

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO**  
**DIPARTIMENTO DI DIRITTO DELL'ECONOMIA, DEI TRASPORTI E**  
**DELL'AMBIENTE**  
**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DELL'ECONOMIA, DEI**  
**TRASPORTI E DELL'AMBIENTE**

**Analisi del trasporto pubblico locale a dieci anni  
dalla sua riforma ( D.lgs 422/1997 ) ed  
approfondimento degli obiettivi raggiunti in tema di  
mobilità sostenibile ed eventuali proposte di  
modifica della normativa.**

**Tutor:**

**Chiar.mo Prof. Nicola Romana**

**Co tutor: Prof. Giuseppe Vermiglio**

**Coordinatore del Corso di Dottorato:**

**Chiar.mo Prof. Salvatore Piraino**

**Dottorando: Italo Bufardeci**

-----  
**CICLO XXI - IUS/06**

**Analisi del trasporto pubblico locale a dieci anni dalla sua riforma (D. lgs 422/1997) ed approfondimento degli obiettivi raggiunti in tema di mobilità sostenibile ed eventuali proposte di modifica della normativa.**

## **INDICE**

### **INTRODUZIONE**

### **CAPITOLO I “Oggetto e definizione di trasporto pubblico locale”**

- Capitolo I.1: Nozione di servizio pubblico e varie tipologie di gestione
- Capitolo I.2: Cenni storici
- Capitolo I.3: Origine ed evoluzione del T.P.L. in Italia
- Capitolo I. 4: La mobilità in Italia: la carta della mobilità
- Capitolo I 5 Ambiente e trasporto pubblico locale

### **CAPITOLO II “ Il quadro normativo Europeo e costituzionale”**

- Capitolo II.1: Normativa Europea sul T.P.L.
- Capitolo II.2: La disciplina del T.P.L. alla luce delle recenti pronunce della Corte costituzionale

**CAPITOLO III “La riforma del trasporto pubblico locale  
Operata dal D.lgs. 422/97”**

- Capitolo III.1: Il processo di riforma del trasporto pubblico locale nell’ ordinamento interno
- Capitolo III.2: L’affidamento dei servizi di trasporto pubblico Regionale e locale ed i contratti di servizio
- Capitolo III.3: Piano regionale per i trasporti e la mobilità
- Capitolo III.4: I piani di bacino ed il piano urbano del traffico
- Capitolo III.5: Programmazione dei servizi minimi
- Capitolo III.6: Il contratto di servizio

**CAPITOLO IV “ Il sistema dei trasporti siciliano:  
problematiche e prospettive”**

- Capitolo IV 1: La riforma del T.P.L. in Sicilia
- Capitolo IV 2: Piano regionale dei trasporti e della mobilità
- Capitolo IV 3: Accordi di programma quadro per le Infrastrutture (APQ )
- Capitolo IV 4 : Offerta e domanda di trasporto
- Capitolo IV 5: Interventi per il trasferimento modale da e per la Sicilia e per il miglioramento del trasporto pubblico in Calabria e nello Stretto di Messina

**CONCLUSIONI**

## **BIBLIOGRAFIA**

## **SITOGRAFIA**

## INTRODUZIONE

Il settore dei trasporti locali, in Italia , è stato per anni caratterizzato da una profonda crisi dovuta in massima parte ad un perdurante dissesto finanziario e ad una crisi della domanda di trasporto.

Nel corso degli anni '70 e '80 , il settore ha visto i propri costi crescere molto più dei ricavi che in molti casi diminuivano a causa della perdita di clientela a favore dei mezzi di trasporto privati.

Da questa situazione di grave crisi finanziaria, accompagnata da un progressivo calo delle quote di mercato del trasporto pubblico, è nata la riforma del settore, che si è sostanziata con il Decreto Burlando. Con tale decreto viene attribuita maggiore autonomia finanziaria alle Regioni; le quali devono ormai stabilire come ripartire le proprie risorse tra i settori diversi, o nell'ambito dello stesso settore, tra una modalità di trasporto piuttosto che un'altra.

La riforma italiana del trasporto pubblico locale si poneva l'obiettivo di giungere all'equilibrio economico del settore.

E' proprio a tal fine, sulla scorta dei principi comunitari, introduce il meccanismo della concorrenza per il mercato, stimolando le aziende ad attivare processi di efficientamento ed a ricercare condizioni di

efficacia attraverso l'offerta di servizi più rispondenti alle esigenze dei propri clienti.

La riforma modifica radicalmente le “ regole del gioco” prevedendo l'obbligo di trasformazione delle aziende in S.p.A., la concorrenza per il mercato, l'affidamento dei servizi attraverso procedure concorsuali, l'attenzione sulle problematiche relative all'efficacia ed all'economicità della gestione.

Questi elementi rappresentano i capisaldi del nuovo quadro di riferimento.

L'obiettivo di questo lavoro è stato quello di approfondire, nella maniera più esaustiva possibile, il trasporto pubblico locale, con particolare riferimento al quadro normativo e socio-economico della Regione siciliana.

Il primo capitolo inizia con l'analisi della normativa italiana ed europea di settore, con particolare riferimento al D.Lgs. 422/97.

Si procede con l'analizzare lo stato di attuazione della riforma nelle varie Regioni d'Italia.

Il capitolo si chiude con l'analisi degli strumenti di programmazione tipici del trasporto pubblico locale, ciascuno operante ad un diverso livello, quali: il Piano Regionale dei Trasporti che si pone a livello regionale, i Piani di Bacino, che si pongono ad un livello di bacino

grosso modo provinciale, ed infine il Programma Triennale dei servizi che opera ad un livello intermedio tra il regionale e quello di bacino.

Nel secondo capitolo si analizzano “le reazioni” a tale Decreto, ossia quali iniziative sono state poste in essere dal legislatore della Regione Sicilia.

Più precisamente, in Sicilia, la riforma del trasporto pubblico locale viene approvata dalla giunta di Governo regionale con Delibera n. 265 del 7 Agosto 2002.

Con l’attuazione della riforma, la Regione siciliana si poneva l’obiettivo di perseguire lo sviluppo ed il miglioramento del sistema di trasporto regionale anche e soprattutto attraverso il coordinamento dei modi di trasporto, ed anche la realizzazione di un sistema integrato della mobilità e delle relative strutture.

Sempre nel capitolo in parola, si procede con l’analisi del Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità e degli Accordi di Programma Quadro per le infrastrutture (APQ).

Infine si conclude soffermandosi sull’offerta e la domanda di trasporto.

Dopo avere esaminato tale aspetto, il terzo capitolo si conclude con l'analisi della c.d METROPOLITANA DEL MARE nell'area dello Stretto di Messina.

Sulla base dell'ipotesi di lavoro costituita dal titolo proposto, esaurita l'indagine giuridica, si procederà (nelle conclusioni) ad un'attenta riflessione su quali obiettivi siano stati raggiunti e quali criticità frenano il raggiungimento di una mobilità sostenibile.

Per quanto attiene la metodologia della ricerca, la ricerca si è basata sulla raccolta delle seguenti fonti: dottrina, attraverso testi, riviste cartacee e telematiche, singoli articoli apparsi su giornali o su internet; opinioni di esperti del settore; giurisprudenza; legislazione di altri paesi europei in materia di TPL; confronto tra le varie leggi regionali in materia di TPL.

# **CAPITOLO I**

## **OGGETTO E DEFINIZIONE DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

Sommario: Cap. I.1: Nozione di servizio pubblico e varie tipologie

di gestione;

Cap. I.2: Cenni storici;

Cap. I.3: Origine ed evoluzione del T.P.L. in Italia;

Cap. I.4: La mobilità in Italia: la Carta della mobilità;

Cap. I.5: Ambiente e trasporto pubblico locale.

## **I.1 – NOZIONE DI SERVIZIO PUBBLICO E VARIE TIPOLOGIE DI GESTIONE**

Per Trasporto Pubblico Locale s'intende l'insieme delle diverse modalità di trasporto pubblico ( autobus, filobus, metropolitana, tram, treno, ecc... ) che, su scala urbana ed extraurbana, consentono l'esercizio alla mobilità<sup>1</sup> dei cittadini a livello locale ( urbana, provinciale e regionale ).

Si può quindi far rientrare l'espressione Trasporto Pubblico Locale nel concetto più ampio di servizio pubblico, rappresentando un'attività rivolta a prestare alla collettività, globalmente considerata, beni e servizi essenziali per la funzionalità per ciascuno dei suoi membri.

In verità la nozione di servizio pubblico ha sempre alimentato discussioni, sia in ambito dottrinale che giurisprudenziale, non esistendo una definizione univoca in grado di delimitarne i contorni e definirne i contenuti.

Proprio per tale ragione a lungo, erroneamente, si ritenne che la qualificazione di servizio pubblico dipendesse dalla soggettività

---

<sup>1</sup> Art. 16 della Costituzione italiana “ Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

giuridica del soggetto erogatore del servizio; così considerando pubblico unicamente il servizio svolto dallo Stato o da altro ente o pubblica amministrazione avente potere d'imperio.

Tale impostazione è ormai desueta.

Infatti, già da qualche tempo, non si fa più dipendere la qualificazione giuridica di servizio pubblico dalla personalità del soggetto erogatore, quanto piuttosto si ha riguardo alla sua sottoposizione ai programmi ed al controllo delle amministrazioni pubbliche ed al suo indirizzo a fini sociali.

Fondamento normativo generale di tali poteri autorizzativi e di controllo della P.A. è rappresentato dall'art. 41 comma III<sup>2</sup> della Costituzione, che riserva alla legge di stabilire i programmi e i controlli opportuni affinché tanto l'attività pubblica, quanto quella privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

Tra le peculiarità che contraddistinguono il servizio pubblico rileva, innanzitutto il fatto che l'attività esercitata da parte del soggetto erogatore del servizio pubblico sia prevalentemente di tipo imprenditoriale, nel senso che sia diretta alla produzione di utilità.

Inoltre, va evidenziato, come l'offerta del servizio pubblico debba essere indifferenziata, spettando, cioè, a ciascun cittadino il diritto a

---

<sup>2</sup> Art. 41 III comma della Costituzione " La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

fruire delle prestazioni oggetto del servizio medesimo, determinando così per il gestore del servizio un “obbligo di contrattare”, non potendo negare, nei limiti della propria disponibilità, l’accesso alla fruizione del servizio a tutti coloro che ne facciano richiesta.

A tutto ciò va ad aggiungersi la necessità che l’erogazione dei servizi risponda a criteri generali, quali la doverosità e la continuità.

In sostanza l’attività svolta dal soggetto erogatore del servizio, in quanto pubblica, impone a quest’ultimo di non perseguire risultati o scopi di profitto; ed inoltre, va segnalato, come il servizio in questione debba essere reso senza soluzione di continuità e per quanto possibile sistematicamente e continuativamente.

I servizi pubblici in forza della L. 142/90 possono essere gestiti attraverso le seguenti forme: in economia, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di S.p.a. a prevalente capitale pubblico o a mezzo d’istituzione.

Si ricorre alla gestione in economia quando per la modesta entità delle prestazioni non si ritiene necessario costituire ad esempio un’azienda speciale; in concessione a terzi, quando ricorrono ragioni tecniche o di natura economica tali da considerare più vantaggiosa per l’ente l’affidamento del servizio a privati; a mezzo di aziende speciali nei casi in cui lo svolgimento del servizio implichi

un'attività imprenditoriale che sia caratterizzata da snellezza e managerialità; a mezzo di S.p.a. a prevalente capitale pubblico; quando, in considerazione della natura del servizio, si ritiene opportuno far partecipare altri soggetti pubblici o privati mediante l'utilizzazione della predetta forma societaria; a mezzo d'istituzione, quando lo svolgimento del servizio riguardi attività non imprenditoriali per la gestione, ad esempio, d'impianti di carattere ricreativo, sportivo, o culturale.

Per quanto riguarda l'attività di regolamentazione e di controllo dei servizi pubblici è sempre più spesso affidata ad organismi particolari; così, ad esempio, con la legge 481/95 sono state istituite le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità competenti, rispettivamente, per i settori dell'energia elettrica, del gas e delle telecomunicazioni: ciò al fine di poter procedere ad una rapida privatizzazione di tali società assicurando nel contempo un controllo pubblicistico sulle loro attività, in particolare per ciò che concerne l'applicazione delle tariffe al pubblico.

Un particolare ed innovativo strumento di controllo può essere considerato anche la Carta dei servizi pubblici.

Attualmente, infatti, ogni ente erogatore di un servizio pubblico deve dotarsi ed adottare una carta dei servizi pubblici, nella quale vengano

definiti i diritti e gli obblighi del rapporto fra utenti del servizio e amministrazioni.

L'ente erogatore individua i fattori da cui dipende la qualità del servizio e sulla base di essi adotta gli standard di qualità, dei quali dà pubblicità ed assicura il rispetto.

Il soggetto erogatore assicura l'informazione degli utenti circa la modalità di prestazione del servizio.

Viene assicurato il diritto al rimborso nei casi in cui sia possibile dimostrare che il servizio reso sia inferiore per qualità e tempestività agli standard.

Tra i servizi pubblici rientrano, naturalmente, i trasporti; addirittura la legge 146/90 fa rientrare i trasporti pubblici nel novero dei servizi pubblici essenziali, determinando così per il legislatore la necessità di conciliare il diritto di scioperare<sup>3</sup> del lavoratore, con la tutela della libertà di circolazione e del diritto alla mobilità, anch'essi costituzionalmente protetti.

---

<sup>3</sup> Art. 40 della Costituzione : "Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano".

## **I.2 – CENNI STORICI**

Generalmente si fa risalire l'inizio del trasporto pubblico di massa alla fine del '700, quando lo sviluppo dell'industria dell'acciaio rese possibile la fabbricazione di binari su grande scala.

I progressi raggiunti dall'industria siderurgica risultarono pertanto fondamentali allo sviluppo del trasporto terrestre che fino a quel momento era stato frenato dalla condizione delle strade che rendevano disagiati i tragitti con ruote di legno.

