

Articoli e Saggi

Finanziare la mobilità collettiva: analisi comparata dei modelli di sostegno al trasporto pubblico locale*

Alessandra Lizzio

Dottoranda di ricerca presso la Scuola IMT Alti Studi Lucca

ABSTRACT

Financing Collective Mobility: A Comparative Analysis of Support Models for Local Public Transport.

The article examines local public transport (LPT) financing models through a comparative perspective, with the aim of identifying their main evolutionary trends and legal-institutional implications. Starting from the recognition of LPT as an essential public service, the analysis focuses on the progressive consolidation of a European regulatory framework based on the contractualisation of service obligations and on proportional compensation mechanisms. The study, conducted across legal systems characterised by different institutional arrangements, degrees of decentralisation, and fiscal capacities, highlights the tensions between central planning and territorial autonomy, between public funding and user contributions, as well as between the objectives of economic efficiency and the universality of the right to mobility. In this context, the contribution seeks to offer interpretative tools useful for reflecting on the resilience and evolution of public transport financing models, also in relation to the challenges posed by the ecological transition and the social and territorial changes affecting contemporary urban and regional systems.

Il contributo esamina i modelli di finanziamento del trasporto pubblico locale attraverso una prospettiva comparata, con l'intento di coglierne le principali linee evolutive e le implicazioni giuridico-istituzionali. Muovendo dal riconoscimento del TPL quale servizio pubblico essenziale, l'analisi si sofferma sul progressivo consolidamento di una cornice normativa europea fondata sulla contrattualizzazione degli obblighi di servizio e su meccanismi compensativi proporzionati. L'indagine, condotta su ordinamenti caratterizzati da differenti assetti istituzionali, grado di decentramento e capacità fiscale, consente di mettere in luce le tensioni tra programmazione centrale e autonomia territoriale, tra finanziamento pubblico e contributo degli utenti, nonché tra obiettivi di efficienza economica e universalità del diritto alla mobilità. In tale contesto, il contributo si propone di offrire alcune chiavi di lettura utili a riflettere sulla tenuta e sull'evoluzione dei modelli di finanziamento della mobilità collettiva, anche in relazione alle sfide poste dalla transizione ecologica e dai mutamenti sociali e territoriali che interessano i sistemi urbani e regionali contemporanei.

Keywords: Local public transport financing; Public service obligations (PSO); EU transport regulation; Comparative governance; Multilevel mobility governance.

Parole chiave: Finanziamento del trasporto pubblico locale; Obblighi di servizio pubblico; Regolazione europea dei trasporti; Governance comparata; Governance multilivello della mobilità.

* Sottoposto a referaggio.

Sommario 1. Il TPL come servizio pubblico essenziale: profili teorici e ricostruzioni giuridiche della nozione di servizio pubblico - 2. I profili evolutivi dell'intervento normativo comunitario in materia di Trasporto Pubblico Locale (TPL) - 3. L'organizzazione e il finanziamento del Trasporto Pubblico Locale in Italia: strumenti normativi, criticità applicative e prospettive evolutive - 4. La costruzione del diritto alla mobilità in Francia: implicazioni del finanziamento e della governance del trasporto pubblico locale - 5. Politiche infrastrutturali e finanziamento della mobilità in Germania: tra autonomia regionale e coordinamento federale - 6. Governance decentrata e finanziamento del trasporto pubblico urbano in Spagna: il caso Madrid tra autonomia locale e necessità di coordinamento - 7. Il caso del Regno Unito e di Londra: un modello di regolazione fortemente localizzato in assenza di una strategia nazionale - 8. Politiche dei trasporti in Ungheria: tra centralismo infrastrutturale, dipendenza dai fondi europei e sostenibilità finanziaria - 9. Il modello di Singapore: un equilibrio tra finanziamento pubblico, innovazione e sostenibilità - 10. Il finanziamento del trasporto pubblico a Vancouver: consenso, conflitto e vulnerabilità politica - 11. Considerazioni conclusive

1. Il TPL come servizio pubblico essenziale: profili teorici e ricostruzioni giuridiche della nozione di servizio pubblico

I servizi pubblici locali rappresentano oggi un ambito caratterizzato da tensioni strutturali difficili da comporre: da un lato la spinta verso la liberalizzazione e l'apertura dei mercati alla concorrenza, con la valorizzazione dell'iniziativa privata anche di natura sociale; dall'altro l'esigenza, altrettanto imprescindibile, di garantire l'universalità delle prestazioni, la loro accessibilità, la qualità e l'efficienza, contenendo al tempo stesso la spesa pubblica e assicurando livelli essenziali e uniformi di tutela, soprattutto in relazione a diritti fondamentali¹. A ciò si affianca il rispetto delle autonomie territoriali e la valorizzazione della partecipazione democratica dei cittadini nella gestione delle attività di interesse generale². La ricerca di equilibrio tra queste istanze definisce la cifra dell'instabilità che segna oggi i servizi pubblici locali³.

In tale quadro i c.d. "grandi servizi" a rete (energia, acqua, rifiuti, trasporti) sono da tempo attratti entro discipline settoriali di matrice europea e sottoposti a intensa applicazione delle regole di mercato, con conseguente perdita della loro caratterizzazione strettamente locale⁴.

L'elaborazione di una nozione condivisa di servizio pubblico locale si scontra con le difficoltà, ancora irrisolte, legate al più ampio concetto di servizio pubblico e al suo carattere locale, che rimanda al ruolo degli enti territoriali nel soddisfacimento dei bisogni della collettività⁵.

Il dibattito si è a lungo polarizzato tra concezioni soggettive (fondate sul legame del servizio con l'ente pubblico titolare) e concezioni oggettive (incentrate sulla doverosità intrinseca delle prestazioni)⁶.

¹ E. Scotti, *Servizi pubblici locali*, in *Dig. disc. Pubbl.*, Torino, Aggiornamento, 2012, p. 629 ss.

² A. Romano, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Milano, 1987.

³ H. Wollmann, G. Marcou (a cura di), *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*, Cheltenham-Northampton, 2010.

⁴ A. Travi, *Servizi pubblici e tutela della concorrenza fra diritto comunitario e modelli nazionali*, in G. Falcon (a cura di), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, 2005.

⁵ Per la valorizzazione di tale ruolo si v. Santi Romano, *Il Comune*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, 1908; ora in A. Romano, *Gli scritti del Trattato Orlando*, Milano, 2003. Si noti, in tal senso, che la definizione di servizio pubblico si è trasformata nel tempo, adattandosi ai mutamenti storici economici e sociali, riflettendo le diverse modalità di rapporto tra Stato, mercato e collettività, configurando così una categoria "a geometria variabile", costantemente modellata dall'intervento del legislatore, dalle decisioni giurisprudenziali e dalle ricostruzioni dottrinali.

⁶ A. De Valles, *I servizi pubblici*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, VI, Milano, 1923; G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, AG, 1933; G. Zanobini, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1935.

Le prime teorie, di ispirazione soggettiva, individuavano nel criterio dell'imputazione all'amministrazione l'elemento qualificante del servizio pubblico da intendersi come attività che, pur non implicando l'esercizio di poteri autoritativi, viene assunta come propria dall'ente pubblico e da questo resa imputabile alla collettività⁷. In tale prospettiva non rilevava che la gestione fosse affidata a concessionari o a società miste, purché la titolarità rimanesse radicata nella sfera pubblica e fosse garantito il rispetto dei principi di universalità, continuità ed eguaglianza.

Al contrario, le teorie di matrice oggettiva rintracciavano la qualificazione del servizio nell'essenzialità della prestazione erogata, in ragione della sua funzione di utilità sociale, indipendentemente dal soggetto che la gestiva. Tale concezione traeva la propria legittimazione dall'art. 43 Cost., interpretato come fondamento di una concezione oggettiva e sostanziale di servizio pubblico⁸. Questa impostazione, pur valorizzando il legame tra servizi pubblici e diritti fondamentali (intesi come strumenti di cittadinanza sostanziale)⁹, è stata criticata per la sua genericità che rischierebbe di dilatare indefinitamente la categoria, fino a ricomprendere ogni attività economica che presenti un'utilità sociale, con la conseguenza di svuotarla di significato. Invece, una lettura più attenta dell'art. 43 mostra come esso si limiti a disciplinare la possibilità di riservare al settore pubblico determinate attività economiche reputate strategiche, senza ridefinire in termini generali la categoria del servizio pubblico, che continua a presupporre l'imputazione alla pubblica amministrazione.

Per tale ragione, la dottrina più recente ha elaborato posizioni intermedie secondo cui il servizio pubblico è il frutto dell'intersezione tra una dimensione oggettiva – data dalla rilevanza sociale e doverosità dell'attività – e una dimensione soggettiva – consistente nelle titolarità pubblica e nella responsabilità politica dell'ente nell'istituire, programmare e vigilare sul servizio¹⁰. La titolarità costituisce così una funzione pubblica di carattere politico, in quanto implica l'individuazione dei bisogni meritevoli di soddisfazione e la determinazione delle modalità con cui perseguirli. Essa spetta a un ente democraticamente legittimato, talvolta affiancato da autorità indipendenti per gli aspetti regolatori o tecnici. La gestione, invece, attiene all'erogazione delle prestazioni e può essere affidata a soggetti diversi, anche privati, pur rimanendo funzionalizzata agli interessi generali attraverso i poteri di controllo del titolare¹¹.

Su tale impianto si sono, però, innestate a partire dagli anni Ottanta e Novanta spinte liberalizzatrici e processi di apertura al mercato che hanno reso sempre più complesso distinguere i servizi pubblici dagli altri servizi economici, alimentando letture che propongono il superamento del concetto stesso di servizio pubblico in favore di un approccio fondato sulla regolazione concorrenziale¹².

⁷ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 312 ss.

⁸ U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, p. 55 ss.

⁹ G. Sorace, *Il servizio pubblico locale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 411 ss.

¹⁰ F.G. Scoca, *La concessione come strumento di gestione dei servizi pubblici*, in F. Roversi Monaco (a cura di), *Le concessioni di servizi*, Rimini, 1988; I.M. Marino, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, 1986.

¹¹ C. Marzuoli, *Gli enti territoriali e la scelta del modello per la gestione dei pubblici servizi locali*, in *Munus*, 2011.

¹² A ciò si accompagna la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, in chiave solidaristica, quale fondamento di una devoluzione ai privati non soltanto della gestione ma anche della titolarità dei servizi. In tale prospettiva, il servizio pubblico verrebbe considerato attività privata soggetta esclusivamente al diritto comune e alle regole *antitrust*, con il rischio di snaturare la sua funzione di garanzia nei confronti di bisogni essenziali, spesso legati a diritti fondamentali. È emersa così la figura di uno Stato "garante", che non gestisce direttamente, ma si limita a regolare, vigilare e assicurare il buon funzionamento del mercato. Ciò ha spinto alcuni a sostenere che la nozione tradizionale di servizio pubblico sia stata sostituita da quella di regolazione. Tuttavia, tale identificazione appare eccessiva: la regolazione persegue l'obiettivo di assicurare la concorrenza e la parità delle condizioni di mercato, mentre il servizio pubblico continua a implicare la responsabilità sostanziale dell'amministrazione nei confronti della collettività, con riferimento a bisogni che non possono essere lasciati esclusivamente alle logiche del mercato (in tal senso G. Napolitano, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005). Confondere i due concetti significa ridurre il servizio pubblico a mera espressione di regolazione economica, privandolo del suo nucleo caratterizzante. Non sono mancati tentativi più recenti di elaborare una nozione costituzionale unitaria, fondata sugli artt. 41 e 43 Cost., e definire il servizio pubblico come attività economica volta a rendere effettivi diritti e libertà fondamentali. In questa prospettiva esso potrebbe declinarsi in forme differenti — libera, regolata o riservata —, ma pur sempre accomunate dalla finalità di dare sostanza al dettato costituzionale. Si tratta di una ricostruzione che ha il pregio di ricollegare la categoria direttamente ai valori costituzionali, ma che rischia di generare incertezza applicativa, moltiplicando i regimi senza offrire un tratto unificante realmente efficace (si v. L.R. Perfetti, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001; L. De Lucia, *La regolazione amministrativa dei servizi di pubblica utilità*, Torino, 2002).

È tuttavia lo stesso ordinamento europeo, spesso evocato come forza disgregatrice, a recuperare la centralità del concetto, attraverso le nozioni di servizio di interesse generale, di servizio universale e di obblighi di servizio pubblico – categorie che confermano, seppure con nuovo lessico, l’approccio insieme oggettivo e soggettivo e ribadiscono il ruolo imprescindibile delle istituzioni pubbliche nella promozione della coesione sociale e territoriale.

Il quadro normativo italiano riflette pienamente questa oscillazione. Dalla legge di municipalizzazione del 1903, che consentì ai Comuni di assumere direttamente la gestione di determinati servizi, fino alla legge n. 142 del 1990 e alle riforme successive, si assiste ad una continua oscillazione tra apertura al mercato e tentativi di tutela delle prerogative locali¹³.

In questo scenario i servizi pubblici locali – fondati su alcuni principi cardine quali universalità, concorrenza, finanziamento sostenibile ed equilibrio tra istituzione del servizio e tutela del mercato¹⁴ – mantengono una forte dimensione istituzionale e politica, giustificando la loro qualificazione pubblicistica e il ruolo centrale degli enti locali.

Fra i settori, il Trasporto Pubblico Locale (TPL) rappresenta un caso emblematico, in cui il confronto tra principi di concorrenza, esigenze di universalità e ruolo delle autonomie territoriali ha trovato specifiche traduzioni normative e istituzionali, delineando un laboratorio privilegiato per l’osservazione delle dinamiche proprie dei servizi pubblici locali.

Nato per garantire la mobilità collettiva e l’accessibilità territoriale, il TPL ha progressivamente acquisito un ruolo centrale anche sotto il profilo ambientale e sociale, come strumento di riduzione delle disuguaglianze e di promozione della sostenibilità urbana.

Invero, però, in tale contesto, il settore del trasporto pubblico locale ha progressivamente assunto una posizione peculiare, caratterizzata da una persistente dialettica di inclusione ed esclusione rispetto alla disciplina generale dei servizi pubblici economici locali¹⁵. Tale evoluzione costituisce l’esito di un progressivo processo di stratificazione normativa, caratterizzato da una costante tensione tra l’obiettivo di ricondurre il TPL entro un quadro unitario di liberalizzazione dei servizi pubblici locali e l’esigenza di salvaguardarne le peculiarità settoriali.

In particolare, il TPL è stato a lungo sottratto all’applicazione generalizzata della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, come testimoniato dall’art. 113, comma 1-bis, del d.lgs. n. 267/2000, inserito dall’art. 1, comma 48, lett. a), della l. n. 308/2004, che ne escludeva l’assoggettamento al regime generale. Successivamente, il tentativo di ricondurre in modo unitario i servizi pubblici locali – incluso il trasporto – si è manifestato nel disegno di legge n. 772/2006 (c.d. “Lanzillotta”), volto a realizzare un riordino complessivo e armonizzato del settore, pur nel rispetto delle discipline speciali¹⁶.

La tensione tra inclusione ed esclusione si è ulteriormente accentuata con l’introduzione dell’art. 23-bis del d.l. n. 112/2008, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito dalla l. n. 133/2008, che ha esteso al TPL il regime generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, salvo limitate eccezioni, riconducendolo così al modello concorrenziale fondato sulle procedure ad evidenza pubblica e sulle forme derogatorie dell’in house e delle società miste. Tale disciplina è stata successivamente oggetto di interventi correttivi (art. 15 del d.l. n. 135/2009, conv. in l. n. 166/2009), fino alla sua definitiva abrogazione a seguito del referendum del 12–13 giugno 2011 e del d.P.R. n. 113/2011, con il conseguente venir meno dell’impianto generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica¹⁷.

¹³ Al riguardo S. Licciardello, *Percorsi di diritto pubblico dell’economia. Territorio, beni e servizi*, Torino, 2008.

¹⁴ M. Clarich, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Dir, Pubbl.*, 1998, p. 180 ss.

¹⁵ Si v. M.A. Sandulli, *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e riforma dei servizi pubblici locali*, in *Federalismi.it*, 2010.

¹⁶ Si v. C. Iaione, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e Taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, 2008, p. 141 ss.

¹⁷ G. Mattioli, *L’affidamento in house del servizio di tpl di passeggeri su strada e per ferrovia: “eccezione che conferma la regola”? Alcune riflessioni circa l’interpretazione e l’applicazione europea e nazionale della relativa disciplina*, in *Federalismi.it*, n.24, 2020, p. 113 ss.

Tale oscillazione normativa nazionale si colloca, tuttavia, all'interno di un più ampio processo di progressiva "europeizzazione" del settore, nell'ambito del quale la disciplina del trasporto pubblico locale rinviene oggi nel diritto dell'Unione europea il proprio principale elemento di stabilizzazione. In particolare, il Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, qualifica il TPL come servizio di interesse economico generale, legittimando l'intervento pubblico mediante l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e la corresponsione di compensazioni economiche¹⁸. In tale prospettiva, l'art. 1, par. 1, chiarisce che la disciplina è volta a garantire servizi di trasporto "più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o a prezzi inferiori" rispetto a quelli che il mercato sarebbe in grado di assicurare autonomamente, evidenziando la funzione non sostitutiva ma correttiva dell'intervento pubblico¹⁹. A ben vedere, secondo la Commissione europea, i SIEG comprenderebbero "*servizi di natura economica che, in virtù di un criterio di interesse generale, gli Stati membri o l'Unione assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico*"²⁰. In tal senso l'imposizione di tali obblighi – che costituisce il cuore del meccanismo previsto dal Regolamento 1370/2007 – diviene il tratto distintivo dei servizi che possono essere qualificati come "pubblici" nel senso proprio del termine, a differenza di quelli pur offerti al pubblico in modo continuativo, ma non soggetti ad una regolazione pubblicistica. La qualificazione del TPL come SIEG consente, pertanto, di ricomporre la tensione tra concorrenza e interesse generale, riconoscendo la coesistenza tra logiche di mercato e finalità pubblicistiche, che si esprime nella combinazione tra regole concorrenziali, obblighi di servizio pubblico e compensazioni²¹. È in tale contesto che si colloca altresì l'evoluzione della regolazione settoriale indipendente, affidata all'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita con il d.l. n. 201/2011, alla quale sono attribuite funzioni di promozione della concorrenza, definizione degli schemi di bandi e dei contratti di servizio, nonché tutela dei diritti degli utenti. L'Autorità contribuisce, in particolare, ai processi di standardizzazione e razionalizzazione delle procedure di affidamento dei servizi, concorrendo altresì alla determinazione dei livelli minimi di qualità delle prestazioni e delle condizioni di accessibilità del servizio.²²

¹⁸ Sui servizi d'interesse economico generale, v. L. Bertoni, R. Villata, *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, IV, Milano, 2007, p. 1791 ss.; G.F. Carlei, *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n.5, 2005, p. 1219 ss.; L. Ceraso, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n.1, 2008, p. 97 ss.; F. Cintioli, *Servizi pubblici e concorrenza. Servizi di interesse economico generale, promozione e tutela della concorrenza*, in *Dir. un. eur.*, n.3, 2006, p. 453 ss.

¹⁹ Art. 1, § 1, regolamento (CE) 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

²⁰ Commissione europea, Libro verde sui servizi di interesse generale, COM(2003) 270 def.

²¹ Ritenendo i servizi di trasporto pubblico locale riconducibili alla categoria dei servizi di interesse economico generale (SIEG) ne consegue che essi sono erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato (Cfr. Autorità di Regolazione dei Trasporti, Secondo Rapporto Annuale al Parlamento, 15 luglio 2015, p. 72 ss.) In tale prospettiva, i SIEG si configurano quali "*attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale*" (Art. 2, comma 1, lett. h), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175).

²² L'ART nell'esercizio delle proprie competenze di regolazione del settore del trasporto pubblico locale e della mobilità ha adottato un corpus articolato di atti volti a definire standard, procedure e criteri uniformi per l'organizzazione e l'affidamento dei servizi. In particolare, si richiamano: la delibera n. 154/2019 (e s.m.i.), recante Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni per le gare di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e ferroviario, con la definizione degli schemi di contratti di servizio e dei criteri per le commissioni aggiudicatrici; la delibera n. 16/2018, relativa alle Condizioni Minime di Qualità (CMQ) per i servizi ferroviari soggetti a obblighi di servizio pubblico; la delibera n. 56/2018, concernente le condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni e alle infrastrutture di interscambio modale; la delibera n. 53/2024, recante la definizione delle condizioni minime di qualità dei servizi di TPL su strada soggetti a obblighi di servizio pubblico; nonché la delibera n. 23/2023, con cui è stato avviato il procedimento per l'individuazione dei costi di riferimento dei servizi di TPL su strada, successivamente aggiornato e prorogato con le delibere n. 28/2025 e n. 45/2026, nell'ambito del processo di definizione di parametri economici funzionali alla regolazione e alla determinazione efficiente dei corrispettivi.

