

Notazioni sul rapporto tra trasporto pubblico locale e Covid-19 nel quadro delle autonomie territoriali (e su una possibile riforma del settore)

Alessio Claroni*

SOMMARIO: 1. Sul decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020: considerazioni introduttive. - 2. I servizi minimi. - 3. Analisi di alcuni casi applicativi dell'art. 1, comma 9, lett. mm) del d.p.c.m. del 3 novembre 2020. - 4. Conclusioni.

1. Sul decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020: considerazioni introduttive

Recentemente, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha evidenziato l'urgenza di «ragionare con una visione prospettica per avviare una riorganizzazione radicale del tpl la cui ultima riorganizzazione risale al 1997» ⁽¹⁾⁽²⁾.

Sotto il profilo concreto, la questione relativa ad una rimeditazione legislativa organica del trasporto pubblico locale discende anche dalla necessità di individuare soluzioni dirette a porre rimedio alla crisi che, ormai da molto tempo, affligge il settore; crisi che oggi, in presenza del fenomeno pandemico del Covid-19, potrebbe

* Ricercatore di Diritto delle Navigazioni, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento.

⁽¹⁾ Tpl: De Micheli a Regioni, Associazioni, Upi e Anci «avviare subito riforma radicale» - 10 novembre 2020 (Fonte: <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/trasporto-pubblico-locale/tpl-de-micheli-regioni-associazioni-upi-e-anci-avviare>)

⁽²⁾ La considerazione si riferisce alla riforma di cui al d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, di "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" che ha, tra l'altro, fissato, con organicità, i criteri di organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale. Va detto che, successivamente al decreto legislativo del 1997, si è venuta delineando la tendenza del legislatore nazionale a privilegiare, nella disciplina del trasporto pubblico locale, lo strumento della decretazione d'urgenza, in tal modo favorendo un approccio privo di sistematicità in relazione al trasporto di cui si tratta. Così è stato, dapprima, per il d.l. n. 112/2008 il cui art. 23bis, poi abrogato a seguito di referendum popolare, si proponeva di disciplinare «l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [...]» (comma 1). L'atteggiamento favorevole all'utilizzo, con riferimento alla disciplina relativa al trasporto de quo, della decretazione d'urgenza è rinvenibile anche nel successivo art. 4, del d.l. n. 138/2011, di «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», poi dichiarato costituzionalmente illegittimo ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012. Analoga considerazione vale, infine, per l'art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012 attraverso il quale il legislatore, da ultimo, ha disciplinato, anche per quanto concerne il settore di cui si tratta, le modalità di affidamento del servizio. Nello specifico, la norma citata impone che l'affidamento del servizio (anche) di trasporto pubblico locale sia effettuato sulla base di una relazione, da pubblicarsi sul sito internet dell'ente affidante, tesa a dare «conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo [...]».

ulteriormente accentuarsi per effetto della riduzione degli introiti tariffari derivante dalle, beninteso necessarie, misure di contenimento del contagio ⁽³⁾.

È il caso, tra gli altri ⁽⁴⁾, del recente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020 ⁽⁵⁾, attraverso il quale sono state elaborate specifiche misure di contenimento della diffusione del virus Covid-19.

Sotto questo profilo, può essere interessante porre l'attenzione su un precetto formulato dall'art. 1, comma 9, lett. mm) del decreto de quo, secondo cui «a bordo dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, con esclusione del trasporto scolastico dedicato, è consentito un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento».

⁽³⁾ È d'uopo, a questo proposito, tuttavia evidenziare che, «al fine di sostenere il settore del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri sottoposto a obbligo di servizio pubblico a seguito degli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19», è stato «istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo con una dotazione iniziale di 500 milioni di euro per l'anno 2020, destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 rispetto alla media dei ricavi tariffari relativa ai passeggeri registrata nel medesimo periodo del precedente biennio» (art. 200, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77). Inoltre, l'art. 92, comma 4bis, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27) ha disposto che, «al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale, non possono essere applicate dai committenti dei predetti servizi, anche laddove negozialmente previste, decurtazioni di corrispettivo, né sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020 [...]».