Dal punto di vista tecnico un altro impedimento era costituito dall'attrito tra asse e ruota, risolto poi con l'introduzione dei primi cuscinetti a sfera nel 1794.

Queste innovazioni resero possibile la percorrenza dei tragitti in modo scorrevole e veloce ed a costi accettabili per gli utenti.

Si ricorderà che le prime carrozze su binari erano trainate da cavalli e che solamente nel 1863 si assisterà alla nascita del primo "tram sotterraneo", ossia la metropolitana, a Londra.

Fino al 1877 l'uso del vapore su rotaie fu riservato solo alle lunghe percorrenze col treno, ma in quell'anno venne applicato per la prima volta al trasporto locale.

In realtà la vita del tram a vapore fu breve ed infatti già nel 1881 i progressi raggiunti nel settore elettrico resero possibile l'utilizzo del più semplice e leggero motore elettrico alimentato da una rete esterna.

Da questo momento, grazie soprattutto al significativo sviluppo urbano, le linee tramviarie si diffusero in tutte le città più avanzate del mondo.

Il punto di massimo sviluppo tramviario si raggiunse nel 1920.

L'aumento del traffico privato da un lato, il miglioramento del manto stradale e la maggiore economicità dei pneumatici in gomma dall'altro, portarono molte città ad eliminare i binari per sostituire alle carrozze i filobus e successivamente, dopo il secondo conflitto bellico, a quest'ultimi gli autobus.

### **I.3 – ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA DEL T.P.L. IN ITALIA**

Nel nostro paese il primo intervento normativo in materia di trasporto pubblico locale è il R.D. n. 2578 del 15/10/1925 relativo all'approvazione del Testo unico della legge sull'assunzione dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province.

Il Testo unico del 1925 individuava due forme di gestione dei servizi pubblici:

- Assunzione diretta del servizio ( art. 2 )
- Gestione in economia ( art. 15 )

Il T.P.L. , in una prima accezione, viene quindi definito come servizio pubblico municipalizzabile, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni.

Ciò detto, nel 1970 con l'istituzione delle regioni, che costituiscono organi di decentramento e di autonomia in un'ottica di mutazione della struttura dello Stato, avviene il trasferimento ad esse delle funzioni amministrative in materia di trasporto pubblico locale.

Da allora, sostanzialmente, la potestà legislativa in materia di T.P.L. è delle regioni, salvo il principio di trasversalità ( sussidiarietà

verticale ) che pone a vantaggio dello Stato l'onere di determinare i principi fondamentali e gli indirizzi in materia di T.P.L.

Al Testo unico del 1925 segue, come intervento normativo in materia, la legge quadro del 10 aprile del 1981 n. 151.

Lo scopo della era quello di ristrutturare e potenziare i trasporti pubblici locali, oltre ad istituire il Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per favorire gli investimenti nel settore.

La legge n.151/1981, in linea con quanto disposto dall'allora art. 117 della Costituzione, si proponeva di definire ambiti e modalità dell'esercizio delle potestà legislative concorrente regionale in ordine ai servizi di T.P.L. .

Tre erano le forme di gestione individuate dalla legge in parola:

- In economia dagli enti locali
- Mediante aziende speciali
- In regime di concessione

Ai sensi dell'art. 4 della L. 151/1981, rientrava nella competenza delle regioni la disciplina: della durata e delle modalità delle concessioni; dei criteri di attribuzione delle concessioni, tenuto conto della idoneità tecnica e finanziaria del concessionario e

garantendo adeguate forme di pubblicità e comunicazione dei procedimenti e degli atti relativi al rilascio delle concessioni stesse; delle forme di esercizio delle concessioni con particolare riguardo alla sicurezza e alla regolarità; dei casi di risoluzione, revoca e decadenza delle concessioni.

Successivamente la legge n. 142 del 8/06/1990, con riferimento ai servizi pubblici locali, all'art. 22 ha previsto le seguenti forme di gestione:

- In economia
- In concessione a terzi
- A mezzo di azienda speciale
- A mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale
- A mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico o privato locale

L'intervento normativo più rilevante in materia è costituito dalla legge 422/1997 di riforma del T.P.L e sue successive modifiche ed

integrazione, cui sarà dedicata un'apposita trattazione nel terzo capitolo.

## **CAPITOLO I.4 “LA MOBILITA’ IN ITALIA: LA CARTA DELLA MOBILITA’ ”**

Tra gli obiettivi raggiunti, sintomatici di una sempre crescente sensibilità nei confronti del TPL, uno di essi è rappresentato dalle Carte della Mobilità.

L’Italia regola i rapporti fra le aziende che offrono servizi di pubblico trasporto e i cittadini che ne fruiscono attraverso la Carta della Mobilità[5].

La Carta della Mobilità nasce in seguito al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 Dicembre 1998[6]; essa si impegna ad attenersi ai seguenti principi fondamentali:

- EGUAGLIANZA ED IMPARZIALITA’:

Offrire un servizio accessibile a tutti, senza alcuna discriminazione di nazionalità, sesso, razza, lingua, religione e opinioni politiche, migliorare l’accessibilità ai servizi e alle infrastrutture da parte dei cittadini disabili e degli anziani;

- CONTINUITA’:

Assicurare servizi di trasporto continui e regolari, fatta eccezione per le interruzioni dovute a causa di forza maggiore; servizi sostitutivi in

caso di necessità o interruzioni programmate; comunicazione preventiva in caso di sciopero.

- PARTECIPAZIONE:

Migliorare e favorire la partecipazione dei cittadini utenti, anche attraverso organismi di rappresentanza organizzata, in modo tale da presentare eventuali osservazioni, reclami e suggerimenti.

- EFFICIENZA ED EFFICACIA:

Adottare tutte le misure idonee e necessarie per migliorare l'efficienza e l'efficacia del servizio offerto, compatibilmente con le risorse disponibili;

- LIBERTA' DI SCELTA:

Favorire il diritto alla mobilità dei cittadini, promuovendo iniziative idonee a facilitare la libertà di scelta tra più soluzioni modali, programmando la struttura degli orari, la quantità e la qualità dell'offerta;

- RISPETTO DELL'AMBIENTE:

Migliorare le proprie prestazioni ambientali attraverso politiche orientate allo sviluppo sostenibile;

- TRASPARENZA:

Promuovere la trasparenza sulla gestione e sui livelli del servizio offerto attraverso la diffusione della Carta della Mobilità e dei dati aziendali in essa contenuti.

## **CAPITOLO I.5 “AMBIENTE E TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.”**

Criteri di intervento per la mobilità sostenibile.

Negli anni Novanta sono stati effettuati numerosi tentativi di applicare il concetto di sviluppo sostenibile alla politica dei trasporti e di definire il concetto di “ mobilità sostenibile”[7].

Dalla definizione più comune di sviluppo sostenibile si possono far derivare alcuni principi generali, relativi alla necessità di preservare la salute pubblica e la qualità ambientale, di utilizzare le risorse in modo sostenibile, di rispettare i valori critici limite per la salute e gli ecosistemi e di evitare effetti globali irreversibili; un sistema di trasporti sostenibile dovrebbe contribuire al benessere economico e sociale evitando di consumare le risorse naturali, distruggere l’ambiente o minacciare la salute umana[8].

Declinare il criterio di sostenibilità nell’ambito del settore dei trasporti comporta la messa in atto di misure in grado di conseguire i seguenti obiettivi:

- integrazione: incrementare il coordinamento tra i diversi modi di trasporto ed integrare le politiche di trasporto con quelle ambientali e territoriali;

- ambientali: proteggere e migliorare l'ambiente locale e la salute della popolazione attraverso la riduzione degli impatti negativi generati dal settore dei trasporti, tra cui riduzioni delle emissioni che alterano il clima (anidride carbonica e altri gas serra), degli inquinanti atmosferici e sonori prodotti dal traffico (rumore);
- sicurezza: innalzare i livelli di sicurezza degli spostamenti veicolari (riduzione dell'incidentalità e mortalità) e degli utenti deboli della strada (spostamenti ciclo pedonali);
- economici: promuovere l'efficienza economica dei differenti modi di trasporto;
- accessibilità: facilitare le condizioni di accesso ai servizi della popolazione, in particolare di quella che non dispone, per età e reddito, dell'auto.

La declinazione di tali obiettivi generali si traduce nell'individuazione e implementazione di politiche e misure in grado di:

- incoraggiare gli spostamenti pedonali e ciclabili;
- ridurre gli spostamenti in auto, e in particolare, il bisogno dell'auto;
- migliorare l'uso delle infrastrutture e dei servizi di trasporto collettivo;
- integrare le politiche settoriali.

## **CAPITOLO II**

### **“IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO E COSTITUZIONALE”**

Sommario: Cap. II.1: Normativa Europea sul T.P.L.;

Cap. II.2: La disciplina del T.P.L. alla luce delle recenti  
Pronunce della corte costituzionale;

### **CAPITOLO II.1 “NORMATIVA EUROPEA SUL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE”**

Le norme italiane relative al Trasporto Pubblico Locale, fanno riferimento alla normativa europea.

La politica dei trasporti in seno all’Unione Europea occupa un posto di primissimo rilievo.

La politica comunitaria dei trasporti persegue essenzialmente tre obiettivi: l’eliminazione degli ostacoli che i trasporti possono opporre alla costruzione di un mercato comune attraverso l’abolizione delle discriminazioni di prezzi e condizioni di trasporto; l’integrazione comunitaria dei trasporti; l’organizzazione generale

dei trasporti comunitari attraverso interventi comuni (es. reti transeuropee).

Di notevole importanza è il Regolamento CEE 1191/1969 del Consiglio del 26 Giugno 1969 “ Relativo all’azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile”.

Il Regolamento 1191/69 è stato modificato dal Consiglio con il Regolamento CEE 1893/1991 del 20 Giugno 1991[21].

Il Regolamento 1191/69 definisce gli obblighi di servizio pubblico e i principi comuni per la soppressione o il mantenimento degli obblighi di servizio pubblico da parte delle autorità competenti degli Stati membri.

Ai sensi dell’articolo 2 del Regolamento 1191/69, per “ obblighi del servizio pubblico si intendono gli obblighi che l’impresa di trasporto ove considerasse il proprio interesse commerciale o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni”.

A norma dell’articolo 14 del Regolamento 1191/69, il contratto di servizio pubblico[22] deve contemplare i seguenti punti:

- le caratteristiche dei servizi offerti, segnatamente le norme di continuità, regolarità, capacità e qualità;

- il prezzo delle prestazioni che formano oggetto del contratto e le relazioni finanziarie tra le due parti;
- le norme relative alle clausole addizionali e alle modifiche del contratto, il periodo di validità del contratto.

Il Regolamento CEE 1893/91 modifica il Regolamento CEE 1191/69 per adeguarne il campo di applicazione e stabilire le norme generali applicabili ai contratti di servizio pubblico.

Il Regolamento sopprime in linea generale gli obblighi di servizio pubblico.

Tuttavia esso ammette che il mantenimento degli obblighi è indispensabile in alcuni casi per assicurare la fornitura di servizi di trasporto sufficienti, in funzione dell'offerta e della domanda di trasporto esistenti, nonché delle esigenze della collettività.

Il Regolamento ha dato indicazione agli Stati membri di sopprimere gli obblighi di servizio; prevedendo che per garantire servizi di trasporto sufficienti, le singole autorità possono stipulare con le imprese di trasporto contratti di servizio pubblico[23].

Il Regolamento CEE 1893/91, infatti introduce il concetto di “ contratto di servizio pubblico”, definito come un “ contratto concluso fra le autorità competenti di uno Stato membro e

un'impresa di trasporto allo scopo di fornire alla collettività servizi di trasporto sufficienti "(art.14).

La Direttiva 91/440 CEE del Consiglio del 29 Luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, introduce nel trasporto ferroviario, l'indipendenza gestionale delle imprese, la separazione tra la gestione dell'infrastruttura e l'attività di trasporto, il risanamento finanziario delle imprese pubbliche esistenti, la liberalizzazione dell'accesso all'uso dell'infrastruttura.

La presente direttiva è intesa a favorire l'adeguamento delle ferrovie comunitarie alle esigenze del mercato unico e ad accrescere l'efficienza delle medesime:

- assicurando l'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie;
- separando la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'esercizio di servizi di trasporto da parte delle imprese ferroviarie, operando una separazione contabile obbligatoria e una separazione organica o istituzionale facoltativa;
- risanando la struttura finanziaria delle imprese ferroviarie;
- garantendo il diritto d'accesso alle reti ferroviarie, nonché per le imprese ferroviarie che effettuano trasporti combinati internazionali di merci[24].

La Comunità Europea da molti anni lavora per incentivare una politica di pianificazione territoriale che favorisca trasporti sostenibili e compatibili con i programmi europei nel settore del turismo e dell'ambiente.

Nel 1995 viene pubblicato il Libro Verde, il quale illustra l'azione dell'Unione Europea nel trasporto pubblico locale.

Proprio dal Libro Verde ricaviamo le linee fondamentali della politica comunitaria del settore.

Nel Libro Verde l'azione comunitaria mira a contribuire allo sviluppo economico e all'occupazione, a ridurre la congestione del traffico nelle città, concorrendo in questo modo anche al risanamento dell'ambiente.

Nel Libro Verde la Commissione individua vari tipi di sistemi:

- a) sistemi pianificati, in cui le funzioni di indirizzo e programmazione, la gestione e il controllo sono realizzati dall'ente pubblico locale competente, tramite un monopolio pubblico;
- b) sistemi a concorrenza regolamentata che comportano lo sviluppo di una concorrenza per l'accesso ad un determinato mercato, con la possibilità di conferire, attraverso una gara d'appalto per l'aggiudicazione della gestione del servizio, un diritto di esclusiva

limitato nel tempo (anche in Italia il contratto di servizio dura 9 anni);

c) sistemi completamente liberalizzati, ove gli operatori possono effettuare i servizi in concorrenza, come ad esempio in Inghilterra nei trasporti di linea che si svolgono al di fuori dell'area di Londra.