Ciò posto, la qualificazione giuridica del TPL come servizio pubblico locale implica che l'attività di trasporto collettivo sia riconosciuta come economica e dunque soggetta alle regole della concorrenza, degli appalti e delle concessioni, ma al contempo distinta da altre attività private per la necessità di assicurare universalità, continuità, sicurezza ed equità. Dal punto di vista economico, il TPL presenta elementi di monopolio naturale e forti esternalità, positive e negative, che giustificano l'intervento pubblico²³.

La sfida economica consiste proprio nel bilanciare la sostenibilità finanziaria con la qualità e l'accessibilità del servizio, attraverso meccanismi di finanziamento che combinano tariffe pagate dagli utenti, contributi pubblici e forme di compensazione. A questo proposito, il finanziamento del TPL è sostenuto da risorse pubbliche su più livelli (nazionale, regionale e locale) e da proventi derivanti dalla gestione commerciale e dalle tariffe²⁴; il quadro è, inoltre, influenzato da politiche europee che incentivano la sostenibilità ambientale e l'innovazione tecnologica, promuovendo investimenti in infrastrutture verdi e mobilità integrata.

In tal senso, l'analisi comparata del Trasporto Pubblico Locale conferma la pluralità di modelli. In Francia, ad esempio, il TPL è storicamente qualificato come "*service public industriel et commercial*", affidato a una pluralità di soggetti ma fortemente regolato e finanziato anche attraverso strumenti innovativi come il *versement mobilité*; in Germania prevale un modello decentrato, fondato su comunità di trasporto e sistemi di cooperazione pubblico-privata. Queste esperienze, pur diverse, dimostrano come la qualificazione giuridica del TPL sia strettamente intrecciata con scelte politiche e istituzionali circa il ruolo dello Stato e degli enti locali nella garanzia della mobilità collettiva ed evidenziano, altresì, la necessità di un equilibrio tra competizione, regolazione e tutela degli interessi pubblici²⁵.

²³ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, IC47 - *Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale*, 2016.

²⁴ Il problema del finanziamento dei servizi pubblici rappresenta una questione strutturale all'interno dei sistemi giuridici contemporanei, specie in quei contesti, come quello europeo, in cui la garanzia dell'accesso universale a prestazioni essenziali convive con una disciplina stringente in materia di concorrenza, aiuti di Stato e sostenibilità della spesa pubblica. Non si tratta, dunque, di un mero snodo operativo o contabile, quanto piuttosto di un punto critico di convergenza tra differenti razionalità: quella sociale, che impone la continuità e l'uniformità del servizio su base territoriale; quella economica, che esige l'efficienza allocativa e l'equilibrio gestionale; quella giuridica, che mira a salvaguardare i principi di uguaglianza sostanziale, proporzionalità e responsabilità pubblica. Tradizionalmente, il finanziamento del trasporto pubblico si è retto su tre pilastri: le tariffe pagate dagli utenti, i trasferimenti pubblici da parte dei governi centrali o locali, e, in misura minore, il contributo di beneficiari indiretti (ad esempio proprietari immobiliari o imprese localizzate presso nodi di trasporto). Tuttavia, i ricavi tariffari sono in progressivo declino da decenni, soprattutto a causa della diffusione del trasporto privato, della bassa densità insediativa e della resistenza politica ad aumentare i prezzi del biglietto.

²⁵ Negli ultimi decenni, il modello tradizionale di gestione pubblica diretta dei servizi ha lasciato spazio a sistemi più articolati, che vedono l'intervento di soggetti privati selezionati tramite gare o affidamenti conformi al diritto europeo. Questo cambiamento ha reso cruciale interrogarsi su come garantire, al contempo, la copertura dei costi degli operatori e l'accesso equo al servizio, anche nei contesti a fallimento di mercato. In tale prospettiva, il concetto di compensazione assume un ruolo centrale, quale strumento per remunerare gli obblighi di servizio pubblico nel rispetto dei criteri di trasparenza, oggettività e proporzionalità. La sentenza della Corte di Giustizia UE, 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, rappresenta un punto di svolta, distinguendo tra compensazione legittima e aiuto di Stato (per maggiori approfondimenti, R. Magliano, *Servizi di interesse economico generale, aiuti di Stato e compensazione di oneri di servizio pubblico: la giurisprudenza Altmark e le iniziative normative della Commissione CE*, in *Dir. comm. internaz.*, n. 3, 2004, p. 790 ss.). Tre sono i modelli principali. La compensazione interna, fondata sulla cross-subsidization, affida all'operatore il compito di bilanciare i costi con i ricavi di altre attività, ma presenta limiti di trasparenza e rischi concorrenziali. La compensazione esterna si basa su trasferimenti pubblici, legittimi solo se proporzionati ai costi, e richiede strumenti analitici avanzati e capacità amministrativa. Infine, la compensazione perequativa, ancora in fase embrionale, prevede contributi mutualistici tra operatori, redistribuiti secondo criteri di equità, ma richiede mercati maturi e regolatori efficaci. Al di là delle differenze, tutte le forme di compensazione assolvono una funzione sistemica: il finanziamento dei servizi pubblici è parte integrante delle politiche redistributive e incarna scelte territoriali, sociali e intergenerazionali. L'esperienza comparata mostra come il finanziamento dei servizi pubblici sia sempre inserito all'interno di un quadro regolatorio e di governance, determinando non solo la qualità e la continuità del servizio, ma anche la sua legittimità sociale e politica (G.F. Licata, *La disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America*, in *Dir. pol. trasp.*, n.1, 2019).

In ultimo, non può essere trascurato il rilievo sociale e ambientale del TPL, che lo colloca al centro delle strategie europee di transizione ecologica e digitale²⁶, quale strumento di riduzione delle emissioni, di decongestionamento urbano e di promozione della mobilità sostenibile²⁷. Ne consegue che la pianificazione del TPL non può prescindere dall'integrazione di obiettivi di accessibilità, efficienza economica e tutela ambientale, valorizzando tecnologie digitali e soluzioni innovative (mobilità elettrica, sistemi di trasporto intelligenti, servizi condivisi) che consentono una gestione più efficiente e personalizzata. In questa prospettiva, il TPL si conferma come esempio paradigmatico della natura dei servizi pubblici locali, intesi non come semplici attività economiche, ma come istituzioni volte a intrecciare, in un contesto multilivello, concorrenza, regolazione e interesse generale.

2. I profili evolutivi dell'intervento normativo comunitario in materia di Trasporto Pubblico Locale (TPL)

L'evoluzione normativa dell'Unione Europea in materia di Trasporto Pubblico Locale ha evidenziato, negli ultimi decenni, un progressivo processo di ampliamento dell'azione legislativa e regolatoria, passando da un'iniziale attenzione agli aiuti di Stato verso una disciplina organica e strutturata del settore. Già dalla metà del Novecento, il TPL si è configurato quale uno dei settori economici nei quali l'intervento pubblico si è dimostrato più pervasivo e sistematico. I Paesi membri della CEE hanno adottato politiche tariffarie calmierate per garantire accessibilità e universalità del servizio, riconoscendone la rilevanza sociale e territoriale. In tale contesto, il mercato si è dimostrato incapace di sostenere autonomamente i costi di produzione, dando luogo ad una tipica situazione di fallimento di mercato e rendendo necessario l'intervento pubblico, non solo sotto forma di regolazione, ma anche di assunzione e finanziamento del servizio.

Il diritto comunitario ha riconosciuto la specificità del settore fin dal Trattato di Roma (art. 77, ora art. 93 TFUE), prevedendo deroghe al regime ordinario sugli aiuti di Stato per consentire compensazioni volte al coordinamento dei trasporti e alla copertura degli oneri derivanti dagli obblighi di servizio pubblico²⁸. In tal contesto, gli Stati membri si trovarono di fronte ad una scelta fondamentale: o eliminare tali obblighi oppure mantenerli prevedendo meccanismi compensativi che consentissero di coprire i costi associati all'espletamento dei servizi di interesse generale – opzione, quest'ultima, che consentiva di perseguire obiettivi di coesione sociale e territoriale, nonché di dare attuazione concreta al diritto alla mobilità, progressivamente riconosciuto come diritto fondamentale.

²⁶ Si pensi alla Direttiva (UE) 2019/1161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, nonché al Regolamento (UE) 2019/631 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi.

²⁷ Come evidenziato dall'ITF, ridurre la dipendenza dall'auto e rafforzare il trasporto pubblico sono condizioni necessarie per un'accessibilità urbana a basse emissioni. Ciò implica, però, un profondo ripensamento dei modelli di finanziamento, sia per gli investimenti infrastrutturali che per la gestione operativa. Si rinvia a G. Valenti, M.P. Valentini, F. Vellucci, *Mobilità sostenibile e cambiamento climatico*, in *ENEA*, 2024.

²⁸ G. Caia, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Oss. Cost.*, n. 3, 2018, p. 331 ss.

Una prima sistemazione normativa si è avuta con la Decisione 65/271/CEE, che mirava a ridurre gli obblighi di servizio pubblico, garantire una compensazione equa per quelli residui – comprese le tariffe sociali – e definire un regime di aiuti di Stato calibrato sulle specificità del settore. A questa seguirono due regolamenti fondamentali: il Regolamento (CEE) n. 1191/69, che regolava l'imposizione e la compensazione degli obblighi di servizio, e il Regolamento (CEE) n. 1107/70, relativo agli aiuti di Stato nel settore dei trasporti, purché compatibili con le condizioni di mercato.

Di seguito, il Regolamento (CEE) n. 1893/91 introdusse tre novità rilevanti. Anzitutto, consentì agli Stati membri di escludere dall'ambito di applicazione del Regolamento 1191/69 le imprese operanti esclusivamente nel trasporto urbano, extraurbano e regionale, subordinando tuttavia le eventuali compensazioni alla disciplina sugli aiuti di Stato prevista dal Regolamento 1107/70. In secondo luogo, fu introdotto l'obbligo di separazione contabile tra attività sovvenzionate e attività di mercato, al fine di evitare sovvenzioni incrociate e distorsioni concorrenziali²⁹. Infine, fu introdotto il contratto di servizio come strumento regolatorio che disciplina il rapporto tra autorità pubblica e gestore del servizio³⁰: esso definisce *standard* qualitativi e quantitativi, modalità tariffarie e regole di finanziamento, costituendo un elemento essenziale nella *governance* del TPL. In particolare, a differenza dell'imposizione unilaterale di obblighi, il contratto di servizio si fonda su una remunerazione determinata contrattualmente, sottratta ai metodi di calcolo previsti dal Regolamento 1191/69.

Fino a tempi relativamente recenti, l'Unione Europea ha mostrato un'attenzione limitata alle modalità di affidamento dei contratti di servizio nel TPL, in un contesto caratterizzato da mercati nazionali chiusi e scarsa concorrenza transfrontaliera. Tuttavia, con la progressiva apertura dei mercati e l'emergere di contenziosi in tema di trasparenza, la Commissione europea ha ritenuto necessario definire un quadro regolatorio più armonizzato. In questa direzione si inserisce la proposta di regolamento del 2000, che introduceva principi di trasparenza, equità e concorrenza "per il mercato", promuovendo il ricorso a procedure competitive come regola generale per l'aggiudicazione dei contratti di servizio nel trasporto passeggeri³¹.

Pur mantenendo un modello di concorrenza regolata, basato su diritti esclusivi a termine, la Commissione ha sostenuto che l'adozione di gare pubbliche rappresenta uno strumento in grado di migliorare l'efficienza economica del servizio, contenere i costi e incentivare l'innovazione, senza pregiudicare gli obiettivi di interesse generale³². Ciò, peraltro, avrebbe effetti positivi anche sul piano finanziario, promuovendo un uso più razionale e trasparente delle risorse pubbliche. In dettaglio, la proposta prevedeva contratti di durata limitata e deroghe solo in casi specifici (es. sicurezza ferroviaria, reti metropolitane complesse, contratti di modesto valore), al fine di evitare la cristallizzazione di monopoli di fatto e di stimolare una concorrenza periodica e controllata, funzionale all'efficienza del servizio e alla razionalizzazione della spesa pubblica.

L'approccio iniziale incontrò però resistenze, specie da parte degli Stati membri di più recente adesione, timorosi di una liberalizzazione rapida e destabilizzante. Pertanto, in sede di prima lettura, il Parlamento europeo adottò un orientamento più cauto, volto a salvaguardare le specificità nazionali e il ruolo pubblico del TPL. Fu solo con la revisione del 2005 che la Commissione propose un testo

²⁹ L. Carpaneto, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato: il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009, p. 263 ss.

³⁰ Regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio del 20 giugno 1991 che modifica il regolamento (CEE) n. 1191/69 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.

³¹ Più in dettaglio, gli obiettivi perseguiti da tale proposta possono essere sintetizzati nei seguenti punti: (i) il miglioramento della qualità del servizio e dell'efficienza costo-qualità nel settore trasporti; (ii) la garanzia di accesso effettivo al mercato agli operatori che esercitano il diritto di stabilimento, mediante procedure di aggiudicazione trasparenti, eque e non discriminatorie; (iii) l'armonizzazione degli elementi fondamentali delle procedure di aggiudicazione esistenti nei diversi Stati membri; (iv) la promozione della certezza giuridica circa diritti e obblighi degli operatori e delle autorità pubbliche, anche in relazione alla disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato e sui diritti esclusivi nel settore.

³² *Supra*, nota 18.

più equilibrato, tenendo conto dell'evoluzione giurisprudenziale (in particolare la sentenza *Altmark*) e delle indicazioni del Libro Bianco sui servizi di interesse generale. Quest'ultimo sottolineava la specificità dei SIEG e il ruolo delle autorità pubbliche nel determinarne l'organizzazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

In questo contesto, il Regolamento (CE) n. 1370/2007³³ ha rappresentato il punto di svolta nella normativa comunitaria sul TPL, consolidando il modello della "concorrenza regolata" e integrando finalità economiche con obiettivi di coesione sociale, sostenibilità e sviluppo territoriale. Il Regolamento, infatti, supera l'approccio puramente liberalizzatore, riaffermando l'intervento pubblico come necessario per garantire servizi accessibili, qualitativamente adeguati e rispondenti a criteri di equità territoriale ed economica.

Elemento centrale del nuovo assetto è la nozione stessa di SIEG, che il legislatore comunitario non definisce in modo univoco né nel Regolamento né nei Trattati (artt. 16 e 86, par. 2 TFUE), confermando così la natura flessibile e sostanzialmente "aperta" di tale categoria. Questa elasticità, però, se da un lato consente agli Stati membri di adattare gli obblighi di servizio pubblico alle proprie specificità, dall'altro pone anche questioni interpretative rilevanti in termini di certezza del diritto e delimitazione dei poteri pubblici³⁴.

La Commissione europea, ad esempio, definisce i SIEG come servizi economici soggetti a specifici obblighi imposti in ragione di un interesse generale, i quali giustificano l'attribuzione di diritti esclusivi e/o di compensazioni pubbliche³⁵.

Si tenga a mente, peraltro, che la nozione di Servizi di Interesse Economico Generale si colloca all'interno di un delicato equilibrio tra autonomia degli Stati membri e tutela delle dinamiche concorrenziali del mercato interno europeo. In tale prospettiva, l'attuale articolo 106 TFUE (già articolo 86 TCE e, in origine, articolo 90 del Trattato CE) assume una funzione centrale, poiché riconosce agli Stati membri un significativo margine di discrezionalità nell'individuazione e nell'organizzazione dei servizi ritenuti essenziali per il soddisfacimento di bisogni collettivi, consentendo, al contempo, deroghe mirate all'applicazione delle regole di concorrenza qualora queste risultino incompatibili con l'adempimento della specifica missione di interesse generale affidata all'impresa incaricata³⁶. Ne deriva una concezione del SIEG non rigidamente definita a livello unionale, ma caratterizzata da una forte componente funzionale e contestuale, strettamente legata alle scelte politico-amministrative dei singoli ordinamenti nazionali.

³³ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

³⁴ Sui servizi d'interesse economico generale, si v. L. Bertonazzi, R. Villata, *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale, IV*, Milano, 2007, p. 1791 ss.; G.F. Cartei, *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n.5, 2005, p. 1219 ss.; L. Ceraso, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, p. 97 ss.

³⁵ G. Marchianò, *Occorre cambiare tutto perché nulla cambi: la tormentata vicenda dei SIEG*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 6, 2013, p. 1021 ss.

³⁶ Sulla norma, rimasta immutata nella formulazione nonostante i cambi di numerazione: A. Pappalardo, *Commento all'art. 90*, in R. Quadri, R. Monaco, A. Tabucchi (a cura di) *Trattato istitutivo della Comunità europea. Commentario*, II, Milano, 1965, p. 676 ss.; P. Dibut, *Article 90*, in V. Costantinesco, J.P. Jacqué, R. Kovar, D. Symon (a cura di) *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Parigi, 1992, p. 4730 ss.; H. Chavrier, *Article 86 (ex article 90)*, in P. Léger (a cura di) *Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Bruxelles, 2000, p. 768 ss.; M. C. Baruffi, *Articolo 86*, in F. Pocar (a cura di) *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2011, p. 448 ss.; A. Gardella, *Articolo 86*, in A. Tizzano (a cura di) *Trattati dell'Unione europea e delle Comunità europee*, Milano, 2004, p. 577 ss.; G. Fonderico, C. Osti, *Articolo 86*, in L.C. Ubertazzi (a cura di), *Commentario breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, Padova, 2007, p. 2507 ss.; F.M. Di Majo, *Articolo 86*, in L. Ferrari Bravo, A. Rizzo (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 373 ss.; A. Zoppini, G. Angeloni, *Misure di Stato (art. 106 TFUE)*, in A. Catricalà, P. Troiano (a cura di), *Codice commentato della Concorrenza e del Mercato*, Milano, 2010, p. 178 ss.

Tuttavia, la competenza statale nella definizione dei servizi pubblici economicamente rilevanti non si configura come assoluta. L'ordinamento europeo attribuisce infatti alla Commissione europea un ruolo di vigilanza volto a verificare che il ricorso alla categoria del SIEG non si traduca in una compressione ingiustificata delle libertà economiche e delle regole del mercato interno³⁷. In questa prospettiva, la deroga prevista dall'art. 106, par. 2, TFUE assume carattere eccezionale e richiede il rispetto del principio di proporzionalità, potendo operare solo nei limiti strettamente necessari a garantire l'effettivo svolgimento della missione di interesse generale³⁸. La disciplina unionale sembra dunque costruire un modello di integrazione nel quale la tutela della concorrenza non rappresenta un fine autonomo e assoluto, ma uno strumento da bilanciare con esigenze di coesione sociale, accessibilità, continuità e universalità dei servizi pubblici.

In quest'ottica, dunque, il finanziamento del TPL diventa uno strumento essenziale per garantire l'erogazione del servizio anche in assenza di condizioni di mercato favorevoli, assicurandone continuità e accessibilità nei territori meno attrattivi o economicamente svantaggiati.

Infine, il Regolamento distingue chiaramente tra concessioni (rientranti nel suo ambito) e appalti di servizi, disciplinati invece dalle direttive generali sui contratti pubblici (Direttive 2014/23/UE³⁹, 2014/24/UE e 2014/25/UE), rafforzando così l'integrazione tra disciplina settoriale e diritto dei contratti.

La corretta qualificazione giuridica del contratto di servizio è determinante per individuare il regime normativo applicabile e gli obblighi procedurali connessi. Nello specifico, secondo la direttiva 2014/23/UE, la distinzione tra appalto e concessione si fonda sul trasferimento al gestore di un rischio operativo reale e significativo: in assenza di tale rischio – riferito alla domanda, all'offerta o a entram-

³⁷ L'art. 106, §3, TFUE attribuisce alla Commissione il potere di vigilare sull'applicazione della disposizione, mediante l'adozione, ove necessario, di "*opportune direttive e decisioni*" rivolte agli Stati membri. L'esercizio di tali poteri si è tuttavia rivelato, nella prassi, particolarmente delicato sul piano politico-istituzionale: ogniqualvolta la Commissione vi ha fatto ricorso per imporre obblighi di trasparenza o per promuovere processi di liberalizzazione in determinati settori, l'intervento è stato frequentemente oggetto di contestazione da parte degli Stati membri. Nonostante ciò, la Corte di giustizia ha più volte confermato la legittimità degli atti adottati dalla Commissione sulla base di tale fondamento giuridico, riconoscendone la coerenza con l'impianto dei Trattati (cfr. Corte di giustizia, 6 luglio 1982, cause riunite C-188/80, C-189/80 e C-190/80, Italia, Francia e Regno Unito c. Commissione, "Direttiva trasparenza", punti 11-14; 19 marzo 1991, C-202/88, Francia c. Commissione, punti 23-26; 17 novembre 1992, cause riunite C-271/90, C-281/90 e C-289/90, Spagna, Belgio e Italia c. Commissione, punto 14; 29 marzo 2001, C-16/99, Portogallo c. Commissione, punto 23).