⁽⁴⁾ Senza pretese di esaustività e solo a fini identificativi delle prime disposizioni che hanno dato l'avvio alla lunga serie di provvedimenti tesi ad arginare, anche mediante l'introduzione di restrizioni ai servizi di trasporto, il fenomeno pandemico da Covid-19, si menziona il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», con cui è stata riconosciuta «fino al 31 gennaio 2021, termine dello stato di emergenza» (art. 1, comma 1), la «possibilità di disporre o di demandare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione o la sospensione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale; in ogni caso, la prosecuzione del servizio di trasporto delle persone è consentita solo se il gestore predispone le condizioni per garantire il rispetto di una distanza di sicurezza interpersonale predeterminata e adeguata a prevenire o ridurre il rischio di contagio» (art. 1, comma 2, lett. o). Nei principi, analoga disposizione, poi abrogata ad opera del d.l. n. 19/2020, era contemplata dall'art. 1, comma 2, lett. m) del d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19».

⁽⁵⁾ Trattasi, nello specifico, del d.p.c.m. del 3 novembre 2020 recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"».

Se, per un verso, questa norma ⁽⁶⁾ è idonea a rappresentare come le misure di contenimento adottate a livello nazionale riducano l'esercizio del servizio di trasporto pubblico locale (incidendo quindi, seppur indirettamente, sui relativi introiti tariffari) e dunque, negli effetti, il soddisfacimento del correlato diritto alla mobilità, per altro verso non può omettersi di considerare come l'esercizio del diritto da ultimo menzionato, alla luce di quanto contemplato dall'art. 16 Cost. ⁽⁷⁾, possa essere limitato per motivi di sanità o di sicurezza.

Proseguendo nell'indagine, il medesimo art. 1, comma 9, lett. mm) del d.p.c.m. del 3 novembre 2020 ha, poi, attribuito alla competenza del Presidente della Regione il compito di disporre «la programmazione del servizio erogato dalle aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza COVID-19 sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali, la cui erogazione deve, comunque, essere modulata in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti».

Sul concetto di programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, richiamato dalla norma che precede, merita un cenno il d.lgs. n. 422/1997.

Al riguardo va, infatti, segnalato come, già prima della riforma del Tit. V della Costituzione, che ha riconosciuto il trasporto pubblico locale quale materia residuale regionale ⁽⁸⁾, l'art. 6 del d.lgs. n. 422/1997 abbia provveduto a delegare alle Regioni i compiti di programmazione dei servizi di cui si tratta.

Dal canto loro le Regioni, in applicazione del successivo art. 7 del medesimo decreto, sono tenute a conferire «alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di trasporto pubblico locale [...], che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale».

In ordine alle competenze comunali in materia, va aggiunto che l'art. 19, comma 1, lett. a), del d.l. n. 95/2012 ha, poi, espressamente riconosciuto, quali «funzioni fondamentali dei comuni», quelle relative alla «organizzazione dei servizi pubblici di

⁽⁶⁾ Nel medesimo senso cfr., altresì, l'allegato 14 al d.p.c.m. del 3 novembre 2020, secondo cui, con riferimento al settore «trasporto pubblico locale stradale e ferrovie concesse», trovano applicazione misure specifiche tra le quali quelle relative alla «sospensione, previa autorizzazione dell'Agenzia per la mobilità territoriale competente e degli Enti titolari, della vendita e del controllo dei titoli di viaggio a bordo», nonché alla sospensione della «attività di bigliettazione a bordo da parte degli autisti».

⁽⁷⁾ Sul rapporto tra diritto alla mobilità e art. 16 Cost. v. M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Volume I. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, 25; S. BUSTI, *Le sanzioni amministrative a carico degli utenti-passeggeri ferroviari*, in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, C. POZZI (a cura di), *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Torino, 2012, 719. Per un approfondimento sul diritto alla mobilità in relazione al trasporto pubblico locale sia consentito rinviare anche ad A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale. Funzione sociale e processi di riforma del settore*, Bologna, 2012, 26 ss.