Inoltre la Comunità ribadisce la libertà per gli Stati di organizzare secondo scelte politiche interne, il trasporto pubblico locale, indicando però gli obiettivi da perseguire:

a) incoraggiare l'uso del mezzo pubblico;

b) aumentare l'accessibilità, l'efficienza e la qualità del servizio;

c) promuovere condizioni finanziarie tali da rendere il trasporto più appetibile per l'investitore privato.

Come si è già detto nei capitoli precedenti, la realizzazione e la gestione di un sistema di trasporto pubblico locale presenta contemporaneamente numerosi vantaggi, ma anche dei svantaggi, specie quando non offre un adeguato livello qualitativo del servizio, spesso viene preferito il mezzo privato.

A livello europeo, l'Unione Europea ha effettuato diversi interventi, per evitare che il trasporto pubblico possa provocare danni seri in particolare sulla popolazione e sull'ambiente.

Nel 1992, la Commissione [2] elabora il cosiddetto “ Libro Verde ”, sull’impatto dei trasporti sull’ambiente.

Gli obiettivi sono ricondotti alla necessità di inserire problematiche ambientali nelle politiche settoriali, anche e soprattutto nel settore dei trasporti.

L’azione comunitaria mira a contribuire allo sviluppo economico e all’occupazione, a ridurre la congestione del traffico nelle città, concorrendo così anche al risanamento dell’ambiente.

E’ infatti di tutta evidenza che una corretta politica del trasporto locale genera un minore inquinamento acustico ed atmosferico, e, in collegamento con la politica sociale , riduce l’emarginazione sociale dei soggetti più poveri e deboli.

Nello stesso Libro Verde, la Comunità Europea, ribadisce la libertà per gli Stati di organizzare secondo scelte politiche interne il trasporto pubblico locale, indicando però gli obiettivi da perseguire a livello comunitario, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

In particolare, i sistemi di trasporto pubblico locale, nel territorio della Comunità devono mirare a:

- 1) incoraggiare l’uso del mezzo pubblico;
- 2) aumentare l’accessibilità, l’efficienza e la qualità del servizio in un’ottica di sistema;

3) promuovere condizioni finanziarie tali da rendere il trasporto più appetibile per l'investitore privato.

L'ultimo contributo al quadro delle strategie e delle politiche europee per lo sviluppo sostenibile del settore dei trasporti è rappresentato dal nuovo Libro Bianco della Commissione[3], pubblicato nel settembre 2001.

A fronte di un costante incremento della domanda di trasporto, la risposta della Comunità, non può infatti limitarsi alla costruzione di nuove infrastrutture ed all'apertura dei mercati.

Occorre programmare gli interventi sul sistema dei trasporti in una logica di ottimizzazione, con l'obiettivo di poter far fronte alla domanda garantendo i principi di sostenibilità dello sviluppo sanciti dall'Unione Europea.

Sotto questo profilo, le principali criticità del sistema sono:

- il differente tasso di crescita che caratterizza i diversi modi di trasporto;
- la congestione lungo le principali direttrici stradali e ferroviarie, nelle aree urbane e negli aeroporti[4];
- gli effetti dannosi sull'ambiente e sulla salute pubblica, compresa l'incidentalità stradale.

L'attuazione dell'insieme delle azioni previste dal Libro Bianco dovrebbe determinare da un lato una più lenta crescita del trasporto merci stradale grazie ad un migliore impiego degli altri modi di trasporto, e dall'altro lato favorire la crescita del trasporto passeggeri ad un tasso inferiore rispetto al tasso di crescita economica prevista.

Per quanto riguarda le misure specifiche che la Commissione propone per la politica comune dei trasporti nel prossimo decennio, queste sono basate sulle seguenti linee guida:

- rivitalizzare la ferrovia (es. reti trans europee);
- aumentare la qualità nel settore del trasporto stradale;
- promuovere il trasporto marittimo e la navigazione interna (es. metropolitana nel mare);
- conseguire un rapporto equilibrato fra crescita del trasporto aereo e ambiente;
- tradurre in opzione concreta l'intermodalità (es. interporti);
- aumentare la sicurezza stradale;
- adottare una politica di efficace tariffazione dei trasporti;
- riconoscere i diritti e gli obblighi degli utenti;
- sviluppare trasporti urbani di elevata qualità;

- orientare la ricerca e la tecnologia al servizio di un trasporto efficiente e pulito;
- gestire gli effetti della globalizzazione;
- sviluppare obiettivi ambientali di medio e lungo termine per un sistema dei trasporti sostenibile.

## **CAPITOLO II.2 “LA DISCIPLINA DEL T.P.L. ALLA LUCE DELLE RECENTI PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

La disciplina del trasporto pubblico locale non risulta espressamente considerata dal nuovo articolo 117 della Costituzione che ha profondamente modificato i criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni ed autonomie locali: essa non figura né tra le figure rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, di cui al secondo comma dell' art. 117, né tra quelle di legislazione concorrente, di cui al terzo comma della disposizione costituzionale.

Per quanto concerne la disciplina dei trasporti, il nuovo art. 117 individua tra le materie di legislazione concorrente l'ambito materiale delle “grandi reti di trasporto e navigazione” e “porti ed aeroporti civili”, non risultando altri riferimenti diretti ai trasporti, e specificatamente al trasporto pubblico locale.

La materia sembrerebbe pertanto, rientrare nell'ambito di competenza residuale delle regioni richiamata dall'art. 117, quarto

comma, in virtù del quale” spetta alle regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

Peraltro, va segnalato che la materia dei trasporti presenta connessioni, sotto vari profili, con discipline che appaiono riconducibili a materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato tra le quali ricordiamo in particolare” tutela della concorrenza”.

La Corte costituzionale con sentenza n. 222/2005 pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2004 recante l’istituzione di un fondo per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività del settore del trasporto pubblico locale, ha precisato che la materia del T.P.L. rientra nell’ambito delle competenze residuali delle regioni di cui al quarto comma dell’art. 117 della costituzione.

Il riconoscimento espresso dall’appartenenza della materia del trasporto pubblico locale alla competenza generale delle regioni costituisce la base da cui la Corte fa discendere una serie di argomentazioni che si muovono nell’ambito di precedenti orientamenti in base ai quali il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri ed i limiti che presiedono l’attuale sistema di

autonomia finanziaria regionale, delineato nel nuovo art. 119 della Costituzione che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale.

Viceversa, da ultimo, con la decisione n. 325/2010 la Corte costituzionale ha esaminato il rapporto tra disciplina dei servizi pubblici locali ricavabile dall'ordinamento dell'Unione Europea e quella dettata con l'art. 23 bis del D.L. 112/2008 ritenendolo, compatibile, poiché la normativa italiana integra una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare.

Lo stesso decreto legge conferma tale interpretazione attribuendo espressamente ai servizi pubblici locali di rilevanza economica un significato corrispondente a quello di servizi di interesse generale in ambito locale di rilevanza economica, di evidente derivazione comunitaria.

Circa l'individuazione della competenza legislativa regionale o statale nella determinazione della rilevanza economica dei servizi pubblici locali, la Corte, una volta accertato che la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica rientra nell'ambito della stessa competenza legislativa esecutiva dello Stato, afferma che compete allo Stato, in

via esclusiva, che il potere di indicare le condizioni per le quali debba ritenersi sussistente detta “rilevanza economica”, non essendo la decisione di attribuire al servizio locale una siffatta qualificazione attribuita, da diritto comunitario o comunque dalla costituzione, alla regione od all’ente locale.

## **CAPITOLO III**

### **LA RIFORMA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE OPERATA DAL D. lgs. 422/97**

Sommario: Cap. III.1: Il processo di riforma del T.P.L.

nell'ordinamento interno;

Cap. III.2: L' affidamento del servizio del trasporto  
pubblico regionale locale ed i contratti di  
servizio;

Cap. III.3: Piano regionale per i trasporti e la mobilità;

Cap. III.4: I piani di bacino ed i P.U.T. ;

Cap. III.5: Programmazione dei servizi minimi;

Cap. III.6: Il contratto di servizio.

### **CAPITOLO III. 1 “IL PROCESSO DI RIFORMA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NELL’ORDINAMENTO INTERNO”**

Come evidenziato nel primo capitolo, l’intervento normativo più rilevante in materia di trasporto pubblico locale è rappresentato dalla legge 422/97 che ha riformato in maniera organica il settore.

La principale difficoltà ad intraprendere un processo di riforma nel settore del T.P.L. è stato costituito, da un lato, dalla presenza delle aziende speciali che gestivano il predetto servizio pubblico in un sostanziale regime di monopolio, e dall’altro da altri fattori, quali: il notevole volume di risorse pubbliche assorbite dal settore, dalla preferenza accordata maggiormente al mezzo individuale piuttosto che al mezzo pubblico ( con conseguente diminuzione della richiesta di trasporto collettivo ) ed anche dall’aumento dei costi di gestione del servizio.

Con la suddetta riforma è previsto che le regioni e gli enti locali, nelle rispettive competenze devono incentivare il riassetto organizzativo attuando, entro e non oltre il 31/12/2000, la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali, ovvero in cooperative a responsabilità limitata.

Di fatto la conseguenza più significativa nel riassetto del settore consiste nella separazione tra la pianificazione/controllo e la gestione del servizio da parte dell'ente locale nella pianificazione del T.P.L. .

Pertanto il fine della 422/97 è avviare il settore del T.P.L. ad un regime di liberalizzazione, in cui la società di gestione del servizio di trasporto pubblico locale sia rappresentata dalla vincitrice di una gara ad evidenza pubblica e non più, come in passato, da un'azienda speciale frutto di una scelta maturata dalla politica ed effettuata a livello degli enti locali.

Tuttavia, va segnalato come lo stesso D.lgs. 422/97 abbia sancito che sino al 31 dicembre 2003 tutti gli affidamenti potevano essere mantenuti dagli attuali concessionari e dalle società trasformate.

La 422, inoltre, ha attribuito alle regioni il compito di definire, d'intesa con gli altri enti territoriali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, i cui costi siano a carico dei bilanci regionali; ha previsto che le regioni e gli enti locali regolino l'esercizio dei servizi mediante contratti di servizio pubblico; ha definito le modalità per incentivare il superamento degli aspetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto.

## **CAPITOLO III.2 “L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DEL TRASPORTO PUBBLICO REGIONALE E LOCALE ED I CONTRATTI DI SERVIZIO”**

Per ciò che concerne l’affidamento del servizio, il D.lgs. n. 422/97 ha favorito procedure di gara ad evidenza pubblica come criterio generale per l’affidamento del servizio, con la facoltà di affidamento diretto del servizio alle ex Aziende speciali fino al 31 dicembre 2006.

In base all’art.18 della legge di riforma del T.P.L. possono partecipare alle gare solamente i soggetti in possesso dei requisiti d’idoneità morale, finanziaria e professionale richiesti, ai sensi della normativa vigente, per il conseguimento della prescritta abilitazione all’autotrasporto di viaggiatore su strada.

Sempre la predetta disposizione ha sancito l’esclusione dalla partecipazione alle gare, terminato in periodo transitorio previsto dal D.lgs. n. 422/97 o dalle singole leggi regionali, delle società che, in Italia o all’estero, gestiscono servizi in affidamento diretto o a seguito di procedure non ad evidenza pubblica, e dalle società dalle stesse controllate o ad esse collegate, dalle loro controllanti e dalle

società di gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali.

Attualmente, quindi, l'esercizio di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuato ed in qualsiasi forma affidato ,deve essere regolato attraverso contratti di servizio di durata non superiore a nove anni e non più affidato tramite concessione.

Il nostro legislatore nel 2000 col Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ha sancito, a carico degli enti locali, il divieto di cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle dotazioni destinate all'esercizio dei servizi, prevedendo altresì la facoltà per gli enti locali di conferirne la proprietà a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile; tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei soggetti incaricati della gestione de servizio, che li utilizzano in virtù di contratti di affitto.

Il nuovo ruolo dell'ente locale nella pianificazione del T.P.L. ha creato la condizione per la nascita di organismi intermedi, le Agenzie della mobilità, dotate di competenze tecniche, generalmente non possedute dall'ente, cui delegare decisioni complesse in materia di pianificazione-regolamentazione del servizio di trasporto.

Nello specifico le agenzie della mobilità si occupano, ad esempio, della programmazione e progettazione dei servizi pubblici di trasporto integrati fra loro e con la mobilità privata, della gestione della domanda di mobilità, della gestione della sosta e dei parcheggi, dell'accesso ai centri urbani, ecc... .

### **CAPITOLO III.3 “*IL PIANO REGIONALE PER I TRASPORTI E LA MOBILITA’*”**

Il Piano Regionale dei Trasporti è un documento programmatico generale della Regione, rivolto a realizzare un sistema equilibrato di trasporto di persone e di merci in relazione con i piani di sviluppo socio-economico e di assetto territoriale.

Tale documento definisce in particolare i bacini di traffico, stabilisce i criteri per l’eventuale ridefinizione dei limiti territoriali dei bacini; stabilisce le direttive per l’elaborazione dei Piani di Bacino da parte delle province[27].

Tuttavia esso non deve essere considerato come un elenco di opere e di interventi da realizzare, ma come progetto di sistema, uno strumento utile alla definizione di un complesso di servizi integrati di trasporto, che partendo dall’individuazione dei bisogni di mobilità, riesca a garantire il soddisfacimento dei bisogni stessi[28].

Analizzando le diverse realtà regionali, è emerso un diffuso ritardo nella relativa adozione: mentre alcune regioni non dispongono di alcun strumento di pianificazione,

non avendo mai provveduto a dotarsene neanche in passato, altre hanno adottato un Piano Regionale dei Trasporti, anteriormente

all'entrata in vigore del D. Lgs. 422/97 e sulla base delle previgenti normative.

Soltanto quattro regioni : Emilia –Romagna , Friuli-Venezia Giulia, Marche e Piemonte hanno elaborato, all'indomani della riforma, appositi piani integrati.

## **CAPITOLO III. 4 “I PIANI DI BACINO E I PIANI URBANI DEL TRAFFICO”**

I Piani di Bacino e i Piani Urbani del Traffico sono anche chiamati Piani della Mobilità.

