondo, in cui l'Agenzia è legata ad un consorzio di enti locali.

L'Agenzia Roma Servizi per la Mobilità, nata per scissione di ramo d'azienda da Atac SpA, ha come obiettivi quelli di integrare le funzioni di pianificazione, progettazione e controllo della mobilità pubblica e privata con quelle di un'efficace informazione al servizio del cittadino. I compiti fondamentali dell'Agenzia riguardano, oltre il monitoraggio sulla qualità e su come viene espletato il servizio di trasporto pubblico locale, anche il supporto al committente Roma Capitale nella gestione dei contratti di servizio con i concessionari Atac e Roma TPL. Le attività dell'Agenzia si completano con la gestione diretta dei servizi di mobilità sostenibile.

Anche in Piemonte, nella forma di consorzio di enti locali, è stata istituita un'Agenzia per la mobilità al fine di coordinare le politiche di mobilità nell'ambito metropolitano torinese. Il consorzio gestisce tutte le funzioni trasferite o delegate in materia di trasporto pubblico degli enti aderenti in ambito metropolitano ed in particolare: quelle di programmazione unitaria ed integrata del sistema della mobilità e dei trasporti, di attuazione della programmazione e di

⁵⁸ Sul punto si rinvia al contributo di L. CASTELLI, *Area vasta ed enti operanti a livello regionale*, in AAVV., *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale* (a cura di S. Mangiameli), Roma Donzelli 2012, 503 ss.

⁵⁹ Per una mappa delle realtà regionali in relazione alla previsione di un'Agenzia per la mobilità e per l'effettiva costituzione, ISFORT, *Indagine del 2006*, pag. 19-20, Fig. 3; o la più recente indagine ISFORT, *La riforma del Trasporto pubblico locale nelle Regioni: Lo stato di attuazione e le prospettive*. Luglio 2008, p. 16-18. In tali rapporti si può rinvenire anche una ricognizione degli Osservatori Regionali dei Trasporti, con funzioni di monitoraggio sui principali caratteri del sistema generale dei trasporti e del TPL. Per un'analisi dei modelli e delle funzioni delle Agenzie, così come esse sono previste nella legislazione nazionale e regionale A.G. ARABIA, *Il governo per agenzia del trasporto locale*, in A.G. Arabia-D. Gariglio-C. Rapallini (a cura di), *La governance del trasporto pubblico locale*, cit., p. 99 ss.; M. MARTINEZ, *Le agenzie di mobilità: assetto e processi organizzativi*, Quaderni Cesit, Napoli 2003, 44 ss.

⁶⁰ Per gli altri casi si rinvia a A.G. ARABIA, *op. ult. cit.*, 106 ss.; M. MARTINEZ, *op. ult. cit.*, 44 ss.

amministrazione dei servizi di trasporto pubblico locale di competenza degli enti aderenti relative all'ambito metropolitano.

A prescindere dall'ente a cui sono collegati, è da rilevare che la costituzione di un organismo di "supporto" può portare ad una duplicazione di esistenti strutture della Regione o degli enti locali, specie là dove gli assessorati già dispongono di uffici e competenze in grado di gestire le funzioni.

L'analisi della legislazione regionale ha mostrato come l'attuazione della riforma del trasporto pubblico locale e il processo di conferimento di funzioni abbiano portato le Regioni a mantenere funzioni di indirizzo e coordinamento del trasporto pubblico locale, delegando agli enti locali le funzioni concernenti l'affidamento del servizio.

Per quanto attiene alla *gestione dei servizi*, uno dei principi cardine della riforma introdotta dal d.lgs. 422 del 1997 era la separazione tra funzioni di programmazione e regolazione (affidate alla P.a.) e funzioni di gestione del servizio (affidate a imprese con procedure ad evidenza pubblica). In esso si prevedeva, in sintesi: la gestione dei servizi affidata alle aziende di TPL; la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali o in cooperative a responsabilità limitata; il ricorso obbligatorio alle procedure concorsuali per la scelta dei gestori; il contratto di servizio quale strumento per la disciplina del rapporto tra Ente regolatore e società gestore del servizio. Per il vero era previsto un periodo di transizione⁶¹, conclusosi il 31 dicembre 2007, al termine del quale tutti i servizi, siano essi su gomma o su ferro, avrebbero dovuto essere affidati attraverso procedure concorsuali ad evidenza pubblica.

