

Il trasporto pubblico locale nella pandemia
Annotazioni giuridiche sui primi interventi normativi*

di Matteo Carrer – Ricercatore di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Bergamo

ABSTRACT: The article is about the regulation of local public transport service after the spread of Covid-19 in Italy. It focuses about two main acts: d.l. 6/2020 and d.l. 34/2020, showing in detail which measures had been taken by the Government about fighting and preventing the virus while the local public transport has been kept running. The main problem is that whose measures, on both sides, from a financial and a practical point of view, are not sustainable in the mid-long term.

SOMMARIO: 1. L'inquadramento: tpl e Covid-19. – 2. La regolamentazione. – 2.1. il d.l. 6/2020 e la prima risposta emergenziale. – 2.2. Il d.l. 34/2020 "decreto rilancio". – 2.3. Un nuovo assestamento del tpl? – 3. Alcune prospettive.

1. L'inquadramento: tpl e Covid-19

Il trasporto pubblico locale (d'ora in poi tpl) risponde a un'esigenza di mobilità molto chiara. Le persone hanno bisogno di spostarsi sul territorio e i mezzi pubblici offrono un servizio che è insostituibile, considerato le dimensioni fisiche delle città moderne, la quantità di persone che lì vivono o lavorano e la odierna distribuzione e organizzazione del lavoro e delle attività sociali.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista. Il contributo si colloca nell'ambito del forum sull'emergenza CoViD-19.

La quotidianità del tpl, di cui ognuno ha esperienza diretta o quantomeno sporadica, comporta una parallela quotidianità nella gestione: ogni giorno i mezzi si muovono per trasportare le persone. Si sarebbe tentati di aggiungere “in qualsiasi condizione”, per sottolineare la concretezza del servizio, tuttavia la pandemia pone gravi problemi, che hanno una immediata ricaduta sulla regolamentazione da parte dell’ordinamento. Ciò non è una novità: si può dire che l’attuale gestione di ogni singola azienda (nel particolare) e di tutta la rete di trasporti (nel generale) sia frutto di una progressiva stratificazione di norme e di una correlata sovrapposizione di strumenti giuridici, sia di natura pubblicistica sia di natura privatistica¹.

Anche l’epidemia da coronavirus che si è abbattuta al principio del 2020 sull’Italia e sul mondo² ha ricevuto un’attenzione particolare da parte del decisore politico e, per riflesso dell’ordinamento giuridico, al punto da richiedere una serie di interventi eccezionali sia per modalità, sia per contenuto, sia per estensione.

Per tacere di altri aspetti – tali per cui pare possa dirsi che nessuna delle libertà, anche fondamentali, garantite dalla Carta costituzionale sia passata indenne al vaglio della normativa emergenziale – il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 “misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19” ha limitato la libertà di spostamento prevista dall’art. 16 Cost.³ Ciò influisce direttamente sul tema che qui interessa, poiché se le persone sono

¹ Come notano L. D’AMICO, R. PALUMBO, *Il trasporto pubblico locale dal protezionismo al mercato. Evidenze empiriche sulle aziende del settore*, FrancoAngeli, Milano, p. 21, «lo sviluppo e l’attuale assetto del Tpl sono il risultato di un lungo processo evolutivo e trovano le proprie determinanti in molteplici fattori che spaziano dall’assetto del territorio e dalle forme di urbanizzazione al livello del reddito medio, dalle dotazioni infrastrutturali alle politiche di sviluppo economico ecc.».

² È ormai accertato che il virus si è sviluppato in Cina nel corso del 2019 (da cui la denominazione ufficiale Covid-19), e che ha circolato in Europa e in Italia sin dal gennaio 2020: per tutti F. CERATI, *C’è la prova: il Coronavirus era in Italia da gennaio (mentre il primo caso è del 21 febbraio)*, in *ilsole24ore.com*, 4 marzo 2020.

³ La dottrina sulle fonti del diritto e i relativi problemi costituzionali sollevati dall’epidemia è molto ampia. Si rinvia almeno a: G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, in *costituzionalismo.it*, 1/2020; U. ALLEGRETTI, *Il trattamento dell’epidemia di “coronavirus” come problema costituzionale e amministrativo*, in *Forumcostituzionale.it*, 2020; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del Covid-19*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020; B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 6/2020; R. CAVALLO PERIN, *Pandemia 2020: decreti e ordinanze d’emergenza*, in *giustiziainsieme.it*, 2020; A. D’ALOIA, *Costituzione ed emergenza. L’esperienza del Coronavirus*, in *Biodiritto*, 2020; T. GROPPI, *Le sfide del Coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta online*, 1/2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020; M. OLIVETTI, *Le misure di contenimento del Coronavirus, fra Stato e Regioni*, in *Il quotidiano giuridico*, 10 aprile 2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Diritti comparati*, 2020; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell’assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del*

confinare in casa⁴ di certo resta impossibile per loro usufruire del servizio di trasporto pubblico locale. La disposizione esclude, ovviamente, tutti coloro che hanno potuto muoversi per le ragioni autorizzate dal d.l. medesimo.

Di fatto, dunque, la prima risposta⁵ normativa all'emergenza (quello che, con comune – ma per certi versi inspiegabile, a fronte di una indiscussa ricchezza del vocabolario italiano – inglesismo si è chiamato *lockdown*), che ha corrisposto alla chiusura di tutte le attività produttive e alla limitazione degli spostamenti, ha avuto un impatto di portata eccezionale sulla gestione e sulla fruizione del tpl.

Il blocco totale, tuttavia, non è (e nemmeno può essere) una risposta definitiva, dunque si è reso necessario contemperare la ripresa delle attività con la gestione della pandemia in corso. È la cosiddetta – e anche qui la denominazione non è neutra – “fase 2”. Per dare un dato temporale, il blocco totale è iniziato per tutta Italia l'8 marzo mentre la “fase 2” è iniziata il giorno 4 maggio⁶.

Pensando ad una fase di ripristino della circolazione, già in una conferenza stampa del 10 aprile, il Presidente del Consiglio dei Ministri ebbe a dichiarare: «Dovremo anche ripensare – ed è per questo che abbiamo bisogno anche dell'aiuto degli esperti – alcune logiche dei trasporti, della logistica. Dobbiamo capire, ad esempio, come incentivare gli spostamenti per chi abita in prossimità dei luoghi di lavoro, evitando quei mezzi che ovviamente creano assembramento e affollamento».

Nella cd. fase 2, di riapertura dopo il blocco totale, è fondamentale citare il d.l. 19 marzo 2020, n. 34 “misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, soprannominato “d.l. rilancio” (e, in particolare, per la materia che qui interessa, l'art. 200).

sistema delle fonti, in *Consulta online*, 1/2020; S. TROILO, *Sul fondamento legale e competenziale delle misure di contenimento dell'epidemia da covid-19 adottate in Italia*, in *ambientediritto.it*, 2020.

⁴ Lo slogan (pure adottato ufficialmente) “io resto a casa” è, appunto, uno slogan. Dal punto di vista normativo, pare di rintracciare un combinato disposto nel lungo comma 2 dell'art. 1 del d.l. 6/2020 che fa «divieto di allontanamento dal comune o dall'area interessata [dall'epidemia] da parte di tutti gli individui comunque presenti nel comune o nell'area» e nella sospensione di qualsiasi attività o nella chiusura di qualsiasi luogo di aggregazione tale per cui l'unico posto in cui resta lecito rimanere sia la propria abitazione.