Esiste una differenza fondamentale tra i due piani : i Piani del Traffico mirano a determinare l’assetto organizzativo del trasporto urbano mentre i Piani di Bacino<sup>4</sup> al contrario si riferiscono ad ambiti territoriali di tipo funzionale caratterizzati, cioè, da esigenze trasportistiche omogenee e coordinate in modo unitario e non coincidono necessariamente con le circoscrizioni amministrative provinciali.

Ne deriva che, mentre i primi rientrano nella competenza dei Comuni, gli altri invece sono di norma rimessi alla competenza delle Province.

I Piani di Bacino sono strumenti di organizzazione dei singoli segmenti omogenei di rete corrispondenti ad ambiti territoriali

---

<sup>4</sup> È competente anche per una pluralità di bacini, la provincia nel cui territorio gli stessi integralmente ricadono; nel caso inverso, in cui il bacino sia interprovinciale, la competenza è assegnata secondo il criterio della prevalenza. Cfr. LA GESTIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA A LIVELLO REGIONALE, in [www.ricerchetrasporti.it](http://www.ricerchetrasporti.it)

predefiniti; essi assegnano alle Regioni il compito di determinare i criteri programmatici e direttivi per la loro adozione.

Il Piano di Bacino definisce in dettaglio la rete e i programmi di esercizio dei servizi minimi di competenza provinciale, di quelli aggiuntivi e ove previsti di quelli speciali. I servizi aggiuntivi sono servizi di trasporto pubblico locale i cui oneri sono a carico delle Province ; i servizi speciali sono delle tipologie di servizio previste da alcune Regioni che non rientrano nei servizi minimi o in quelli aggiuntivi, quali ad esempio: i servizi atipici effettuati con autobus di noleggio per il trasporto di particolari categorie di utenti, i servizi a chiamata, i servizi occasionali, i servizi di taxi collettivo, i servizi destinati a soggetti che presentano ridotte capacità motorie.

Si definisce “ bacino di traffico” l’ unità territoriale contro la quale si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità.

Un elemento di distinzione tra le varie regioni è l’individuazione geografica dei bacini che:

- in alcuni casi corrispondono ai confini provinciali[30];
- in alcuni casi possono comprendere territori di più Province[31] ;
- in alcuni casi corrispondono ad aree individuate sulla base delle esigenze della domanda e/o dell’offerta[32].

Prima del D. Lgs. 422/97 i Piani di Bacino erano redatti sulla base delle direttive contenute nel Piano Regionale dei Trasporti.

La novità introdotta dal decreto riguarda la necessità di tener conto, nella redazione dei PRT , dei Piani di Bacino approvati dalle Province. Pertanto viene delegato alle Regioni il compito di coordinare la programmazione degli enti locali.

## **CAPITOLO III.5 “LA PROGRAMMAZIONE DEI SERVIZI MINIMI”**

Una delle principali novità introdotte dal Decreto riguarda i “servizi minimi”, la cui stessa denominazione però ha rischiato di fare confusione.

Il Decreto definisce tali servizi come quelli “qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, i cui costi sono a carico del bilancio delle Regioni”.

Inoltre tali servizi devono essere definiti tenendo conto di fattori legati alla domanda di mobilità e alle esigenze di riduzione della congestione e dell’inquinamento ( art. 16 comma 1d).

Non è ben chiaro se i servizi aggiuntivi debbano essere inseriti negli strumenti di programmazione e se debbano essere affidati congiuntamente ai servizi minimi[33].

E’ necessario comunque considerare che, data la definizione dei servizi minimi contenuta nel Decreto e confermata dalle normative regionali, il ricorso ai servizi aggiuntivi da parte degli enti locali, potrebbe essere marginale.

Possono essere considerati minimi tutti i servizi che la Regione può assicurare attraverso il Fondo Nazionale Trasporti e d'intesa con gli Enti Locali.

A tal fine lo strumento che è stato previsto con più frequenza è la conferenza dei servizi, utilizzato dalle seguenti Regioni: Campania, Lazio, Lombardia, Puglia, Toscana e Veneto. Due Regioni, Liguria e Piemonte , fanno invece ricorso all'accordo di programma.

Sono ben sei le Regioni che prevedono altri strumenti: in genere si tratta di apposite conferenze di consultazione tra la Regione e gli Enti locali.

Il Programma Triennale dei Servizi (PTS) è uno strumento di programmazione approvato dalle Regioni[34].

Uno dei punti poco chiari del Decreto riguarda i rapporti tra questi programmi e l'individuazione dei servizi minimi.

Molte Regioni hanno separato i due momenti, in altre l'approvazione del Programma Triennale può coincidere con l'individuazione dei servizi minimi.

Essi definiscono la programmazione del Trasporto Pubblico Locale per 3 anni.

In ogni PTS devono essere presenti i seguenti contenuti:

- l'organizzazione dei servizi (minimi, aggiuntivi e speciali) di propria competenza;
- le proposte di integrazione modale e tariffaria per i servizi di propria competenza;
- le risorse da destinare all'esercizio;
- le risorse da destinare agli investimenti in infrastrutture, impianti e veicoli;
- le modalità di determinazione delle tariffe per i servizi di propria competenza;
- le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio;
- il sistema di monitoraggio della qualità e quantità dei servizi.

I PTS devono essere redatti seguendo le linee direttive della Regione, che devono essere tali da rendere i servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità.

E' inoltre utile che la Regione e gli altri Enti Locali rendano partecipi i cittadini, i macro-utenti (scuole, ospedali ), le organizzazioni sindacali e le associazioni imprenditoriali, attraverso un apposito programma di partecipazione.

L' " integrazione modale e tariffaria" prevede la realizzazione di un sistema di trasporto con reti strutturate ed interconnesse, in modo da migliorare sia l'utilizzazione dei servizi, sia la qualità degli

spostamenti plurimodali[35] riducendo i disagi connessi ai tempi di attesa e favorendo l'utilizzazione del trasporto pubblico.

Tale integrazione può essere realizzata mediante il coordinamento degli orari dei differenti servizi di trasporto e mediante la realizzazione di specifici luoghi di interscambio [36].

L'integrazione tariffaria permette di usufruire per l'intero spostamento di un unico titolo di viaggio, indipendentemente dai mezzi o dai vettori utilizzati.

Le risorse finanziarie relative agli oneri inerenti i servizi minimi possono confluire in un apposito capitolo di spesa del bilancio regionale, il Fondo Regionale Trasporti[37].

Nello stesso fondo rientrano gli investimenti per lo sviluppo ed il miglioramento del trasporto pubblico regionale e locale.

La Regione partecipa al finanziamento degli investimenti per il settore del TPL; tali investimenti sono rivolti alle infrastrutture, ai sistemi tecnologici ed ai mezzi di trasporto.

Le tariffe per il TPL sono fissate dalle Regioni e dagli Enti Locali.

Un aspetto da non trascurare è la realizzazione di opportuni pacchetti di viaggio vantaggiosi per l'utenza.

Tali pacchetti permettono di acquistare un insieme di titoli ( ad esempio un carnet di biglietti) ad un prezzo inferiore risultante dalla somma dei singoli.

E' opportuno che le tariffe debbano essere soggette ad un meccanismo di adeguamento di tipo " price-cap ", così come previsto nell'art. 2 della Legge n. 481 del 1995 [38].

In tal modo le tariffe devono crescere in misura non superiore al tasso di inflazione programmato.

Si tratta dunque di introdurre predeterminati tetti massimi applicabili in un arco temporale pluriennale e dell'introduzione contemporanea di miglioramenti qualitativi dei servizi.

## **CAPITOLO III.6 “IL CONTRATTO DI SERVIZIO”**

Nell’ambito delle attività amministrative rientrano i “ servizi pubblici”, dei quali l’ordinamento giuridico non fornisce una definizione univoca.

L’assenza di una disposizione normativa che chiarisse la nozione di servizio pubblico ha permesso l’elaborazione di diverse tesi dottrinali, tra le quali occupano una posizione di rilievo la teoria “ soggettiva” e la teoria “ oggettiva”.

La teoria soggettiva, sviluppata agli inizi del XX secolo focalizza l’attenzione sull’aspetto soggettivo , pertanto per servizio pubblico va inteso l’esercizio da parte di un soggetto pubblico di un’attività imprenditoriale offerta in modo indifferenziato al pubblico.

La teoria oggettiva si basa su una ricostruzione oggettiva della nozione di pubblico servizio con l’intento di qualificare un’attività in base alla sua rispondenza alla pubblica utilità e al pubblico interesse., a prescindere dal soggetto al quale è istituzionalmente collegata.

Con riferimento agli enti territoriali, nell’ambito del concetto generale di servizio pubblico, è individuabile quello di servizio pubblico locale[39].

Il servizio pubblico assume la denominazione di locale quando è caratterizzato dai seguenti elementi:

- imputabilità all'Ente locale del servizio;
- oggetto del servizio consistente nella produzione di beni ed attività destinati alla comunità locale;
- scopo consistente nella realizzazione di fini sociali, nella promozione e sviluppo delle comunità locali.

Il rapporto tra l'affidatario e l'Ente locale è regolato da un contratto di servizio.

Il contratto di servizio rappresenta uno strumento innovativo nello scenario del trasporto pubblico locale[40].

Esso infatti rende trasparente il rapporto tra l'Ente locale che richiede il servizio e l'azienda che lo produce.

Il contratto di servizio, a norma dell'art. 19, comma 3, del D. Lgs. 422/97, deve definire:

- 1) il periodo di validità;
- 2) le caratteristiche dei servizi offerti e il programma di esercizio;
- 3) gli standard qualitativi minimi del servizio, in termini di età, manutenzione, confortevolezza, pulizia dei veicoli, regolarità delle corse;
- 4) la struttura tariffaria adottata;

- 5) l'importo eventualmente dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto e le modalità di pagamento;
- 6) le modalità di modificazione del contratto successivamente alla conclusione;
- 7) le garanzie che devono essere prestate dall'azienda di trasporto;
- 8) le sanzioni in caso di mancata osservanza del contratto.

Esistono tre tipi di contratto di servizio:

- a) il contratto di servizio dirigitico: non c'è confronto competitivo e l'ente locale è proprietario dell'azienda.

In assenza di gara e in presenza di rapporto proprietario, il contratto di servizio deve diventare lo strumento per avviare un percorso di miglioramento della performance dell'azienda, in termini di costo, di ricavi e di qualità.

Questo tipo di contratto deve garantire la creazione delle condizioni per la successiva eventuale apertura di un confronto competitivo.

- b) il contratto di servizio incentivante: non c'è confronto competitivo e l'ente locale non è proprietario dell'azienda.

In assenza di un rapporto proprietario l'ente locale non deve più intervenire direttamente sull'organizzazione interna dell'azienda, ma

deve stimolarne l'efficienza e l'efficacia con opportuni meccanismi incentivanti.

Lo strumento più opportuno è dato dal cosiddetto transfer-cap: in sostanza il corrispettivo non rimane costante per la durata del contratto, ma deve essere ridotto per incentivare l'azienda a migliorare la propria efficienza ed efficacia.

L'obiettivo resta la preparazione dell'azienda ad un futuro confronto competitivo.

c) il contratto di servizio concorrenziale: c'è il confronto competitivo.

In caso di gara il contratto non deve prevedere percorsi dirigistici o incentivanti di miglioramento dei comportamenti dell'azienda: le sue performance sono state infatti selezionate proprio attraverso il confronto competitivo.

Un'eccezione a questo approccio si ha quando la gara prevede il subentro ad un precedente gestore inefficiente.

Solo in questo caso il contratto di servizio associato ad una gara può prevedere un orizzonte temporale di miglioramento delle prestazioni produttive.

## **CAPITOLO IV**

### **IL SISTEMA DEI TRASPORTI SICILIANO: PROBLEMATICHE E PROSPETTIVE**

Sommario: Cap. IV.1: La riforma del T.P.L. in Sicilia;

Cap. IV.2: Piano regionale dei trasporti e della mobilità;

Cap. IV.3: Accordi di programma quadro per le  
infrastrutture

Cap. IV.4: Offerta e domanda di trasporto

Cap. IV.5: Interventi per il trasferimento modale da e per  
la Sicilia e per il miglioramento del  
trasporto pubblico in Calabria e nello Stretto  
di Messina.

## **CAPITOLO IV.1 “LA RIFORMA DEL T.P.L. IN SICILIA”**

Nel settore dei trasporti pubblici locali si riscontra un esempio di come in Sicilia, l’inerzia amministrativa e legislativa abbia costituito un ostacolo allo sviluppo e alla modernizzazione del settore.

La riforma del trasporto pubblico non è mai stata avviata a tutti gli effetti; con gli anni però, si stanno evidenziando dei risultati positivi che provengono dalla necessità di adempiere agli obblighi imposti dall’Unione Europea, in particolare, in seguito al Trattato di Amsterdam[41], il quale impegna gli Stati membri, e le rispettive Regioni, a rispettare una politica comune dei trasporti per poter realizzare libertà di concorrenza ed eliminare qualsiasi discriminazione tra gli operatori nazionali ed esteri.

Come si è già detto, la riforma del trasporto pubblico locale rappresenta il prodotto di un processo di maturazione che ha avuto alterne vicende a livello costituzionale e che ha condotto all’introduzione di regole di concorrenza e di competitività. Obiettivo finale della riforma è quindi quello di creare un mercato del trasporto pubblico locale, governato da regole di concorrenzialità e fondato sulla gara.

In questo quadro, assume notevole importanza la Legge 15 Marzo 1997 n. 59. Sulla base della normativa nazionale, ai sensi del D. Lgs. 422/97 tutte le Regioni a statuto ordinario hanno approvato una legge di riforma del trasporto pubblico locale. Un discorso a parte riguarda le Regioni a statuto speciale ( Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) e le Province autonome di Trento e Bolzano, per le quali “ il conferimento delle funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione”[42].