³⁸ In giurisprudenza, v. Corte di Giustizia UE, sentenza 24 luglio 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*. Quest'ultima, pur rappresentando un passaggio centrale nella ricostruzione del rapporto tra compensazioni per obblighi di servizio pubblico e disciplina degli aiuti di Stato, incide indirettamente sulla sistematica dei Servizi di Interesse Economico Generale. La Corte ha infatti individuato quattro condizioni cumulative al ricorrere delle quali le compensazioni pubbliche non costituiscono aiuti ai sensi dell'allora Art. 86, §1, TCE (oggi Art. 106 TFUE), in quanto qualificabili come mera contropartita delle prestazioni rese per l'adempimento di obblighi di servizio pubblico. Tale ricostruzione, di fatto, si fonda, da un lato, sul riconoscimento della competenza degli Stati membri nella definizione degli obblighi di servizio pubblico e nell'organizzazione dei SIEG; dall'altro, sull'esigenza di garantire che tale discrezionalità non si traduca in alterazioni indebite della concorrenza nel mercato interno. In questo quadro, è evidente come il ruolo della Commissione europea si colloca nella successiva fase di controllo, essendo chiamata a verificare la compatibilità delle misure statali con il diritto dell'Unione, anche attraverso la qualificazione delle compensazioni come aiuti di Stato e la loro eventuale giustificazione ai sensi dell'art. 106, §2, TFUE. La giurisprudenza *Altmark*, pur formalmente riferita al §1 della disposizione, contribuisce così a delimitare l'area di applicazione del §2, poiché solo le compensazioni che non soddisfano i criteri indicati possono essere qualificate come aiuti e, in quanto tali, eventualmente giustificate. Ne deriva, così, un sistema nel quale la competenza statale nella definizione dei SIEG si intreccia con il controllo europeo di proporzionalità e con la funzione di vigilanza della Commissione, secondo una logica di bilanciamento tra interesse generale e tutela della concorrenza.

³⁹ Si noti che Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione esclude esplicitamente l'applicazione alle concessioni di servizi pubblici di trasporto passeggeri disciplinate dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, confermando così una segregazione normativa che dà luogo alla coesistenza di due regimi giuridici distinti.

bi – il contratto si configura come appalto, dove la remunerazione è garantita e il rischio economico è limitato. La concessione, invece, implica una maggiore esposizione al rischio di mercato da parte del gestore, giustificando il riconoscimento di diritti esclusivi e/o compensazioni pubbliche.

Questa distinzione si riflette anche nella struttura del finanziamento del servizio. Nell'appalto, il modello economico è basato su un rimborso integrale da parte dell'ente pubblico, mentre nella concessione l'equilibrio economico è raggiunto attraverso una combinazione tra tariffe, diritti gestionali e, se del caso, compensazioni pubbliche. Di conseguenza, la qualificazione giuridica del contratto influisce non solo sulla disciplina dell'affidamento, ma anche sulla struttura degli incentivi economici, sull'allocatione del rischio e sull'effettiva sostenibilità del modello di servizio.

A livello operativo, tale distinzione trova concreta applicazione nei modelli contrattuali dei “*gross cost contracts*” e dei “*net cost contracts*”⁴⁰. Nel primo caso, il rischio operativo, connesso alla produzione e all'erogazione del servizio, rimane in capo al gestore, mentre il rischio commerciale relativo alla gestione delle entrate tariffarie è attribuito all'ente concedente. In tale configurazione, il corrispettivo riconosciuto all'impresa è forfettario e commisurato a un volume di servizio prestabilito, mentre i ricavi da traffico affluiscono interamente all'amministrazione pubblica. Nel secondo modello, invece, il gestore assume anche il rischio commerciale, che si traduce nella gestione diretta delle entrate tariffarie e nella relativa esposizione alle oscillazioni di tali ricavi. In questo schema, il corrispettivo pattuito *ex ante* è determinato come la differenza tra i costi di esercizio e i ricavi da traffico stimati, implicando che l'impresa sopporta un rischio economico più ampio rispetto al modello precedente.

In tale prospettiva, la corretta qualificazione negoziale richiede un'analisi sostanziale dei termini contrattuali, con particolare attenzione all'entità delle compensazioni, alla proporzione tra ricavi e contributi pubblici e alla concreta esposizione al rischio. Al riguardo, la giurisprudenza e la dottrina convergono nel ritenere che la concessione presupponga un rischio economico effettivo, non meramente formale: ove le entrate da traffico siano marginali rispetto ai rimborsi pubblici, il contratto non può essere considerato una concessione, anche se così denominato⁴¹.

Il Regolamento (CE) n. 1370/2007 recepisce e sistematizza questa articolazione, disciplinando in modo organico le modalità di affidamento dei contratti di servizio, la durata, le condizioni di compensazione e gli obblighi di pubblicità, con implicazioni dirette sul piano del finanziamento. In particolare, il Regolamento riconosce alle autorità pubbliche locali un ampio margine di discrezionalità nella scelta tra gestione diretta e affidamento esterno, includendo anche la possibilità di aggiudicazione diretta a soggetti *in house*, purché sottoposti a un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture interne⁴². Ciò, peraltro, ha effetti rilevanti sull'allocatione delle risorse pubbliche, poiché consente agli enti locali di strutturare in modo flessibile i meccanismi di finanziamento del servizio, attraverso contratti che prevedano compensazioni esplicite per gli obblighi di servizio pubblico. La possibilità di gestione diretta o tramite organismi controllati, al di fuori di procedure concorrenziali, implica tuttavia l'obbligo di verificare attentamente la natura e la proporzionalità delle compensazioni erogate, in linea con i principi del diritto europeo degli aiuti di Stato⁴³.

⁴⁰ R. Cangiano, *La liberalizzazione del trasporto pubblico locale: dall'affidamento diretto alle procedure a evidenza pubblica... e ritorno*, in *Economia Pubbl.*, 2005, p. 92; A. Boitani, C. Cambini, *Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma, i difficili albori di un mercato*, in *Mercato conc. reg.*, n. 1, 2002, p. 70 ss.

⁴¹ Si v. C. Iaione, op. cit., p. 88, secondo cui “la qualificazione giuridica del contratto di servizio di TPL viene a dipendere in via preponderante dalla misura delle compensazioni. Per il diritto comunitario dei contratti pubblici, infatti, affinché si possa ancora parlare di concessione, esse non devono essere tali da eliminare qualsiasi rischio commerciale in capo all'operatore e, soprattutto, non devono essere in grado di spezzare il collegamento tra remunerazione dell'operatore e risultati dell'attività di gestione del servizio per basarlo principalmente sulla compensazione economica offerta dall'ente committente”.

⁴² Art. 5, § 2, Regolamento (CE) n. 1370/2007.

⁴³ In tal senso C. Tessarolo, *La disciplina comunitaria del trasporto di passeggeri*, 13 giugno 2008, consultabile alla seguente pagina web: www.dirittodeiservizipubblici.it.

Il Regolamento rafforza così il ruolo dell'intervento pubblico nella definizione delle condizioni economiche e operative del TPL, offrendo un quadro normativo che, pur promuovendo trasparenza e concorrenza, tutela la sostenibilità finanziaria dei servizi e valorizza la funzione sociale del trasporto locale.

La flessibilità organizzativa introdotta dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 ha un impatto rilevante sul piano del finanziamento del TPL, attribuendo al contratto di servizio pubblico una duplice valenza: da un lato, strumento di programmazione, dall'altro, meccanismo giuridico-funzionale di attribuzione delle risorse. Questo contratto si configura sempre più come una sede negoziale in cui sono disciplinati gli obblighi di servizio pubblico e, in cambio, riconosciute compensazioni economiche o diritti esclusivi, superando l'impostazione autoritativa previgente e introducendo una logica sinallagmatica coerente con la complessità gestionale del settore⁴⁴.

Dal punto di vista finanziario, il Regolamento delinea un modello unitario di finanziamento, fondato sul contratto di servizio pubblico come strumento imprescindibile per attribuire compensazioni economiche e/o diritti di esclusiva. In tale prospettiva, l'art. 4 impone che i contratti specifichino: l'ambito del servizio, i criteri per il calcolo delle compensazioni, l'eventuale riconoscimento di diritti esclusivi, la ripartizione dei costi (es. personale, materiali, energia), le condizioni per l'uso del subappalto e gli *standard* qualitativi attesi. Inoltre, in caso di affidamento diretto, le compensazioni devono coprire il disavanzo tra costi e ricavi, integrato da un utile ragionevole, evitando il rischio di sovracompensazione.

Tale assetto rappresenta un superamento rispetto ai precedenti regolamenti (CEE n. 1191/69 e n. 1893/91), che consideravano l'intervento pubblico un'eccezione giustificata solo da fallimenti di mercato. Il nuovo quadro, invece, riconosce agli obblighi di servizio pubblico un ruolo ordinario e strutturale nel garantire l'accesso a servizi essenziali anche in aree o condizioni non redditizie, lasciando agli Stati membri la competenza di definirne i contenuti in base all'interesse generale⁴⁵.

Alla luce di tali premesse, il Regolamento appare volto a costruire un equilibrio strutturale tra sostenibilità economica, tutela della concorrenza e qualità del servizio, facendo leva sulla contrattualizzazione trasparente degli obblighi di servizio pubblico e sull'attribuzione di compensazioni proporzionate, delineando, così, un sistema coerente e funzionale alla gestione finanziaria del TPL.

L'assetto sin qui delineato è stato recentemente oggetto di riordino ad opera del d.lgs. n. 201/2022, il quale ha inciso in modo significativo sulla disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, rafforzando il ruolo delle modalità di affidamento improntate ai principi di trasparenza, concorrenza e razionalizzazione della spesa pubblica⁴⁶. In tale contesto, il principio di concorrenza assume una valenza non meramente formale, ma sostanziale e funzionale, in quanto strumentale alla selezione del gestore più efficiente e alla garanzia della sostenibilità economico-finanziaria del servizio.

La disciplina in esame non può tuttavia essere letta in modo isolato, dovendo piuttosto essere coordinata con i principi di derivazione euro-unitaria in materia di concorrenza, nonché con la normativa nazionale e settoriale sugli affidamenti, nella quale si colloca la regolazione delle diverse modalità di gestione del servizio. In tale prospettiva, la scelta tra affidamento mediante procedura ad evidenza pubblica, ricorso a società miste ovvero gestione in house non si configura come una mera opzione organizzativa rimessa alla discrezionalità dell'ente, ma si inserisce in un sistema giuridico condizionato dal principio di concorrenza e dall'esigenza di assicurare l'efficienza allocativa delle risorse pubbliche, oltre che l'equilibrio economico della gestione⁴⁷.

⁴⁴ M. Carpanini, *Contratto di servizio ed affidamenti in house*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 805 ss.

⁴⁵ Secondo la Commissione Europea, questi obblighi possono riguardare, a titolo esemplificativo, la frequenza e la qualità del servizio, l'estensione territoriale della rete o la presenza di collegamenti in fasce orarie non remunerative.

⁴⁶ Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

⁴⁷ Al riguardo, A. Manetti, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici*, 2023, consultabile online all'indirizzo: <https://www.promopa.it/approfondimenti/il-riordino-della-disciplina-dei-servizi-pubblici-locali-di-rilevanza-economica/>.

Ne consegue che le modalità di affidamento risultano strettamente funzionali al perseguimento degli obiettivi di universalità, qualità ed efficienza del servizio, secondo una logica che attribuisce alla selezione competitiva del gestore un ruolo tendenzialmente ordinario, in coerenza con la disciplina dei contratti pubblici e con i principi dell'ordinamento unionale. In tale quadro, gli interventi di razionalizzazione del sistema si muovono nella direzione di rafforzare il nesso tra concorrenza, corretta allocazione del rischio operativo e sostenibilità finanziaria dei servizi, imponendo che ogni scelta organizzativa sia sorretta da un'adeguata motivazione e da un'analisi comparativa delle alternative disponibili.

In questa prospettiva si collocano anche i più recenti interventi legislativi, tra cui il d.l. n. 19/2026, che valorizza ulteriormente il raccordo tra programmazione pubblica, efficienza allocativa e sostenibilità economico-finanziaria dei servizi essenziali, attraverso il rafforzamento di strumenti di regolazione economica e di meccanismi competitivi di selezione dei gestori⁴⁸. Ne deriva un assetto nel quale la modalità di affidamento incide direttamente non solo sulla struttura dei costi, ma anche sull'efficienza complessiva del sistema e sulla capacità del servizio di garantire livelli adeguati di accessibilità, continuità e qualità.

3. L'organizzazione e il finanziamento del Trasporto Pubblico Locale in Italia: strumenti normativi, criticità applicative e prospettive evolutive

Nel secondo dopoguerra, il Trasporto Pubblico Locale in Italia si sviluppò all'interno di un assetto fortemente monopolistico, ispirato a finalità di coesione sociale e di promozione della mobilità collettiva, in un contesto estraneo alle logiche di concorrenza e redditività e connotato da una prevalente presenza pubblica. Tale modello rifletteva la concezione del servizio pubblico come uno strumento di uguaglianza sostanziale e riequilibrio territoriale. In tale quadro, l'ente pubblico, affidava il servizio a soggetti terzi, definendone i livelli minimi di erogazione e le tariffe massime (comunque remunerative), oppure lo gestiva direttamente in regime di esclusiva, sostenuto da un impianto normativo di tipo protezionistico⁴⁹.

A partire dagli anni Settanta, l'espansione della mobilità privata determinò una progressiva crisi economica del settore, caratterizzata da calo della domanda, blocco tariffario, inefficienze gestionali, carenza di investimenti e crescente congestione urbana. L'intervento pubblico per la copertura sistematica dei disavanzi assunse, così, carattere strutturale, oneroso e scarsamente controllabile, rendendo necessaria una riforma organica⁵⁰.

La Legge n. 151/1981 — *“Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali”* — rappresentò il primo tentativo di sistematizzazione organica del settore. L'istituzione del Fondo Nazionale Trasporti (FNT), articolato in due sezioni, intendeva introdurre una gestione più trasparente delle risorse, distinguendo tra spese di esercizio e investimenti infrastrutturali. Tuttavia, tale distinzione risultò in larga parte disattesa nella prassi, poiché le risorse furono spesso destinate a coprire i disavanzi correnti, vanificando l'obiettivo di contenimento della spesa.

Sul piano teorico, l'introduzione del principio dei costi *standard* avrebbe dovuto rappresentare una svolta verso l'efficienza gestionale e il superamento della logica del *“ripiano a piè di lista”*. In concreto, l'assenza di criteri omogenei per la determinazione dei costi — rimessa alla discrezionalità delle Regioni — ne compromise l'efficacia, portando spesso a stime ancorate alla spesa storica. Analogο destino ebbe la componente premiale del FNT (10% delle risorse, da destinarsi alle aziende con migliori *performance*) la cui applicazione flessibile consentiva la redistribuzione anche a soggetti inefficienti, vanificandone, così, l'effetto incentivante.

⁴⁸ D.L. 19/2026 – Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione.

⁴⁹ Si v. E. Musso, C. Burlando, *Economia della mobilità urbana*, Torino, 1999.

⁵⁰ G. Baldassarri, *La riforma del trasporto pubblico locale*, in *Proteo*, III, 1998, consultabile al seguente link: http://www.proteo.rdbcub.it/article.php3?id_article=27&artsuite=1.

Nonostante il legislatore avesse previsto che le perdite eccedenti i contributi regionali restassero a carico delle imprese, la legge finanziaria del 1988 (n. 67/1988) reintrodusse la copertura statale dei disavanzi, segnando il ritorno ad un sistema di sussidi generalizzati e poco controllabili. Tra il 1987 e il 1996 si registrarono interventi straordinari per oltre 8 miliardi di euro, a conferma della persistente inefficacia delle leve di controllo e dall'incapacità di premiare la virtuosità gestionale⁵¹.

La Legge n. 151/1981 segnò, dunque, una riforma incompiuta: pur introducendo principi moderni di efficienza e responsabilità, non riuscì a modificare in modo sostanziale i meccanismi di finanziamento del TPL. Le criticità normative, l'incompleta attuazione delle misure previste, le resistenze politico-sindacali e la crescita del costo del lavoro a fronte di una stagnazione della produttività determinarono il fallimento dell'impianto riformatore, lasciando irrisolti i nodi strutturali del settore⁵².

Un nuovo impulso riformatore giunse con il Decreto Legislativo n. 422/1997 (cd. "Decreto Burlando"), adottato in attuazione della legge delega n. 59/1997, che rappresentò una svolta concettuale nella *governance* del TPL. La riforma si inseriva nel contesto delle politiche europee di decentramento e concorrenza per il mercato, trasferendo alle Regioni e agli enti locali la titolarità delle funzioni di programmazione e affidamento dei servizi⁵³.

L'introduzione dell'obbligo di sottoporre a gara almeno il 10% del volume dei servizi affidati – poi esteso dal D.lgs. n.400/1999 a tutte le assegnazioni – rappresentò il primo passo verso una "concorrenza per il mercato", in cui l'autorità pubblica assegna, mediante gara, diritti esclusivi di gestione, definendo *ex ante standard* qualitativi, tariffe e obblighi di servizio.

Tale assetto mirava a coniugare efficienza economica e tutela dell'interesse generale, riducendo la dipendenza dai trasferimenti pubblici⁵⁴. Tuttavia, l'Italia non adottò mai pienamente il modello alternativo di "concorrenza nel mercato", più coerente con un regime di liberalizzazione integrale, preferendo mantenere una regia pubblica nella pianificazione.

L'attuazione della riforma rese evidente la difficoltà di distinguere, sul piano operativo, tra servizi economicamente sostenibili e servizi di interesse generale richiedenti finanziamento pubblico. In questo quadro, il principio di proporzionalità assunse rilievo crescente, fungendo da parametro per delimitare l'intervento finanziario statale ai soli casi di effettivo fallimento di mercato⁵⁵. Tuttavia, la limitata capacità amministrativa locale e la resistenza delle aziende pubbliche determinarono una transizione solo parziale verso logiche competitive, mantenendo elevata la dipendenza dai trasferimenti pubblici. Sul piano del finanziamento del trasporto pubblico locale, un primo passo verso una maggiore autonomia regionale si ebbe con la legge finanziaria per il 2008 (L. 244/2007, art. 1, commi 295-299), che introdusse una quota di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio destinato ad autotrazione, calcolata in base ai quantitativi erogati nel territorio regionale. Tale misura, pur circoscritta, rappre-

⁵¹ Al riguardo si rinvia a Isfort, *Il trasporto pubblico locale: la ricerca dell'efficienza attraverso le riforme*, 2014.

⁵² C. Burlando, *Sviluppi della riforma del TPL in Italia*, in *Trasporti: diritto, economia, politica*, n.88, 2002, p. 33 ss.

⁵³ Invero, nonostante l'ambizione innovativa, la versione originaria del D.lgs. 422/1997 scontava alcune criticità strutturali, riconducibili a compromessi politici e tecnico-normativi che hanno limitato l'effettività del disegno liberalizzatore. Tra le principali, si segnalano: (i) la previsione, in alternativa alla gara per l'affidamento del servizio, della possibilità di selezionare un socio privato per la costituzione di società miste cui conferire l'affidamento diretto; (ii) l'assenza di termini stringenti per la conclusione del periodo transitorio e per la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali; (iii) l'esclusione dei servizi ferroviari dal regime concorrenziale comune.

⁵⁴ Tale modello, invero, non si è spinto fino all'adozione del modello alternativo della "concorrenza nel mercato" che presuppone, invece, la liberalizzazione dell'accesso all'attività economica sulla base di autorizzazioni fondate su criteri oggettivi e non discriminatori (al riguardo, v. F. Ramella, *Quale politica per il trasporto collettivo locale?*, in *Riv. dir. fin.*, 2002, p. 203 ss.). Peraltro, tale scelta legislativa è stata verosimilmente influenzata dall'esperienza britannica, che, a partire dal Transport Act del 1985, ha implementato un approccio fortemente liberalizzatore – ad eccezione dell'area londinese e dell'Irlanda del Nord – abolendo i diritti esclusivi e favorendo la competizione tra operatori su singole tratte. Tuttavia, pur determinando una riduzione dei costi di esercizio, tale esperienza ha generato effetti negativi sul piano sociale e qualitativo: incremento delle tariffe, calo dell'utenza, congestione su tratte redditizie, invecchiamento del parco mezzi.

⁵⁵ M. Mazzamuto, *Il trasporto di linea locale e gli obblighi di servizio*, in A. Brancasi (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003, p. 201 ss.

sentava un tentativo di correlare l'autonomia di spesa delle Regioni al reale utilizzo del servizio sul territorio, orientando il sistema verso una progressiva responsabilizzazione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario.