⁽⁸⁾ Cfr. in proposito, tra le altre, la sentenza della Corte Costituzionale n. 137/2018 secondo cui «[...] il trasporto pubblico locale [è] materia che, come questa Corte ha reiteratamente affermato, rientra nell'ambito delle competenze residuali delle regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 211 del 2016, n. 30 del 2016, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006 e n. 222 del 2005)».

interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale»⁽⁹⁾.

Orbene, entro il quadro legislativo appena delineato si colloca, dunque, la competenza regionale in ordine alla programmazione del servizio di trasporto pubblico locale, anche in funzione – richiamando il caso specifico – della necessità di rimodularlo in un'ottica di contenimento dell'emergenza connessa al fenomeno pandemico da Covid-19.

Individuato su un piano generale il fenomeno cui si riferisce l'art. 1, comma 9, lett. mm) del d.p.c.m. del 3 novembre 2020, la considerazione cade ora, nello specifico, sull'obbligo, posto a carico di ciascun Presidente di Regione, di disporre la programmazione del servizio di trasporto pubblico locale «al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali», evitando comunque sovraffollamenti dei mezzi negli orari di massima affluenza.

La norma deve essere messa a fuoco nel quadro della disciplina relativa ai cc.dd. «servizi minimi», di cui al succitato d.lgs. n. 422/1997, onde poterne valutare correttamente l'effettiva portata.

2. I servizi minimi

I servizi minimi sono definiti dall'art. 16 del d.lgs. n. 422/1997 come quei servizi «qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni».

Detti servizi, per la cui regolamentazione le Regioni approvano i programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale (art. 14, comma 3), devono essere definiti tenendo conto di una serie di esigenze della collettività, tra le quali assumono, altresì, rilievo quelle relative al pendolarismo scolastico e lavorativo, nonché all'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali (art. 16, comma 1).

Va inoltre precisato che, «nella determinazione del livello dei servizi minimi, le regioni definiscono, d'intesa con gli enti locali, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, e adottando criteri di omogeneità fra regioni, quantità e standard di qualità dei servizi di trasporto pubblico locale, in modo da soddisfare le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini [...]» (art. 16, comma 2).

Quanto precede rivela il significato sotteso ai servizi minimi: attraverso i servizi minimi si sostanzia la funzione sociale del trasporto pubblico locale, che si traduce nel soddisfacimento, per il loro tramite ed in favore dell'intera collettività, di una serie di diritti garantiti a livello costituzionale tra i quali il diritto allo studio, al lavoro ed alla salute.

Dall'esame del rapporto che lega i servizi di cui si tratta all'art. 1, comma 9, lett. mm) del d.p.c.m. del 3 novembre 2020 si rileva, dunque, come detta disposizione porti con sé un preciso significato, che si traduce nella necessità di contemperare l'esigenza di «riduzione e [...] soppressione dei servizi [di trasporto pubblico locale]

⁽⁹⁾ Sul punto cfr. T.F. GIUPPONI, Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"?, in www.forumcostituzionale.it, 2016, 6.

in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza COVID-19 sulla base delle effettive esigenze» con la garanzia di quei diritti al cui soddisfacimento il trasporto pubblico locale è funzionalmente rivolto per il tramite della erogazione dei servizi de quibus.

Le considerazioni sin qui svolte vanno completate trasponendo l'indagine sul piano dell'analisi concreta di alcuni casi applicativi del succitato art. 1, comma 9, lett. mm) del d.p.c.m. del 3 novembre 2020.

3. Analisi di alcuni casi applicativi dell'art. 1, comma 9, lett. mm) del d.p.c.m. del 3 novembre 2020

Il Presidente della Provincia autonoma di Trento ha emanato l'ordinanza n. 53 del 5 novembre 2020 dal titolo «Ulteriore ordinanza in tema di COVID-19 a seguito dell'emanazione del Dpcm 03 novembre 2020 recante "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»", nonché ulteriori disposizioni in tema di misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza sanitaria».

Nell'ambito di essa si pone, in primo luogo, l'accento sulla inconciliabilità, in termini applicativi, tra quanto disposto dall'art. 1, comma 9, lett. mm), del d.p.c.m. del 3 novembre 2020 e quanto già previsto ai sensi del punto 21) dell'ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 49 del 26 ottobre 2020, quest'ultima emanata in attuazione di un precedente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anch'esso contenente misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ⁽¹⁰⁾: ciò è sufficiente a spiegare la scelta di far cessare l'efficacia di quanto previsto al predetto punto 21) in quanto tendente, in ragione di condizioni epidemiologiche differenti, a potenziare il servizio di trasporto pubblico locale piuttosto che a limitarne l'esercizio.