Alla data dell'approvazione del D. Lgs. 422/97 solo il Friuli Venezia Giulia e la Valle d'Aosta erano intervenute sul trasporto pubblico locale.

Le altre Regioni hanno adeguato la normativa esistente solo di recente e, in particolare, la Sicilia ha approvato il suo Piano Direttore con Deliberazione n. 265 del 7 Agosto 2002[43], ma non si sono ancora definitivamente attuati i progetti da esso previsti.

La Riforma Burlando, ha costituito il modello di riferimento per la definizione del progetto siciliano di riforma, che, tuttavia se ne discosta per alcuni innovativi elementi[44] :

- in primo luogo, il progetto mira all'identificazione delle unità di rete o bacini di traffico, a partire da parametri obiettivo e non dall'acquisizione dei servizi esistenti, che facendo riferimento a servizi e risorse storiche, non modificano il modello di offerta e non adeguano le risorse alle effettive necessità dei cittadini;
- un ulteriore aspetto riguarda il rapporto tra apertura del mercato e privatizzazione.

La Riforma Burlando mirava alla liberalizzazione del settore del TPL e in un secondo tempo alla privatizzazione; il progetto siciliano, invece, prevede che alla base vi sia la privatizzazione e in seguito la liberalizzazione[45].

La privatizzazione delle aziende pubbliche, è stata fissata come primo passaggio, per garantire l'efficienza della produzione e la separazione tra amministrazione e programmazione di servizio, da un lato, e, la gestione con logiche imprenditoriali dall'altro.

Il progetto regionale prevede che:

- la Regione definisca le unità di rete relativi ai servizi extra-urbani; stabilisca i servizi minimi extra-urbani e proceda al loro affidamento;

- le Province regionali stabiliscano i servizi integrativi extra-urbani; definiscano e procedano all'affidamento dei servizi urbani per i comuni al di sotto dei 30000 abitanti;
- i Comuni definiscano e affidino i servizi urbani.

Pertanto la Regione dovrà:

- 1) individuare le unità di rete;
- 2) definire i servizi minimi, in modo che questi rispettino il criterio di frequentazione minima[46];
- 3) verificare la compatibilità della programmazione effettuata dagli enti locali;

Si rileva, in questo modo, che vi è un livello di pianificazione, in cui la rete di trasporti deve realizzare un sistema integrato e prevalentemente orientato alla domanda e deve essere articolata in unità di rete con riferimento ai servizi minimi ed all'organizzazione dei servizi stessi.

## **CAPITOLO IV.2 “PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI E DELLA MOBILITA’ ”**

La Programmazione della Regione Siciliana, può essere definita una programmazione “ a cascata”, infatti, iniziando dal Piano Direttore, in cui sono rappresentati gli obiettivi globali e le scelte strategiche, si passa ad un secondo livello di pianificazione, quello di dettaglio, che ha lo scopo di mettere in atto le linee strategiche contenute nel Piano Direttore, attraverso diversi Piani, detti Attuativi, aventi ad oggetto le singole modalità di trasporto.

Il Piano Direttore, oltre a fissare i principi fondamentali in materia di trasporto e mobilità regionale, sotto il profilo infrastrutturale, contiene l’elencazione degli interventi infrastrutturali che sono da considerare prioritari.

Quanto riguarda i Piani Attuativi, la Regione Siciliana, ha previsto sei piani:

- 1) Piano per il trasporto delle merci e della logistica;
- 2) Piano del sistema di trasporto stradale;
- 3) Piano del sistema di trasporto ferroviario;
- 4) Piano del sistema del trasporto aereo;

5) Piano del sistema del trasporto portuale;

6) Piano del trasporto pubblico locale.

Con il nuovo Piano Direttore, si assiste ad una nuova concezione del Piano Regionale dei Trasporti; infatti mentre in passato esso era un unico documento, all'interno del quale si indicavano tutti gli interventi programmati, nel nuovo assetto, il Piano Regionale dei Trasporti è un piano pluristrutturato, appunto nei sei piani attuativi sopracitati.

Il progetto si fonda su una razionalizzazione delle risorse infrastrutturali già esistenti, una integrazione della pluralità dei vettori e uno sviluppo di sistemi di trasporto più ecologici, qualificando la rete ferroviaria, sostenendo il trasporto marittimo collettivo e individuale e preventivando la realizzazione di un grande nodo aeroportuale a servizio dell'intero bacino mediterraneo.

Gli obiettivi prioritari sono:

- 1) il riassetto del piano di trasporto locale e il riequilibrio dell'offerta per le aree interne che promuoverebbe la mobilità del turismo anche nell'entroterra;
- 2) la razionalizzazione e il miglioramento del sistema di infrastrutture aeroportuali;
- 3) il miglioramento della rete di collegamenti via mare;

- 4) la realizzazione di un attraversamento stabile dello stretto e potenziamento degli attacchi per i traghetti nello Stretto di Messina;
- 5) il potenziamento della rete ferroviaria;
- 6) il completamento delle reti autostradali e della viabilità extraurbana;
- 7) la creazione di apposite infrastrutture per pedoni, ciclisti e portatori di handicap, con la realizzazione di sistemi di trasporto a guida;
- 8) le azioni politico-amministrative della Regione nel settore dei trasporti;
- 9) gli indirizzi generali per la pianificazione dei servizi di trasporto di competenza degli Enti locali, quali i piani provinciali di trasporto e i piani urbani del traffico;
- 10) i criteri per l'ottimizzazione della qualità dei servizi;
- 11) le modalità per l'individuazione delle tariffe;

Il percorso giuridico amministrativo che ha portato all'approvazione sia del Piano Direttore, che del Piano Regionale dei Trasporti è il seguente: prima si inizia con l'elaborazione del singolo Piano Attuativo da parte degli organi tecnici del Dipartimento Regionale dei Trasporti, coadiuvati da tecnici del mondo accademico e dalle

rappresentanze dei più importanti settori produttivi legati al mondo dei trasporti, in seguito, si passa all'approvazione del piano da parte della Giunta di Governo Regionale, previo parere favorevole della IV Commissione legislativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, ed infine si procede all'adozione finale con Decreto dell'Assessore Regionale ai Trasporti.

La necessità di dotare la Regione Siciliana di uno strumento pianificatorio del settore era stata avvertita dall'Amministrazione regionale già dalla metà degli anni ottanta, quando con la Legge Regionale n. 68 del 14 Giugno 1983[47] fu stabilito che la Regione Siciliana avrebbe dovuto dotarsi di un Piano Regionale dei Trasporti. Tale esigenza è rimasta però per molto tempo inattuata, sino a quando, la Corte dei Conti, Sezione di controllo sulla Regione Siciliana, nel novembre del 2001, in sede di indagine ispettiva sul trasporto pubblico locale, evidenziava la necessità di redazione del PRT, quale strumento necessario per il superamento delle criticità riscontrate nel comparto dei trasporti in Sicilia, sollecitando al contempo, il Dipartimento Regionale Trasporti e Comunicazione, che è l'organo istituzionale preposto alla redazione di tale strumento.

Il Dipartimento Regionale Trasporti e Comunicazioni, nel Gennaio del 2002, ha avviato le procedure per l'estensione del Piano, in conformità con il quadro giuridico di livello nazionale.

Per evitare una scelta pianificatoria non in linea con quella nazionale, è stato redatto e approvato il Piano Direttore[48], secondo le linee guida determinate dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), ed il Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità, concepito come l'insieme dei sei Piani Attuativi.

Attualmente dei sei piani settoriali previsti ne sono stati approvati cinque; il 23 Febbraio 2004 è stato adottato il primo dei sei Piani Attuativi: il Piano Regionale del Trasporto delle merci e della Logistica[49]; esso si articola in un rapporto generale, che comprende i principali risultati sulla diagnosi dello stato attuale ed un'analisi diretta della domanda di logistica e intermodalità attraverso questionari agli operatori.

Il 14 Luglio 2004 sono stati trasmessi dal Dipartimento Regionale ai Trasporti alla IV Commissione dell'A.R.S., i Piani Attuativi relativi al riordino delle quattro modalità di trasporto ( stradale, ferroviario, marittimo ed aereo); acquisito il predetto parere, tali piani saranno adottati con Decreto Assessoriale, così come previsto dall'art. 8 della Legge Regionale n. 27 del 9 Agosto 1988[50]. Occorre

segnalare che attualmente nel sistema di pianificazione manca solo il Piano per il riassetto del TPL.

I quattro Piani Attuativi sono caratterizzati da una propria autonomia, ma mantengono allo stesso tempo un approccio multimodale indispensabile a garantire un funzionamento del sistema regionale dei trasporti efficace, efficiente e sostenibile sotto il profilo ambientale.

Il Piano Direttore della Regione Sicilia, adottato nel Dicembre 2002, i cui riferimenti normativi e giuridici risiedono nell'art. 3 della Legge Regionale n. 68 del 14 Giugno 1983[51] e nell'art. 8 della Legge Regionale n. 27 del 9 Agosto 1988, nel tracciare gli indirizzi per la redazione di un Piano Regionale dei Trasporti e della Mobilità lo definisce come “ un progetto di sistema che, integrando le varie modalità di trasporto si prefigge di assolvere le esigenze di mobilità dei passeggeri e delle merci in Sicilia ”.

Il Piano Direttore prevede che la Sicilia deve avviare iniziative volte a garantire :

- il riequilibrio modale attraverso il coordinamento dei sistemi di trasporto pubblici e privati;
- la realizzazione di un sistema integrato delle modalità e delle relative infrastrutture;

- l'integrazione tariffaria tra i modi, i tipi ed i vettori del trasporto, anche favorendo l'introduzione di tecnologie avanzate e la promozione del trasporto combinato autobus più bici;
- il confronto e la concorrenzialità tra le aziende di trasporto pubblico introducendo le procedure concorsuali;
- la razionalizzazione della spesa pubblica anche attraverso l'introduzione di contratti di servizio improntati a principi di economicità ed efficienza, idonei ad assicurare la completa corrispondenza tra obblighi imposti e risorse stanziare;
- il livello dei servizi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di modalità dei cittadini;
- il flusso di informazioni tra le aziende e gli Enti locali e tra le aziende e i cittadini.

Il Piano Direttore contiene le linee guida sia per gli interventi istituzionali, gestionali ed infrastrutturali, che rientrano nella cosiddetta “ Pianificazione Strategica ” o di lungo periodo, a scala regionale, sia per la “ Pianificazione Tattica ” o di breve periodo, a scala provinciale e locale.

La Pianificazione Tattica, si svolge in ambito sub regionale, riguarda l'individuazione di interventi, soprattutto in ambito gestionale,

finalizzati all'ottimizzazione delle condizioni esistenti della mobilità dei passeggeri e delle merci.

Sono strumenti di pianificazione di tipo " tattico" i seguenti:

- Piani Urbani del Traffico;
- Piani del Traffico per la viabilità extra-urbana ( art. 36 D. Lgs. 285/92 Codice della Strada;
- Piani Urbani della Mobilità ( D. Lgs. 430/2000);
- Programmi Triennali dei servizi di TPL;
- Contratti di servizio del TPL.

La funzione di coordinamento e di indirizzo rimane di competenza regionale, mentre l'attuazione di tali strumenti, secondo il principio della sussidiarietà è di spettanza degli Enti locali.

La Pianificazione Strategica prevede un orizzonte temporale al 2015, intendendo con tale data il traguardo entro il quale si prevede vengano realizzati gli interventi a scala regionale previsti dal Piano Direttore.

La durata del Piano Direttore è di tre anni, mentre i piani di settore avranno una validità di nove anni[52].

Il Piano verrà attuato mediante programmi triennali di servizio, approvati dalla Giunta Regionale, che individueranno, oltre la rete dei servizi minimi, anche le corse, le frequenze, l'integrazione di

orari, i percorsi, le tariffe, gli obiettivi da raggiungere, i contratti di servizio ed i bandi di gara tipo, ed infine le modalità di revisione dei contratti[53].

Il Piano Provinciale dei Trasporti e della Mobilità deve essere redatto e approvato dalle singole Province in coerenza con le linee del P.R.T. entro sei mesi dall'approvazione del Piano Direttore e sarà articolato nei seguenti tre piani di settore:

- 1) Piano del Trasporto Pubblico Locale;
- 2) Piano per il Trasporto delle merci e della Logistica;
- 3) Piano delle infrastrutture di competenza.

### **CAPITOLO IV.3 “ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO PER LE INFRASTRUTTURE ( APQ ) ”**

Le opere infrastrutturali prioritarie individuate dal Piano Direttore, trovano riscontro all'interno dei quattro Accordi di Programma Quadro[54].

Di seguito si riportano per ciascuno di essi i contenuti salienti:

#### **1) APQ TRASPORTO FERROVIARIO**

Gli interventi relativi alle infrastrutture ferroviarie sono contenuti nell'Accordo di Programma Quadro stipulato il 5 Ottobre 2001, integrato successivamente con due atti stipulati nel Marzo del 2004 e nel Dicembre 2005.

L'Accordo è strutturato in tre ambiti:

#### **1) Interventi sull'infrastruttura ferroviaria di interesse nazionale:**

- potenziamento della direttrice Messina-Palermo;
- potenziamento della direttrice Messina-Catania-Siracusa;
- potenziamento del nodo di Palermo e collegamento con l'aeroporto Falcone-Borsellino.

#### **2) Interventi sull'infrastruttura di interesse regionale, con particolare riferimento alla velocizzazione della linea Palermo-Agrigento.**

#### **3) Interventi su sistemi ferroviari urbani:**

- prolungamento della linea metropolitana della Ferrovia circumetnea;
- chiusura dell'anello ferroviario di Palermo;
- realizzazione della Metroferrovia Messina-Giampileri.

## 2) APQ TRASPORTO STRADALE

Gli interventi riguardanti la rete stradale della Regione sono inseriti nell'Accordo di Programma Quadro stipulato nell'Ottobre del 2001.