Un'evoluzione più significativa si ebbe con la legge di stabilità per il 2013 (L. 228/2012), che istituì il *Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario* (FNT)⁵⁶. Il Fondo, alimentato da una quota di accisa sul gasolio e da una dotazione fissa di 400 milioni di euro annui, costituisce tuttora il principale strumento di sostegno al TPL, con una consistenza complessiva di circa 4,9 miliardi di euro l'anno⁵⁷.

La sua architettura si basa su una combinazione di criteri stabili e premiali: il 90% delle risorse è distribuita secondo parametri predefiniti (prevalentemente demografici), mentre il restante 10% è vincolato ad obiettivi di efficienza, quali l'aumento del rapporto ricavi/costi, la riduzione dei servizi sottoutilizzati e l'adozione di sistemi di monitoraggio.

Nonostante la chiara ispirazione meritocratica, l'efficacia del sistema premiale risultò fortemente depotenziata da una serie di criticità istituzionali. In particolare, la verifica del raggiungimento degli obiettivi era demandata alle stesse Regioni, con conseguente (potenziale) conflitto di interessi, e la possibilità di redistribuire le risorse anche in caso di adempimento parziale ridusse la portata incentivante dello strumento. In tal senso, il Fondo operò più come meccanismo perequativo che come leva di efficienza, evidenziando la tendenza del sistema italiano a privilegiare l'equilibrio finanziario complessivo rispetto al miglioramento delle *performance*.

In questo contesto si inserisce, peraltro, l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), prevista dal decreto-legge n. 1/2012, art. 36, con l'obiettivo di colmare un vuoto istituzionale di lungo periodo. L'Autorità è chiamata a promuovere efficienza, trasparenza e concorrenza, anche sul versante economico-finanziario, contribuendo alla definizione di criteri tariffari, supervisionando i corrispettivi contrattuali e fornendo pareri, anche vincolanti, agli enti territoriali. In tal senso, la sua istituzione ha contribuito a rafforzare la *governance* multilivello del TPL, definendo con maggiore chiarezza ruoli e responsabilità tra Stato, Regioni e operatori⁵⁸.

Il decreto-legge n. 50/2017, si colloca in continuità con questo percorso, perseguendo un duplice obiettivo, da un lato razionalizzando le competenze (attribuendo pianificazione e programmazione alle Regioni, gestione agli enti locali, finanziamento allo Stato e regolazione all'Autorità), dall'altro, stabilizzando il sistema di finanziamento attraverso la definizione di un Fondo Nazionale Trasporti permanente, con una dotazione di circa 4,9 miliardi annui.

Sul piano finanziario, il decreto ha inoltre introdotto il principio di superamento del criterio della spesa storica, sostituendola con criteri di riparto basati su fabbisogno, livelli di servizio e costi standard, in linea con una logica di finanziamento per risultati⁵⁹.

Tuttavia, anche in questa fase, l'effettiva attuazione delle disposizioni è risultata ritardata e disomogenea. La definizione dei nuovi criteri di riparto è stata ripetutamente rinviata, mentre le sanzioni per le

⁵⁶ Nello specifico tale fondo ha sostituito una pluralità di interventi precedenti accorpando in un unico contenitore finanziario i contributi statali all'esercizio e agli investimenti nel settore.

⁵⁷ C. Burlando, A. Camporeale, E. Ivaldi, *Il contesto economico e sociale del trasporto pubblico locale: rapporto qualità, utilizzo, prezzo*, 2015, p. 54.

⁵⁸ L'Autorità interviene non solo nella definizione delle regole per l'affidamento dei servizi e nella predisposizione degli schemi di bandi e contratti di servizio, ma svolge altresì un ruolo centrale nella determinazione dei criteri economici funzionali alla quantificazione dei corrispettivi e alla ostruzione di parametri di efficienza. In particolare, l'ART contribuisce alla definizione di metodologie per l'individuazione dei costi efficienti del servizio e dei cosiddetti costi di riferimento, assumendo un ruolo rilevante nella riduzione delle asimmetrie informative tra amministrazioni aggiudicatrici e operatori economici. Tale attività incide direttamente sulla strutturazione dei modelli di finanziamento del TPL e sulla comparabilità delle offerte nelle procedure di affidamento, favorendo l'emersione di benchmark prestazionali ed economici funzionali alla concorrenza "per il mercato". L'azione regolatoria dell'Autorità si estende inoltre alla definizione di standard qualitativi e livelli minimi di servizio, contribuendo a tradurre in parametri misurabili gli obblighi di servizio pubblico e a rafforzare la trasparenza dei meccanismi di compensazione economica, con effetti diretti sulla sostenibilità complessiva del sistema.

⁵⁹ Camera dei Deputati, *Il trasporto pubblico locale*, 23 marzo 2018.

Regioni inadempienti rispetto all'obbligo di gara sono state differite al 2021. Ciò riflette una difficoltà strutturale del sistema italiano nel coniugare il disegno riformatore con la sua effettiva implementazione amministrativa, dovuta non solo a vincoli tecnici ma anche a riluttanze politiche e istituzionali all'adozione di logiche prestazionali e orientate al risultato.

3.1. Il finanziamento del trasporto pubblico locale: assetto attuale

Nel triennio 2025-2027, il legislatore ha confermato l'impegno finanziario dello Stato a sostegno del trasporto pubblico locale attraverso la legge di bilancio n. 207 del 30 dicembre 2024, che ha previsto stanziamenti complessivi pari a oltre 15,9 miliardi di euro⁶⁰. Le risorse, allocate al capitolo 1315 del bilancio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ammontano a 5.345 milioni di euro per gli esercizi 2025 e 2027 (con una lieve contrazione nel 2026, pari a 5.224 milioni). Tali somme, comprensive di interventi mirati a obiettivi di inclusione e accessibilità, si collocano nella cornice delineata dal decreto-legge n. 50/2017, che ha stabilizzato il sistema di finanziamento attraverso la creazione del Fondo Nazionale Trasporti⁶¹.

Il meccanismo di riparto, disciplinato dall'art. 27 del d.l. n. 50/2017 (come modificato dai d.l. nn. 176/2022 e 104/2023), è ispirato a un equilibrio tra criteri strutturali e criteri premiali, riflettendo il tentativo di superare la tradizionale logica redistributiva per approdare a un modello orientato alla *performance*. In particolare, il 50% delle risorse è attribuito sulla base dei costi *standard* rilevati annualmente dall'Osservatorio TPL, cui dal 2024 si aggiungono anche i costi relativi all'infrastruttura ferroviaria regionale, mentre l'altra metà dovrebbe essere ripartita in funzione del raggiungimento di livelli adeguati di servizio, da determinarsi attraverso indicatori prestazionali (tuttavia) non ancora definiti in via ufficiale⁶².

Tale architettura, almeno sul piano teorico, mira a introdurre una forma di regolazione coerente con le logiche della *performance-based regulation* e con gli indirizzi europei in materia di efficienza dei servizi pubblici. Tuttavia, l'attuazione di tale assetto resta incompleta. Le sanzioni per le Regioni inadempienti rispetto all'obbligo di affidamento mediante gara non risultano ancora effettivamente applicate; ma, soprattutto, ancor più rilevante è la mancata adozione del decreto interministeriale che avrebbe dovuto, entro il 31 luglio 2023, definire i criteri per la determinazione dei livelli adeguati di servizio. In assenza di tale atto, la ripartizione delle risorse per il biennio 2023-2024 è avvenuta in via transitoria sulla sola base dei costi *standard*, perpetuando di fatto la dipendenza dal criterio della spesa storica.

Questa mancata transizione da un modello distributivo a uno meritocratico rivela una asimmetria strutturale del sistema: da un lato, l'esistenza di strumenti normativi coerenti con i principi di responsabilizzazione e trasparenza; dall'altro, la difficoltà di tradurre tali principi in prassi amministrative effettive. In concreto, dunque, il modello teoricamente fondato sulla performance e sulla qualità dei servizi risulta ancora subordinato a una logica distributiva in larga misura vincolata al passato. Ne è prova il perdurante riferimento ai criteri fissati dal DPCM 11 marzo 2013 (modificato dal DPCM 26 maggio 2017) — che destina il 90% del Fondo secondo quote storiche e solo il 10% in base a obiettivi di efficienza — ha consolidato una logica di cristallizzazione finanziaria, limitando la funzione incentivante del Fondo e scoraggiando la competizione virtuosa tra Regioni.

⁶⁰ Tali somme comprendono incrementi specificamente destinati a finalità di inclusione sociale e accessibilità, come l'estensione della gratuità del servizio alle persone con disabilità o con patologie assistite da cani guida (art. 1, comma 227), il rafforzamento dell'offerta in vista dei Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali Milano-Cortina 2026 (comma 248) e l'incremento straordinario di 120 milioni di euro per l'anno 2025 (comma 730).

⁶¹ Camera dei Deputati, Servizio Studi, XIX legislatura, *Il finanziamento del trasporto pubblico locale*, 16 gennaio 2025.

⁶² A queste due voci principali si aggiunge, poi, una quota marginale (pari allo 0,105% del totale del Fondo, entro il limite annuo di 5,2 milioni di euro) destinata al finanziamento dell'Osservatorio stesso, mentre è prevista una riduzione fino al 15% delle somme assegnate alle Regioni che non rispettino gli obblighi di affidamento mediante gara, secondo quanto stabilito dal Regolamento (CE) n. 1370/2007.

Parallelamente, il legislatore ha introdotto ulteriori correttivi volti ad adeguare la struttura del Fondo a esigenze emergenti. Tra queste si evidenziano l'adeguamento alle variazioni del canone ferroviario (art. 27, co. 2-bis), la clausola di salvaguardia per garantire un'assegnazione minima pari a quella del 2020 (co. 2-ter), nonché l'introduzione, per gli anni 2022-2024, di una quota dello 0,3% del Fondo destinata a progetti sperimentali di mobilità condivisa⁶³. Ulteriori stanziamenti sono stati disposti per favorire l'accessibilità al servizio alle persone a mobilità ridotta e per compensare gli effetti dell'inflazione e dell'aumento dei costi dei contratti di servizio.

Ebbene tali interventi pur rispondendo a finalità contingenti, contribuiscono, di fatto, a frammentare ulteriormente il quadro finanziario, accentuando la natura strategica delle politiche di settore.

Il risultato è un sistema di finanziamento che, pur formalmente orientato all'efficienza, continua a operare come meccanismo perequativo, volto principalmente a compensare squilibri territoriali piuttosto che a premiare le migliori performance gestionali.

Tale configurazione, in apparenza neutra, riflette una tensione strutturale ricorrente nella disciplina del TPL italiano: da un lato, la presenza di strumenti normativi coerenti con i principi di responsabilizzazione, trasparenza e concorrenza; dall'altro, la difficoltà di superare prassi amministrative consolidate, resistenze politiche e ritardi attuativi che limitano la capacità del sistema di premiare la virtuosità gestionale delle Regioni e di garantire un miglioramento omogeneo della qualità del servizio sul territorio nazionale.

Di fatto, però, la prevalenza della logica perequativa, se da un lato garantisce la coesione territoriale e la continuità del servizio, dall'altro tende a comprimere la spinta innovativa insita nei meccanismi premiali. Ne emerge un sistema che fatica a conciliare le finalità sociali del servizio pubblico con le esigenze di sostenibilità economica e di responsabilità amministrativa, lasciando aperta la questione della coerenza tra strumenti finanziari e obiettivi di *public value*.

4. La costruzione del diritto alla mobilità in Francia: implicazioni del finanziamento e della governance del trasporto pubblico locale

Il tema del finanziamento del trasporto pubblico locale in Francia costituisce oggi una delle questioni centrali nell'ambito della riflessione sul ruolo dello Stato, delle collettività territoriali e del diritto pubblico nella costruzione di politiche di mobilità efficaci, inclusive e sostenibili. L'attuale sistema di finanziamento è il risultato di una stratificazione normativa e istituzionale che ha preso forma lungo il corso del XX secolo, evolvendo dal concetto di infrastruttura tecnica a quello di servizio pubblico fondamentale. La svolta giuridica più rilevante si registra con la legge di orientamento dei trasporti interni del 1982 (legge LOTI), che riconosce ufficialmente il trasporto come funzione pubblica e ne definisce i principi strutturanti: continuità, adattabilità, accessibilità ed uguaglianza⁶⁴. La stessa legge introduce per la prima volta il principio del "diritto al trasporto"⁶⁵, inteso come facoltà, per ogni cittadino, di potersi spostare in condizioni di prezzo, qualità e sicurezza compatibili con le esigenze della vita quotidiana e dell'attività economica. Questo diritto, tuttavia, non si configura come pienamente esigibile: è condizionato alla sostenibilità economica del servizio e all'effettiva capacità finanziaria delle autorità competenti. In tal senso, si tratta di un diritto programmatico, destinato a essere progressivamente attuato secondo le possibilità offerte dalla finanza pubblica.

La riforma introdotta con la legge d'orientamento delle mobilità del 2019 (LOM) rappresenta un nuovo snodo concettuale. In questa prospettiva, il termine "trasporto" viene superato e sostituito dal concetto più ampio di "mobilità", il quale ingloba, oltre al trasporto collettivo, anche le forme di mobi-

⁶³ Art. 8, comma 6, del D.L. n. 68/2022.

⁶⁴ M. Huré, *Mobilité*, in R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (a cura di), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p.366 ss.

⁶⁵ Art. 1 della l. n. 82-1153 del 30 dicembre 1982 "*Le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix*".

lità attiva (bicicletta, cammino), la mobilità condivisa (*car sharing*, *ride sharing*), la mobilità solidale (servizi per categorie vulnerabili) e quella connessa all'innovazione tecnologica e digitale (mobilità a chiamata, *MaaS – Mobility as a Service*)⁶⁶. La LOM riorganizza il quadro istituzionale attribuendo nuove responsabilità alle autorità organizzatrici della mobilità (AOM), che operano su scala comunale, intercomunale, metropolitana o regionale, a seconda delle dimensioni e delle competenze territoriali. A queste autorità è affidato il compito di pianificare, gestire e regolare l'offerta di mobilità, in raccordo con gli obiettivi nazionali ed europei di decarbonizzazione, digitalizzazione e accessibilità. Tuttavia, l'ambizione della riforma istituzionale non è stata accompagnata da un adeguato ripensamento del modello finanziario. Le AOM si trovano infatti a dover realizzare politiche di mobilità sempre più complesse e articolate, senza che sia stata garantita una corrispondente evoluzione nella struttura delle risorse economiche a loro disposizione. La principale fonte di finanziamento del trasporto pubblico locale è rappresentata dal cosiddetto *versement mobilité*, un'imposta locale che grava sulla massa salariale delle imprese con almeno undici dipendenti. Si tratta di una tassa di produzione, introdotta negli anni Settanta e progressivamente estesa, il cui gettito è destinato a finanziare le attività di trasporto collettivo sul territorio di competenza delle AOM. A oggi, essa rappresenta una quota compresa tra il 40% e il 50% del bilancio delle autorità organizzatrici, e costituisce dunque il vero pilastro del sistema francese⁶⁷.

Il *versement mobilité* si configura come uno strumento relativamente stabile, che ha permesso di ridurre la dipendenza dalle entrate tariffarie e di contenere l'erosione del servizio durante le crisi economiche. Tuttavia, esso presenta limiti strutturali significativi. Innanzitutto, la base imponibile è legata all'occupazione e alla massa salariale, risultando quindi sensibile alle oscillazioni del mercato del lavoro. In periodi di recessione o in contesti a bassa densità occupazionale, il gettito si riduce drasticamente, compromettendo la sostenibilità dei servizi. In secondo luogo, il *versement mobilité* produce forti disuguaglianze territoriali: i territori più ricchi, dotati di un tessuto imprenditoriale dinamico, possono contare su entrate abbondanti e prevedibili; al contrario, le zone rurali, periurbane o economicamente fragili, spesso più bisognose di servizi di mobilità pubblica, raccolgono risorse molto inferiori. Infine, l'imposta è tecnicamente complessa da amministrare, e la coesistenza di aliquote differenziate, soglie di esenzione e meccanismi compensativi genera opacità e inefficienze nella gestione⁶⁸.

Oltre al *versement mobilité*, le AOM possono contare su altre fonti di finanziamento, nessuna delle quali però presenta caratteristiche di stabilità e sufficienza. Le entrate tariffarie, costituite dai biglietti e dagli abbonamenti degli utenti, rappresentano una percentuale variabile ma generalmente inferiore al 40% dei costi complessivi. In molti contesti, queste entrate sono in calo, a causa dell'introduzione di politiche di gratuità, di sconti per le categorie fragili, o della riduzione della domanda. Le sovvenzioni statali e regionali sono spesso limitate a progetti specifici, e quindi non utilizzabili per la gestione corrente del servizio. Inoltre, sono soggette a vincoli amministrativi che ne rallentano o condizionano l'erogazione. Altri strumenti, come il ricorso all'indebitamento, le *sociétés de projet* per le grandi infrastrutture, o le *partnership* pubblico-private, trovano applicazione soprattutto nei progetti infrastrutturali di lungo termine, ma difficilmente rispondono al fabbisogno quotidiano delle AOM. In questo scenario, si è fatto strada il dibattito su possibili strumenti fiscali complementari: tra questi, l'attribuzione di una quota della TICPE, la tassa sugli idrocarburi, alle autorità regionali; l'introduzione di *péages urbains* (pedaggi) nelle zone a basse emissioni⁶⁹; la creazione di meccanismi per valorizzare le plusvalenze immobiliari derivanti dalla costruzione di nuove infrastrutture di trasporto. Si tratta di opzioni promettenti ma ancora in fase sperimentale, ostacolate da resistenze politiche e da incertezze operative.

⁶⁶ Al riguardo A. Ramel, *MaaS et droit de la concurrence*, in L. De Fontanelle, S. Martin (a cura di), *Le droit des mobilités*, Paris, 2024.

⁶⁷ Si v. X. Aumeran, *Régime général: versement mobilité*, in *JCl. Protection sociale*, n. 640-80, 2022.

⁶⁸ C. Richer, *Le versement-mobilité et la question territoriale: vers une redéfinition de la ressource suite à la loi d'orientation des mobilités?*, in *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n. 527, 2021, p. 28 ss.

⁶⁹ DG Trésor, *Trésor-éco n.224: Péages urbains: quels enseignements des expériences étrangères?*, 2018.

Il quadro complessivo che ne emerge è quello di un sistema di finanziamento sbilanciato, frammentato e poco coordinato, che fatica a sostenere l'ambizione di una mobilità pubblica come diritto universale e come strumento della transizione ecologica. A ciò si aggiunge il problema di una *governance* dispersa, caratterizzata dalla moltiplicazione delle autorità competenti, dalla sovrapposizione degli strumenti di pianificazione e dalla debolezza delle sinergie tra livelli istituzionali.

Più in dettaglio, la frammentazione della *governance* del trasporto pubblico locale non si esaurisce nella sola dimensione finanziaria o nella pluralità delle fonti di finanziamento, ma assume una connotazione più profonda, che attiene alla segmentazione funzionale delle competenze pubbliche tra autorità differenti, ciascuna portatrice di razionalità giuridiche eterogenee. L'ordinamento francese rappresenta, sotto questo profilo, un caso paradigmatico di separazione tra regolazione economica del mercato e vigilanza tecnica sulla sicurezza del sistema di trasporto. Da un lato, l'Autorité de Régulation des Transports (ART) è chiamata a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie al mercato, a presidiare l'equilibrio concorrenziale e a intervenire sui profili tariffari e infrastrutturali secondo logiche di efficienza economica e trasparenza regolatoria⁷⁰. Dall'altro, organismi specializzati quali l'Établissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF) operano su un piano distinto, esclusivamente orientato alla verifica delle condizioni tecniche di sicurezza, attraverso attività di certificazione delle imprese ferroviarie, autorizzazione del materiale rotabile e rilascio delle abilitazioni professionali, senza alcuna interferenza nella determinazione dei prezzi o nella regolazione dei rapporti economici tra operatori⁷¹.

Questa separazione funzionale produce tuttavia effetti rilevanti in termini di coordinamento istituzionale. La distinzione tra regolazione economica e regolazione tecnica, infatti, tende a generare una *governance* che potremmo definire "a compartimenti stagni", nella quale obiettivi potenzialmente interdipendenti – quali la sicurezza, l'accessibilità economica del servizio e la sostenibilità finanziaria del sistema – vengono perseguiti da soggetti distinti, secondo criteri e priorità non sempre perfettamente allineati. Ne deriva una complessità crescente nei processi decisionali, che si riflette sia sulla coerenza complessiva delle politiche di mobilità, sia sulla capacità del sistema di garantire una integrazione effettiva tra dimensione infrastrutturale, regolatoria e finanziaria.