⁵ Non si utilizzerà il termine “fase”, anche se questo termine si è imposto nella comunicazione ufficiale del Governo e nella comunicazione giornalistica: chiara modalità concettuale e comunicativa per impedire un'alternativa binaria tra chiusura e riapertura.

⁶ Peraltro, conoscendo varie declinazioni: il 4 maggio sono state revocate le restrizioni allo spostamento al di fuori del territorio del comune di residenza, il 3 giugno sono state revocate le restrizioni allo spostamento al di fuori della Regioni di residenza.

Il problema è evidente: da una parte un virus che si trasmette per via respiratoria, dall'altra un sistema di trasporto che per forza di cose si svolge con dei mezzi (autobus e filobus, tram e metropolitane – ma vale anche per treni, battelli, ecc.) in cui la vicinanza tra le persone è la condizione normale di viaggio (un trasporto per definizione “di massa”).

È il tema dell'assembramento e dell'affollamento, o meglio del “divieto di assembramento”, che assume un significato tutto particolare quando si tratta di trasportare persone su un mezzo pubblico: ovvero, non esiste un'alternativa. Non perché la logica lo imponga in via astratta, piuttosto perché lo impone la realtà. A meno di ripensare totalmente – e quindi costruire – nuovi mezzi di trasporto pubblico.

Il punto fondamentale è il seguente: bilanciare un servizio di fondamentale rilievo⁷ che presuppone la condivisione del viaggio e una regolamentazione anti-virale che impone il più rigoroso distanziamento sociale.

2. La regolamentazione

2.1. Il d.l. 6/2020 e la prima risposta emergenziale

La prima previsione da prendere in considerazione è quella di cui al d.l. 6/2020, già citato, che all'art. 1, co. 2, lett. m) prevede la possibilità di una «limitazione all'accesso o sospensione del trasporto di merci e di persone terrestre, aereo, ferroviario, marittimo e nelle acque interne, su rete nazionale, nonché di trasporto pubblico locale, anche non di linea, salvo specifiche deroghe». Ancora, il successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, “Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19”, all'art. 1, co. 2 prevedeva che «possono essere adottate, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente [...] le seguenti misure» tra le quali, alla lett. o) la «possibilità di disporre o di affidare alle competenti

⁷ In dottrina, cfr: L. TULLIO, M. DEIANA, *Codice dei trasporti*, Giuffrè, Milano, 2011; L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance multimodalità fiscalità*, Napoli, 2017; C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Jovene, Napoli, 2008; A. CLARONI, *Il trasporto pubblico locale. Funzione sociale e processi di riforma del settore*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2012; A.G. Arabia, D. GARIGLIO, C. RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, Giuffrè, Milano, 2004.

autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale».

Sotto il profilo della competenza legislativa, la disciplina del tpl spetta alle Regioni⁸, che hanno proceduto, a suo tempo, ciascuna a disciplinare il settore⁹. La competenza legislativa deve rimanere concettualmente distinta dall'allocazione della funzione amministrativa – non fosse altro in quanto discende pianamente dalla scansione costituzionale tra art. 117 e art. 118 – e, ancora oltre, dagli strumenti giuridici per la materiale erogazione del servizio agli utenti¹⁰. Il tpl è un servizio pubblico, anzi «è l'unico “servizio” precisamente qualificato come “servizio pubblico” nel diritto europeo, mentre gli altri vengono ricondotti alla più ampia categoria dei “servizi di interesse generale” (artt. 14 e 106 TFUE)»¹¹ mentre, sul piano dell'ordinamento nazionale «sin dalla legge 29 marzo 1903, n. 103 (c.d. legge Giolitti), il trasporto pubblico è considerato dal legislatore come servizio pubblico, in quanto attività destinata al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo e perciò istituita e

⁸ Il quadro della normativa sul tpl è articolato e la sua esauriente ricostruzione eccede i limiti delle presenti brevi note. Si segnala, tuttavia, in particolare il d.lgs. 422/1997, il quale, prima della riforma del Titolo V della Parte II, ha trasferito alle Regioni la competenza in materia di tpl, trasferimento peraltro confermato con la riforma costituzionale (in giurisprudenza, v. Corte costituzionale, sent. 222/2005). Un ulteriore fondamento della disciplina *de qua* è rintracciabile nelle vicende che hanno seguito l'approvazione dell'art. 23-*bis* del d.lgs. 112/2008, oggetto di una consultazione referendaria nel 2011 che l'ha abrogato. È intervenuto allora l'art. 4 del d.l. 138/2011, oggetto di una decisione d'incostituzionalità del Giudice delle leggi (sent. 199/2012) che l'ha considerato una sostanziale riproposizione della norma abrogata dal referendum. Bisogna citare anche il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio, il regolamento n. 2338/2016 del 14 dicembre 2016 nonché l'art. 61 della l. 99/2009 (in tema di affidamento tramite gara e delle relative modalità, su cui l'art. 1, co. 556 della l. 147/2013); l'art. 1, co. 300 l. 228/2012 che ha istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale e l'art. 37 del d.l. 201/2011 che ha istituito l'Autorità di regolazione dei trasporti.

⁹ A titolo meramente ricognitivo: l.r. Piemonte 4 gennaio 2000, n. 1; l.r. Lombardia 4 aprile 2012, n. 6; l.r. Veneto 30 ottobre 1998, n. 25; l.r. Liguria 7 novembre 2013, n. 33; l.r. Emilia-Romagna 2 ottobre 1998, n. 30 (e l.r. 30 giugno 2008, n. 10); l.r. Toscana 31 luglio 1998, n. 42 (e l.r. 65/2010, legge finanziaria che intraprende una riforma); l.r. Umbria 18 novembre 1998, n. 37; ll.rr. Marche 24 dicembre 1998, n. 45, 12 gennaio 2001, n. 2; ll.rr. Lazio 16 luglio 1998, n. 30 e 16 giugno 2003, n. 16; l.r. Abruzzo 4 agosto 2017, n. 43; l.r. Campania 28 marzo 2002, n. 3 (più volte modificata, con ll.rr. 5/2004, 4/2006, 16/2006, 32/2012, 34/2012); l.r. Puglia 31 ottobre 2002, n. 18; ll.rr. Basilicata 27 luglio 1998, n. 22 e 6 agosto 2008, n. 20; l.r. Calabria 31 dicembre 2015, n. 35.

¹⁰ Per diversi aspetti, v.: A. CANDIDO, *Verso quale trasporto pubblico locale?*, in *Federalismi*, 23/2016; A. CANDIDO, *L'emergenza non estende le competenze regionali. Sulla proroga dei contratti di trasporto pubblico locale*, in *Rivista AIC*, 3/2014; M. MIDIRI, S. ANTONIAZZI (a cura di), *Servizi pubblici locali e regolazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015; A. ARGENTATI, *La storia infinita della liberalizzazione dei servizi in Italia*, in *Mercato concorrenza regole* 2/2012, p. 337 e ss.; P. RUBINO, *Il trasporto pubblico locale fra vincoli strutturali e liberalizzazione*, in *L'industria*, 3/2012, p. 397 ss.; A. CORVINO, *Le dimensioni dell'efficacia nel settore del trasporto pubblico locale. Un'analisi empirica*, RIREA, Roma, 2013.