Gli interventi prioritari individuati riguardano:

- 1) il completamento della “ grande viabilità” costiera. In particolare:
    - completamento dell'autostrada A20 Messina-Palermo, anche attraverso la realizzazione dei sistemi impiantistici;
    - il completamento dell'autostrada Catania-Siracusa;
    - il completamento dell'autostrada Siracusa-Gela.
  - 2) La realizzazione, potenziamento e adeguamento delle strade trasversali di connessione dei principali centri tra loro e con l'entroterra, in grado di mettere in comunicazione il versante Tirrenico e Ionico.
- In quest'ambito si prevedono i seguenti interventi:
- completamento dell'itinerario Caltanissetta-Gela;
  - completamento dell'itinerario Nord-Sud Santo Stefano di Camastra-Gela;

- adeguamento dell'itinerario Palermo-Agrigento;
- realizzazione dell'itinerario Ragusa-Catania;
- collegamento Ionico-Tirrenico a Nord.

### 3) APQ TRASPORTO AEREO

Gli interventi infrastrutturali relativi agli aeroporti siciliani sono previsti dall'Accordo di Programma Quadro stipulato nel Novembre del 2001.

L'obiettivo riconosciuto di tali interventi è quello di rendere il sistema aeroportuale siciliano competitivo e sicuro.

### 4) APQ TRASPORTO MARITTIMO

L'originario Accordo di Programma Quadro per il Trasporto Marittimo, siglato nel Novembre 2001 è stato aggiornato nei primi mesi del 2006 attraverso un' integrazione che prevede l'utilizzo di ulteriori risorse economiche previste dalla Delibera CIPE n. 35 del 2005[55].

Nell'impostazione originaria, l'Accordo del 2001 prevedeva un insieme di interventi relativi a 25 differenti siti[56], con un'accentuata attenzione per i porti di Palermo, Catania, Gela, Messina ed Augusta.

A seguito di un approfondimento condotto dal Dipartimento Programmazione della Regione, si è proceduto a razionalizzare gli

interventi sui singoli sistemi portuali, ed è stata sottolineata l'opportunità di un forte investimento sul porto di Augusta.

## **CAPITOLO IV 4 “ OFFERTA E DOMANDA DI TRASPORTO”**

Lo studio dell'offerta di trasporto è orientata ai quattro sistemi di riferimento:

- trasporto stradale;
- trasporto ferroviario;
- trasporto portuale;
- trasporto aeroportuale.

Lo stato attuale del sistema trasportistico della Regione Sicilia rileva diverse problematiche:

- l'infrastruttura viaria di interesse regionale è carente e inadeguata;
- i bassi livelli di sicurezza dovuti alla confluenza, su una medesima arteria stradale, di traffico con caratteristiche eterogenee;
- la prevalenza del trasporto privato (67,7%) rispetto al trasporto pubblico (32,3%);
- l'assenza di un'integrazione tra trasporto pubblico su gomma e ferroviario con conseguente duplicazione dei servizi in alcune località e carenze in altre.

**LA RETE STRADALE:**

Dall'analisi del sistema stradale della Regione emerge una carenza non solo sotto il profilo quantitativo (dotazione di infrastrutture), ma anche qualitativo (livelli di servizio).

La carenza qualitativa emerge sia dagli elevati livelli di incidenti che dall'accessibilità al sistema viario penalizzata, in particolare verso le aree metropolitane, dai noti problemi di congestione veicolare e bassa velocità commerciali[57].

Il sistema stradale della Sicilia comprende circa 4600 km di strade, i principali assi viari si estendono lungo la costa.

In seguito all'applicazione del D.Lgs. 112/98[58], la competenza su circa 1700 km di strade statali è stata conferita dallo Stato alla Regione.

La restante parte, circa 2000 km, che è rimasta di competenza dello Stato, fa parte della rete stradale dello SNIT, Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti, individuato dal nuovo Piano Generale dei Trasporti (PGT).

All'interno dello SNIT si differenzia la rete stradale SNIT di primo livello, che costituisce l'asse portante dell'intero SNIT nazionale; in Sicilia, essa è costituita, dagli assi autostradali, dalle strade statali 113, 114 e 115 che corrono lungo le coste dell'isola, dalla SS 640 che costituisce il ramo di connessione della A19 con Agrigento e

dalle strade statali che compongono l'itinerario S.Stefano di Camastra-Gela e quello Catania-Caltagirone-Gela.

L'estensione della rete di livello autostradale della Regione è pari a circa il 9% della rete autostradale nazionale.

Si evidenzia, nella distribuzione degli spostamenti di merci su strada tra la Sicilia e le diverse Regioni italiane come gli scambi più intensi avvengano con Lombardia, Veneto, Campania, Puglia e Calabria.

La struttura degli scambi commerciali della Sicilia è fondata su spostamenti di medio-lunga distanza.

Sono stati individuati interventi per il riassetto e il miglioramento dei livelli di servizio mediante interventi di completamento e ammodernamento.

Gli interventi sono i seguenti:

- interventi di completamento della rete autostradale ( A20 Messina-Palermo, A18 Messina-Catania, Catania-Siracusa, Siracusa-Gela);
- Interventi sulla rete stradale trasversale.

## LA RETE FERROVIARIA:

Il settore ferroviario della Regione siciliana manifesta una carenza infrastrutturale che si riflette non soltanto sul settore del trasporto passeggeri, ma in particolar modo, sul comparto del trasporto merci.

La Sicilia ha una rete ferroviaria in esercizio pari a 1440 km dei quali solo il 7% a doppio binario.

La rete ferroviaria è da potenziare sia sulle dorsali tirrenica e ionica, che in misura ancora maggiore, sulle altre linee secondarie.

Le direttrici di traffico più intense sono riconducibili alle tratte Palermo-Messina lungo il litorale tirrenico, Messina-Catania-Siracusa lungo la costa ionica e Palermo-Agrigento attraverso l'interno dell'isola.

Numerose linee sono state abbandonate da tempo.

Per il sistema ferroviario, come prevede l'Accordo di Programma Quadro ferro, sono stati previsti interventi mirati a migliorare la connettività della rete ferroviaria nell'Isola e il livello di integrazione con gli altri modi di trasporto, sia nel settore del trasporto passeggeri, sia nel settore del trasporto merci.

Gli interventi sono i seguenti:

- interventi sulla rete di interesse nazionale ( raddoppio di tratte sulle linee Messina-Catania-Siracusa, Messina-Palermo);

- interventi sui nodi, sui sistemi metropolitani ed urbani e sulla rete di interesse regionale ( velocizzazione linea Palermo-Agrigento, sistemi di Palermo, Catania e Messina).

#### LA RETE PORTUALE:

La Regione Sicilia dispone di un articolato sistema portuale.

Il porto di Palermo è il principale porto polivalente seguito da quello di Catania.

Il primo porto petrolchimico della Sicilia è quello di Augusta, seguito dai porti di Gela e Milazzo.

Per il potenziamento delle infrastrutture portuali, dei modi di interscambio e la crescita del trasporto intermodale sono previsti interventi sui porti nazionali ( Palermo, Messina, Catania e Augusta), sui porti di seconda categoria ( Porto Empedocle e Trapani) e sui porti di interesse regionale, con particolare riferimento all'accessibilità delle isole minori[59].

#### LA RETE AEROPORTUALE:

Il sistema aeroportuale siciliano è articolato sugli scali di rilevanza strategica prioritaria, ossia gli scali di Palermo-Falcone Borsellino ( circa 3,8 milioni di passeggeri/anno nel 2004) e di Catania-Fontanarossa (circa 5 milioni di passeggeri/anno nel 2004).

Valori molto minori interessano l'aeroporto di Trapani-Birgi e quelli delle isole minori, Lampedusa e Pantelleria[1].

Una situazione analoga si riscontra anche per il traffico merci, con l'aeroporto di Catania-Fontanarossa al primo posto (quasi 9000 t/anno), quello di Palermo al secondo posto (circa 5000 t/anno) e gli altri scali con flussi praticamente trascurabili.

Per il potenziamento dei collegamenti della Sicilia con l'esterno, il miglioramento dell'accessibilità, e la modalità di persone e merci, in termini di collegamento tra gli aeroporti e i principali centri urbani, è fissata una serie di interventi, indicati nell'Accordo di Programma Quadro aeroporti, sia sugli aeroporti nazionali (Catania, Palermo), che sugli aeroporti regionali (Pantelleria, Lampedusa, Trapani, Comiso).

Al fine di ricostruire il quadro strutturale della domanda di mobilità in Italia e in Sicilia si è fatto ampio ricorso all'Osservatorio su stili e comportamenti di mobilità degli italiani, denominato "Audimob", realizzato da Isfort e finanziato dalla Fondazione Banca Nazionale delle Comunicazioni (BNC).

L'Osservatorio è alimentato ogni anno da un cospicuo numero di interviste telefoniche, all'incirca 15000, ripartite su rilevazioni trimestrali.

La seconda fonte è la Banca dati regionale sulla mobilità degli individui, avviata da Isfort già nel 1999 e costantemente aggiornata, la quale è stata costruita al fine di:

- monitorare gli indicatori di sviluppo sociale ed economico più strettamente correlati con i comportamenti di mobilità;
- concentrare l'attenzione sui disagi generati dalla mobilità stessa (ad esempio traffico, parcheggi), sulla soddisfazione degli utenti dei mezzi pubblici e sulle dimensioni della mobilità;
- evidenziare la differenza tuttora esistente sul territorio.

La terza fonte, infine, più che una fonte è un modello di previsione circa l'evoluzione dei comportamenti di mobilità, il quale offre una serie di stime di livello nazionale e regionale avvalendosi delle possibilità informative offerte dall'Osservatorio Audimob dell' Isfort e dall'Indagine Multiscopo dell'Istat sulla mobilità delle persone.

Nella media del 2001, la popolazione mobile che effettuato spostamenti nel corso della giornata, si attesta all'84% del totale.

Il numero medio di spostamenti è appena superiore ai 3 giornalieri (3,02), mentre il tempo giornaliero dedicato alla mobilità è di 57,9 minuti, allineato alla media nazionale di 58,4 minuti.

In Italia:

- nel Nord-Est c'è la quota maggiore di popolazione mobile, al Sud e nelle Isole, il maggior numero di spostamenti medi, al Centro la quantità di tempo più alta dedicato alla mobilità;
- gli uomini esprimono una maggiore domanda di mobilità delle donne; i giovani, soprattutto quelli compresi nella fascia di età tra 14 e 29 anni, si muovono decisamente di più degli anziani;
- rispetto alla condizione professionale, è molto alta la domanda di mobilità degli occupati, ancora più elevata tra gli studenti, decisamente più contenuta tra i ritirati dal lavoro e le casalinghe;
- rilevanti anche le differenze registrate nel titolo di studio.

Le persone con bassa istruzione di base, di norma le più anziane, si spostano molto meno rispetto a chi possiede un titolo superiore.

E in particolare il raggruppamento dei laureati sembra rappresentare in assoluto il gruppo a domanda di mobilità più sostenuta;

- nel Nord-Est e nelle medie città, la domanda di mobilità è sostenuta, e probabilmente più fluida, si impiega meno tempo per fare più spostamenti, mentre al Centro, nel Nord-Ovest e nelle grandi città, accade esattamente l'opposto.

Al Sud e nelle Isole sembra prevalere un modello antinomico, con un rigonfiamento delle classi opposte: chi non si sposta affatto, e chi fa molti spostamenti e per molto tempo.

Nelle piccole città, infine, la domanda di mobilità è relativamente più modesta;

- il 40,9% degli spostamenti realizzata ha riguardato motivi di lavoro o studio, il 29,2% motivi legati alla gestione familiare o personale, il 27% per motivi di tempo libero e il 28% per altri motivi;

- l'analisi degli spostamenti motorizzati evidenzia, inoltre, come l'automobile sia il mezzo privilegiato dai siciliani per gli spostamenti;

- dall'analisi del grado di utilizzo del pullman e degli autobus extra-urbani emerge un quadro non molto confortante per il mezzo pubblico: solo l'1,4% della popolazione utilizza un autobus tutti i giorni, l'1,3% qualche volta a settimana, il 6,9% qualche volta durante il mese e mai il 90,4% della popolazione.

**CAPITOLO IV 5 “ *INTERVENTI PER IL TRASFERIMENTO  
MODALE DA E PER LA SICILIA E PER IL  
MIGLIORAMENTO DEL TRASPORTO PUBBLICO IN  
CALABRIA E NELLO STRETTO DI MESSINA*”**

***4.4.1. PREMESSA***

“ Interventi per il trasferimento modale da e per la Sicilia e per il miglioramento del trasporto pubblico locale in Calabria e nello Stretto di Messina “ è il titolo dell’art. 8 del D.l. n. 159/2007 recante interventi urgenti in materia economica e finanziaria, per lo sviluppo e l’equità sociale, convertito con modificazioni dalla legge n. 222 del 29 novembre 2007 che, per i contenuti e le materie che preannuncia, costituisce un esempio interessante da esaminare per cogliere come quel processo di pianificazione comunitario e nazionale, avviato in esecuzione delle politiche comunitarie della mobilità di persone e cose, concretamente si attui con l’adozione di provvedimenti specifici e puntuali posti da atti normativi.

La natura di legge provvedimento da riconoscere alla legge n. 222/07 che converte con modificazioni il decreto legge n. 159/2007

è infatti chiaramente esplicitata nel titolo della legge interventi urgenti in materia economica e finanziaria per lo sviluppo e per il miglioramento del trasporto pubblico locale e l'equità sociale.

Più specificamente, il titolo dell'art. 8 interventi per il trasferimento modale da e per la Sicilia e per il miglioramento del trasporto pubblico in Calabria e nello Stretto di Messina mostra di riferirsi alle grandi linee di politica comunitaria e nazionale dei trasporti.

Riequilibrio modale del trasporto merci e miglioramento del trasporto pubblico per garantire il diritto alla mobilità delle persone, sono infatti obiettivi strategici della pianificazione dei trasporti che, con i provvedimenti dell'art. 8 concretamente si perseguono in un'area geografica precisamente individuata: lo Stretto di Messina, un braccio di mare per il traffico marittimo di traghetti e mezzi veloci tra le due rive.