In tale quadro, la cooperazione istituzionale tra autorità, pur formalizzata attraverso meccanismi di coordinamento, come nel caso dell'accordo tra ART ed EPSF del 30 giugno 2020, assume un ruolo essenzialmente correttivo rispetto a una struttura originariamente frammentata⁷². L'esigenza di evitare che i requisiti tecnici di sicurezza si traducano in barriere all'ingresso nel mercato evidenzia, infatti, la necessità di una continua mediazione tra logiche regolatorie diverse, la cui coesistenza non è sempre spontaneamente armonica. La conseguenza è un modello di *governance* multilivello che, se da un lato rafforza le garanzie di indipendenza e competenza specialistica, dall'altro accentua il rischio di disallineamento tra le diverse dimensioni della politica dei trasporti, rendendo più complessa la costruzione di una strategia unitaria di mobilità pubblica.

Tale frammentazione istituzionale incide, altresì, direttamente sulla dimensione finanziaria del sistema, poiché la moltiplicazione dei livelli decisionali e la separazione tra funzioni regolatorie, tecniche e programmatiche non si limita a produrre complessità organizzativa, ma si riflette sulla capacità di allocare e coordinare in modo efficiente le risorse disponibili. Ne deriva un'interazione non sempre

⁷⁰ Autorité de régulation des transports, Les missions de l'Autorité de régulation des transports, consultabile online all'indirizzo: <https://www.autorite-transport.fr/les-missions-de-lautorite-de-regulation-des-transport/>.

⁷¹ Établissement public de sécurité ferroviaire, Regulatory activity and european dimension, consultabile online all'indirizzo: <https://www.securite-ferroviaire.fr/epsf-missions/regulatory-activity-and-european-dimension>; Autorité de régulation des transports, Établissement public de sécurité ferroviaire, Ouverture à la concurrence : l'Autorité de régulation des transports et l'Établissement public de sécurité ferroviaire renforcent leur coopération, 2020, consultabile online all'indirizzo: <https://www.autorite-transport.fr/actualites/ouverture-a-la-concurrence-lautorite-de-regulation-des-transport-et-letablissement-public-de-securite-ferroviaire-renforcent-leur-cooperation/?context=news/>.

⁷² J.-P. Galland, *La construction de la sécurité ferroviaire européenne*, in *Proceedings of the World Conference on Transport Research (WCTR)*, Lisbona, 2010, p. 4.

lineare tra governance e finanziamento, in cui l'assetto istituzionale condiziona la sostenibilità delle politiche di mobilità tanto quanto le scelte fiscali e distributive.

Inoltre, in molte realtà la pianificazione pluriennale è ostacolata dall'incertezza delle risorse, mentre la programmazione strategica è limitata dalla difficoltà di prevedere il comportamento della domanda in contesti demograficamente o economicamente instabili. In tale situazione, è necessario ripensare in modo radicale il rapporto tra diritto, finanza pubblica e politica della mobilità. Il finanziamento non può più essere trattato come una componente meramente tecnica del servizio, ma deve essere inteso come elemento strutturante della regolazione: esso orienta le scelte pubbliche, incide sull'equità territoriale, condiziona il contenuto e la portata effettiva del diritto alla mobilità⁷³.

Solo attraverso la costruzione di un modello finanziario coerente, redistributivo e trasparente, sarà possibile garantire una mobilità pubblica universale, resiliente e capace di accompagnare le trasformazioni ambientali e sociali in corso. Ciò richiede un rafforzamento delle risorse locali, ma anche una maggiore solidarietà fiscale a livello nazionale, affinché le differenze territoriali non si traducano in disuguaglianze di accesso ai diritti fondamentali. Così posto, il trasporto pubblico non è soltanto un servizio operativo: è una componente essenziale della cittadinanza, un vettore di inclusione e un'infrastruttura della vita collettiva. Il modo in cui viene finanziato determina non solo la sua qualità e la sua sostenibilità, ma anche la sua legittimità politica e sociale.

5. Politiche infrastrutturali e finanziamento della mobilità in Germania: tra autonomia regionale e coordinamento federale

L'analisi della politica infrastrutturale dei trasporti in Germania costituisce un caso paradigmatico per comprendere le sfide poste dalla pianificazione e dal finanziamento della mobilità in un contesto istituzionale caratterizzato da un marcato decentramento e da crescenti pressioni in termini di sostenibilità economica, ambientale e sociale. Il sistema tedesco si sviluppa infatti entro un assetto federale che distribuisce le competenze in materia di trasporti tra lo Stato centrale (*Bund*), i *Länder* e gli enti locali. Ai sensi del *Grundgesetz*, al *Bund* spetta la responsabilità per le infrastrutture di rilevanza nazionale – quali autostrade, ferrovie federali e vie navigabili – mentre i *Länder* sono competenti per il trasporto locale e regionale, sovente ulteriormente decentrato a comuni, consorzi e agenzie metropolitane.

Tale configurazione multilivello si riflette in un sistema di finanziamento fortemente articolato, nel quale la definizione di strategie integrate di mobilità è ostacolata da una doppia criticità strutturale: da un lato, la frammentazione decisionale tra i diversi livelli di governo; dall'altro, l'assenza di meccanismi coordinati e stabili di allocazione delle risorse. Ne derivano difficoltà non trascurabili nel garantire coerenza e continuità alla programmazione pluriennale degli investimenti e all'efficiente gestione delle risorse disponibili⁷⁴.

Un elemento centrale del finanziamento del trasporto pubblico regionale – in particolare ferroviario – è costituito dai *Regionalisierungsmittel*, trasferimenti annuali dal governo federale ai *Länder*, istituiti nel 1993 a seguito della riforma del federalismo finanziario e del processo di ristrutturazione della *Deutsche Bahn*. Questi fondi, divenuti imprescindibili per il bilancio regionale dei trasporti, vengono periodicamente ridefiniti tramite accordi politici tra il *Bund* e i *Länder* e ripartiti secondo criteri che includono popolazione, domanda di mobilità, estensione territoriale e capacità amministrativa. Tuttavia, tali parametri faticano a tenere il passo con le trasformazioni sociali ed economiche in atto, contribuendo a generare squilibri territoriali tra regioni dotate di una solida base fiscale e amministrativa e quelle meno sviluppate o in via di spopolamento.

⁷³ Al riguardo S. Martin, E. Annamayer, *La gouvernance en matière de mobilités*, in L. De Fontanelle, S. Martin (a cura di), op. cit., p. 167, spec. p. 176.

⁷⁴ Si v. F. Fichter, *Transport policy planning in Germany: an analysis of political programs and investment masterplans*, in *Eur. Transp. Res. Rev.*, IX, n.28, 2017.

A livello infrastrutturale, un ruolo strategico è svolto, poi, dal *Bundesverkehrswegeplan* (BVWP)⁷⁵, ovvero il piano federale per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto. Formalmente programmatico, il BVWP incide in maniera significativa sull'indirizzo delle politiche pubbliche e sulla definizione degli stanziamenti pluriennali. Il piano adotta un approccio intermodale e si fonda sull'analisi costi-benefici dei progetti candidati, proposti da attori pubblici e privati, secondo un quadro di valutazione trasparente e orientato all'efficienza. Tuttavia, nella prassi, l'attuazione del BVWP si scontra con vincoli politici e procedurali che ne limitano la portata trasformativa: tra questi, la pressione esercitata dai *Länder* per l'inclusione di opere di rilevanza elettorale, la difficoltà di programmare investimenti strutturali in un contesto segnato da cicli politici brevi e la rigidità delle procedure di approvazione, frequentemente rallentate da opposizioni locali e contenziosi amministrativi.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico urbano, il finanziamento si basa prevalentemente su risorse provenienti dai bilanci comunali e dei *Länder*, con il supporto di agenzie metropolitane e consorzi di mobilità. Le entrate tariffarie coprono in media meno della metà dei costi operativi, rendendo necessario un consistente apporto di fondi pubblici. In aggiunta, alcune città hanno sperimentato strumenti innovativi di finanziamento, come imposte locali dedicate (sulla proprietà, sulla sosta, su congestionamento), contributi ambientali o forme di partenariato pubblico-privato. Tuttavia, tali strumenti presentano un grado di stabilità e affidabilità molto variabile e si rivelano spesso inadeguati a sostenere l'espansione o l'ammodernamento del servizio, in particolare nelle aree meno densamente popolate. Questa disomogeneità è accentuata dalla differente capacità di attrazione delle risorse: le grandi città possono sperimentare soluzioni avanzate e investimenti di scala, mentre le regioni rurali o periferiche – colpite da spopolamento e invecchiamento della popolazione – faticano a garantire l'erogazione di servizi minimi, facendo emergere i limiti di un modello fondato unicamente su efficienza e redditività⁷⁶.

In tale contesto, nel 2022 il governo federale ha varato una misura di forte impatto simbolico e operativo: il cosiddetto *9-Euro-Ticket*. Introdotto come risposta emergenziale alla crisi del costo della vita – innescata dall'aumento dei prezzi dell'energia e dall'inflazione post-pandemica accentuata dal conflitto in Ucraina – il provvedimento si è ben presto trasformato in un esperimento politico di ampia portata. L'abbonamento mensile, valido su tutte le reti di trasporto pubblico locale e regionale, è stato reso disponibile al prezzo simbolico di 9 euro, grazie a un finanziamento straordinario da parte dello Stato federale pari a circa 2,5 miliardi di euro. Tale modello ha sospeso temporaneamente l'autonomia tariffaria dei *Länder* e degli operatori, configurando un sistema di compensazione integrale da parte del *Bund* per i mancati introiti tariffari.

Il “*9-Euro-Ticket*” ha, così, rappresentato una radicale inversione di paradigma rispetto all'impianto tradizionale di recupero dei costi: l'abbattimento della barriera economica ha generato un incremento immediato della domanda di trasporto, in particolare da parte di utenti precedentemente esclusi, come soggetti a basso reddito, giovani e residenti in aree periferiche. L'iniziativa ha mostrato il potenziale di una politica tariffaria sostenuta da un robusto finanziamento pubblico nell'orientare i comportamenti di mobilità, nel ridurre le disuguaglianze nell'accesso ai servizi e nel promuovere l'uso di modalità di trasporto più sostenibili⁷⁷.

Tuttavia, il successo dell'intervento si è rivelato fragile: alla conclusione della misura, una quota significativa dei nuovi utenti ha abbandonato il trasporto pubblico, segnalando i limiti di un cambiamento fondato unicamente su incentivi economici temporanei, senza un adeguato rafforzamento strutturale

⁷⁵ T. Heuser, W. Reh, *Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes*, in O. Schwedes, W. Canzler, A. Knie (a cura di), *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden, 2016, p. 237 ss.

⁷⁶ BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (a cura di), *Verkehr in Zahlen 2015/16*, Berlin, 2015.

⁷⁷ Si v. R. Lindsey, G. Santos, *Addressing transportation and environmental externalities with economics: are policy makers listening?*, in *Res. Transp. Econ.*, LXXXII, 2020.

dell'offerta. L'esperienza ha, dunque, evidenziato l'importanza di integrare politiche tariffarie con investimenti infrastrutturali, miglioramento della qualità del servizio e riforme regolatorie di lungo periodo.

In risposta alla domanda di continuità generata dal “9-Euro-Ticket”, nel 2023 è stato introdotto il *Deutschlandticket*, un abbonamento mensile da 49 euro, finanziato con un modello misto che combina contributo dell'utente e cofinanziamento pubblico (pari a circa 3 miliardi di euro, ripartiti tra Bund e Länder). Questa nuova configurazione tariffaria tenta di conciliare sostenibilità economica e accessibilità sociale, stabilizzando l'intervento senza rinunciare alla leva del prezzo come strumento di politica pubblica.

In tal senso, il caso tedesco rappresenta un esempio eloquente del ruolo che il finanziamento pubblico può giocare nel rendere il trasporto pubblico una reale alternativa all'uso dell'automobile privata⁷⁸. La scelta di destinare risorse ingenti per sovvenzionare il servizio evidenzia la possibilità di utilizzare la leva finanziaria come strumento di gestione della congestione urbana, in contesti in cui altre opzioni – come i pedaggi stradali o il *road pricing*⁷⁹ – risultano politicamente impraticabili. Al tempo stesso, l'esperienza dimostra che la sola riduzione delle tariffe non è sufficiente se non accompagnata da un potenziamento della rete, da politiche urbanistiche coerenti e da una visione integrata della mobilità. In tale prospettiva, il finanziamento del TPL in Germania si configura come una questione eminentemente politica, che investe la definizione degli obiettivi pubblici e la redistribuzione delle risorse tra centro e periferia. La lezione che emerge dall'esperienza tedesca è chiara: solo un sistema di finanziamento stabile, multilivello e strutturalmente orientato alla perequazione e alla qualità può sostenere una transizione equa e duratura verso una mobilità sostenibile. Il trasporto pubblico, se adeguatamente finanziato, può così trasformarsi da servizio residuale a diritto di cittadinanza, contribuendo alla costruzione di una società più inclusiva, resiliente e climaticamente responsabile.

6. Governance decentrata e finanziamento del trasporto pubblico urbano in Spagna: il caso Madrid tra autonomia locale e necessità di coordinamento

In Spagna, la questione del trasporto pubblico si inserisce in un contesto istituzionale fortemente decentrato, frutto del processo avviato con la Costituzione del 1978, che ha attribuito ampie competenze alle Comunità Autonome. In materia di trasporti, ciò ha comportato una profonda trasformazione nella gestione dei servizi di mobilità, devolvendo a ciascuna regione la responsabilità di organizzare, finanziare e regolare il trasporto pubblico sul proprio territorio. Questa evoluzione, se da un lato ha raffor-

⁷⁸ Per maggiori approfondimenti, A. Loder, F. Cantner, L. Adenaw, N. Nachtigall, D. Ziegler, F. Gotzler, M.B. Siewert, S. Wurster, S. Goerg, M. Lienkamp, K. Bogenberger, *Observing Germany's nationwide public transport fare policy experiment “9-Euro-Ticket”: empirical findings from a panel study*, in *Case Stud. Transp. Pol.*, XV, 2024.

⁷⁹ Peraltro, a livello internazionale, esistono altri modelli di finanziamento del trasporto pubblico completamente gratuito che possono offrire spunti utili di riflessione. È il caso di Cascais, in Portogallo, dove la gratuità del trasporto pubblico per i residenti è sostenuta grazie alle entrate generate dalle tariffe di parcheggio, configurando un meccanismo di compensazione incrociata basato sull'utilizzo dell'automobile. Tale modello presenta un interesse rilevante poiché integra il principio di internalizzazione delle esternalità negative connesse alla mobilità privata, quali congestione, inquinamento atmosferico e acustico, contribuendo a finanziare l'alternativa sostenibile rappresentata dal trasporto pubblico. Questa logica riflette una visione economica più ampia, secondo cui il sussidio pubblico al trasporto collettivo può essere giustificato non solo come un costo, ma come un investimento in un sistema di mobilità più efficiente e socialmente desiderabile. Per un'analisi di esperienze di trasporto pubblico gratuito e dei relativi meccanismi di compensazione, v. K. Kollintger, *Cascais free public transit services result in 10% more users*, 2022, consultabile alle seguenti pagine web: <https://www.eltis.org/in-brief/news/cascais-free-public-transit-services-result-10-more-users>. <https://www.themayor.eu/en/a/view/two-years-of-free-public-transport-in-cascais-have-drawn-in-10-more-commuters-10052>. Si noti, inoltre, come la letteratura economica di riferimento evidenzia come la riduzione delle esternalità negative generate dall'uso eccessivo del veicolo privato possa tradursi in significativi benefici collettivi, quali la diminuzione dei tempi di percorrenza, il miglioramento della qualità dell'aria e la riduzione dell'inquinamento acustico, con effetti positivi sulla salute pubblica e sul benessere complessivo. Così inteso, il sussidio al trasporto pubblico svolge una funzione di incentivo al trasferimento modale, contribuendo a riallineare le scelte individuali con l'interesse sociale generale. Per maggiori approfondimenti sul tema si rinvia v. L.J. Basso, H.E. Silva, *Efficiency and substitutability of transit subsidies and other urban transport policies*, in *Am. Econ. J. Econ. Policy*, VI, 2014.

zato l'autonomia locale e la capacità di adattare i servizi alle esigenze specifiche dei territori, dall'altro ha generato una frammentazione evidente e una forte disomogeneità tra le diverse realtà regionali.

La mancanza di un'Autorità di coordinamento e di standard omogenei per la programmazione e valutazione ha, infatti, favorito l'emergere di modelli disomogenei, con livelli di integrazione e qualità fortemente variabili tra le diverse regioni.

Alcune esperienze, come il *Consortio Regional de Transportes de Madrid*, hanno dimostrato la possibilità di costruire sistemi coordinati, integrati e finanziariamente sostenibili, attraverso una governance condivisa tra livelli istituzionali e una gestione unificata della rete tariffaria e della pianificazione. Tuttavia, tali modelli restano eccezioni e non trovano sistematica applicazione su scala nazionale⁸⁰. In assenza di criteri comuni e di strumenti di *benchmarking* interregionale, la qualità dei servizi e l'equità nell'accesso risultano fortemente territorializzate.

Dal punto di vista finanziario, il trasporto pubblico in Spagna presenta un forte disallineamento tra costi operativi e ricavi da tariffazione, con una copertura parziale delle spese che rende necessario un sostegno pubblico costante. I meccanismi di allocazione delle risorse statali e regionali sono spesso opachi e non incentivano comportamenti virtuosi. In molti casi, infatti, i trasferimenti sono determinati in base al *deficit* storico delle aziende, con il risultato paradossale di premiare le gestioni meno efficienti, a scapito di quelle più performanti. Né la qualità del servizio, né la soddisfazione dell'utenza, né l'efficienza dei costi rientrano tra i criteri di finanziamento⁸¹.

A partire dagli anni Novanta, il sostegno statale al trasporto urbano si è articolato in diverse fasi. Tra il 1990 e il 1997, i sussidi erano legati all'*output* prodotto (es. in base al numero di passeggeri o chilometri percorsi), ma senza vincoli di efficienza gestionale⁸². Dal 1999 al 2004, i sussidi rappresentarono una quota fissa dei *deficit* operativi, dando luogo, ancora una volta, ad un sistema privo di incentivi per l'innovazione o il contenimento della spesa. In entrambi i casi, l'assenza di valutazioni ex post e di condizionalità qualitative ha alimentato dinamiche di inerzia gestionale e spesa inefficiente. L'asimmetria informativa tra operatori e pubblica amministrazione ha ulteriormente ostacolato un controllo efficace sull'uso delle risorse: né l'impegno per una gestione efficiente, né le azioni volte ad attrarre domanda (come la puntualità, la manutenzione o il servizio al cliente) venivano monitorate o premiate⁸³.

Il risultato fu che, indipendentemente dal meccanismo adottato, gli operatori pubblici tendevano a minimizzare gli sforzi gestionali, sapendo che ogni *deficit* sarebbe comunque stato coperto da fondi pubblici. L'assenza di meccanismi premianti ha, quindi, contribuito a mantenere elevati i costi operativi, impedendo lo sviluppo di pratiche innovative o orientate alla performance.

Parallelamente, i fondi europei – in particolare quelli destinati allo sviluppo infrastrutturale – hanno svolto un ruolo centrale nel finanziamento del settore. Tuttavia, l'utilizzo prioritario di tali risorse per grandi opere, come l'ampliamento della rete ferroviaria ad alta velocità (AVE), ha suscitato numerose critiche. La Spagna è oggi tra i Paesi con la rete AV più estesa in Europa in rapporto alla popolazione, ma presenta al contempo bassi livelli di utilizzo su molte tratte e costi di gestione elevati. Tale squilibrio solleva interrogativi sull'efficienza allocativa delle risorse, soprattutto in un contesto in cui molte reti urbane e suburbane restano sottofinanziate e poco competitive⁸⁴.

⁸⁰ V. Usai, *Il trasporto pubblico nelle capitali europee: un'analisi di benchmark*, dossier del Centro Studi e Ricerche Hermes, ASSTRA – Associazione Trasporti e Camera di Commercio di Roma (a cura di), Roma, 2014, p.13 ss.

⁸¹ A ciò si aggiunge una carenza strutturale di strumenti di monitoraggio. In assenza di sistemi nazionali di valutazione ex post, è difficile stabilire con precisione quali investimenti abbiano prodotto valore pubblico e quali no. Anche gli strumenti di pianificazione, pur esistenti, non sempre si traducono in strategie coerenti: le priorità cambiano a seconda dei cicli politici e delle pressioni locali, e ciò rende difficile una programmazione di lungo periodo.

⁸² Peraltro, tale meccanismo non offriva incentivi concreti per il miglioramento della produttività. Anzi, coprendo in modo automatico i disavanzi, il sistema rischiava di premiare indirettamente la scarsa efficienza, disincentivando ogni sforzo per la riduzione dei costi.

⁸³ M. Socorro, G. de Rus, *The effectiveness of the Spanish urban transport contracts in terms of incentives*, in *Appl. Econ. Lett.*, XVII, 2010, p. 913 ss.