¹¹ G. CAIA, *Il trasporto pubblico come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018, p. 3.

organizzata dai pubblici poteri in modo tale da assicurarne l'esplicazione in termini di doverosità e nel rispetto dei principi di universalità, continuità e qualità gestionale»¹².

È anche per questo che le norme emergenziali dettate a livello centrale appena citate si limitano a fornire un riferimento giuridico generale senza entrare nel dettaglio.

Nel contempo, bisogna segnalare che nei giorni di chiusura totale, la prima fase dell'emergenza, le aziende di tpl di tutta la penisola hanno limitato in modo drastico la fornitura dei servizi, fermando i mezzi in deposito e ricorrendo a strumenti di integrazione del reddito per i propri dipendenti.

In quello stesso momento, le associazioni di categoria e le istituzioni pubbliche si sono accordate per elaborare e perfezionare alcuni strumenti di *soft law*, quali un Protocollo e delle Linee guida, che sono state citate e riprese dalla regolamentazione statale successiva. Precisamente, quella contenuta nel d.p.c.m. 26 aprile 2020 “ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 [...]”, secondo il quale all'art. 3, co. 1, lett. f) «le aziende di trasporto pubblico anche a lunga percorrenza adottano interventi straordinari di sanificazione dei mezzi, ripetuti a cadenza ravvicinata». È interamente dedicato alle “Misure in materia di trasporto pubblico di linea” l'art. 7, co. 1 del medesimo d.p.c.m., il quale dispone: «allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19, le attività di trasporto pubblico di linea terrestre, marittimo, ferroviario, aereo, lacuale e nelle acque interne, sono espletate, anche sulla base di quanto previsto nel “protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica” di settore sottoscritto il 20 marzo 2020, di cui all'allegato 8, nonché delle “linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19”, di cui all'allegato 9.»

Al successivo co. 2 è previsto: «in relazione alle nuove esigenze organizzative o funzionali, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con proprio decreto può integrare o modificare le “linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19”, nonché, previo accordo con i soggetti firmatari, il “protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica” di settore sottoscritto il 20 marzo 2020.»

¹² *Ibidem*, p. 2-3.

Come si vede, all’iniziale disposizione inibente fa seguito una norma generale, il cui contenuto viene soltanto parzialmente approfondito dalla lettura degli allegati. Secondo il Protocollo di cui all’allegato 8 vi sono alcune norme in materia di “Sanificazione e igienizzazione” che chiedono «ove possibile, [di] installare dispenser di idroalcolica ad uso dei passeggeri» nonché «per quanto riguarda il trasporto viaggiatori[,] laddove sia possibile è necessario contingentare la vendita di biglietti in modo da osservare tra i passeggeri la distanza di almeno un metro. Laddove non fosse possibile i passeggeri dovranno dotarsi di apposite protezioni (mascherine e guanti)».

Sempre nel medesimo all. 8 in una sezione dedicata al “Settore trasporto pubblico locale stradale e ferrovie concesse” è previsto che «l’azienda [di trasporto] procede all’igienizzazione, sanificazione e disinfezione dei treni e dei mezzi pubblici, effettuando l’igienizzazione e la disinfezione almeno una volta al giorno e la sanificazione in relazione alle specifiche realtà aziendali; occorre adottare possibili accorgimenti atti alla separazione del posto di guida con distanziamenti di almeno un metro dai passeggeri; consentire la salita e la discesa dei passeggeri dalla porta centrale e dalla porta posteriore utilizzando idonei tempi di attesa al fine di evitare contatto tra chi scende e chi sale».

Ancora, è prevista la «sospensione, previa autorizzazione dell’Agenzia per la mobilità territoriale competente e degli Enti titolari, della vendita e del controllo dei titoli di viaggio a bordo» nonché de «l’attività di bigliettazione a bordo da parte degli autisti».

Secondo le già citate “linee guida” di cui all’allegato 9 sono previste “misure di sistema” e in seguito “misure di carattere generale” e “raccomandazioni”.

Tra le misure di sistema si annoverano: «l’articolazione dell’orario di lavoro differenziato con ampie finestre di inizio e fine di attività lavorativa è importante per modulare la mobilità dei lavoratori e prevenire conseguentemente i rischi di aggregazione connesse alla mobilità dei cittadini. Anche la differenziazione e il prolungamento degli orari di apertura degli uffici, degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e delle scuole di ogni ordine e grado sono, altresì, un utile approccio preventivo, incoraggiando al tempo stesso forme alternative di mobilità sostenibile. Tale approccio è alla base delle presenti linee guida. Tali misure vanno modulate in relazione alle esigenze del territorio e al bacino di utenza di riferimento» e «la responsabilità individuale di tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico rimane un punto essenziale» favorito da «una chiara e semplice comunicazione in ogni contesto».

Tra le misure di “carattere generale” vi sono disposizioni in materia di sanificazione e igienizzazione tali per cui «nelle stazioni, negli aeroporti e sui mezzi di trasporto a lunga percorrenza è necessario installare dispenser contenenti soluzioni disinfettanti a uso dei passeggeri»; «è necessario incentivare la vendita di biglietti con servizi telematici. Altrimenti, la vendita dei biglietti va effettuata in modo da osservare tra i passeggeri la distanza interpersonale di almeno un metro. Nei casi in cui non fosse possibile il rispetto della predetta distanza, i passeggeri dovranno necessariamente fornirsi di apposite protezioni individuali (es. mascherine)»; è suggerita la «previsione di misure per la gestione dei passeggeri e degli operatori in cui sia accertata una temperatura corporea superiore a 37,5°C» nonché l’«adozione di interventi di informazione e divulgazione, nei luoghi di transito dell’utenza, relativi al corretto uso dei dispositivi di protezione individuale, nonché sui comportamenti [da tenere]», l’«adozione di interventi gestionali, ove necessari, di contingentamento degli accessi alle stazioni», l’«adozione di misure organizzate, con predisposizione di specifici piano operativi, finalizzati a limitare nella fase di salita e di discesa dal mezzo di trasporto, negli spostamenti all’interno delle stazioni, degli aeroporti e dei porti, nelle aree destinate alla sosta dei passeggeri e durante l’attesa del mezzo di trasporto, ogni possibile occasione di contatto, garantendo il rispetto della distanza interpersonale minima di un metro».

Infine, tra le “raccomandazioni per tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico” vi sono: «non usare il trasporto pubblico se hai sintomi di infezioni respiratorie acute» oppure «acquistare, ove possibile, i biglietti in formato elettronico», «seguire la segnaletica», «usare le porte di accesso ai mezzi indicate» e così via.