Negli ultimi anni, il settore della gestione dei servizi pubblici locali è stato oggetto di numerosi interventi legislativi e giurisprudenziali, che hanno inciso anche sull'assetto del TPL⁶².

⁶¹ La proroga è contenuta nell'art. 18, comma 3-bis del d.lgs. 422/1997, oggetto di diverse modifiche ad opera di ulteriori leggi, tra cui la finanziaria del 2006.

⁶² Si rinvia all'opera collettanea a cura di S. MANGIAMELI (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Torino Giappichelli, 2008, specificamente il contributo di S. FRAZZINGARO, *Trasporti*, p. 465 ss. Vi sono inoltre numerosi siti tematici, in cui è possibile rinvenire informazioni aggiornate. Tra i molti si segnalano: <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/>; <http://www.servizipubblicilocali.it/pspl/jsp/index.jsp>; oltre all'osservatorio costituito presso il CNEL <http://cnelspl.portalecnel.it/spl/>. Per approfondimenti sul tema specifico si rinvia a M.A. SANDULLI, *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e riforma dei servizi pubblici locali*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2010; A. CASABIANCA, *Profili evolutivi delle modalità di gestione del trasporto pubblico locale: verso un mutamento di "paradigma"*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/6 del 2010, 589 ss.; E. MOSTACCI, *La gestione dei trasporti pubblici locali: disciplina di settore, esperienze e prospettive*, in *Quad. reg.*, 2010, n. 1, 157 ss.;

In base alla normativa vigente⁶³, influenzata inoltre dalla normativa dettata in sede europea⁶⁴ e dagli esiti del referendum abrogativo svoltosi lo scorso anno⁶⁵, può dirsi, in estrema sintesi, che non è più possibile limitare le forme di gestione dei servizi pubblici locali in materia di TPL all'affidamento dei servizi con la procedura ad evidenza pubblica, in quanto all'Autorità deve essere data la possibilità di fornire essa stessa i servizi di TPL⁶⁶.

Tale assetto sembra corrispondere allo stato di attuazione, considerato che alcune rilevazioni condotte nel 2008 hanno svelato una realtà profondamente diversa, con pochi affidamenti con gara, cui si affiancavano la concessione, l'affidamento diretto a società controllate dall'Ente (*in house*), l'affidamento diretto a società non controllate dall'Ente, la gara "a doppio oggetto", la gestione in economia ed anche l'affidamento ad aziende speciali⁶⁷.

5. Alcune considerazioni conclusive

Dall'analisi del processo di conferimento di funzioni amministrative in materia di Trasporto pubblico locale possono evincersi alcune considerazioni.

In primo luogo, la suddivisione delle competenze tra i diversi livelli si fonda, nella quasi totalità dei casi, su una *concezione integrata dei trasporti* – in cui ai vari enti spettano funzioni diverse nella gestione della medesima tipologia di trasporto – e non su una suddivisione modale, o per tipologie, del trasporto (costituisce un'eccezione la normativa generale della Toscana). In un siffatto quadro ed in linea di massima, alla Regione spettano compiti di programmazione e pianificazione delle diverse modalità di trasporto a livello regionale, alle Province funzioni di

⁶³ Per una ricognizione recente delle principali norme di disciplina del TPL, aggiornata con le novità normative degli ultimi 3 anni, v. l'indagine ISFORT, *Il lungo percorso della Riforma del Trasporto Pubblico Locale. Una lettura "critica" delle norme*. Febbraio 2011.

⁶⁴ Per quanto attiene al diritto europeo, l'intervento normativo più significativo è dato dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70. Si consideri che la competenza europea in materia di trasporti è concorrente con quella degli Stati, pertanto, gli Stati sono liberi di agire ma la Comunità può intervenire nel caso in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono essere meglio realizzati a livello comunitario. In dottrina, C. TESSAROLO, *La disciplina comunitaria del trasporto pubblico di passeggeri*, 13 giugno 2008, disponibile su www.dirittodeiservizipubblici.it.