⁸⁴ OECD, *Supporting Better Decision-Making in Transport Infrastructure in Spain*, in *IGR*, 2020, p. 24 ss.

Ancora oggi, il sistema spagnolo resta strutturalmente segnato da una forte frammentazione interistituzionale e da meccanismi finanziari che non incentivano né l'efficienza gestionale né il miglioramento della qualità dei servizi. La distribuzione delle risorse pubbliche – provenienti da bilanci comunali, regionali, statali e fondi UE – non segue criteri trasparenti, standardizzati o orientati alla *performance*. Ne deriva un quadro caratterizzato da elevate disparità territoriali, da bassa capacità innovativa e da una persistente difficoltà nel garantire la sostenibilità economica e ambientale del settore.

Alla luce di queste criticità, emerge con forza la necessità di una riforma strutturale del modello di *governance* e di finanziamento del trasporto pubblico. Senza compromettere l'autonomia delle Comunità Autonome, sarebbe auspicabile l'introduzione di un sistema nazionale di *benchmarking* basato su indicatori condivisi (efficienza, qualità, sostenibilità, soddisfazione dell'utenza). Contestualmente, i trasferimenti pubblici dovrebbero essere riformulati secondo una logica premiale, capace di incentivare l'adozione di buone pratiche, il miglioramento della gestione e l'attrazione di nuova utenza.

Ne consegue che il dibattito sul finanziamento del trasporto pubblico locale in Spagna non può limitarsi alla mera entità delle risorse disponibili, ma deve piuttosto concentrarsi sulla qualità degli incentivi attivati dalla spesa pubblica. Le esperienze maturate nel corso degli ultimi decenni dimostrano come meccanismi di trasferimento automatico, privi di condizionalità legate alla *performance*, finiscano per alimentare inefficienze strutturali e ostacolare l'evoluzione del sistema verso *standard* più elevati di servizio⁸⁵. In questa prospettiva, un modello di finanziamento realmente efficace non si esaurisce nella garanzia di continuità operativa, ma si fonda sulla capacità di orientare comportamenti virtuosi, premiando la qualità dell'offerta, l'efficienza gestionale e la capacità di attrarre nuova utenza, contribuendo così alla costruzione di un sistema di mobilità pubblica più equo, sostenibile e resiliente.

7. Il caso del Regno Unito e di Londra: un modello di regolazione fortemente localizzato in assenza di una strategia nazionale

Similmente anche nel contesto britannico, il finanziamento del trasporto pubblico locale si inserisce in un quadro istituzionale fortemente decentrato e privo di una strategia nazionale vincolante. Il governo centrale si limita a fissare linee di indirizzo e obiettivi generali, lasciando agli enti locali la responsabilità di elaborare piani di trasporto e accedere ai fondi statali attraverso meccanismi competitivi. Questa impostazione, fondata sulla logica della progettazione bottom-up, ha favorito l'eterogeneità dei modelli locali, generando significative disuguaglianze territoriali sia in termini di qualità del servizio sia nella capacità di attrarre e gestire risorse pubbliche⁸⁶.

Nel corso degli ultimi decenni, la crescente complessità delle esigenze infrastrutturali, l'obsolescenza delle reti esistenti e la pressione verso una mobilità più sostenibile hanno reso evidente l'insufficienza degli strumenti tradizionali di finanziamento – trasferimenti pubblici, tariffe e debito – nel sostenere investimenti strutturali. In risposta a tali esigenze, soprattutto nelle aree urbane più dinamiche, si sono affermati approcci innovativi, tra cui il cosiddetto “*value capture*”, ovvero la cattura pubblica dell'incremento di valore immobiliare indotto dagli investimenti infrastrutturali.

Alla base di questo approccio vi è il principio secondo cui i miglioramenti nella mobilità aumentano il valore dei terreni e delle proprietà circostanti. In tale ottica, appare giustificabile, sia sul piano dell'equità fiscale che dell'efficienza economica, che una parte di tale incremento venga reindirizzata a beneficio collettivo⁸⁷.

⁸⁵ Per un'analisi più approfondita si rinvia a M.L. Jalon, M.A. de Lara, V. Gelashvili, *Explanatory factors for public transportation financing needs in Spain*, in *J. Adv. Transp.*, 2019.

⁸⁶ *Supra*, nota 63.

⁸⁷ M. Enoch, S. Potter, S. Ison, *A strategic approach to financing public transport through property values*, in *Public Money & Manag.*, XXV, n. 3, 2005, p. 147 ss.

Nel Regno Unito, e in particolare a Londra, il dibattito sugli strumenti di finanziamento innovativi ha conosciuto un'intensificazione a partire dagli anni Duemila, in concomitanza con l'avvio di grandi progetti infrastrutturali come *Crossrail*, che hanno evidenziato la necessità di ampliare e diversificare le fonti di finanziamento oltre i canali pubblici tradizionali. Tra le soluzioni adottate, un ruolo di rilievo ha assunto l'introduzione di una tassa addizionale sulle imprese (*Business Rate Supplement*), applicata alle attività commerciali situate lungo il tracciato dell'infrastruttura. Questo meccanismo, ispirato al principio del *beneficiary pays*, ha consentito di mobilitare risorse rilevanti, senza aggravare ulteriormente i bilanci pubblici né aumentare il carico tariffario sugli utenti.

Accanto a questa misura, si è fatto largo uso dei cosiddetti "*Section 106 agreements*", ovvero accordi negoziali stipulati tra le autorità pubbliche e i promotori immobiliari. In base a tali accordi, la concessione di permessi edilizi è subordinata alla corresponsione di un contributo economico destinato a finanziare infrastrutture pubbliche, comprese quelle di trasporto. Sebbene tali strumenti si distinguano per la loro flessibilità e adattabilità al contesto locale, essi presentano una marcata variabilità: essendo direttamente legati all'andamento del mercato immobiliare e alla presenza di iniziative di sviluppo urbano, non possono garantire un flusso costante e prevedibile di finanziamenti, soprattutto nel caso di opere infrastrutturali complesse, costose e pluriennali.

Questi strumenti, pur efficaci nel catalizzare risorse supplementari, presentano limiti strutturali. In quanto legati alla dinamica del mercato immobiliare, essi non garantiscono flussi di finanziamento stabili e prevedibili, risultando vulnerabili alle fluttuazioni cicliche. Inoltre, l'introduzione di imposte legate al valore fondiario, come i *Land Value Taxes* o i *Benefit Assessment Districts*, ha incontrato ostacoli tecnici e politici, legati sia alla difficoltà di stimare il beneficio individuale, sia alla riluttanza dell'opinione pubblica ad accettare nuove forme di imposizione fiscale. Vi è anche il rischio, spesso sottovalutato, che questi strumenti inducano effetti regressivi o incentivino la dispersione urbana, scoraggiando l'insediamento in aree servite da infrastrutture soggette a sovrattassazione⁸⁸.

In termini di pianificazione, il sistema infrastrutturale britannico è guidato da un processo quinquennale gestito da *Network Rail* per la rete ferroviaria nazionale, in collaborazione con l'*Office of Rail Regulation* e il *Department for Transport* (DfT). Tuttavia, tale processo esclude il trasporto pubblico urbano, la cui pianificazione e finanziamento restano competenza delle autorità locali, che redigono i *Local Transport Plans* (LTP). A partire dal 2015, parte delle competenze è stata attribuita ai *Local Transport Bodies*, consorzi pubblico-privati che operano in assenza di un quadro normativo realmente vincolante o di standard nazionali di qualità e accessibilità.

In questo scenario, Londra rappresenta un'eccezione virtuosa, grazie a un modello di governance integrata e a una strategia di finanziamento più avanzata. La *Greater London Authority* (GLA), guidata dal Sindaco, definisce le linee strategiche attraverso la *Mayor's Transport Strategy*, mentre l'implementazione operativa è affidata all'agenzia *Transport for London* (TfL). Quest'ultima gestisce l'intero sistema di trasporto metropolitano e si avvale di contratti di servizio "*gross cost*" con operatori privati selezionati tramite gara, prevedendo meccanismi di incentivazione legati alla *performance*. Questo assetto consente di mantenere il controllo pubblico sulla qualità e la programmazione, garantendo al contempo l'efficienza nell'erogazione. Il sistema tariffario londinese si basa su un modello intermodale e unificato, con bigliettazione integrata tra metropolitana, autobus, tram e *Overground*. Sebbene le tariffe siano tra le più elevate d'Europa, Londra presenta alti livelli di produttività e ricavi da traffico, superiori a 1,20 euro per passeggero, con una rete di autobus che supera i 60 km per abitante all'anno. Tali risultati, tuttavia, sono possibili solo grazie a un bilancio solido, sostenuto da finanziamenti statali mirati, capacità di generare entrate proprie e una *governance* altamente specializzata.

⁸⁸ Un'esperienza di particolare interesse, benché esterna al Regno Unito, è quella di Hong Kong, dove la società che gestisce la metropolitana (*MTR Corporation*) finanzia parte delle nuove linee attraverso la gestione diretta dello sviluppo immobiliare sulle aree adiacenti alle stazioni. Questo modello consente di internalizzare il valore creato dal miglioramento dell'accessibilità, reinvestendolo direttamente nel sistema di trasporto. Un tentativo simile fu compiuto anche a Londra con l'estensione della *Docklands Light Railway*, ma i risultati furono compromessi da un contesto economico sfavorevole e dalla debolezza istituzionale del soggetto incaricato della gestione urbanistica.

Al di fuori della capitale, il sistema inglese mostra forti limiti. La liberalizzazione del mercato ha portato a un sistema in cui il trasporto su gomma è gestito quasi interamente da operatori privati in regime commerciale, con piena libertà nella definizione di percorsi e tariffe. I servizi ritenuti socialmente essenziali vengono appaltati tramite procedure competitive, ma in assenza di una reale integrazione tra le reti e di adeguate risorse pubbliche. La mancanza di strumenti pianificatori efficaci, unita alla debolezza fiscale degli enti locali, limita fortemente la capacità di costruire sistemi di mobilità coerenti, accessibili e sostenibili.

7.1. L'assetto extra-londinese del trasporto pubblico locale: profili critici

In tale contesto, il modello britannico extra-londinese è stato frequentemente descritto come una delle esperienze di deregolamentazione e privatizzazione più radicali tra i Paesi avanzati. Storicamente la radice di tale assetto risiede nel *Transport Act* del 1985, con cui il governo di Margaret Thatcher scardinò il sistema pubblico in Inghilterra, Scozia e Galles, promuovendo l'idea che la libera concorrenza avrebbe ridotto le tariffe e invertito il declino dell'utenza. Il Libro Bianco del 1984 prometteva benefici sia per i passeggeri che per i contribuenti; tuttavia, l'architettura normativa introdotta ha rimosso qualsiasi obbligo legale di garantire un servizio minimo e ha esplicitamente vietato alle autorità locali di fondare nuove compagnie di autobus pubbliche. Il ruolo dello Stato è stato così ridotto a mero "soccorritore" finanziario, incaricato di sussidiare a fondo perduto le sole tratte socialmente indispensabili ma commercialmente non redditizie, destinate altrimenti a scomparire⁸⁹.

I limiti strutturali di questa impostazione appaiono macroscopici se confrontati con il valore socio-economico intrinseco del trasporto su gomma. Con circa 4,5 miliardi di viaggi all'anno, l'autobus rappresenta la quota maggioritaria degli spostamenti su mezzi pubblici nel Regno Unito ed è una linea vitale per le categorie più vulnerabili, come donne, anziani, persone con disabilità, minoranze etniche e fasce a basso reddito⁹⁰. Sotto il profilo della pianificazione urbana e della sostenibilità ambientale, il trasporto autobus evidenzia inoltre un significativo rendimento collettivo: secondo le stime del Department for Transport, i benefici economici e sociali generati risultano superiori di circa quattro volte rispetto ai costi sostenuti. A ciò si aggiunge la rilevanza ecologica del servizio, considerato che un autobus a due piani a pieno carico può sostituire fino a 75 automobili private, contribuendo in maniera significativa alla riduzione delle emissioni inquinanti, della congestione urbana e del consumo di spazio pubblico⁹¹.

Nonostante tale rilevanza, l'assenza di una strategia centralizzata ha trasformato il trasporto su gomma in una rete frammentata e priva di coordinamento che troppo spesso non risponde alle esigenze sociali, generando un consenso unanime sul fallimento del sistema tra organi di controllo come il National Audit Office e la società civile⁹². Nei tre decenni successivi alla riforma, gli operatori privati hanno agito sulla base del puro profitto d'impresa. Solo di recente, con la strategia nazionale *Bus Back Better* del marzo 2021, il governo britannico ha ammesso ufficialmente il collasso di questo approccio, riconoscendo che i tagli ai finanziamenti e la logica puramente commerciale avrebbero finito per isolare

⁸⁹ P. Alston, B. Khawaja, R. Riddell, *Public Transport, Private Profit. The Human Cost of Privatizing Buses in the United Kingdom*, Center for Human Rights and Global Justice, 2021, p. 6 ss.

⁹⁰ R. Fuller, *The Cross-sector Benefits of Backing the Bus*, in *Urban Transport Group*, London, 2019, p. 31, consultabile online all'indirizzo: <https://www.urbantransportgroup.org/system/files/generaldocs/UTG%20%E2%80%93%20Bus%20Sector%20Benefits%20report%20WEB.pdf>.

⁹¹ R. Fuller, op. cit., p. 12.

⁹² Si v. National Audit Office, *Improving Local Bus Services in England Outside London*, October 2020, consultabile online all'indirizzo: <https://www.nao.org.uk/report/improving-bus-services-in-england>; House of Commons Transport Committee, *Bus Services in England Outside London*, 2019, consultabile alla seguente pagina web: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmtrans/1425/1425.pdf>; I. Taylor, L. Sloman, *Building a World-class Bus System: Extended Summary Report*, TFQL Community Interest Company, 2016; Campaign for Better Transport, *Future of Rural Bus Services*, 2018, consultabile alla seguente pagina web: <https://bettertransport.org.uk/wp-content/uploads/2018/12/The-Future-of-Rural-Bus-Services.pdf>.

intere comunità, specialmente all'indomani della pandemia di COVID-19. Ciononostante, le riforme proposte si sono tradotte in mezze misure burocratiche, come i partenariati volontari o i complessi processi di franchising, incapaci di intaccare i nodi strutturali della crisi.

Oggi, la frammentazione del servizio fuori da Londra si manifesta in una diffusa inefficienza operativa e in tariffe elevate. La privatizzazione ha penalizzato la frequenza dei mezzi, la copertura territoriale e l'integrazione di rete⁹³. Il South Yorkshire offre un utile caso di studio sull'impatto della privatizzazione. Prima della deregolamentazione, il consiglio di contea sovvenzionava le tariffe degli autobus, consentendo ai passeggeri di viaggiare a basso costo quasi 24 ore su 24. Ma un'analisi del 2020 ha rilevato che da allora il servizio è diventato inaffidabile, gli autobus non sono integrati con altre forme di trasporto, le informazioni scarseggiano, le tariffe sono costantemente aumentate al di sopra dell'inflazione e i passeggeri devono pagare un sovrapprezzo per un biglietto che non li vincoli a un particolare operatore. Nei cinque anni successivi alla deregolamentazione, il numero di passeggeri ha subito un calo del 50%⁹⁴.

Ben lungi dai guadagni di efficienza promessi, la concorrenza ha spesso ceduto il passo a monopoli locali, dove i passeggeri non hanno alternative di fronte all'aumento dei prezzi o al taglio delle linee. Al contrario, laddove coesistono più operatori in concorrenza, gli utenti si trovano a dover decifrare duplicazioni di percorsi, orari e biglietti non intercambiabili. La conseguenza più evidente della gestione a fini di lucro è proprio il taglio totale o parziale delle linee non profittevoli, scomparse da un giorno all'altro senza preavviso.

Mentre gli enti locali venivano lasciati soli a supportare queste rotte deboli, la loro capacità di spesa è stata erosa da un decennio di austerità che ha sottratto centinaia di milioni di sterline ai trasporti. Secondo la *Campaign for Better Transport*, dal 2009 sono state tagliate parzialmente o totalmente più di 3.000 linee di autobus delle autorità locali nella sola Inghilterra, e le miglia percorse dai servizi finanziati dagli enti locali sono state ridotte del 54% tra il 2009/10 e il 2017/18. In casi estremi, l'assenza dello Stato ha costretto i residenti a fondare proprie compagnie di autobus su base volontaria per sopperire alla totale mancanza di servizio; un'iniziativa lodevole ma non sostenibile nel lungo periodo⁹⁵. Sotto il sistema deregolamentato, i mezzi viaggiano solo negli orari più redditizi, costringendo molte comunità a fare affidamento su un solo passaggio all'ora o addirittura a settimana, rendendo impossibile per i lavoratori dipendere dal mezzo pubblico per i turni serali o notturni. La combinazione tra trasporti deregolamentati e politiche di pianificazione del territorio (che hanno incoraggiato lo sviluppo di aree fuori città non collegate al trasporto pubblico) ha esacerbato l'isolamento dei nuovi complessi residenziali, strutturati unicamente intorno all'uso dell'automobile. I passeggeri segnalano inoltre costanti ritardi, corse saltate e una cronica mancanza di informazioni chiare e integrate su percorsi e tariffe.

Questa totale assenza di integrazione intermodale costringe gli utenti a pagare tariffe multiple per diversi operatori o per passare dall'autobus al treno, con orari che spesso non coincidono, generando attese ingiustificate alle stazioni di interscambio. Il risultato finale è stato un drastico calo dell'utenza e il fenomeno economico del "possessione forzato dell'auto". Tra il 1982 e il 2016/2017, i viaggi sui servizi di autobus locali sono diminuiti del 38% in Inghilterra (esclusa Londra), del 45% in Galles e del 43% in Scozia. Al contrario, Londra — rimasta sotto un regime regolamentato e integrato — ha registrato un aumento dell'89% nello stesso periodo⁹⁶. Fuori dalla capitale, l'inefficienza dei servizi ha spinto anche le fasce della popolazione a basso reddito o con contratti precari verso l'acquisto forzato di un

⁹³ Più in dettaglio gli esperti di trasporti, tra cui l'organizzazione *Transport for Quality of Life* e Giulio Mattioli della TU Dortmund University, hanno evidenziato come esista un conflitto insanabile tra la deregolamentazione e l'efficienza della spesa pubblica, e come la frammentazione abbia innescato dinamiche di esclusione sociale e accresciuto la dipendenza dall'auto privata (cfr. G. Mattioli, C. Roberts, J. K. Steinberger, A. Brown, *The political economy of car dependence: A systems of provision approach*, in *Energy Res. Soc. Sci.*, LXVI, 2020, p. 10).

⁹⁴ South Yorkshire Bus Review, *Establishing a World Class Bus System*, 2020, p. 11 ss.

⁹⁵ P. Alston, B. Khawaja, R. Riddell, *op. cit.*, p. 16.

⁹⁶ National Audit Office, *Improving Local Bus Service*, p. 59.

veicolo privato, alimentando una forte vulnerabilità finanziaria: uno studio rileva infatti che più del 9% delle famiglie del Regno Unito sperimenta uno stress economico legato all'auto, dato che sale al 67% se si considera il quintile di reddito più basso⁹⁷.

7.2. La via da percorrere: regolazione, proprietà pubblica e partnership

Le criticità del modello deregolamentato sono ormai ammesse dallo stesso governo, il quale ha riconosciuto che, nel periodo successivo alla pandemia, i servizi non possono essere gestiti su base puramente commerciale senza abbandonare intere comunità⁹⁸. Tuttavia, la strategia nazionale del 2021 (*Bus Back Better*) continua a puntare sul ruolo delle imprese private, proponendo riforme marginali che non creano nuove aziende municipalizzate, non rimuovono le barriere burocratiche per gli enti locali e non introducono un obbligo minimo di servizio.

In un contesto in cui la pandemia ha reso gli operatori privati ancora più dipendenti dai sussidi pubblici e i bilanci locali sono stretti nella morsa dell'austerità, si rende necessaria una riforma più incisiva⁹⁹. L'attivazione di nuovi strumenti di gestione non può prescindere da una profonda revisione dei canali di finanziamento: per sostenere i costi di transizione verso modelli regolati, appare indispensabile superare la dipendenza dai soli trasferimenti statali, introducendo anche fuori dalla capitale quei meccanismi innovativi di tassazione locale di scopo e di *value capture* fondiario precedentemente analizzati. In questo quadro, la ricerca di settore individua tre strade principali per il superamento della crisi.