Per quanto riguarda il «settore trasporto pubblico locale stradale, lacuale e ferrovie concesse», al solito, «trovano applicazione le seguenti misure specifiche: l’azienda procede all’igienizzazione, sanificazione e disinfezione dei treni e dei mezzi pubblici e delle infrastrutture», «i passeggeri dovranno indossare necessariamente una mascherina, anche di stoffa, per la protezione del naso e della bocca»; è necessario «prevedere che la salita e la discesa dei passeggeri dal mezzo avvenga secondo flussi separati» cioè da due porte diverse e con tempi di fermata che consentano di non incrociare i flussi alla fermata. Ancora, «sugli autobus e sui tram garantire un numero massimo di passeggeri, in modo da consentire il rispetto della distanza di un metro tra gli stessi, contrassegnando con *marker* i posti che non possono essere occupati. Per la gestione dell’affollamento del veicolo, l’azienda può dettare disposizioni organizzative al conducente tese anche a non effettuare alcune fermate» e, infine, «nelle stazioni della metropolitana: prevedere

differenti flussi di entrata e di uscita, garantendo ai passeggeri adeguata informazione per l'individuazione delle banchine e dell'uscita e il corretto distanziamento sulle banchine e sulle scale mobili anche prima del superamento dei varchi; disporre idonei sistemi atti a segnalare il raggiungimento dei livelli di saturazione stabiliti».

Nelle ordinanze regionali si riscontrano disposizioni di distanziamento e tutela della salute nonché disposizioni di riduzione dei servizi o della frequenza dei servizi.

Come esempio del primo tipo di disposizioni si prenda l'ordinanza 06 aprile 2020, n. 39 del Presidente della Giunta Regionale della Regione Veneto con la quale si ordina di adottare «a bordo dei convogli [per il tpl su ferro e dei mezzi per il tpl su acqua e gomma] misure atte a contenere la diffusione del contagio. In particolare è fatto obbligo a tutti i passeggeri e personale di bordo di indossare mascherine e guanti, verificando la copertura di naso e bocca. Dovranno essere adottate idonee misure per evitare gli assembramenti, agevolando la distribuzione dei viaggiatori [...] e adottando ogni precauzione nella fase di salita e discesa degli stessi. Si dovrà provvedere il mantenimento della sanificazione delle maniglie delle porte e degli appositi sostegni».

Esempio della seconda tipologia l'ordinanza n. 509 del 13/03/2020 del Presidente della Giunta regionale della Regione Lombardia e l'ordinanza 12 marzo 2020, n. 34 del Presidente regionale della Regione Emilia-Romagna. L'ordinanza lombarda ordina a Trenord s.r.l., l'operatore di trasporto su ferro, di «adottare un piano straordinario di riduzione e soppressione del servizio ferroviario regionale che sopprima l'intero servizio sulla linea Milano Cadorna – Malpensa e che su tutte le altre linee preveda un volume di servizio pari a quello dell'orario festivo e variabile, a seconda della linea, dal 40% al 60% rispetto a quello offerto nella giornata feriale tipo, garantendo frequenze di almeno 60 minuti per le linee suburbane e i collegamenti tra i capoluoghi, fatte salve le linee che già oggi hanno frequenze minori, eventualmente adattato alle singole realtà ed esigenze, e che consenta di garantire su tutto il territorio regionale livelli minimi emergenziali di servizio anche in coordinamento con i servizi di trasporto pubblico locale gestiti dalle Agenzie di TPL e dai Comuni regolatori» e ordina «alle Agenzie per il trasporto pubblico locale, ai Comuni regolatori e all'Autorità di bacino lacuale dei laghi d'Iseo, Endine e Moro di adottare un piano straordinario di riduzione e soppressione dei servizi che preveda, a seconda dei casi e delle peculiarità territoriali, le seguenti modalità. Per i servizi urbani: una programmazione equivalente a quella del periodo estivo, o in alternativa un volume di servizio variabile dal 50% al 60% del servizio feriale scolastico invernale garantendo frequenze di almeno 30 minuti, fatte salve le linee che già oggi hanno

frequenze minori; per i servizi extraurbani: una programmazione equivalente a quella del periodo invernale non scolastico, o in alternativa un volume di servizio variabile dal 25% al 40% del servizio scolastico feriale invernale garantendo almeno una coppia di corse al giorno per ogni località servita; [...] la soppressione dei servizi di collegamento aeroportuale effettuati con autobus di cui al Regolamento regionale n 8/2015, essendo comunque garantito il servizio ferroviario da Malpensa alla Stazione Centrale di Milano; la soppressione dei servizi di collegamento con gli aeroporti di Bergamo – Orio al Serio e di Linate è disposta a partire dal giorno di chiusura al traffico aereo passeggeri degli stessi».

Sotto il profilo della tutela dei viaggiatori deve essere garantita «sulle vetture la distanza di sicurezza interpersonale di un metro per passeggeri e conducenti, l'occupazione dei mezzi di trasporto deve essere opportunamente ridotta e, conseguentemente, i servizi programmati possono essere svolti, senza necessità di ulteriori autorizzazioni, con reiterazione delle corse, con incremento delle frequenze programmate e con mezzi di capacità di trasporto maggiori rispetto a quanto previsto.»

Pressoché identica nei contenuti l'ordinanza emiliano-romagnola secondo la quale «1. a far data dal 13 marzo 2020 il servizio ferroviario regionale sarà oggetto di riprogrammazione dei servizi rispetto al servizio attuale, secondo un programma proposto dall'operatore ferroviario e condiviso con la Regione, che garantisca un servizio almeno con cadenza oraria sulle linee principali o nelle ore di punta e bi-orario sulle rimanenti linee e fasce orarie. [...] 2. in tutte le province della regione Emilia-Romagna le Agenzie locali per la Mobilità, competenti per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico e la gestione del relativo Contratto di Servizio e gli Operatori di trasporto pubblico locale, titolari dei Contratti di servizio, erogano il servizio di trasporto pubblico locale su bus (urbano ed extraurbano) secondo la programmazione prevista nei periodi di vacanza scolastica.» Infine, di nuovo per la tutela dei passeggeri e del personale, l'ordinanza dispone «a) la predisposizione delle necessarie comunicazioni a bordo dei mezzi, anche mediante apposizione di cartelli che indichino le corrette modalità di comportamento per l'utenza, [...] c) qualora possibile i passeggeri dovranno accedere al mezzo dalla porta posteriore: la porta anteriore dovrà essere chiusa, d) è sospesa l'attività di bigliettazione di bordo da parte degli autisti».

Quanto alle previsioni di aiuto e sovvenzione, si segnala l'art. 92, co. 4 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19

secondo cui «è autorizzata fino al 31 ottobre 2020 la circolazione dei veicoli da sottoporre entro il 31 luglio 2020 alle attività di visita e prova [di cui al Codice della strada] ovvero alle attività di revisione», che, per i mezzi pesanti, compresi quelli del trasporto pubblico locale, ha scadenza annuale.

Ai sensi dell'art. 61 del medesimo d.l. 18/2020 sono estesi anche ai «soggetti che gestiscono servizi di trasporto merci e trasporto passeggeri terrestri, aereo, marittimo, fluviale, lacuale e lagunare, ivi compresa la gestione di funicolari, funivie, cabinovie, seggiovie e ski-lift» (lett. n) i benefici del rinvio dei termini relativi ai versamenti delle imposte sui redditi.