⁶⁵ Si tratta del referendum del 12 e 13 giugno 2011 che ha determinato l'abrogazione dell'art. 23 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 e successive modificazioni. Sugli effetti del referendum sul TPL in dottrina F. SCURA, *Effetti del referendum abrogativo sulla disciplina del tpl: prime osservazioni*, 14 luglio 2011, A. CASABIANCA, *Il trasporto pubblico travolto dall'acqua: considerazioni sull'assetto organizzativo del settore a seguito del referendum abrogativo del 12 e 13 giugno 2011*, 14 luglio 2011, entrambi disponibili su www.dirittodeiservizipubblici.it.

⁶⁶ Per comprendere le tipologie di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale occorre fare riferimento all'art. 18 del D.lgs 422/97, nonché all'art. 61 della legge 99/09, che rinvia al Regolamento 1370/2007/CE, e all'art. 4 bis della legge 102/09. Per l'attuale disciplina per l'affidamento dei servizi a seguito del referendum e per una sintetica ricognizione delle tipologie di affidamento dei servizi di TPL v. l'indagine ISFORT, *Il lungo percorso della riforma del Trasporto pubblico locale. Alla ricerca di una disciplina di settore*, Luglio 2011.

⁶⁷ Sul punto cfr. i grafici 1 e 2 della ricerca ISFORT del 2008, pag. 18-19; ma anche la rilevazione della BANCA D'ITALIA, *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, di C. Bentivogli, R. Cullino, D.M. Del Colle, numero 20, Settembre 2008, pag. 1319 (disponibile sul sito www.bancaditalia.it).

vigilanza e di autorizzazione (in materia di autoscuole e scuole nautiche, revisione autoveicoli, licenze per gli autotrasportatori, trasporti in condizioni di eccezionalità), mentre ai Comuni residuano compiti gestionali (come la progettazione e la realizzazione di interventi infrastrutturali).

In secondo luogo, dall'analisi della normativa emerge che la legislazione di attuazione dei primi decreti legislativi costituisce tuttora la base normativa della materia, cui sono stati apportati numerosi interventi di manutenzione. Pertanto, se a ridosso della riforma essa appariva piuttosto omogenea, quale effetto del recepimento del contenuto dei d.lgs. e dei principi in essi previsti, le modifiche apportate nel corso degli anni hanno differenziato gli scenari regionali.

Ad aumentare la differenziazione ha contribuito la *normativa speciale* adottata dalle Regioni in materia di TPL in seguito alla riforma del Titolo V, che ha portato anche ad una progressiva ridefinizione delle funzioni elencate nel d.lgs. 112 del 1998, sulla base delle diverse specificità regionali.

Tra i casi esaminati colpisce la legislazione lombarda, non solo per la modalità di disciplina (t.u.), che permette una visione unitaria e sistematica della materia, ma anche perché prevede un'organizzazione completamente diversa di funzioni, che prende a riferimento ambiti territoriali (dunque bacini ottimali) sovra provinciali, che superano il riparto degli enti previsto (Regione, Provincia, Comune), al fine di calibrare l'efficienza del servizio sulle specificità territoriali. La legge si caratterizza anche per una estesa elasticità, che porta a ridimensionare l'organizzazione e l'assetto dei servizi in base alle concrete esigenze.

Dal punto di vista contenutistico, nella maggior parte dei casi le funzioni delle Province sono individuate analiticamente e non per tipologie omogenee di funzioni (come vigilanza, autorizzazione, etc.). La ricognizione mostra anche una notevole differenziazione nella determinazione analitica di tali funzioni, tale da non rendere possibile una piena comparazione. Alcune volte i compiti e i soggetti sono stati definiti in modo molto puntuale (l.r. Veneto n. 25/98), altre volte invece sono state utilizzate formule meno chiare e più ampie (l.r. Emilia Romagna n. 30/98).