7.2.1. Regolazione (Franchising)

Diverse forme di regolazione, spesso indicate nel Regno Unito con il termine “franchising”, consentono la costruzione di un sistema di trasporto coerente e orientato ai bisogni degli utenti, indipendentemente dalla redditività commerciale. Tale modello permette all'autorità pubblica di assumere il controllo della rete, decidendo percorsi, orari, tariffe e standard qualitativi. Secondo il centro di ricerca *Transport for Quality of Life*, la regolazione del sistema autobus a livello nazionale potrebbe generare benefici economici pari a circa 340 milioni di sterline annui, derivanti da maggiori ricavi e incrementi di efficienza¹⁰⁰. Come anzidetto, il sistema di Londra rappresenta l'esempio paradigmatico di questo approccio: *Transport for London* (TfL) controlla l'intera rete e affida le singole linee tramite gare competitive basate su contratti di servizio di tipo “gross cost”¹⁰¹. L'ente pubblico incassa l'intero gettito tariffario e assume il rischio commerciale legato alla domanda, lasciando ai privati solo il compito di competere sull'efficienza operativa e sul rispetto degli standard qualitativi. Il franchising è oggi previsto in Inghilterra (fuori Londra) dal *Bus Services Act 2017* e in Scozia dal *Transport Act 2019*.

Tuttavia, il processo per acquisire il controllo pubblico resta complesso, oneroso e soggetto a contenziosi legali da parte dei colossi privati. Nonostante ciò, la Greater Manchester ha recentemente scardinato questo immobilismo avviando con successo il programma “*Bee Network*”, diventando la prima grande area metropolitana fuori Londra a reintrodurre il franchising ed evidenziando empiricamente come l'integrazione tariffaria e di rete generi benefici di gran lunga superiori rispetto alle vecchie partnership¹⁰².

⁹⁷ K. Lucas, G. Stokes, J. Bastiaanssen, J. Burkinshaw, *Future of mobility: Inequalities in Mobility and Access in the UK Transport System*. Government Office for Science, 2021, disponibile al link: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784685/future_of_mobility_access.pdf; G. Mattioli, Z. Wadud, K. Lucas, *Vulnerability to Fuel Price Increases in the UK: A Household Level Analysis*, in *Transp. Res. A Policy Pract.*, vol. CXIII, 2019, p. 227 ss.

⁹⁸ Department for Transport, *Bus Back Better*, 2021, p.8, consultabile alla seguente pagina web: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6086912fd3bf7f013c8f4510/DfT-Bus-Back-Better-national-bus-strategy-for-England.pdf>.

⁹⁹ R. Crisp, T. Gore, *Tackling Transport-related Barriers to Employment in Low-income Neighbourhoods*, Joseph Rowntree Foundation, York, 2018, p. 7 ss.

¹⁰⁰ I. Taylor, L. Sloman, *op. cit.*, p. 13.

¹⁰¹ South Yorkshire Bus Review, *op. cit.*, p. 112.

¹⁰² Greater Manchester Combined Authority, *Have Your Say on How Your Buses Are Run: Consultation Document*, 2019, p. 10 ss., consultabile online all'indirizzo: <https://greatermanchester-ca.gov.uk/media/2451/greater-manchester-bus-franchising-consultation-document.pdf>.

Per generalizzare questo successo, occorre semplificare le procedure burocratiche, fornire supporto tecnico centrale ai piccoli comuni e tutelare i lavoratori nelle gare d'appalto per evitare fenomeni di *race to the bottom*.

7.2.2. Proprietà pubblica

Al momento della privatizzazione, si sosteneva che la proprietà pubblica costituisse un ostacolo all'efficienza¹⁰³. Al contrario, le caratteristiche tipiche della gestione pubblica — controllo diretto, reinvestimento degli utili nella rete e maggiore *accountability* — la rendono particolarmente adatta alla gestione di servizi essenziali. Sebbene la creazione di nuove imprese pubbliche sia stata vietata dal *Transport Act 1985*, le evidenze disponibili suggeriscono che la proprietà pubblica consenta tariffe integrate, mezzi più moderni e migliori condizioni lavorative¹⁰⁴.

Esperienze europee dimostrano che la gestione pubblica è ampiamente diffusa e, nel contesto britannico stesso, i pochissimi operatori municipali sopravvissuti alla riforma del 1985 hanno ottenuto risultati straordinari. Ad esempio, *Reading Buses*, di proprietà del consiglio locale, registra elevati livelli di soddisfazione reinvestendo tutti gli utili nel miglioramento della flotta. Analogamente, il *Nottingham City Council* ha integrato politiche di trasporto e pianificazione urbana, finanziando la propria rete anche attraverso schemi pionieristici di finanza innovativa come la *Workplace Parking Charge* (una tassa sugli stalli di sosta aziendali). Consentire e sostenere la nascita di nuovi operatori pubblici locali permetterebbe alle autorità di intervenire in modo strutturale, riallineando la mobilità con le politiche urbanistiche contro lo spopolamento e la dispersione¹⁰⁵.

7.2.3. Partnership

Le partnership volontarie tra autorità locali e operatori privati sono spesso presentate come una soluzione intermedia di compromesso, ma nella pratica non hanno risolto i problemi strutturali della deregolamentazione. Sebbene abbiano prodotto alcuni miglioramenti di facciata, questi accordi lasciano comunque ai privati il controllo delle decisioni fondamentali su rotte e tariffe, risultando privi di robusti meccanismi di controllo¹⁰⁶. Una valutazione del sistema nel South Yorkshire ha confermato come le partnership non siano riuscite a prevenire i tagli ai servizi¹⁰⁷. Di conseguenza, tali strumenti non devono costituire un ostacolo all'adozione del franchising o della proprietà pubblica, ma vanno considerati al massimo come misure transitorie.

In definitiva, le criticità strutturali emerse nel comparto del trasporto su gomma e le opzioni di riforma attualmente sul tavolo evidenziano il divario profondo tra la teoria economica della deregolamentazione e gli esiti reali sul territorio. In tale prospettiva, il sistema britannico si configura come un insieme eterogeneo e contrastato: da un lato, si distingue per l'adozione di strumenti innovativi di finanziamento, basati sulla valorizzazione immobiliare e su forme di partenariato pubblico-privato; dall'altro, risente della mancanza di una strategia nazionale coerente, capace di orientare gli investimenti e di ridurre le marcate disuguaglianze territoriali. Il caso di Londra evidenzia come una *governance* integrata, dotata di poteri regolatori chiari e strumenti pianificatori efficaci, possa garantire elevati *standard* di servizio e sostenibilità. Tuttavia, al di fuori della capitale, l'esperienza britannica rivela i limiti di un decentramento privo di coordinamento: in assenza di un quadro strategico condiviso, l'autonomia locale tende a tradursi in frammentazione istituzionale, inefficienze operative e disparità crescenti nell'accesso alla mobilità pubblica.

¹⁰³ Department of Transport, *Buses*, 1984, p. 16.

¹⁰⁴ I. Taylor, L. Sloman, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁵ P. Alston, B. Khawaja, R. Riddell, *op. cit.*, p. 31 ss.

¹⁰⁶ I. Taylor, L. Sloman, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁷ South Yorkshire Bus Review, *op. cit.*, p. 81 ss.

8. Politiche dei trasporti in Ungheria: tra centralismo infrastrutturale, dipendenza dai fondi europei e sostenibilità finanziaria

Lo sviluppo delle politiche dei trasporti in Ungheria riflette l'evoluzione più ampia della trasformazione istituzionale, economica e territoriale del Paese, attraversata da fasi storiche profondamente disomogenee. Fin dalla metà del XIX secolo, le scelte in materia di trasporti hanno risposto a esigenze spesso divergenti – centralizzazione politica, industrializzazione, accessibilità territoriale, sostenibilità ambientale – fungendo al tempo stesso da indicatori della capacità dello Stato di orientare e finanziare processi di modernizzazione.

Il primo impulso strutturato alla pianificazione dei trasporti si ebbe con la legge del 1848, che inaugurò un modello di sviluppo radiale centrato su Budapest¹⁰⁸, successivamente rafforzato dall'introduzione, nel 1889, del sistema tariffario “a zona” per le tratte suburbane a opera di Gábor Baross¹⁰⁹.

Questa impostazione accentuò il ruolo economico e demografico della capitale, ma contribuì anche a una progressiva marginalizzazione delle aree periferiche e alla debolezza delle connessioni trasversali. Una svolta significativa si verificò nel 1968 con il cosiddetto *Nuovo Meccanismo Economico*, che, pur in un contesto di economia pianificata, introdusse principi di razionalizzazione e di efficienza. Il piano prevedeva la chiusura di linee ferroviarie secondarie a basso rendimento e il potenziamento della rete stradale. Tuttavia, la cronica carenza di risorse finanziarie impedì la piena realizzazione della strategia, generando uno squilibrio infrastrutturale tra reti sovradimensionate e investimenti incompiuti, che ancora oggi condiziona la geografia dei trasporti ungherese.

Con la fine del regime socialista e l'apertura all'economia di mercato, il sistema dei trasporti attraversò una fase di doppia crisi: da un lato, il crollo del traffico merci ferroviario, legato al declino dell'industria pesante; dall'altro, la riduzione della domanda di trasporto pubblico, a seguito della crescente motorizzazione privata. In un contesto di drastico ridimensionamento del bilancio pubblico, lo Stato ungherese ridusse significativamente il proprio apporto finanziario diretto, favorendo il ricorso a modelli di partenariato pubblico-privato (PPP), spesso inefficaci o eccessivamente onerosi¹¹⁰.

A partire dagli anni 2000, l'adesione all'Unione Europea segnò una svolta decisiva, portando con sé un afflusso straordinario di fondi strutturali, in particolare dal Fondo di Coesione e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Nei cicli di programmazione 2007–2013 e 2014–2020, circa il 97% degli investimenti infrastrutturali è stato co-finanziato da risorse europee, a fronte di un contributo nazionale inferiore al 3%. Questa profonda dipendenza dall'esterno ha garantito il completamento di opere strategiche – come l'estensione della rete autostradale o la modernizzazione di alcune linee ferroviarie – ma ha anche indotto una pianificazione prevalentemente reattiva, orientata alla spesa e alle scadenze, piuttosto che a una visione organica e di lungo periodo.

L'ingente disponibilità di fondi europei ha comunque favorito l'elaborazione di piani e strategie coerenti con gli obiettivi dell'UE, come il *National Transport Strategy* (NKS) e il piano operativo EKFS, nei quali si osserva un progressivo superamento di logiche localistiche in favore di criteri di efficienza e sostenibilità¹¹¹. Tuttavia, non sono mancate distorsioni: numerosi progetti sono stati avviati più per pressioni politiche locali che per reali esigenze di mobilità, con risultati spesso deludenti sul piano del rapporto costi-benefici. Emblematico, in tal senso, è il caso dell'autostrada M6 – realizzata tramite PPP per collegare Budapest a Pécs – che ha comportato un esborso annuo di oltre 100 miliardi di fiorini, a fronte di entrate da pedaggio inferiori a 15 miliardi. Esempi simili mettono in luce i rischi legati a un uso distorto delle risorse pubbliche e all'assenza di rigorose valutazioni *ex ante*.

¹⁰⁸ First Transport Act (Act XXX of 1848).

¹⁰⁹ F. Erdősi, *Transport of Europe and the regional development*, Dialog Campus, Budapest–Pécs, 2001, p. 640 ss.

¹¹⁰ A. Vörös, P. Bocz, *Calculation of the new traffic induced by the development of the road network (I part)*, in *Közlekedéstudományi Szemle*, LIII, n. 8, 2003, p. 292 ss.

¹¹¹ L. Szűcs, *The past, present and future of Hungarian transport policies*, in *Közlekedéstudományi Szemle*, n. 4, 2015, p. 4 ss.

Parallelamente, il trasporto pubblico ha risentito di una cronica carenza di finanziamenti stabili e coerenti, che ha compromesso la qualità e l'efficienza del servizio. Sebbene l'Ungheria mantenga una quota modale del trasporto collettivo superiore alla media europea, grazie a una copertura capillare e a tariffe fortemente sussidiate, il settore presenta gravi criticità: mezzi obsoleti, carenza di integrazione modale e tariffaria, sovrapposizione di servizi e assenza di sistemi digitali unificati. La gestione è complicata dalla frammentazione tra operatori statali, formalmente autonomi ma di fatto in competizione, condizione che ostacola ogni tentativo di riforma industriale e coordinamento strategico.

Un tentativo di razionalizzazione si è avuto a livello urbano con l'istituzione della *Budapesti Közlekedési Központ* (BKK), un'agenzia unica per la pianificazione e la gestione della mobilità metropolitana¹¹². Ispirato al modello londinese di *Transport for London*, il BKK ha introdotto un approccio integrato alla mobilità, ma risulta ancora limitato da tensioni tra livelli amministrativi, dalla frammentazione delle entrate fiscali e dalla mancanza di coordinamento con le municipalità periferiche¹¹³.

Le strategie più recenti – come il *Balázs Mór Plan* e la nuova *National Transport Strategy* – riflettono uno sforzo di pianificazione integrata, allineato ai principi europei di sostenibilità, coesione e partecipazione. Questi documenti introducono obiettivi misurabili tramite indicatori SMART, prevedono valutazioni ambientali strategiche e costituiscono un prerequisito per l'accesso ai fondi europei¹¹⁴. Tuttavia, l'efficacia della strategia pianificatoria rimane condizionata dalla continuità nel finanziamento e dalla capacità effettiva di implementazione.

Negli ultimi anni, l'Ungheria ha intensificato la ricerca di risorse esterne per sostenere l'ammodernamento del settore. Solo nel 2024, il Paese ha beneficiato di oltre 314 milioni di euro di prestiti dalla Banca europea per gli investimenti (BEI), destinati alla modernizzazione della rete ferroviaria e all'adattamento infrastrutturale al settore dell'elettromobilità¹¹⁵. Ulteriori 74 milioni sono stati stanziati dalla Commissione Europea per l'acquisto di treni interoperabili destinati alla rete TEN-T. Tali investimenti confermano il ruolo strategico assegnato al settore nel quadro della transizione verde e dell'integrazione europea¹¹⁶. Tuttavia, tali investimenti evidenziano la persistente fragilità finanziaria del sistema nazionale, spesso incapace di garantire, con risorse proprie, la copertura dei costi infrastrutturali e la continuità nella manutenzione e nell'esercizio. Tale fragilità si riflette in una gestione fortemente centralizzata, in cui le grandi aziende pubbliche – in primis MÁV Zrt, la compagnia ferroviaria statale – si trovano a svolgere un ruolo di supplenza in assenza di un coordinamento multilivello realmente efficace. Ne deriva una tendenza alla concentrazione degli investimenti su opere simboliche o ad alta visibilità (si pensi al progetto ferroviario Budapest–Belgrado o alla costruzione del terzo terminal aeroportuale della capitale), a scapito di una più equilibrata distribuzione territoriale delle risorse¹¹⁷.

Parallelamente, l'aggiornamento del Piano di Ripresa e Resilienza (RRP) nel 2023 ha attribuito al settore trasporti una quota rilevante delle risorse disponibili: circa il 67% dei 10,4 miliardi di euro previsti è destinato a interventi con impatto climatico, tra cui rientrano la promozione della mobilità sostenibile, l'efficientamento energetico e lo sviluppo del trasporto attivo. Di fatto, però, la natura episodica e prociclica di questi investimenti – spesso concentrati in finestre temporali ristrette e soggetti a vincoli di spesa stringenti – ne limita l'efficacia sul lungo periodo¹¹⁸.

¹¹² D. Vitézy, *Transport network development strategy of Budapest*, in *Európai Tükör*, n. 5, 2011, p. 53 ss.

¹¹³ V. Oszter, *Transport policies in Hungary - historical background and current practice for national and regional level*, in *Eur. Transp. Res. Rev.*, IX, n.20, 2017, p. 10.

¹¹⁴ BKK – Centre for Budapest Transport, *Balázs Mór Plan. Budapest Transport Development Strategy 2014–2030*, Budapest, 2014.

¹¹⁵ EIB – European Investment Bank, *EIB Group invested €314 million in Hungary last year*, 24 febbraio 2025, consultabile alla seguente pagina web: <https://www.eib.org/en/press/all/2025-042-eib-group-invested-eur314-million-in-hungary-last-year>.

¹¹⁶ Parlamento Europeo, *Il finanziamento delle reti transeuropee*, Note tematiche sull'Unione europea, 2025, consultabile alla seguente pagina web: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/136/il-finanziamento-delle-reti-transeuropee>.

¹¹⁷ OECD, *OECD Economic Surveys: Hungary 2024*, Paris, 2024.

¹¹⁸ Commissione Europea, *Hungary's recovery and resilience plan*, 2025, consultabile alla seguente pagina web: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/hungarys-recovery-and-resilience-plan_en.

Un ulteriore elemento riguarda la sostenibilità finanziaria a lungo termine: l'Ungheria ha infatti assistito a ripetute sospensioni e rallentamenti dei progetti infrastrutturali, in parte legati alla congiuntura economica e all'inflazione, in parte derivanti dalla complessa interlocuzione con le istituzioni europee in merito al rispetto dello Stato di diritto e alla gestione dei fondi¹¹⁹. In siffatto contesto, infatti, solo verso la fine del 2024 si è assistito a una riattivazione dei cantieri infrastrutturali, con oltre 300 progetti ripristinati, per un valore complessivo di circa 1,3 miliardi di euro per il 2025.

Ne deriva, dunque, che il sistema di finanziamento del trasporto pubblico in Ungheria si caratterizza per un equilibrio instabile tra ambizioni di modernizzazione, vincoli strutturali interni e dipendenza esterna. Le strategie adottate negli ultimi anni mostrano segnali di evoluzione verso una maggiore sostenibilità e integrazione europea, ma permangono elementi di criticità legati alla frammentazione istituzionale, all'assenza di strumenti stabili di pianificazione finanziaria e alla centralizzazione delle scelte. In tal senso, il caso ungherese conferma che il finanziamento pubblico, lungi dall'essere una mera questione tecnica, rappresenta una leva di orientamento politico e territoriale, la cui efficacia dipende dalla coerenza strategica, dalla qualità della *governance* e dalla capacità di integrare obiettivi sociali, economici e ambientali in una visione strutturale di lungo periodo.

9. Il modello di Singapore: un equilibrio tra finanziamento pubblico, innovazione e sostenibilità

Nel panorama internazionale, Singapore si distingue come uno dei modelli più avanzati nella gestione integrata del trasporto pubblico. In un contesto urbano estremamente denso, caratterizzato da scarsità di suolo e da un'elevata pressione demografica, la città-Stato ha sviluppato nel tempo una strategia di mobilità profondamente connessa alla pianificazione urbanistica, all'innovazione tecnologica e a un'attenta politica di investimento pubblico. Ma al di là degli aspetti infrastrutturali e gestionali, è proprio il tema del finanziamento a offrire spunti particolarmente rilevanti per comprendere la tenuta e la sostenibilità di lungo periodo di un sistema così ambizioso.

A partire dagli anni Novanta, Singapore ha scelto di affidare la pianificazione dei trasporti a un'unica autorità centrale, la *Land Transport Authority* (LTA), dotata non solo di competenze regolatorie, ma anche di una rilevante capacità di spesa. I principali progetti infrastrutturali – in particolare l'estensione della rete metropolitana e l'ammodernamento delle flotte di autobus – sono finanziati direttamente con fondi pubblici, attingendo sia al bilancio statale sia, in parte, a proventi generati dalla valorizzazione immobiliare (*land value capture*). Questa impostazione riflette una visione fortemente pubblicistica del trasporto, inteso come servizio essenziale per la competitività e la vivibilità della città, e dunque meritevole di un intervento diretto dello Stato non solo nella regolazione, ma anche nella spesa e nella proprietà.

Dal punto di vista gestionale, Singapore ha adottato un sistema misto: l'infrastruttura è interamente pubblica, mentre il servizio è affidato a operatori privati selezionati tramite gare pubbliche. Questi ultimi ricevono un corrispettivo dalla LTA sulla base di contratti che prevedono specifici *standard* qualitativi e premi di performance, ma non partecipano al rischio imprenditoriale. Il risultato è un modello in cui i costi di investimento e parte significativa dei costi operativi sono coperti dallo Stato, che mantiene il controllo strategico sulla rete e può indirizzarne lo sviluppo secondo obiettivi di lungo periodo¹²⁰.

¹¹⁹ F. Bortoletto, *L'Ungheria non riottorrà i fondi europei congelati per le violazioni dello Stato di diritto*, in *Eunews*, 2024, consultabile alla seguente pagina web: <https://www.eunews.it/2024/12/16/ungheria-fondi-congelati-stato-di-diritto/>.

¹²⁰ Così T.D. Toan, *Integrated Transport Planning for Sustainable Urban Development – Singapore' Approach and Lessons for Vietnam*, in C. Ha-Minh, D. Dao, F. Benboydjema, S. Derrible, D. Huynhm A. Tang (a cura di), *CIGOS 2019. Innovation for Sustainable Infrastructure*, Singapore, 2020.