2.2. il d.l. 34/2020 “decreto rilancio”

Il capo III del Titolo VIII del d.l. 34/2020 è dedicato alle “misure per le infrastrutture e i trasporti”. L'art. 200 è rubricato “Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale” ed è diviso in ben nove commi, non sempre di agevole lettura.

La prima misura di sostegno, disciplinata al co. 1, 2 e, per le modalità, al co. 9, riguarda l'istituzione di un fondo con «dotazione iniziale di 500 milioni di euro destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media dei ricavi tariffari relativa ai passeggeri registrata nel medesimo periodo del precedente biennio» e destinato altresì «anche alla copertura degli oneri derivanti con riferimento ai servizi di trasporto pubblico locale e regionale dall'attuazione delle misure previste [dall'art. 215, ovvero le misure per il rimborso dei titoli di viaggio e abbonamenti non utilizzati]».

Il co. 2 art. cit. delega il Governo (*rectius*, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Unificata) ad adottare un decreto dove siano «stabiliti i criteri e le modalità per il riconoscimento della compensazione di cui al comma 1 alle imprese di trasporto pubblico locale e regionale [...]. Tali criteri, al fine di evitare sovracompenzioni, sono definiti anche tenendo conto dei costi cessanti, dei minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali applicati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, dei costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza della medesima emergenza».

La seconda misura è prevista al co. 3: «in considerazione delle riduzioni dei servizi di trasporto pubblico passeggeri conseguenti alle misure di contenimento per l'emergenza epidemiologica da COVID-19, non trovano applicazione, in relazione al trasporto ferroviario passeggeri di lunga percorrenza e per i servizi ferroviari interregionali indivisi, le disposizioni che prevedono decurtazioni di corrispettivo o l'applicazione di sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020».

La terza misura potrebbe dirsi relativa agli effetti economici della pandemia e allo stanziamento di risorse ed è declinata in tre sottomisure previste dai co. 4, 5 e 6, i quali – in particolare il co. 5 – si presentano di difficile lettura in considerazione dei costanti rimandi interni. Comune obiettivo tre diverse sottomisure è aiutare le imprese facendo affluire risorse.

-) secondo il co. 4, «l'erogazione alle Regioni a statuto ordinario dell'anticipazione prevista [...] per la parte relativa ai pagamenti non già avvenuti alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è effettuata in un'unica soluzione entro la data del 30 giugno 2020» invece che, come previsto dalla norma citata, l'80% a titolo di anticipazione entro il 15 gennaio, anticipazione le cui risorse «sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi. La relativa erogazione alle regioni a statuto ordinario è disposta con cadenza mensile» (art. 27, co. 4, d.l. 50/2017).

-) il co. 5 presenta la disposizione di più difficile lettura, in ragione dei rimandi interni¹³. La norma riguarda la ripartizione tra Regioni delle risorse stanziare per l'anno 2020 e fa perno su tre riferimenti: il fondo stesso, un “fermo restando” e le modalità. Scendendo nei dettagli, il co. 5 chiede che le risorse stanziare dal fondo di cui all'art. 16, co. 1 d.l. 95/2012 siano ripartite secondo il d.p.c.m. 11 marzo 2013, fermo restando quanto stabilito dall'art. 27, co. 2-*bis* del d.l. 50/2017. Per dare corpo alle disposizioni richiamate, l'art. 16-bis del d.l. 95/2012 “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario” istituisce il Fondo nazionale per il concorso

¹³ Ecco riportato il testo: «5. La ripartizione delle risorse stanziare per l'esercizio 2020 sul fondo di cui all'articolo 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è effettuata, fermo restando quanto previsto dal comma 2-*bis*, dell'articolo 27, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, applicando le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 26 giugno 2013, n. 148, e successive modificazioni».

finanziario dello Stato agli oneri del tlp nelle Regioni a statuto ordinario. Tale fondo «è alimentato da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina» secondo un'articolata ripartizione ricca di ulteriori riferimenti alla disciplina fiscale.

Il co. 2-*bis* dell'art. 27 del d.l. 50/2017 “Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo” è specifico e chiede che «ai fini del riparto del Fondo [...] si tiene annualmente conto delle variazioni per ciascuna Regione in incremento o decremento, rispetto al 2017, dei costi del canone di accesso all'infrastruttura ferroviaria introdotte dalla società Rete ferroviaria italiana Spa». Con una norma, di nuovo, abbondante in dettagli tecnici e rimandi, è previsto che «le variazioni fissate a preventivo sono soggette a verifica consuntiva ed eventuale conseguente revisione in sede di saldo a partire dall'anno 2020 a seguito di apposita certificazione resa, entro il mese di settembre di ciascun anno, da parte delle imprese esercenti i servizi di trasporto pubblico ferroviario al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il tramite dell'Osservatorio [nazionale sulle politiche del tlp], nonché alle Regioni, a pena della sospensione dell'erogazione dei corrispettivi di cui ai relativi contratti di servizio con le Regioni». In sostanza, riguarda soltanto il tlp ferroviario.

Infine, le modalità stabilite dal d.p.c.m. 11 marzo 2013 “Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario”, il quale, come da titolazione, è interamente dedicato alla ripartizione del fondo sopra citato. I sei articoli di cui si compone, peraltro non privi di contenuti generali nel fissare i criteri, ruotano attorno al co. 2° dell'art. 2, secondo il quale la ripartizione «è effettuata per il 90 % sulla base delle percentuali riportate sulla Tabella 1 e per il residuo 10% sulla base di quanto previsto al successivo art. 3». La tabella allegata riporta delle percentuali – che vanno dal minimo di 0,71% del Molise al 17,30% della Lombardia – mentre l'art. 3 suddivide il 10% rimanente in ulteriori tre *tranche* in considerazione dei criteri dettati dalla legge e specificati dal d.p.c.m. stesso¹⁴.

Così declinata, si nota che la norma di cui al co. 5 non presenta particolari innovazioni nella distribuzione del fondo.

¹⁴ Nello specifico: «a) 30% per un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico e per la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata; b) 60% per il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi; c) 10% per la definizione di livelli occupazionali appropriati».

-) il co. 6 chiede alle autorità competenti¹⁵ di erogare alle imprese «entro il 31 luglio 2020, un importo non inferiore all'80 per cento dei corrispettivi contrattualmente previsti al 31 agosto 2020».

La quarta misura è relativa al rinnovo del “materiale rotabile”. Il nucleo della previsione è tale per cui «non si applicano sino al 31 dicembre 2024 le disposizioni che prevedono un cofinanziamento dei soggetti beneficiari nell'acquisto dei mezzi» e «non trovano applicazione fino al 30 giugno 2021 le disposizioni relative all'obbligo di utilizzo di mezzi ad alimentazione alternativa». Alla lettura, parrebbe dunque che il legislatore voglia venire incontro alle aziende, e a tutti i “soggetti beneficiari”, sollevandoli dall'obbligo di rispettare obblighi già presi per cofinanziare mezzi nuovi, fondi che inevitabilmente dovrebbero essere conservati per (o distratti da) altri impegni più impellenti. La norma, però, si apre dichiarando la finalità di «contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e di favorire lo sviluppo degli investimenti e il perseguimento più rapido ed efficace degli obiettivi di rinnovo del materiale rotabile», dunque la somma delle due parti appare intimamente contraddittoria. Anche la sospensione dell'obbligo di utilizzo di mezzi ad alimentazione alternativa apre alle stesse considerazioni, in quanto il rinnovo del parco con mezzi meno inquinanti è un impegno e uno sforzo economico per le aziende e per i soggetti finanziatori. Infine, è «autorizzato, fino alla data del 30 giugno 2021, l'acquisto di autobus tramite la convenzione ConsipAutobus 3 stipulata il 2 agosto 2018, nonché l'acquisto di materiale rotabile anche in leasing»¹⁶.