A ciò si aggiunga come, nel disporre per l'applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 9, lett. mm), del d.p.c.m. del 3 novembre 2020, l'ordinanza n. 53/2020 imponga nel contempo, anche ai bambini di età compresa tra i tre ed i sei anni, l'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie a bordo dei mezzi destinati all'esercizio del trasporto pubblico locale e per il tempo necessario al compimento del viaggio ⁽¹¹⁾. Si assiste, in tal modo, alla individuazione di una misura aggiuntiva di prevenzione rispetto a quanto contemplato dall'art. 1, comma 1, del d.p.c.m. del 3 novembre 2020 che invero, in relazione ai bambini di età inferiore ai sei anni, esclude l'obbligo di utilizzo dei predetti dispositivi.

⁽¹⁰⁾ Ci si riferisce, in particolare, al d.p.c.m. 24 ottobre 2020 recante «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante "Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19", e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante "Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19"».

⁽¹¹⁾ Analogo obbligo era già stato previsto nell'ambito del punto 6) dell'ordinanza del Presidente della Provincia autonoma di Trento n. 48 del 15 ottobre 2020.

L'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale del Veneto n. 156 del 24 novembre 2020 recante « Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Ulteriori disposizioni» stabilisce che, «in attuazione delle disposizioni dell'art. 1, comma 9, lett. mm), DPCM 3.11.2020, gli enti di governo del trasporto pubblico locale su acqua, gomma e ferro nonché gli enti gestori dei servizi non di linea rimodulano la programmazione del trasporto pubblico locale, anche non di linea, per le modalità ferro, gomma e acqua, al fine di assicurare i servizi minimi di linea e quelli non di linea soddisfacendo l'effettiva domanda di trasporto, garantendo il rispetto delle limitazioni di cui alla disposizione predetta».

Il riferimento agli enti di governo del trasporto pubblico locale offre lo spunto per un richiamo del dato normativo contenuto nella legislazione nazionale di riferimento.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 3bis del d.l. n. 138/2011 ⁽¹²⁾, mediante il quale il legislatore ha delineato i criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica (ivi compresi quelli relativi al settore del trasporto pubblico locale).

Sotto questo profilo viene, preliminarmente, in rilievo il principio secondo cui lo svolgimento dei predetti servizi deve avvenire entro specifici «ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio».

Quanto alla dimensione di detti ambiti essa, di norma e salvo deroghe ⁽¹³⁾, non deve essere inferiore almeno a quella del territorio provinciale.

Orbene, in tale contesto, il secondo comma della norma che precede ha affidato le funzioni di organizzazione dei predetti servizi, nonché «di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo», agli enti di governo dei succitati ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, la cui istituzione o designazione è stata attribuita alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Di qui, per concludere sull'ordinanza del Presidente della Giunta Regionale del Veneto in esame, il richiamo agli enti di governo dalla stessa operato.

Nell'ambito della propria ordinanza n. 90/2020 ⁽¹⁴⁾ il Presidente della Giunta Regionale della Campania ha elaborato specifiche «Disposizioni in tema di trasporto pubblico locale, di linea e non di linea».

⁽¹²⁾ Il d.l. 13 agosto 2011, n. 138 ha introdotto «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo».

⁽¹³⁾ In particolare, l'art. 3bis, comma 1, del d.l. n. 138/2011 dispone che «le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni [...]».

⁽¹⁴⁾ Trattasi, nello specifico, dell'ordinanza n. 90 del 15 novembre 2020 recante «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n.833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art. 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Disposizioni concernenti l'attività scolastica a distanza.- Disposizioni in tema di trasporto pubblico locale, di linea e non di linea».