In definitiva, può concludersi che, sebbene la legislazione di attuazione abbia recepito i principi fondamentali di programmazione della disciplina nazionale, nel tempo tale processo ha portato a percorsi di attuazione estremamente diversificati, che tendono ad accentuarsi nel caso delle Regioni a statuto speciale. Tale circostanza, di per sé, non costituisce un disvalore.

La scelta del trasferimento delle funzioni secondo il criterio territoriale dovrebbe favorire nel settore dei trasporti la formazione di un sistema amministrativo non precostituito, ma modellato sulle effettive capacità organizzative delle istituzioni locali⁶⁸. In tal modo si consente la massima differenziazione tra le soluzioni organizzative fatte proprie dalle Regioni, modulate in relazione alle caratteristiche geografiche e storiche dei territori.

⁶⁸ In questo senso anche S. FRAZZINGARO, *op. cit.*, 473.

In verità, le leggi regionali che elencano i compiti spettanti a comuni e province non sono sempre idonee a delimitare con chiarezza gli spazi riservati alla autonomia decisionale e gestionale dei diversi livelli di governo locale e, per i nostri fini, le funzioni delle Province. Spesso le affermazioni sono molto generiche e tendono a rinviare ad atti successivi vari punti, tra cui il trasferimento delle competenze⁶⁹.

Si comprende, dunque, la difficoltà di estrapolare, *sic et simpliciter*, se nel settore del TPL vi sia ancora una prevalente dimensione provinciale o regionale. Si può sinteticamente affermare che dall'insieme della legislazione regionale di conferimento emerge un livello provinciale che si colloca a livello intermedio tra le funzioni di programmazione (attribuite alla Regione) e quelle di gestione (attribuite ai Comuni), al quale spettano, "teoricamente", importanti compiti e funzioni, molti dei quali connessi anche alla *gestione dei servizi*:

il rilascio di autorizzazioni per vari servizi, oltre alla sospensione e la revoca delle stesse; la vigilanza degli impianti, dei servizi e delle attività; la certificazione e tenuta dei registri; le procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi, l'irrogazione delle sanzioni per inadempimento contrattuale; l'erogazione dei finanziamenti, l'accertamento dei requisiti di idoneità per l'ottenimento di licenze; la programmazione e amministrazione delle reti e dei servizi provinciali; l'accertamento ai fini della sicurezza e della regolarità del servizio di trasporto su strada, della idoneità del percorso; la predisposizione e l'approvazione dei piani di bacino; l'istituzione di eventuali servizi aggiuntivi a quelli minimi con oneri finanziari a carico del proprio bilancio; il coordinamento delle politiche di TPL degli altri enti locali.

Questo è, allo stato attuale, la situazione del conferimento delle funzioni dal punto di vista "normativo".

Alcune rilevazioni hanno mostrato la mancata adozione degli atti che avrebbero dovuto individuare modi e tempi del conferimento, oltre a risorse umane e finanziarie da assegnare per l'esercizio delle funzioni. Il trasferimento *non effettivo* delle competenze dalle Regioni agli Enti locali ha causato incertezze e difficoltà per l'attuazione del processo di decentramento⁷⁰, portando in molti casi a conservare consistenti funzioni attive e di gestione in capo al livello regionale, quando in altre realtà regionali le stesse funzioni sono attribuite agli enti locali.

A tale circostanza si lega la presenza di numerosi enti e organismi strumentali dipendenti dalla Regione o da unioni di Comuni (come le Agenzie), che svolgono un ruolo attivo di primo piano e che pertanto finiscono per assorbire rilevanti funzioni di amministrazione in aree in cui più diretto sarebbe il riferimento istituzionale provinciale. Il gran numero di enti operanti nel settore, che svolgono spesso un ruolo di supporto a Regioni, Province e Comuni nella gestione dei servizi, richiede una valutazione sull'opportunità di rafforzare i ruoli e le responsabilità degli enti provinciali piuttosto che delegare ad organismi *ad hoc* l'esercizio di funzioni di area vasta.

⁶⁹ Sul processo di attuazione regionale v. anche D. GARIGLIO, *L'organizzazione del trasporto locale*, in A.G. Arabia-D. Gariglio-C. Rapallini (a cura di), *La governance del trasporto pubblico locale*, cit., 49 ss.