La quinta, e ultima, misura, prevista al co. 8, riguarda l'utilizzo dei mezzi nell'immediato e nel prossimo futuro: «fino al 30 giugno 2021, le risorse statali previste per il rinnovo del materiale rotabile automobilistico e ferroviario destinato al trasporto pubblico locale e regionale possono essere utilizzate, entro il limite massimo del 5 per cento, per l'attrezzaggio dei relativi parchi finalizzato a contenere i rischi epidemiologici per i passeggeri ed il personale viaggiante». Si tratta del completamento di quanto veduto sopra riguardo ai protocolli di utilizzo del tpl. Ancora, è

¹⁵ Cioè quelle «di cui all'articolo 2, lettere b) e c) del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007»: il riferimento va alle “autorità competenti”, ovvero «un'amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere» e alle “autorità competenti a livello locale”, ovvero «qualsiasi autorità competente la cui zona di competenza geografica non è estesa al territorio nazionale».

¹⁶ La Convenzione Consip Autobus, suddivisa in nove lotti e con un valore base d'asta di 650 milioni di euro, prevede la fornitura in acquisto di 1.600 autobus urbani ed extraurbani, finanziati attraverso il Fondo per il rinnovo straordinario del parco materiale rotabile su gomma messo a disposizione dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, in cofinanziamento con le Regioni e i soggetti che esercitano i servizi di tpl.

previsto che con le medesime risorse già stanziare il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti «promuove uno o più progetti di sperimentazione finalizzati ad incrementare [compatibilmente con le regole anti-contagio in vigore] l'indice di riempimento dei mezzi di trasporto, garantendo la sicurezza dei passeggeri e del personale viaggiante.» Si tratta di finanziare ricerca e sperimentazione per coniugare quei due elementi contraddittori che si sono visti sin dal principio, ovvero l'esigenza di trasportare più persone possibile con un mezzo e il distanziamento fisico, richiesto dalle norme come prevenzione alla diffusione del virus.

L'art. 200 d.l. cit. non esaurisce le misure volute dall'esecutivo: gli artt. 212 e 213 stanziavano dei fondi per il rinnovo del parco mezzi destinato ai servizi di trasporto pubblico urbano nel Comune di Taranto e per il finanziamento del sistema bus rapidtransit nella medesima città.

L'art. 215 prevede «misure di tutela per i pendolari di trasporto ferroviario e TPL»: in caso di «mancata utilizzazione di titoli di viaggio, ivi compresi gli abbonamenti, le aziende erogatrici di servizi di trasporto ferroviario ovvero di servizi di trasporto pubblico locale procedono nei confronti aventi diritto al rimborso» secondo due diverse opzioni: l'«emissione di un voucher di importo pari all'ammontare del titolo di viaggio», da utilizzare entro un anno; oppure il «prolungamento della durata dell'abbonamento per un periodo corrispondente a quello durante il quale non ne è stato possibile l'utilizzo» (lett. a e b).

2.3. Un nuovo assestamento del tpl?

Come si è visto poco sopra, nel dispiegarsi delle vicende generate dalla pandemia, la normativa – anche solo relativamente al tpl – si è aperta a ventaglio.

Si sono soltanto ricostruiti i capisaldi della normativa, che, peraltro, è stata modificata in molti punti in uno spazio di tempo relativamente breve anche tramite fonti secondarie maggiormente dettagliate¹⁷.

¹⁷ Ovvero, decreti ministeriali. Il Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministro della salute, ha emanato il dapprima il d.m. 12 aprile 2020 in attuazione del DPCM 10 aprile 2020, poi il d.m. 29 aprile 2020, in attuazione del DPCM 26 aprile 2020. Il d.m. 12 aprile 2020, le cui misure sono state applicabili fino al 3 maggio, conteneva specifiche disposizioni per il trasporto aereo, ferroviario, per i servizi automobilistici interregionali, su tutto il territorio nazionale, nonché per i trasporti con la Sicilia e con la Sardegna. In sintesi, erano garantiti esclusivamente i servizi ferroviari minimi essenziali (art. 2, co. 1) e automobilistici interregionali essenziali (art. 3, co. 1). Il principio

Per quanto non sia agevole operare una semplificazione rispetto ad un quadro normativo che è oltremodo complesso, anche a prescindere dalle novità introdotte a causa della pandemia, è ben possibile articolare una triplice linea di tendenza.

La prima di queste è metodologica: il legislatore ha la tendenza – sempre più marcata, e non certo limitatamente alla materia *de qua* – a disciplinare nei dettagli. Ciò comporta norme di difficile lettura, e comporta altresì un livello di dettaglio crescente, in un circolo che alimenta sé stesso e che rende – stavolta come problema sul piano del sistema delle fonti – sempre più vicini due atti totalmente diversi: la legge e l’atto amministrativo. Questa “amministrativizzazione” della legge¹⁸, per molti versi speculare alle leggi-provvedimento, deve essere segnalata sul piano delle fonti, ed è ancor più interessante che trovi così vivace espressione in un momento di emergenza dove sarebbe da conservare «un minimo di elasticità del sistema che permetta alle sue istituzioni di poter intervenire per rispondere adeguatamente alle mutevoli esigenze della collettività»¹⁹.

Le ulteriori due linee di tendenza sono sul piano contenutistico.

Da un lato, la normativa emergenziale opera sul piano pratico e operativo, imponendo una rimodulazione del servizio: meno persone trasportate per ogni mezzo, distribuzione delle corse secondo nuove esigenze di mobilità, protezione per gli utenti del servizio e per i lavoratori; dall’altro interviene a tamponare gli inevitabili ammanchi di cassa con aiuti variamente articolati.

Si tratta di una risposta duplice che – nelle sue linee essenziali – risponde esattamente alle necessità dell’immediato. Il problema, com’è lecito attendersi, non riguarda la mera sopravvivenza delle aziende di *tpl* né la fornitura di un servizio certamente importante ma del tutto relativo nei mesi in cui il distanziamento fisico è obbligatorio. Piuttosto, il problema si pone sul medio periodo. Il *tpl* svolge un importante lavoro per il trasporto degli studenti, reso superfluo dalla chiusura delle

generale è che sono assicurati solo i servizi minimi essenziali. Merita di essere segnalata una peculiarità riguardante il trasporto marittimo viaggiatori da e per la Sicilia, peraltro consentito solo per le Forze dell’Ordine e Armate, gli operatori sanitari, i lavoratori pendolari o per comprovate esigenze di lavoro, situazioni di necessità o gravi motivi di salute. Il decreto faceva riferimento al fatto che gli spostamenti potevano avvenire con mezzi ricadenti nella categoria M (che comprende tutti gli autoveicoli a quattro ruote per il trasporto di persone), facendo poi esclusione delle categorie M1, M2 ed M3, che sono le sole a comporre la categoria M. In pratica, forse per un refuso, non sarebbero stati permessi spostamenti con nessun tipo di autoveicolo passeggeri a quattro ruote. Il d.m. 29 aprile 2020 – oltre a prorogare le disposizioni del precedente decreto ministeriale del 12 aprile 2020 – prevedeva misure quanto agli scali aerei autorizzati e modifiche all’elenco dei servizi ferroviari minimi assicurati.