Entro tale contesto rileva, in particolare, l'art. 1.5 dell'ordinanza in parola a tenore del quale «[...] resta confermato l'obbligo per tutte le aziende di trasporto pubblico locale di modulare l'erogazione dei servizi minimi essenziali in modo da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti, comunicando i servizi così modulati alla Direzione Generale Mobilità della Regione Campania, nonché all'Ente titolare del contratto di servizio. Dalla data di comunicazione il servizio è erogato secondo la nuova rimodulazione, salvo il potere della D.G. Mobilità della Regione Campania e degli Enti titolari del contratto di servizio di disporre modifiche, sulla base di eventuali esigenze di interesse pubblico [...]».

Secondo quanto indicato dall'ordinanza de qua, dunque, all'esito del procedimento di «modulazione» dei servizi minimi essenziali posto in essere dalle aziende del settore, queste ultime sono tenute a darne comunicazione agli Enti competenti: viene, in tal modo, sancito un preciso obbligo di informazione cui consegue la (implicita) autorizzazione alla erogazione dei servizi minimi modulati, fatta salva la possibilità, per gli Enti medesimi, di disporre modifiche fondate su esigenze di interesse pubblico.

Per completezza, va precisato che, successivamente all'ordinanza in esame, il Presidente della Giunta Regionale della Campania ha emanato l'ordinanza n. 91 del 21 novembre 2020 ⁽¹⁵⁾ con cui è stato, altresì, stabilito che «per i servizi di TPL di linea terrestri (su ferro e su gomma), è consentita la rimodulazione, anche con la riduzione sino al 40%, dei programmi ordinari di servizio, sulla base delle effettive esigenze ed assicurando i servizi minimi essenziali, la cui erogazione deve, comunque, essere modulata in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti. Resta consentito un coefficiente di riempimento sui mezzi non superiore al 50 per cento [...]».

Per concludere la trattazione, si consideri l'ordinanza contingibile e urgente n. 40/PC dell'8 novembre 2020 con cui il Presidente della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia ha introdotto «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di Trasporto Pubblico. Ulteriori disposizioni».

Può preliminarmente osservarsi come, in linea con quanto stabilito dall'art. 1, comma 9, lett. mm), del d.p.c.m. 3 novembre 2020, l'ordinanza ammetta, in relazione ai «servizi di trasporto di linea TPL (urbano ed extraurbano) svolti in modalità automobilistica» ed ai «servizi di trasporto di linea TPL svolti in modalità ferroviaria», «l'occupazione sino al 50% dei posti per i quali il mezzo è omologato, privilegiando l'utilizzo dei posti a sedere». Un differente coefficiente di riempimento è, invece, riconosciuto nella ipotesi del trasporto scolastico effettuato mediante scuolabus, ossia quello dedicato agli alunni delle scuole d'infanzia, primarie e

⁽¹⁵⁾ Ordinanza n. 91 del 21 novembre 2020 avente ad oggetto «Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n.833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art. 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Disposizioni in tema di trasporto pubblico locale, di linea e non di linea».

secondarie di primo grado e svolto con modalità automobilistica ⁽¹⁶⁾: in tal caso, infatti, si prevede la possibilità di occupare sino all'ottanta per cento dei posti per i quali il mezzo è omologato, con una estensione al cento per cento «per un massimo di 15 minuti (alla fine della corsa nel percorso casa-scuola o all'inizio della corsa nel percorso scuola-casa)».

Proseguendo con l'analisi, giova poi richiamare l'attenzione sull'istituto della Cabina di Regia sul TPL ⁽¹⁷⁾.

Va segnalato come la Cabina di Regia di cui si tratta sia «coordinata dall'Assessore regionale alle Infrastrutture e Territorio, con le Aziende esercenti i servizi di Trasporto Pubblico Locale automobilistico, ferroviario e marittimo e le OO.SS.»; ciò premesso, si deve, poi, evidenziare come essa espliciti la funzione di «individuare, in modo tempestivo e condiviso, le azioni sui servizi di trasporto anche di tipo informativo a favore dei viaggiatori, in recepimento delle disposizioni ministeriali e delle ulteriori valutazioni rimesse alla Regione, che di volta in volta verranno adottate» ⁽¹⁸⁾.

La configurazione della Cabina di Regia nel senso sopra descritto anticipa la ratio del richiamo operato alla stessa nell'ambito dell'ordinanza n. 40/PC dell'8 novembre 2020.