⁷⁰ Si vedano i dati rilevati da ISFORT nell'indagine del 2006, *Lo stato di attuazione della riforma del TPL nelle Regioni italiane*, Aprile 2006, specificamente la figura 1 a pag. 14.

Si prenda ad esempio il Lazio, la cui legge regionale assegna alle Province l'adozione dei Piani di bacino per assicurare la mobilità nell'ambito del territorio provinciale e lo svolgimento delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di competenza, per la scelta degli affidatari dei servizi e per la stipula dei relativi contratti di servizio. Tuttavia, le funzioni di programmazione e di amministrazione concernenti i servizi di linea provinciali sono svolti dalla Regione, che ne assicura l'esercizio unitario a livello regionale, come dimostra la gestione della quasi totalità del Trasporto extraurbano affidata ad un'unica azienda di trasporto (Co.Tra.L. S.p.A.) controllata dalla Regione.

Tale situazione di mancata attuazione della normativa e trasferimento di funzioni, con conseguente riassetto effettivo delle funzioni, potrebbe dar conto del notevole divario che sussiste nella spesa delle Province in materia di Trasporto pubblico locale.

Nella tabella allegata al presente studio (v. *infra*), è stata presa a riferimento la spesa provinciale dei trasporti nell'anno 2010, da cui emerge che le Regioni in cui è prevista una spesa considerevole in materia di trasporti sono: la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia, le Marche, il Piemonte, la Puglia, la Toscana, l'Umbria e il Veneto, con la Campania in testa per quanto riguarda la spesa della provincia di Napoli.

Dall'incrocio tra le funzioni amministrative e gli enti esternalizzati non è possibile individuare parametri unici cui ricondurre la spesa effettuata dalle Province in materia di trasporti. Semmai la tabella della spesa rappresenta un indicatore di quanto sia differente la gestione del servizio di TPL nelle diverse Province italiane.

Dall'insieme dei dati raccolti si evince quanto sia stata *di fatto* debole, nel settore del Trasporto Pubblico locale, l'applicazione dei principi enunciati nella normativa di riforma, nello specifico: *sussidiarietà, economicità, efficienza, responsabilità, unicità e omogeneità* dell'amministrazione.

In questo contesto, le previsioni del d.l. del 2011 porterebbero ad incrementare il caos esistente, con esiti certo differenziati a seconda del territorio di riferimento, ma con indubbia penalizzazione dell'efficienza del sistema di trasporto complessivamente inteso. Sembra inoltre irrealistico un riassetto in tempi brevi delle specificità e differenziazioni regionali rilevate, considerato che finanche la riforma iniziata a fine anni '90 richiede la sua più completa attuazione.

Piuttosto che sintetiche disposizioni si rende necessaria una riforma organica per specifici settori, volta ad una migliore delimitazione dei ruoli e delle competenze tra Stato e Regioni, una efficiente organizzazione e programmazione del settore del TPL complessivamente inteso, posto all'attenzione anche dell'Unione europea attesa la connessione con l'attuazione del mercato interno.

È certo, tuttavia, che anche nel settore considerato sia necessario un ambito intermedio tra Comuni e Regione per rispondere alle funzioni di area vasta e per la gestione ottimale di reti di servizi, il quale può ben essere individuato nella Provincia, fermo restando l'esigenza di ridefinizione di taluni confini territoriali. La scelta di "saltare" questo ambito intermedio non porta di per sé alla semplificazione dell'organizzazione amministrativa, e dunque alla riduzione



della spesa, ma il più delle volte determinerebbe un esito diametralmente opposto, come la proliferazione di enti e organismi intermedi volti a esercitare quelle funzioni di ambito sovracomunale sottratti alle Province.