¹⁸ S. SPUNTARELLI, *L’amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007; G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimento*, Giuffrè, Milano, 2013.

¹⁹ D.E. TOSI, *Emergenza e tutela ambientale nel sistema delle fonti tra problemi definitivi e rapporto tra ordinamenti*, in *ambienteditto.it*, 2019, p. 28.

scuole, ma da rivedere integralmente nel caso in cui queste riaprano secondo nuove modalità organizzative.

In questo, il tpl è un ottimo specchio di ciò che è avvenuto a causa del virus. Si tornerà sul punto, per ora valga evidenziare che il blocco totale ha corrisposto ad un momento estremamente difficile per l'erogazione del servizio (con quanto ne consegue sul piano aziendale), mentre il momento di riapertura deve confrontarsi con una disciplina che pone dei dubbi sulla sua transitorietà: in particolare, dubbi sulla durata; sulla tenuta dei conti; sulla sostenibilità della fornitura del servizio nelle condizioni date.

Ecco, dunque, la domanda che sorge dall'analisi della disciplina emergenziale in tema di tpl: siamo in presenza di un nuovo assetamento del servizio pubblico di trasporto (assetamento che inevitabilmente sarà anche normativo) oppure la disciplina emergenziale è soltanto un passaggio temporalmente limitato – pur se magari non brevissimo – in funzione di un ritorno alla situazione pre-pandemia? È su questo interrogativo che si gioca il futuro del tpl.

Ed è a partire da questo interrogativo che si possono valutare alcune prospettive.

3. Alcune prospettive

Il tpl, come si è detto, si concretizza in un servizio svolto da un soggetto imprenditoriale e come tale va considerato. Dopo la breve ricognizione della normativa emergenziale, si valutano tre prospettive: come anticipato, la fase di chiusura totale non può considerarsi in nessun modo risolutiva. Dunque, in funzione della ripresa dell'attività lavorativa e, in futuro, di quella scolastica con il pieno rientro di tutte le persone sui luoghi di studio, di lavoro, di commercio, di svago, si valutano alcuni aspetti meritevoli di attenzione.

La prima di queste consiste in un auspicio di totale cambiamento della modalità di trasporto. Fondato, come ovvio, sulla assunzione che i mezzi del tpl siano (o possano essere) occasione per la trasmissione dei virus. Assunzione tutt'altro che neutrale e potenzialmente gravida di importantissime conseguenze anche per il futuro lontano. Se, infatti, viaggiare sui mezzi pubblici fosse accertata fonte e occasione di contagio, la stessa validità del mezzo come soluzione per gli spostamenti di massa verrebbe messa in discussione in radice.

Da esponenti politici²⁰ e tecnici²¹ si sono sentite parole funzionali a una promozione di viaggio alternativo, quali l'auspicio che «nel prossimo decreto-legge [che sarebbe stato il citato d.l. 34/2020] ci saranno incentivi per l'acquisto di bici, bici elettriche e monopattini» o che «modificheremo il codice della strada per consentire l'apertura di piste ciclabili in via transitoria»²² e, infine, che sarà previsto di «abbassare da 300 a 100 la soglia minima di dipendenti oltre la quale le aziende devono avere il mobility manager. Che avrà il compito di consigliare le migliori modalità di trasporto per i dipendenti».

Lo stesso d.l. 34/2020 prevede all'art. 229 “misure per incentivare la mobilità sostenibile” che, nel modificare il d.l. 111/2014 prevede in favore dei residenti nelle città un contributo per l'acquisto di biciclette nonché «veicoli per la mobilità personale a propulsione prevalentemente elettrica» e, ulteriormente, un “buono mobilità” per l'acquisto di «abbonamenti al trasporto pubblico locale e regionale, nonché di biciclette [...] e di veicoli per mobilità personale» a fronte della rottamazione di autovetture o motocicli fino a classe di emissione Euro3.

Questa proposta – come ovvio – non tiene minimamente in considerazione la realtà del tlp: un mezzo a pedali o elettrico personale (bicicletta, monopattino, ecc.) non può certo costituire una valida alternativa ai mezzi a motore ad alta capacità. Né la scelta di rottamare un veicolo a motore per servirsi esclusivamente del tlp può considerarsi una scelta da effettuare a parità di condizioni.

Si può concedere, al più, che in una primissima fase di ripresa delle attività lavorative alcune persone – complici vari fattori quali la giovane età, la buona salute e le energie fisiche, o il tempo atmosferico clemente – che non vivono troppo lontane dal loro luogo di lavoro possano talvolta utilizzare la bicicletta o il monopattino come mezzo alternativo, ma di certo non può essere una proposta di lungo periodo, valida per tutte le fasce di popolazione e, ancor più, concretizzabile per coloro che quotidianamente si spostano per decine di chilometri con i mezzi per raggiungere il proprio posto di lavoro.

Piuttosto, se si dimostrasse inequivocabilmente o vi fosse anche solo il timore diffuso che frequentare i mezzi di trasporto pubblico sia occasione di contrarre il virus, è più che probabile che

²⁰ Il ministro dei trasporti Paola De Micheli, con dichiarazioni riportate da diverse testate, per tutti: *Coronavirus, ministro dei Trasporti: “incentivi per bici e monopattini”*, in *notizie.it*, 24 aprile 2020 e anche a livello locale, ad es.: A. ARZILLI, M.E. FIASCHETTI, *Incentivi per bici e sarin: monopattini, sì sulla metro*, in *roma.corriere.it*, 20 aprile 2020 secondo cui «la sindaca Raggi apre alle condivisioni [...] e spinge sulla mobilità dolce».

²¹ M. FRANCHI, *Commissione Colao, nodo per ripartire è il trasporto*, in *ilmanifesto.it*; 18 aprile 2020; *Per la “fase 2” Colao manda tutti in bicicletta*, in *iltempo.it*, 17 aprile 2020.

²² Di nuovo le dichiarazioni del Ministro De Micheli citate sopra.

il mezzo di trasporto più utilizzato diventi rapidamente la vettura personale, con ovvie conseguenze (a medio e anche a lungo termine) di congestionamento del traffico. E con speculari effetti sulle entrate da biglietti e abbonamenti per le aziende del tpl.

Pertanto, la prima prospettiva non è in nessun modo interessante come proposta per il futuro del tpl.