Nello specifico, il punto 3 dell'ordinanza in parola, in attuazione di quanto disposto dall'art. 1, comma 9, lett. mm), d.p.c.m. 3 novembre 2020, demanda alla Cabina di Regia sul TPL il compito di porre in essere, «a seguito della valutazione dei dati di monitoraggio raccolti dalle Aziende di Trasporto, eventuali rimodulazioni rese opportune d[a]lle mutate condizioni della domanda, evitando comunque che tali rimodulazioni possano provocare sovraffollamento dei mezzi di trasporto, con particolare riguardo alle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti e preservando un servizio sul territorio rispondente alle esigenze di mobilità via via presenti [...]».

Infine, in relazione alla funzione che precede, l'ordinanza de qua conferma l'attribuzione, a carico della Cabina di Regia, dell'obbligo di individuare le azioni necessarie per garantire una adeguata informazione in favore dei viaggiatori ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁶⁾ Si rammenta che, come già evidenziato, l'art. 1, comma 9, lett. mm), d.p.c.m. 3 novembre 2020 ha imposto un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento in relazione ai mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, «con esclusione del trasporto scolastico dedicato».

⁽¹⁷⁾ La Cabina di Regia sul TPL è stata attivata ad opera dell'Ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia n. 2/PC del 13 marzo 2020.

⁽¹⁸⁾ Ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia n. 2/PC del 13 marzo 2020.

⁽¹⁹⁾ Nello specifico, riprendendo quanto già stabilito dall'ordinanza istitutiva n. 2/PC del 13 marzo 2020, il punto 7 dell'ordinanza contingibile e urgente n. 40/PC/FVG dell'8 novembre 2020 dispone che la Cabina di Regia deve «individuare, in modo tempestivo e condiviso, le azioni sui servizi di trasporto anche di tipo informativo a favore dei viaggiatori, in recepimento delle disposizioni ministeriali e delle ulteriori valutazioni rimesse alla Regione, che di volta in volta verranno adottate».

4. Conclusioni

Il quadro descrittivo delle misure adottate, in ottica applicativa, rispetto a quanto stabilito dall'art. 1, comma 9, lett. mm), d.p.c.m. 3 novembre 2020 evidenzia l'adozione di misure e soluzioni tra loro talvolta eterogenee, specie per quanto concerne la definizione del soggetto cui compete la funzione di rimodulazione dei servizi di trasporto pubblico locale.

La suddetta eterogeneità discende da quella autonomia regionale, anche ordinaria, che ravvisa un elemento identitario proprio nel trasporto pubblico locale, trattandosi di una materia, come detto, attribuita alla competenza residuale regionale.

È pur vero che il trasporto pubblico locale è materia assai articolata, su cui incidono competenze esclusive statali trasversali che ne plasmano identità e contenuti.

È il caso, per esempio, della tutela della concorrenza⁽²⁰⁾, che orienta il settore, tradizionalmente monopolistico, verso forme di concorrenzialità nelle procedure di aggiudicazione del servizio.

Ancora, potrebbe essere il caso, esemplificativamente descritto dalla situazione emergenziale qui considerata, della tutela della salute che, se intesa in senso ampio, «non si esaurisce nella corrispondente voce dell'art. 117 Cost., comma 3»⁽²¹⁾. Orbene, come si è visto, le determinazioni assunte, a livello statale, a tutela della salute della collettività mediante l'imposizione di limiti all'esercizio del servizio di trasporto pubblico locale incidono indirettamente sulla programmazione del servizio medesimo, di competenza regionale.

⁽²⁰⁾ Come precisato dalla Corte Costituzionale con la propria sentenza 3 marzo 2006, n. 80, non «può essere condivisa l'opinione espressa dalle difese delle Regioni [...], secondo la quale la riconducibilità – già affermata da questa Corte nella sentenza n. 222 del 2005 – della disciplina del trasporto pubblico locale ad una materia legislativa regionale di tipo residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., ridurrebbe la possibilità di incidere nella suddetta materia tramite una competenza esclusiva dello Stato o comunque permetterebbe alle Regioni di modificare "ragionevolmente" le disposizioni statali eventualmente introdotte sulla base di un simile titolo di legittimazione. Al contrario, le competenze esclusive statali che – come quella relativa alla "tutela della concorrenza" – si configurino come "trasversali" incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano».