**Spesa provinciale per trasporti - Anno
2010⁷¹**

Regione	Provincia	Spese trasporti
Abruzzo	Chieti	0,00
	Pescara	21.057,00
	Teramo	16.185,00
	Totale	37.242,00
Basilicata	Matera	13.742.396,00
	Potenza	27.359.700,00
	Totale	41.102.096,00
Calabria	Catanzaro	411.731,00
	Cosenza	658.180,00
	Crotone	1.104,00
	Reggio Calabria	660.851,00
	Vibo Valentia	400.104,00
	Totale	2.131.970,00
Campania	Avellino	25.782.097,00
	Benevento	7.888.089,00
	Caserta	5.389.652,00
	Napoli	156.000.000,00
	Salerno	54.635.866,00
Totale	250.000.000,00	
Emilia R.	Bologna	1.500.922,00
	Ferrara	488.492,00
	Forli Cesena	793.723,00
	Modena	971.100,00
	Parma	472.216,00
	Piacenza	1.097.958,00
	Reggio Emilia	365.008,00
	Rimini	135.304,00
Totale	5.824.723,00	
Friuli V.G.	Gorizia	16.128.797,00
	Pordenone	21.747.623,00
	Trieste	49.243.185,00
	Udine	43.262.502,00
	Totale	130.000.000,00
Lazio	Frosinone	322.176,00
	Latina	95.822,00
	Rieti	95.326,00
	Roma	8.072.595,00

⁷¹ Dati estrapolati dai Certificati consuntivi delle Amministrazioni provinciali, disponibili sul sito del Ministero dell'interno.

	Viterbo	161.386,00
	Totale	8.747.305,00
Liguria	Genova	24.883.571,00
	Imperia	16.837.877,00
	La Spezia	1.097,00
	Savona	23.239.604,00
	Totale	64.962.149,00
Lombardia	Bergamo	37.760.088,00
	Brescia	39.476.499,00
	Como	23.790.563,00
	Cremona	17.639.282,00
	Lecco	7.928.767,00
	Lodi	495.182,00
	Mantova	9.479.321,00
	Milano	71.818.393,00
	Monza	497.899,00
	Pavia	19.041.472,00
	Sondrio	7.344.641,00
	Varese	7.472.635,00
	Totale	243.000.000,00
	Marche	Ancona
Ascoli Piceno		10.832.876,00
Fermo		4.489.513,00
Macerata		16.501.842,00
Pesaro Urbino		17.929.433,00
Totale		74.474.933,00
Molise	Campobasso	20.590,00
	Isernia	0,00
	Totale	20.590,00
Piemonte	Alessandria	13.886.426,00
	Asti	7.873.271,00
	Biella	4.696.891,00
	Cuneo	23.648.344,00
	Novara	7.736.448,00
	Torino	41.750.819,00
	Verbano CuOs	5.729.891,00
	Vercelli	7.855.932,00
Totale	113.000.000,00	
Puglia	Bari	11.451.803,00
	BarlettaAnTr	0,00
	Brindisi	8.289.220,00
	Foggia	20.488.800,00
	Lecce	9.470.891,00
	Taranto	15.487.975,00
	Totale	65.188.689,00
Sardegna	Cagliari	766.917,00

	Carbonia Iglesias	70.231,00
	Medio Campidano	101.887,00
	Nuoro	935.728,00
	Ogliastra	0,00
	Olbia Tempio	27.245,00
	Oristano	77.863,00
	Sassari	786.815,00
	Totale	2.766.686,00
Sicilia	Agrigento	350.570,00
	Caltanissetta	0,00
	Catania	114.726,00
	Enna	0,00
	Messina	57.314,00
	Palermo	90.676,00
	Siracusa	0,00
	Trapani	0,00
	Totale	613.286,00
Toscana	Arezzo	20.935.700,00
	Firenze	46.664.313,00

	Grosseto	14.871.138,00
	Lucca	18.547.585,00
	Massa Carrara	11.234.864,00
	Pisa	16.593.177,00
	Pistoia	13.123.354,00
	Prato	2.329.779,00
	Siena	28.082.078,00
	Totale	172.000.000,00
Umbria	Perugia	35.776.765,00
	Terni	9.274.564,00
	Totale	45.051.329,00
Veneto	Belluno	10.719.334,00
	Padova	29.113.969,00
	Rovigo	11.335.319,00
	Treviso	31.210.248,00
	Venezia	44.222.054,00
	Verona	19.686.959,00
	Vicenza	24.525.844,00
	Totale	171.000.000,00
Totale	ITALIA	1.390.000.000,00