Proprio sugli aspetti psicologici insiste la seconda opzione strutturale del tpl, che consiste – come si è già visto – nel fornire un’informazione all’utenza potenziale che bilanci paura e fiducia, ovvero che mantenga sufficientemente alta l’attenzione verso le misure di prevenzione (utilizzo di mascherine, distanziamento, ecc) ma che non comprometta del tutto la fiducia dei cittadini nel trasporto pubblico. Un’opzione difficile da consolidare, posto che nel corso del tempo la fiducia o si rafforza o si spegne: o, cioè, i mezzi del tpl sono sicuri – sotto il profilo del contagio – oppure no e *tertium non datur*. Di conseguenza, o la situazione tornerà a livelli pre-crisi o nessuna informativa potrà bilanciare un rischio noto, certo e accresciuto.

Anche la seconda prospettiva non rappresenta una soluzione duratura, ma soltanto una sensibilizzazione temporanea di breve respiro.

La terza opzione consiste nella pianificazione dell’offerta secondo nuovi canoni, dei quali si è già data sommaria descrizione più sopra. I mezzi pubblici vengono organizzati con segnali interni (i *marker*) per limitare i posti e distribuire i passeggeri a distanza l’uno dall’altro; stazioni e fermate vengono preparate per accogliere flussi ordinati e distanziati di passeggeri. Parallelamente, le imprese di trasporto vengono sorrette sotto il profilo economico e finanziario per mantenerle sul mercato.

Qui si inseriscono due problemi tra loro complementari: il primo è meramente organizzativo e già si è intravisto in filigrana nelle disposizioni emergenziali. La riduzione delle frequenze, la rimodulazione del servizio e la messa in linea dei mezzi necessari rispetto all’offerta e alle necessità. Sotto questo aspetto, si può credere che il contratto di servizio possa venire adeguato alle nuove necessità e che le difformità giuridiche rispetto alla pattuizione originaria vengano superate (anche se c’è da valutare tutta la modalità pratica e attuativa).

Tuttavia, resta il secondo profilo relativo alla terza prospettiva, che è di natura propriamente economica ed aziendale. Secondo le associazioni di categoria «nel mese di marzo 2020 l’effetto COVID-19 ha determinato un crollo verticale della domanda di mobilità pubblica (-80%) e dei ricavi da biglietti e abbonamenti (-74%). Tale situazione, come rilevato da indagini dirette, è

destinata a peggiorare nel mese di aprile 2020. La perdita di ricavi da traffico media mensile è stimabile, a livello medio nazionale, in oltre 200 milioni di euro [...]. Ma il tpl è solo un tassello del mosaico di attività svolte da tante aziende di trasporto in autobus. In altri ambiti la contrazione è ben maggiore. Le attività per il trasporto scolastico e turistico su autobus sono ferme dall'inizio dell'emergenza a seguito della chiusura delle scuole, della cancellazione dei viaggi in gruppo e della sospensione delle gite scolastiche. Le aziende dichiarano una perdita media dei ricavi pari al 87%. Per non parlare dei ricavi derivanti dalla gestione della sosta, attività nella maggior parte dei casi redditizia per le aziende, che hanno registrato una diminuzione media pari al 72%»²³.

In un sistema dove i ricavi dei biglietti non coprono che un terzo dei costi complessivi²⁴ nessuna delle prospettive sopra descritte apre a scenari favorevoli per il comparto. È facile profezia prevedere che le aziende di tpl si troveranno in difficoltà sia sul fronte dell'organizzazione del servizio, con flotte ottimizzate per svolgere i servizi ordinari, compreso il servizio per le corse scolastiche e le ore di punta per i pendolari e non adatte a prestare servizio con le scuole chiuse e lavoro agile diffuso capillarmente; sia sul fronte economico, con mezzi inevitabilmente destinati a viaggiare a una frazione della capienza e con frequenze forse addirittura più serrate, con conseguente crollo della redditività del singolo mezzo.

Ciò avrebbe una serie di conseguenze a tutto campo. Significherebbe, in sintesi, abdicare alla concezione di un tpl che deve rispondere agli obblighi costituzionali relativi al principio di buon andamento. A questo proposito, «il criterio di economicità riguarda tutti i servizi pubblici e non soltanto i servizi pubblici di carattere imprenditoriale, che – in quanto tali – devono essere necessariamente espletati con metodo economico (art. 2082 cod. civ.), ma anche i servizi pubblici aventi carattere meramente erogativo ed assistenziale o sociale in genere. Dunque per sottrarre un servizio pubblico al rispetto del criterio di economicità non sarebbe sufficiente “declassificare” il servizio (ad esempio quello pubblico di trasporto) alla stregua di un servizio non imprenditoriale ma sociale-assistenziale»²⁵. Ulteriormente, già prima dell'emergenza pandemica persino l'ambizioso obiettivo comunitario della liberalizzazione, perseguito in un periodo ormai lungo che corrisponde

²³ <https://www.autobusweb.com/trasporto-pubblico-e-coronavirus-le-misure-contro-lemergenza-contagio/>

²⁴ Si vedano i dati in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studio-e-analisi-i-sussidi-nel-trasporto-pubblico-locale-992> secondo cui «il grado di copertura medio dei costi operativi a livello nazionale è del 37 per cento. Il resto è coperto da trasferimenti pubblici».

²⁵ CAIA, *Il trasporto pubblico come paradigma del servizio pubblico*, cit., p. 5. Sul punto anche G. NAPOLITANO, A. PERETTO (a cura di), *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017

agli ultimi decenni, «non trova riscontro nella disciplina sostanziale sul trasporto pubblico regionale e locale (perché non aggiornata) ed anzi determina una situazione distonica, con ambizione di innovazioni regolatorie di vertice che collidono rispetto allo scenario dei servizi pubblici di trasporto, ove l'economicità e l'efficienza non sono stimolate da una aggiornata normativa sulla relativa organizzazione e gestione»²⁶.

Se si condividono le premesse sin qui esposte, la conclusione non può consistere semplicemente in un aumento del disavanzo da parte delle aziende del tpl coperto, inevitabilmente, da maggiori sovvenzioni pubbliche per le quali persino il fondo destinato dal d.l. 34/2020 di 500M€ potrebbe presto rivelarsi incapiente. E, comunque, porre l'onere a carico del comparto pubblico è un problema in un momento in cui tutta la macchina statale dovrà sopportare minor entrate fiscali e maggiori spese.

Come si anticipava sopra, il tpl è specchio fedele della condizione di molti settori economici nella Repubblica colpita dalla pandemia, stretto tra regolamentazioni nuove ed esigenze mai sperimentate prima. Se, in generale, «la tutela della collettività e la garanzia delle libertà individuali devono, comunque, essere realizzate nello stesso “spazio” e precisamente con gli strumenti del diritto, nell'imprescindibile quadro di riferimento della Costituzione»²⁷, nel tpl lo “spazio” costituzionale da mentale e simbolico diventa materiale e si realizza nel comparto passeggeri di ognuno dei mezzi in servizio.

E l'ordinamento – per esso l'iniziativa è al decisore politico – è chiamato a non ipotizzare di risolvere il problema del tpl con misure provvisorie o puramente emergenziali.

²⁶ G. CAIA, *Economicità ed efficienza nei servizi pubblici di trasporto regionale e locale*, in *Federalismi*, 2018, p. 4

²⁷ S. TROILO, *Sul fondamento legale e competenziale delle misure di contenimento*, cit., p. 25-26.