⁽²¹⁾ In questi termini D. MORANA, La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi, in Osservatorio AIC. Bimestrale di attualità costituzionale, 1/2018, 5, la quale, in proposito, ha osservato che «lo Stato diventa poi depositario esclusivo della clausola di "uniformità" per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), nonché attore in grado di vegliare sulla loro effettività, con l'esercizio del potere sostitutivo (art. 120, comma 2)».

Ciò premesso, la Corte Costituzionale ha confermato la trasversalità della materia di cui al succitato art. 117, comma 2, lett. m), Cost. nell'ambito della propria sentenza n. 282 del 26 giugno 2002; in essa, infatti, si evidenzia che, «quanto [...] ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

Il significato delle considerazioni svolte può essere, conclusivamente, posto in relazione con le affermazioni dell'attuale Ministro delle infrastrutture e dei trasporti richiamate all'inizio del contributo.

Al riguardo, un ragionamento in visione prospettica sul trasporto pubblico locale dovrebbe, forse, tener conto proprio della complessa struttura di competenze che lo connota, rimeditandola alla luce di soluzioni giuridiche che siano in grado di attribuire al settore i caratteri della unitarietà e della condivisione ⁽²²⁾⁽²³⁾.

A ben vedere, infatti, un simile approccio al problema potrebbe consentire di valorizzare proprio quella «differenziazione regionale [che] è essa stessa una proiezione dell'interesse unitario [...]» ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ Il concetto da ultimo esposto riprende il pensiero (applicato ad altro contesto ma che parrebbe poter essere esteso anche al tema qui in esame) di G. FALCON, Dall'emergenza COVID, pensando al futuro del sistema sanitario, in *Le Regioni*, 3/2020, 456, secondo cui «L'esperienza della pandemia ci suggerisce, mi sembra, non di accentrare la gestione del servizio sanitario, ma di renderla più unitaria e più condivisa, mediante forme organizzative in grado di assicurare un coordinamento centrale derivante in larga misura dalla messa in comune e dall'elaborazione delle esperienze di servizi sanitari regionali operanti non come elementi separati, bensì come elementi autonomamente gestiti di una rete complessiva».

⁽²³⁾ Detta condivisione, all'atto pratico, potrebbe essere raggiunta mediante «il consolidamento di un modello di intergovernmental relations ispirato al criterio dell'integrazione cooperativa» (R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4/2017, 638). Sul concetto di «integrazione cooperativa» cfr. anche E. D'ORLANDO, *Territori e Potere. Un nuovo ruolo per Regioni ed Enti locali?* (Università degli Studi di Udine. Prolusione alla inaugurazione del 41° Anno Accademico 2018/2019), in <https://qui.uniud.it>, 15 ottobre 2018, la quale precisa che «[...] le architetture istituzionali – che inverano il rapporto tra territorio e potere – oggi si legittimano nella misura in cui rappresentino la proiezione di solide identità collettive, che esprimano un'esigenza chiara e radicata di differenziazione. È così, d'altro canto, che l'autonomia si alimenta costantemente come esigenza costituzionale, non si risolve in un'astratta rivendicazione di competenze nei confronti del livello di governo sovrastante, ma diviene invece lo strumento con cui una comunità autogoverna responsabilmente il proprio sviluppo in un contesto di unità e solidarietà nazionale. Questa è la premessa per configurare, sul piano degli assetti organizzativi e funzionali, la fisionomia dell'ente sistema: ente a geometria variabile, relazionale, che instaura in particolare con gli altri livelli di governo rapporti ispirati al criterio dell'integrazione cooperativa. Trattasi, in realtà, della declinazione attualizzata del concetto di "società aperta" che, a fronte dell'erosione della sovranità statale, prende atto dell'esperienza vivente di un diritto che risulta da necessarie interferenze tra ordinamenti e valorizza le diverse espressioni che la democrazia può assumere all'interno dei processi di governance».

⁽²⁴⁾ In questi termini, R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 650.