Una disamina attenta delle disposizioni contenute in questo articolo, dunque, potrà fornire un quadro chiaro delle modalità di attuazione di politiche delle infrastrutture e dei trasporti comunitari, del piano nazionale dei trasporti e della logistica e del trasporto pubblico locale in una realtà geografica strategica delle rotte internazionali da e verso Suez e Gibilterra, nelle rotte nazionali tra i porti della Sicilia

e quelli del Tirreno, nelle linee di traghetto tra le due rive per garantire il continuum territoriale.

#### **4.4.2. – Interventi per garantire il continuum territoriale e disposizioni per il trasporto pubblico locale**

Si rileva, però, ad una sommaria lettura che quella organicità e sistematicità dell'intervento attuativo dei più ampi e generali disegni programmati a livello europeo e nazionale, che il titolo dell'art. 8 sembra enunciare, si frammentano nelle disarticolate disposizioni sparse nei primi sette commi dello stesso articolo ( gli ultimi due contengono solo autorizzazioni di spesa ), che con il collaudato sistema degli interventi a pioggia, affrontano varie e complesse tematiche e problematiche predisponendo misure tampone inadeguate.

Così con riferimento alla emergenza del caotico traffico marittimo nello Stretto di Messina, avvertita solo dopo l'ultimo sinistro ( lo scontro nel gennaio 2007 di una porta contenitori con un mezzo veloce per il trasporto passeggeri ) il comma sette dispone che E' istituita, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, l'area di sicurezza della navigazione dello Stretto di Messina, individuata con decreto del Ministero dei Trasporti....

Il comma sei assegna alle Regioni Calabria e Sicilia per l'anno 2007 un contributo annuo di 1 milione di euro da ripartirsi con decreto del Ministero dei Trasporti, sentite le Regioni interessate al fine dell'adeguamento dei collegamenti marittimi tra le città di Messina, Reggio Calabria e Villa S. Giovanni.

Sempre con decreti del Ministero dei Trasporti sono definiti gli interventi e ripartite le relative risorse per il disposto del comma quarto : per potenziare il trasporto marittimo passeggeri nello stretto di Messina ( 40 milioni ); del comma terzo: al fine del potenziamento del trasporto ferroviario pendolare sulla tratta Rosario –Reggio Calabria – Melito Porto Salvo e del collegamento ferroviario con l'aeroporto ( 40 milioni ); del comma secondo: per la realizzazione di interventi e servizi di messa in sicurezza della viabilità statale ... della Calabria e della Sicilia ( 7milioni ).

Il comma uno, infine , autorizza la spesa di 12 milioni di euro per il : potenziamento del trasporto merci marittimo da e per la Sicilia, anche con riferimento alle merci pericolose, ...adeguamento dei servizi nei porti calabresi e siciliani e relativi collegamenti intermodali ...; miglioramento della sicurezza, nonché promozione ed informazione dei servizi.

Un intervento modesto, dunque, di soli 100 milioni di euro rispetto agli obiettivi consistenti e gravosi che si dichiara di perseguire e che se spalmato, appunto a pioggia, tra di essi non risolve neppure uno dei tanti problemi che rendono inefficaci ed inefficienti gli odierni sistemi di mobilità in esercizio nell'area dello stretto.

Lo stanziamento di sette milioni per la realizzazione di interventi e messa in sicurezza della viabilità statale della Calabria e della Sicilia, interessata dall'emergenza dei lavori ammodernamento della autostrada Salerno – Reggio Calabria, alla luce delle interruzioni dei collegamenti provocate dalle frane a seguito delle recenti piogge, mostra non solo l'inadeguatezza dello stanziamento rispetto all'obiettivo della messa in sicurezza della viabilità statale, ma anche la genericità della destinazione dello stanziamento che con provvedimento discrezionale del ministero potrà essere assegnato ( non è specificato a chi, ma trattandosi di viabilità statale si deve presumere dell'ANAS ) per non meglio individuati attraversamenti pedonali, pannelli informatizzati, semafori.

Altrettanto esigua e generica è la destinazione dello stanziamento di dodici milioni per : a) il trasporto merci marittimo da e per la Sicilia, anche con riferimento alle merci pericolose ( quali merci pericolose e da e per quali porti della Sicilia ? ); l'adeguamento dei servizi nei

porti calabresi e siciliani e relativi collegamenti intermodali ( quali porti, quali servizi e quali collegamenti intermodali ? ); il miglioramento della sicurezza nonché per la promozione ed informazione dei servizi ( quali interventi di sicurezza, quale promozione de informazione, e in quali porti ? ).

La discrezionalità del Ministro nel definire gli interventi da ripartire è tanto più ampia quanto esiguo lo stanziamento a fronte della vastità e complessità degli obiettivi che si dichiara di perseguire.

Più consistente è lo stanziamento per il potenziamento del trasporto ferroviario pendolare sulla tratta Rosario – Reggio Calabria – Melito porto Salvo – aeroporto che costituisce un vero e proprio servizio metropolitano di superficie ( 40 milioni ) ed il collegamento marittimo passeggeri nello Stretto di Messina con l'aeroporto di Reggio Calabria, Messina ed altri eventuali scali che nelle intenzioni delle comunità locali e degli enti locali rivieraschi costituirebbe una metropolitana del mare.

E' da leggere, probabilmente, nella prospettiva di una sorta di costituenda metropolitana del mare lo stanziamento di 1 milione di euro di cui al comma 6, a favore della Regione Calabria e Sicilia, per l'adeguamento e la stipula di contratti di servizio per i collegamenti

marittimi tra le città di Messina, Villa S. Giovanni e Reggio Calabria.

Lo stanziamento per il potenziamento del trasporto ferroviario pendolare non è, però, destinato al servizio di trasporto pubblico metropolitano ma alla realizzazione di investimenti per il materiale rotabile, la riqualificazione integrata delle stazioni e per interventi di integrazione e scambio modale.

Si tratta dunque di investimenti infrastrutturali necessari alla integrazione del trasporto ferroviario pendolare con altre modalità di trasporto passeggeri, per via di terra, di acqua e di aria e che, pertanto, richiedono di integrare le stazioni ferroviarie con autostazioni per il servizio pubblico su gomma e la realizzazione di un collegamento efficiente con l'aeroporto e con i porti.

Il collegamento ferroviario con l'aeroporto di Reggio Calabria è espressamente previsto.

Nessuna indicazione si rinviene invece per il collegamento con i porti di Villa e di Reggio Calabria che costituiscono i terminali per il potenziamento del trasporto marittimo nello Stretto.

Invero nei due porti i binari arrivano a ciglio banchina ma mancano o non funzionano mezzi e servizi efficaci che agevolino il passeggero obbligato allo scambio modale.

Mancano anche indicazioni per la progettazione di una rete ferroviaria di trasporto pubblico locale adeguata alla integrazione della fascia ionica della provincia di Reggio con la fascia tirrenica, fino a Vibo e Lamezia da integrare a pettine con i collegamenti marittimi, le autolinee e le ferrovie calabro – lucane.

La lettura del testo normativo al di là della integrazione che il legislatore afferma, mostra, dunque, quanto ancora questi sia condizionato da una visione localistica e settoriale dell'intervento e dello stanziamento orientato più alle richieste ed alle esigenze del collegio elettorale che all'attuazione di un organico disegno di sviluppo che interessi più comunità che si vanno integrando in un' area più vasta.

Finalizzato prevalentemente al servizio di trasporto pubblico di passeggeri nello Stretto sembra lo stanziamento di 40 milioni di euro disposto anche per l'introduzione di agevolazioni tariffarie nel periodo dell'emergenza e lo stanziamento del contributo annuo di un milione di euro assegnato alla Regione Calabria ed alla Regione Sicilia al fine dell'adeguamento e della stipula dei contratti di servizio per l'adeguamento dei collegamenti marittimi tra le città di Messina, R. Calabria e Villa S. Giovanni.

Lo stanziamento di 40 milioni di euro potrà, però, essere utilizzato anche per l'acquisto o il noleggio di navi, l'adeguamento ed il potenziamento dei pontili e dei relativi servizi, il collegamento veloce dell'aeroporto di R. Calabria con Messina ed altri eventuali scali, la istituzione del sistema informativo dei servizi di mobilità nello Stretto.

Pare utile osservare, prescindendo da ogni considerazione in ordine alla inadeguatezza dello stanziamento ed alla disorganicità e genericità della sua destinazione, che le norme in esame sembrano considerare lo Stretto non più solo come un braccio di mare che assicura la continuità territoriale dello Stato ma anche come uno spazio marino che assicura la continuità territoriale per i sistemi di mobilità di due regioni transfrontaliere.

Nel comma sette infatti, si legge che E' istituita, senza oneri per la finanza pubblica, l'area di sicurezza della navigazione nello Stretto di Messina, individuata con decreto del Ministro dei trasporti alla quale è preposta ... L'Autorità marittima della navigazione dello Stretto con sede in Messina.

Esula dal tema di questo scritto l'analisi di questa nuova figura, delle funzioni dei compiti attribuiti, di come si colloca

nell'organizzazione amministrativa della navigazione; ai nostri fini pare sufficiente segnalare quanto sia lacunosa la regolamentazione.

Nello spazio geografico come area della sicurezza della navigazione dello Stretto di Messina funzioni, poteri e compiti dell'Autorità marittima si sovrappongono a quelli delle direzioni marittime e delle capitanerie alle quali non pare sia sottratta la giurisdizione nell'area.

Tuttavia, al di là delle difficoltà insite in una norma che modifica, sia pure ai soli dichiarati fini della sicurezza ed in un'area perfettamente individuata e definita, la disciplina organica e collaudata dell'ordinamento amministrativo della navigazione, modifica introdotta con la nota tecnica del vagoncino in un contesto legislativo che si occupa di "interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità fiscale", resta il dato significativo della istituzione, definizione ed individuazione dell'area della navigazione dello Stretto, sul quale pare necessario riflettere.

#### **4.4.3. - L'area di sicurezza della navigazione dello Stretto di**

##### **Messina**

L'istituzione con legge dell'area della navigazione dello Stretto di Messina, sia pure ai soli fini della sicurezza, circoscritta con decreto del Ministro dei trasporti ad un tratto di mare che congiunge la città di Messina, Villa S. Giovanni e R. Calabria sembrerebbe costituire il riconoscimento della rilevanza giuridica che ha acquisito il dato geopolitico dello Stretto che unisce in un'unica area geografica ( urbana, metropolitana o regionale a secondo i criteri di osservazione ) comunità urbane integrate da fittissime relazioni, insediate sulle due rive di quello che lo storico Trasselli ha definito un mare – fiume.

Il fenomeno di un'area dello Stretto, costituita da città unite da questo braccio di mare, è stato da tempo rilevato, studiato ed approfondito da geografi, economisti, storici, sociologi; in questo periodo di neo federalismo, tra l'altro è un istanza che le forze politiche locali hanno recepito e si propongono di portare avanti in vista del nuovo che si va costruendo.

Certo il dato di fatto che la norma considera non è l'area dello Stretto come una nuova articolazione delle autonomie locali, la cui

istituzione e ancora al di là da venire ma quello non meno rilevante, anche per la prospettiva considerata di una nuova organizzazione locale del territorio, che lo Stretto di Messina non costituisce una via di navigazione internazionale, o un braccio di mare di particolare interesse nazionale perché attraversato da traghetti che assicurano il continuum territoriale alla rete ferroviaria e stradale nazionale, ma anche, nei limiti geografici definiti nel decreto, uno spazio di questo tratto di mare territoriale dello Stato vitale per assicurare la mobilità tra due Regioni, spazio nel quale le esigenze di sicurezza sono più marcate per la necessità di garantire lo sviluppo sostenibile del trasporto marittimo in questa area particolarmente congestionata.

Pare pertanto di potere affermare che lo Stretto di Messina rilevi giuridicamente quale via per la navigazione internazionale, quale braccio di mare attraversato da navi traghetto che assicurano la continuità territoriale al trasporto ferroviario e stradale ed il servizio di trasporto pubblico di passeggeri di interesse nazionale; quale spazio marino interessato dalla navigazione di mezzi per potenziare il trasporto marittimo passeggeri trans - regionale.

I tre tipi di navigazione, internazionale, nazionale e locale si svolgono nello stesso spazio marittimo che resta statale ma nel quale le Regioni Sicilia e Calabria possono stipulare contratti di servizio

pubblico di interesse regionale in aggiunta ai servizi di collegamento marittimo per la continuità territoriale tra porti di due diverse Regioni di competenza dello Stato.

In questa ottica mi pare debba leggersi il contributo di un milione di euro alle due Regioni per l'adeguamento e la stipula di contratti di servizio per i collegamenti marittimi transfrontalieri.

I collegamenti marittimi tra i porti di Messina, R. Calabria e Villa S. Giovanni, infatti sono collegamenti che interessano porti di Regioni differenti e quindi, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 422/97, rientrerebbero tra i servizi di interesse nazionale per i quali solo lo Stato può stipulare contratti di servizio pubblico.

#### **4.4.4. – Continuità territoriale e metropolitana del mare**

Pare allora che la norma in questione abbia la valenza più ampia della assegnazione del contributo perché riconoscendo alle Regioni Calabria e Sicilia la competenza a stipulare contratti di servizio pubblico per i collegamenti marittimi tra le città di Messina, Villa S. Giovanni e R. Calabria, costituisce una deroga all'art. 3 della legge n. 422/97.

I contratti servizio pubblico che le Regioni possono stipulare sono aggiuntivi al servizio di continuità territoriale che lo Stato deve garantire per il trasporto di merci e passeggeri.

Questa destinazione tra servizio statale di trasporto marittimo pubblico passeggeri, per assicurare la continuità territoriale e servizi regionali, pare che possa evincere dalla diversa formulazione del disposto del comma quarto rispetto al testo del comma sesto.

Raffrontando i testi del quarto e sesto comma si evince che nel sesto comma si fa riferimento esplicito all'adeguamento dei collegamenti marittimi tra le città di Messina, R. Calabria e Villa S. Giovanni; e all'adeguamento e alla stipula di contratti di servizio.