Un altro aspetto centrale riguarda il sistema tariffario. A Singapore le tariffe del trasporto pubblico non sono concepite per garantire l'equilibrio economico del servizio, quanto piuttosto per favorire comportamenti virtuosi da parte degli utenti. La determinazione dei prezzi avviene attraverso un algoritmo regolato dal *Public Transport Council* (PTC), che tiene conto di variabili macroeconomiche, come il tasso d'inflazione e i salari medi, ma introduce anche meccanismi di tutela per le fasce deboli della popolazione. In tal senso, il sistema tariffario svolge una funzione sociale oltre che economica, cercando di coniugare sostenibilità finanziaria e accessibilità¹²¹.

Accanto a questo, un elemento di assoluta originalità – e di forte impatto finanziario – è rappresentato dal sistema di pedaggi intelligenti (ERP, *Electronic Road Pricing*). Introdotto per disincentivare l'uso del mezzo privato nei momenti e nei luoghi di maggiore congestione, il sistema ERP impone tariffe variabili ai veicoli in base all'orario, al tipo di strada e ai livelli di traffico. I ricavi così generati vengono reinvestiti nel trasporto pubblico, creando un meccanismo circolare per cui la mobilità privata – più inquinante e meno sostenibile – finanzia quella collettiva¹²². Questo principio, che riflette l'idea di una fiscalità ambientale finalizzata, consente di riequilibrare le risorse pubbliche in funzione dell'interesse collettivo e della tutela ambientale.

Non si tratta soltanto di una questione contabile. Il sistema ERP e, più in generale, la struttura finanziaria del modello singaporiano hanno prodotto risultati concreti in termini di riduzione dei costi esterni. Le stime parlano di risparmi annuali superiori al miliardo di dollari, grazie alla diminuzione dei tempi di viaggio, alla minore congestione, all'abbattimento dei consumi di carburante e al miglioramento della qualità dell'aria. Anche la produttività urbana ha beneficiato del sistema, mentre l'affidabilità e la frequenza del trasporto pubblico hanno determinato un aumento significativo dell'utenza. In breve, si è realizzato un circolo virtuoso in cui il finanziamento pubblico ha innescato una crescita dell'efficienza complessiva del sistema¹²³.

Tuttavia, questo equilibrio non è privo di criticità. Il modello di Singapore si fonda su una forte centralizzazione del potere decisionale, su una governance tecnocratica poco partecipata e su un livello elevato di controllo dei dati e dei flussi digitali. Il ricorso a tecnologie intelligenti per il tracciamento dei movimenti e per la gestione della mobilità solleva questioni non trascurabili in materia di *privacy*, trasparenza e *accountability* algoritmica. Inoltre, l'elevato livello di investimento pubblico richiede una capacità fiscale e amministrativa che non tutte le città, in particolare quelle dei Paesi con sistemi federali o con finanze locali più deboli, possono eguagliare.

In ogni caso, l'esperienza di Singapore mostra come il finanziamento del trasporto pubblico non possa essere ridotto a una questione di bilancio, ma debba essere pensato come parte di una più ampia strategia di governo urbano. Il successo del modello singaporiano non deriva solo dalla qualità delle sue infrastrutture o dalla puntualità dei suoi mezzi, ma dalla coerenza complessiva tra politiche fiscali, investimenti pubblici, strumenti regolatori e obiettivi ambientali. È proprio questa coerenza che rende il caso di Singapore un esempio utile per riflettere su come ripensare, anche in Europa, il rapporto tra trasporti, finanza pubblica e modelli di città¹²⁴.

Nonostante gli aumenti tariffari siano stati più contenuti per i titolari di tessere agevolate, e siano oggi disponibili per lavoratori e famiglie a basso reddito forme ibride di abbonamento a costo ridotto, accompagnate da *voucher* per il trasporto pubblico, resta aperta una questione più generale. Il punto è, infatti, come distribuire in modo equo e sostenibile l'onere degli elevati costi di gestione del sistema di trasporto tra pendolari, operatori e contribuenti, garantendo al contempo il massimo beneficio pubblico.

¹²¹ Sul sistema di adeguamento tariffario del trasporto pubblico di Singapore, si v. Public Transport Council (PTC), *Fare Adjustment Formula & Mechanism*, consultabile sul sito istituzionale: <https://www.ptc.gov.sg/fare-adjustment-formula-and-mechanism>.

¹²² S.Y. Phang, R.S. Toh, *From manual to electronic road congestion pricing: The Singapore experience and experiment*, in *Transp. Res. E: Logist. Transp. Rev.*, XXXIII, n.2, 1997, p. 97 ss.

¹²³ G. Menon, S. Guttikunda, *Electronic Road Pricing: Experience & Lessons from Singapore*, 2010, p. 7 ss.

¹²⁴ *Ibidem*.

Secondo una risposta parlamentare del 2022, il governo di Singapore stanZIA ogni anno oltre 2 miliardi di dollari di Singapore in sussidi per il trasporto pubblico, con un contributo di oltre 1 dollaro per ogni singola tratta effettuata da un pendolare¹²⁵.

Il trasporto pubblico è, infatti, considerato uno dei beni meritori per eccellenza in quanto genera benefici che superano l'utilità individuale del singolo utente, ricadendo positivamente sull'intera collettività. Al riguardo gli economisti parlano di esternalità positive, come la riduzione della congestione stradale, il risparmio di tempo per chi guida, il miglioramento della circolazione dei mezzi di emergenza e, soprattutto, una migliore qualità dell'aria e una sensibile riduzione delle emissioni di carbonio – obiettivi fondamentali per la transizione ecologica e per il rispetto degli impegni climatici internazionali assunti da Singapore.

Questa visione è rafforzata dalle politiche pubbliche orientate a limitare la proprietà di veicoli privati, in particolare attraverso il sistema del Certificato di Titolarità (COE) e il citato pedaggio elettronico sulle strade. Il costo elevato di possesso di un'auto privata non è una conseguenza accidentale, ma uno strumento deliberato per incentivare l'uso del trasporto collettivo. Di conseguenza, un sistema pubblico di mobilità che sia realmente accessibile e affidabile diventa non solo auspicabile, ma essenziale per garantire inclusione e coesione sociale¹²⁶.

A Singapore, circa 2,5 milioni di persone utilizzano quotidianamente il trasporto pubblico. Negli ultimi dieci anni, il sistema ha conosciuto una significativa espansione: da una singola linea MRT attivata nel 1987 si è passati a sei linee, con circa 200 stazioni operative; il parco autobus è cresciuto da 4.500 veicoli nel 2013 a oltre 5.800 oggi, mentre la frequenza del servizio è stata sensibilmente migliorata. Oggi, la maggior parte delle famiglie risiede a meno di dieci minuti a piedi da una stazione¹²⁷.

Questo sviluppo è stato possibile pur mantenendo un regime tariffario accessibile anche per le fasce di reddito più basse. Un risultato, peraltro, reso possibile grazie all'impegno di circa 22.000 operatori del settore e al sostegno continuo delle istituzioni pubbliche. Il governo di Singapore continua, infatti, a investire in maniera consistente, sia per coprire i costi operativi sia per ampliare e modernizzare la rete infrastrutturale.

È evidente, dunque, che garantire un trasporto pubblico di qualità, equo e sostenibile costituisce una responsabilità collettiva, che coinvolge il governo, gli operatori e i cittadini in un impegno condiviso verso un modello di mobilità realmente inclusivo.

10. Il finanziamento del trasporto pubblico a Vancouver: consenso, conflitto e vulnerabilità politica

L'area metropolitana di Vancouver costituisce un caso esemplare di pianificazione integrata e orientata alla sostenibilità, fondata su un modello istituzionale basato sul consenso tra municipalità locali. Questa forma di *governance* collaborativa, attiva sin dagli anni Settanta, ha permesso alla regione di costruire una strategia territoriale coerente che ha saputo contenere l'espansione suburbana, investire nel trasporto pubblico e integrare le scelte di mobilità con quelle urbanistiche. Tuttavia, la capacità di mantenere questo equilibrio si è trovata a fare i conti, negli ultimi anni, con sfide sempre più pressanti sul piano finanziario.

Al centro della tensione vi è la questione strutturale del reperimento di fondi stabili per sostenere l'espansione e il funzionamento del sistema di trasporto pubblico, coordinato da *TransLink*, l'ente regionale istituito nel 1999. Storicamente, il finanziamento del sistema si è basato su tre principali fonti: le tariffe pagate dagli utenti, una quota della *property tax* municipale (tassa sugli immobili) e una gas tax regionale derivata dal consumo di carburante. Tuttavia, queste fonti hanno mostrato limiti evidenti.

¹²⁵ In tema di sussidi pubblici al trasporto collettivo, si v. *Oral reply by Minister for Transport S. Iswaran to parliamentary question on public transport subsidies*, consultabile sul sito del Ministry of Transport di Singapore: <https://www.mot.gov.sg/news/details/oral-reply-by-minister-for-transport-s-iswaran-to-parliamentary-questions-on-public-transport-subsidies>.

¹²⁶ M. Diao, *Towards sustainable urban transport in Singapore: Policy instruments and mobility trends*, in *Transp. Pol.*, 2018, p. 81 ss.

¹²⁷ *Ibidem*.

Le entrate da carburanti, ad esempio, sono diminuite in seguito al miglioramento dell'efficienza energetica dei veicoli e alla promozione di modalità sostenibili di spostamento, mentre l'aumento della pressione demografica e i vincoli sull'indicizzazione fiscale hanno ridotto la capacità contributiva della *property tax*.

In questo scenario, nel 2015 è stata avanzata la proposta di introdurre una nuova tassa regionale sulle vendite (0,5%), dedicata esclusivamente al finanziamento di un ambizioso piano decennale di espansione del trasporto pubblico. Il piano, elaborato dal Consiglio dei Sindaci della regione (Mayors' Council) attraverso un inedito consenso tra 23 municipalità, prevedeva investimenti per oltre 8 miliardi di dollari canadesi destinati a nuovi servizi di autobus, espansione delle linee SkyTrain, infrastrutture ciclabili e pedonali, e miglioramenti alla rete stradale¹²⁸.

La proposta di finanziamento fu tuttavia subordinata dal governo provinciale allo svolgimento di un plebiscito popolare — una scelta inusuale nel contesto canadese, soprattutto considerando la natura tecnica e complessa della questione. Molti osservatori interpretarono tale decisione come un tentativo, da parte dell'esecutivo provinciale, di sottrarsi alla responsabilità politica derivante da un possibile aumento della fiscalità, continuando allo stesso tempo a finanziare infrastrutture stradali di grande entità senza ricorrere a consultazioni analoghe.

Il plebiscito del 2015 rappresentò dunque un passaggio fondamentale. Nonostante l'ampiezza e l'eterogeneità della coalizione favorevole al “sì” — che riuniva sindacati, associazioni imprenditoriali, gruppi ambientalisti e rappresentanze studentesche — il piano fu bocciato dal 62% degli elettori. Le ragioni di questo esito negativo sono molteplici: dalla brevità della campagna elettorale alla complessità tecnica della proposta, fino al ruolo decisivo assunto dalla retorica anti-istituzionale e anti-fiscale promossa dal fronte del “no”. Quest'ultimo, guidato dalla *Canadian Taxpayers Federation*, riuscì a spostare il baricentro del dibattito dal contenuto della misura alla credibilità dell'ente gestore, TransLink, accusato di inefficienza e sprechi. Lo slogan “*No TransLink Tax*” divenne così l'emblema di una narrazione populista e diffidente verso le istituzioni, che contribuì in maniera determinante all'insuccesso della consultazione¹²⁹.

La sconfitta al referendum mise in luce una fragilità strutturale del modello di finanziamento fondato sul consenso. Pur essendo condiviso dalle élite politiche locali, il piano non fu sostenuto dalla cittadinanza, segno che il consenso istituzionale non era stato sufficientemente tradotto in consenso popolare¹³⁰. Inoltre, la natura regressiva della tassa proposta — una sales tax che colpisce in modo uniforme beni di consumo — fu percepita come un ulteriore peso per i ceti meno abbienti, già colpiti dalla crisi dell'accesso abitativo nella regione.

Il caso Vancouver mostra che il successo della pianificazione progressiva — fondata su integrazione modale, accessibilità equa e sostenibilità ambientale — non può prescindere da un modello di finanziamento stabile, equo e politicamente difendibile. I tentativi di costruire un tale modello devono tenere conto del contesto culturale e politico locale, della fiducia nelle istituzioni e della capacità di costruire coalizioni ampie e credibili. Anche in un sistema fondato sul consenso, il rischio di regressioni è concreto se la legittimità fiscale e politica delle scelte non viene continuamente rinnovata e difesa. Negli ultimi anni, l'area metropolitana di Vancouver ha attraversato una fase particolarmente delicata nella gestione e nel finanziamento del proprio sistema di trasporto pubblico. *TransLink*, responsabile della mobilità nella Metro Vancouver, si è trovato a fronteggiare una sfida duplice: da un lato, la ne-

¹²⁸ Per il caso canadese, Mayors' Council, *Regional transportation investments: a vision for Metro Vancouver*, Vancouver, 2015.

¹²⁹ J. Bateman, H. Marshall, *Everyone... But the People: How everyday taxpayers overcame Vancouver's elite and defeated the TransLink Tax*, in CTF, Regina, 2016, p. 36 ss.

¹³⁰ Peraltro, l'episodio del plebiscito ha però aperto una riflessione più ampia sulle forme di legittimazione democratica nelle politiche infrastrutturali: è legittimo subordinare a un voto popolare una decisione tecnica già condivisa politicamente? È efficace affidare scelte complesse a meccanismi di democrazia diretta, senza un adeguato processo deliberativo? L'approccio deliberativo e inclusivo che ha caratterizzato la pianificazione nella regione, ispirato ai principi di Habermas e Healey, può risultare vulnerabile se non accompagnato da strumenti di mobilitazione pubblica e da una narrazione capace di tradurre il linguaggio tecnico in valori comprensibili e condivisi.

cessità di rispondere a una domanda crescente e a obiettivi di decarbonizzazione sempre più stringenti; dall'altro, la crescente insostenibilità di un modello finanziario basato su fonti frammentate, dipendenti da dinamiche fiscali poco stabili e da entrate sempre più incerte.

Già nel 2024, *TransLink* aveva lanciato un allarme. Senza nuove risorse certe e durature, il sistema sarebbe andato incontro a tagli strutturali che avrebbero colpito fino al 50% dell'offerta complessiva. Le cause erano molteplici. Le entrate derivanti dalla tassa sui carburanti erano in calo, complice l'efficienza crescente dei veicoli e la diffusione dei modelli elettrici. Le tariffe, sebbene in crescita, non coprivano i costi operativi e la property tax, vincolata a dinamiche municipali e a tetti politici difficilmente superabili, non poteva da sola sostenere l'espansione necessaria del servizio.

Per far fronte a questa situazione critica, nel corso del 2024 e del 2025 si è avviato un processo di rifondazione del modello di finanziamento. L'intervento più rilevante è stato adottato dal governo federale, che ha stanziato oltre 1,5 miliardi di dollari canadesi attraverso il nuovo *Canada Public Transit Fund*, da erogare tra il 2026 e il 2036. A questa dotazione si è affiancato un contributo iniziale "baseline" di altri 663 milioni, destinato al sostegno immediato della rete esistente. Queste risorse, oltre a stabilizzare le operazioni, hanno consentito di rilanciare la visione strategica "Access for Everyone", che punta a rendere il trasporto pubblico più capillare, accessibile e attrattivo per un'ampia fascia della popolazione.

Sul piano provinciale, la *British Columbia* ha risposto con un contributo di 312 milioni di dollari distribuito su tre anni, destinato a coprire i costi operativi e a scongiurare un collasso del sistema. Tuttavia, l'accordo prevede che entro il 2027 vengano individuate nuove fonti regionali di finanziamento permanenti, così da evitare una ricaduta futura in uno stato di emergenza fiscale.

A livello locale, il *Mayors' Council* e il board di *TransLink* hanno approvato nel 2025 un *Investment Plan* che interviene su tre fronti principali. In primo luogo, è stato deliberato un aumento della tassa municipale sugli immobili (*property tax*), pari a circa lo 0,5%, e un rialzo significativo della tassa sulla vendita dei parcheggi, con un incremento del 5%. Queste due misure, pur controverse, dovrebbero garantire complessivamente oltre 220 milioni di dollari in entrate annuali. In secondo luogo, è stato annunciato un aumento delle tariffe del trasporto pubblico pari al 5%, in vigore da luglio 2026. Infine, si è proceduto a una razionalizzazione della spesa e alla definizione di priorità strategiche più realistiche, con un'attenzione particolare alla riduzione del deficit strutturale, che ammontava a circa 600 milioni l'anno¹³¹.

Questi interventi segnano un cambio di paradigma, muovendosi da una logica di emergenza a una programmazione pluriennale, basata su una combinazione di fonti federali, provinciali e municipali. Il nuovo modello, infatti, non solo risponde all'urgenza operativa, ma crea le condizioni per una pianificazione più solida e coerente.

Alla luce di tali premesse, l'esempio di Vancouver mette in evidenza come il trasporto pubblico urbano non può più essere finanziato solo con strumenti tradizionali, ma richiede una fiscalità urbana moderna, in grado di integrare imposte mirate, *pricing* della mobilità, contributi dei beneficiari indiretti (come i proprietari immobiliari) e un'efficiente gestione del servizio, secondo una visione politica condivisa. Solo in questo modo il sistema può evolvere da servizio sottofinanziato e precario a infrastruttura fondamentale per la coesione urbana, la giustizia sociale e la transizione ecologica.

¹³¹ Sugli sviluppi più recenti del finanziamento del trasporto pubblico nell'area di Vancouver, S. Little, *Plan to avert TransLink cuts includes fare and tax hikes, new provincial cash*, in *GlobalNews*, 2025, consultabile alla seguente pagina web: <https://globalnews.ca/news/11125822/new-translink-funding-plan-2025/>.

11. Considerazioni conclusive

L'analisi comparata dei modelli di finanziamento del trasporto pubblico nei diversi contesti europei e internazionali mette in luce una comune esigenza di ripensamento strutturale. Di fronte alla crescente domanda di mobilità sostenibile, all'erosione delle risorse pubbliche e alla necessità di ridurre la dipendenza dal trasporto privato, il rafforzamento del sostegno pubblico al settore appare non solo auspicabile, ma indispensabile per garantire inclusione, equità territoriale e coesione sociale.

Misure volte a rendere il servizio economicamente più accessibile – come la riduzione o la gratuità delle tariffe¹³² – possono rappresentare un potente strumento di politica pubblica, soprattutto a beneficio delle fasce sociali più vulnerabili. Esperienze come quelle di Tallinn, del Lussemburgo¹³³, della Germania e dell'Austria offrono spunti preziosi, pur nella loro eterogeneità: i risultati dimostrano infatti che il solo abbattimento del costo del servizio non basta a modificare in modo strutturale i comportamenti di mobilità, se non accompagnato da interventi volti a migliorare l'efficienza, la capillarità e l'affidabilità dell'offerta.

Il trasporto pubblico, a differenza di altri beni sovvenzionati, presenta un rischio contenuto di consumo eccessivo posto che nella maggior parte dei casi, si viaggia per necessità, non per scelta discrezionale. Ciò giustifica l'impiego di risorse pubbliche in misura significativa, a patto che il sistema sia regolato con attenzione alla qualità, alla produttività e all'equità distributiva. Meccanismi semplici di regolazione della domanda – come la modulazione tariffaria in base alle fasce orarie o l'introduzione di tetti giornalieri – possono contribuire a preservare l'equilibrio del sistema anche in caso di aumento dell'utenza.

Parallelamente, emerge la necessità di rafforzare il ruolo degli operatori del servizio, i cui incentivi economici devono essere calibrati sulla base della qualità dell'offerta, della capacità innovativa e dell'efficienza gestionale, evitando che i sussidi pubblici si traducano in rendite passive. I ricavi tariffari, da soli, si rivelano quasi ovunque insufficienti a coprire gli elevati costi operativi e infrastrutturali, risultando, quindi, indispensabile garantire fonti di finanziamento stabili, pluriennali e ben integrate con la pianificazione territoriale.

In definitiva, il confronto tra casi nazionali evidenzia come non esista una soluzione unica. Tuttavia, alcuni principi sembrano emergere con chiarezza: la necessità di una *governance* multilivello forte e coordinata, la coerenza tra strumenti finanziari e obiettivi di lungo termine, e l'assunzione collettiva di responsabilità – da parte delle istituzioni, degli operatori e dei cittadini – nel sostenere un servizio pubblico che è sempre più infrastruttura essenziale per la giustizia sociale e la transizione ecologica.

¹³² Sul dibattito internazionale relativo alla gratuità del trasporto pubblico, N. Kobie, *The Case for Making Public Transit Free Everywhere*, in *WIRED*, 2022, consultabile alla seguente pagina web: <https://www.wired.com/story/free-public-transit/>.

¹³³ Per ulteriori approfondimenti C. Carr, M. Hesse, *Mobility policy through the lens of policy mobility: The post-political case of introducing free transit in Luxembourg*, in *J. Transp. Geogr.*, LXXXIII, 2020.