Nel quarto comma si parla di potenziare il trasporto marittimo passeggeri nello Stretto di Messina e si fa esplicito riferimento al periodo dell'emergenza dovuto ai lavori di ammodernamento dell'autostrada Salerno - R. Calabria e all'esigenza di assicurare e garantire comunque il diritto alla mobilità.

È questa l'esigenza che prioritariamente si persegue destinando lo stanziamento: a) introduzione di agevolazioni tariffarie nel periodo dell'emergenza e la istituzione del sistema informativo di mobilità nello Stretto; b) collegamento veloce dell'aeroporto di R. Calabria con Messina ed altri eventuali scali; c) adeguamento e potenziamento dei pontili e relativi servizi; d) acquisto o noleggio di navi.

Pare allora di potere affermare che lo stanziamento di un milione di euro alle Regioni per i contratti di servizio pubblico di trasporto marittimo passeggeri nello Stretto e quello di quaranta milioni nel periodo dell'emergenza per potenziare il trasporto marittimo passeggeri nello Stretto siano destinati a progetti diversi: il primo è indirizzato alle regioni per un servizio pubblico locale di trasporto marittimo passeggeri nello Stretto di Messina ( la c.d. metropolitane del mare ) che la norma rende possibile istituire in deroga al disposto dell'art. 3 della l. 422/97; il secondo è chiaramente destinato a

potenziare il servizio statale di continuità territoriale per il trasporto passeggeri.

Certo sia l'uno che l'altro sono servizi di trasporto pubblico soggetti alla stessa disciplina giuridica che regola l'attività per cui tanto per l'uno quanto per l'altro andranno stipulati contratti di servizio pubblico; differiscono però le parti (Stato o Regioni ); differisce l'oggetto ( continuum territoriale o servizio metropolitano ), differiscono gli oneri.

## CONCLUSIONI

Come richiesto da più parti (Europa in primis) anche il settore dei trasporti in generale si avvia, anche se con estremo ritardo, ad un profondo mutamento in senso maggiormente concorrenziale e di apertura al mercato, sia con riferimento al settore dei servizi che a quello delle *public utilities*, alle reti.

Facendo propri i principi e le posizioni europee, l'attuale governo italiano, presieduto da qualche mese dal Senatore Monti, ha avviato una serie di riforme all'interno del Decreto sulle c.d. liberalizzazioni che interessano nello specifico e nel profondo anche il settore dei servizi pubblici.

Questi interventi che tra qualche mese vedranno la luce ed i cui effetti li vedremo nel tempo, paiono necessari, in quanto, al di là, delle buone intenzioni, nel Decreto Legislativo 422/97 fin dalla sua stesura presentava alcuni aspetti critici.

Si pensi ad esempio alla circostanza che:

- 1) non generalizza il ricorso alla gara per l'affidamento dei servizi;

2) fa riferimento sia alle norme comunitarie sul contratto di servizio, sia a quelle sugli obblighi di servizio (norme che invece dovrebbero essere alternative);

3) non prescrive, né incentiva, il ricorso a meccanismi di reale integrazione tariffaria (che invece in molti casi hanno rappresentato la condizione necessaria per la ripresa del trasporto collettivo).

Quanto ad aspetti non strettamente giuridici va segnalato come in molte realtà del nostro paese, specie in alcune regioni del nord Italia, per il privato cittadino, l'uso del trasporto pubblico risulta conveniente per le seguenti ragioni:

- i costi sono inferiori rispetto a quelli del trasporto privato;
- non è necessario impegnarsi nella guida di un mezzo per tutta la durata del viaggio, ed è possibile impiegare il tempo del tragitto per fare altro ( lettura, conversazione, riposo);
- diminuzione dei rischi associati al viaggio, perché la guida del mezzo è affidata ad un professionista ed inoltre molti mezzi pubblici viaggiano su sede propria, limitando notevolmente il rischio di incidenti con altri mezzi privati;
- si può eliminare o ridurre la necessità di possedere un'automobile privata, con il conseguente abbattimento dei costi;

- diminuisce la congestione dovuta all'uso di mezzi di trasporto individuali;
- utilizza meno energia del trasporto privato, a parità di carico utile;
- riduce l'inquinamento atmosferico ed acustico;
- permette di muoversi anche a chi non è in possesso di un mezzo privato;
- rende accessibili modalità di trasporto che la maggior parte degli individui non potrebbe permettersi di usare individualmente ( nave, aereo).

Va anche detto che esistono delle difficoltà oggettive nel nostro paese ad intraprendere una seria politica sui trasporti: alti costi necessari per la realizzazione delle infrastrutture ( ad esempio per la ferrovia), che si ripagano in tempi molto lunghi; difficoltà nel reperimento di aree del territorio per la realizzazione delle infrastrutture (“not in my garden” ad es. la TAV).

In molti casi, invece, l'uso del trasporto pubblico è “scoraggiato” da vari fattori (svantaggi) per i potenziali utenti che lo possono rendere meno attraente del mezzo privato:

- sovraffollamento dei mezzi;
- carenza di pulizia e di comfort (ad esempio mancanza di aria condizionata, riscaldamento invernale inadeguato);

- i tempi di percorrenza sono molto spesso superiori a quelli del mezzo privato, a causa della necessità di effettuare molte fermate lungo il percorso;
- il mezzo pubblico è comodo utilizzarlo soprattutto in centro, poiché spesso non arriva nelle periferie delle città;
- nel mezzo pubblico è più elevato e diffuso il rischio di aggressioni da parte di immigrati extracomunitari e tossicodipendenti;
- in molti mezzi pubblici non viene offerta l'accessibilità ai portatori di handicap;
- in molte fermate si evidenzia una carenza di informazione relativa al percorso;
- a bordo non ci sono risorse per chiedere informazioni o supporto;
- inadeguatezza degli orari che non permettono di utilizzare il mezzo pubblico a chi ha orari di lavoro atipici, o vorrebbe usarlo anche di sera.

In sostanza, sulla base delle considerazioni sinora rassegnate, da un lato, andrebbero ripensate alla fonte non solo le politiche sui trasporti in generale: lavorando per una vera integrazione tra le varie modalità di trasporto; dall'altro occorrerebbe seriamente ripensare alla conformazione e alla struttura delle nostre città a partire dai piani regolatori generali.

E' sotto l'occhio di tutti che siamo sempre più in presenza di città che sembrano nate e pensate più per le automobili, che per le persone, quando invece dovrebbe essere esattamente il contrario.

In pratica, rischiamo di commettere lo stesso errore delle metropoli americane, anziché cercare di imitare e prendere esempio da alcuni paesi del nord Europa (Olanda, Danimarca) dove il 30% dei cittadini per spostarsi si serve della bicicletta ed ha a sua disposizione piste ciclabili in abbondanza.

La politica dovrebbe finalmente mettere al centro della propria agenda il tema della mobilità, mobilità che già da sola migliorerebbe notevolmente la qualità della vita dei propri cittadini, specie soprattutto di coloro che per ragioni di età (bambini, anziani) o a causa di problemi di altra natura (persone diversamente abili) hanno difficoltà a spostarsi.

Non s'inventa nulla, basterebbe far tesoro delle esperienze positive di altri e declinarle con azioni concrete.

Così come è ancora quasi inesistente, salvo poche eccezioni, il ricorso al c.d. car sharing: ossia utilizzare la medesima auto, a turno, da parte, ad esempio, di lavoratori che devono recarsi nel medesimo luogo di lavoro, invece di utilizzare ciascuno il proprio mezzo privato.

Per non parlare di quanto potrebbe aiutare la nostra circolazione stradale, la presenza di interporti in prossimità degli ingressi dei nostri centri urbani, di luoghi dove gli autotrasportatori possano, senza dover necessariamente entrare in città, caricare e scaricare le merci; o, per fare un altro esempio di cose che andrebbero fatte, quanto potrebbe essere utile puntare sulle c.d. autostrade del mare, al fine di limitare la presenza dei camion sulle autostrade e decongestionare il traffico.

Da ultimo, a breve giro, già a partire dai prossimi mesi (nelle more che il DECRETO SULLE LIBERALIZZAZIONI sia convertito in legge) vedremo quali effetti avranno sia la liberalizzazione delle licenze dei taxisti, sia la definitiva (anche se tardiva) soggezione dei servizi di trasporto pubblico locale ad una autentica logica di mercato concorrenziale e quali effetti darà la presenza di un authority sui trasporti.

I prossimi mesi ci diranno se si è trattata di una vera liberalizzazione, o di una liberalizzazione solo annunciata- “all’italiana”- così come avvenuto in altre occasioni ed in altri settori all’inizio degli anni novanta, in cui si è passati da un regime di monopolio pubblico ad un sostanziale regime di monopolio privato ad esempio nel settore dell’energia, privatizzando e non liberalizzando il settore.

L'attuale presidente del consiglio, da sempre sostenitore delle politiche europee in tema di concorrenza, fa ben sperare.

## **BIBLIOGRAFIA**

- *Le autonomie locali nelle regioni a statuto speciale e nella provincie autonome*, Quaderni Formez n. 20, Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, a cura di Clementi - Galeone, Roma, 2004;
- *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione europea*, a cura di Rosario Condorelli, Giuseppe Maimone editore, Catania, 2005;
- *I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica esternalizzazione e regolazione*, a cura di Deanna Bellini e Claudio Facchini, Extra servizi e funzioni fuori dal Comune editore, Pomezia (Roma), 2005;
- *La nuova costituzione economica*, a cura di Sabino Cassese, editori Laterza, Bari, 2007;
- *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Antonio Carullo, editore Cedam, Padova, 2005;
- *Trasporti e contratto di servizi*, a cura di Cinzia Ingratoci, ricerche del centro universitario di studi sui trasporti CUST, Messina 2001;
- *Il trasporto pubblico locale, Una prospettiva per l'Italia*, a cura di Oddo Bucci, editore Il Mulino, Urbino, 2006 ;

- *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*, Extra servizi e funzioni fuori dal Comune editore, Pomezia (Roma), 2005;
- *La tutela dell' autonomia degli enti locali dopo la riforma del titolo V Cost. nella giurisprudenza della Corte costituzionale nel triennio 2002/2004*, a cura di Fausto Galilei, G. Giappichelli editore, Torino 2005;
- *Atti del convegno – Riforma del trasporto pubblico locale e sviluppo del turismo in Sicilia*, a cura di Elio Fanara, ricerche del centro universitario di studi sui trasporti CUST, Messina, 1999;
- *Trattato breve di diritto dei contratti pubblici, commento al codice dei contratti pubblici e ai contratti fuori codice, aggiornato al D. lgs. 31 luglio, n. 113*, a cura di Evaristo Santoro e Pelino Santoro, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (RN), 2007;
- *Codice dei trasporti*, a cura di Leopoldo Tullio – Massimo Deiana, Giuffrè editore, Milano, 2011 ;
- *Trattato di diritto civile e commerciale: Contratto di trasporto terrestre, XXVI, t. 1*, Cicu - Messineo a cura di Silvio Busti, Giuffrè editore, Milano, 2007;

- *Casi materiali di diritto pubblico*, a cura di Stefano Zunarelli – Alessandra Romagnoli – Alessio Claroni, Libreria Bonomo editrice, Bologna 2005;
- *TP trasporti pubblici – rivista di politica ed economia del trasporto e della mobilità*, mensile a cura di AssTra, Roma, numeri degli anni 2010/2011 ;
- *Il trasporto locale oltre la crisi: mercato e politica nella transizione dei sistemi territoriali di mobilità*, Fondazione BNC studi e ricerche ISFORT, Gangemi editore, Roma 1999;
  
- PRTM Piano regionale dei trasporti e della mobilità, Regione siciliana, assessorato turismo comunicazione e trasporti, editore L' epos, Palermo, 2003 ;
- *Il trasporto pubblico locale in Sicilia tra rapporto concessorio e rapporto contrattuale*, Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it) , Vol. VI/2008, a cura di Gabriella Cangelosi,
- *Il TPL in Sicilia: evoluzione normativa e riflessi economici*, Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, [www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it) , Vol. V/2007, a cura di Andrea Cirà, ;

- *Diritto dei trasporti: infrastrutture e accesso al mercato*, a cura di Mauro Casanova – Monica Brignardello, Giuffrè editore, Milano, 2004 ;
- *Crisi e risanamento delle aziende di trasporto pubblico locale*, a cura di E. Laghi, Cedam editore, Padova, 2001;
- CNEL Consiglio nazionale dell’Economia e del Lavoro, pronunce 63, osservazioni e proposte: “*La mobilità urbana delle merci per lo sviluppo di un trasporto multimodale sostenibile, per la migliore competitività e vivibilità delle città*”, Roma, assemblea 24 marzo 2010;
- *Efficienza e sussidiarietà: il trasporto pubblico locale dopo la riforma*, a cura di Federtrasporto – CNR, Roma, 2000;
- *Il riparto di competenza Stato-Regioni in materia di navigazione e trasporto nel titolo V della Costituzione: Criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *diritto dei trasporti*, 2004, 11 ss.. ;
- *Il processo di pianificazione dei trasporti in Sicilia*, in *Rivista di diritto economia trasporti ambiente*, 2009;
- *Manifesto per la felicità: come passare dalla società del ben-avere a quella del ben-essere*, di Stefano Bartolini, editore Donzelli 2010, Pomezia (Roma).

## SITOGRAFIA

[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)

[www.actre.it](http://www.actre.it)

[www.agenziaservizi.nordovest.org](http://www.agenziaservizi.nordovest.org)

[www.ricerchetrasporti.com](http://www.ricerchetrasporti.com)

[www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

[www.europa.eu.it](http://www.europa.eu.it)

[www.lagambiente.eu](http://www.lagambiente.eu)

[www.clickmobility.it](http://www.clickmobility.it)

[www.ing.unirc.it](http://www.ing.unirc.it)

[www.dirittoservizipubblici.it](http://www.dirittoservizipubblici.it)

[www.miw.it](http://www.miw.it)

[www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it)

[www.ambienteitalia.it](http://www.ambienteitalia.it)

[www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)

[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

[www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com)