

Sulla motivazione dell'affidamento *in house* del trasporto pubblico locale tra diritto europeo e diritto nazionale (nota ad ordinanza Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. II, 29 settembre 2025, n. 16793)

di Francesco Picciolo

Osservatorio Politiche pubbliche per le Autonomie

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a referaggio (*blind peer review*)

Direttore: prof. Francesco Manganaro, professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università Mediterranea di Reggio Calabria

Condirettori

Prof. Giuseppe Tropea, prof.ssa Vincenza Caracciolo La Grotteria

Comitato scientifico

Francesco Astone, Jean Bernard Auby, Estefania Maria de Quiroz Barboza; Antonio Barone, Vittoria Berlingò, Carlos Botassi, Giuseppe Caia, Marco Calabrò, Marco Cammelli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Guido Corso, Fulvio Cortese, Angela Costaldello, Carlos Balbín, Carlos Botassi, Maria Teresa Carballeira Rivera, Sabino Cassese, Mario P. Chiti, Maria Cristina Cavallaro, Giovanna Colombini, Giandomenico Comporti, Alfredo Contieri, Maria De Benedetto, Giacinto della Cananea, Daria de Pretis, Marina D'Orsogna, Marco Dugato, Enrico Follieri, Fabrizio Fracchia, Fabio Francario, Gabriella De Giorgi Cezzi, Diana Urania Galetta, Carlo Emanuele Gallo, Loredana Giani, Marcella Gola, Guido Greco, Nicola Gullo, Maria Immordino, Roberta Lombardi, Marco Mazzamuto, Fabio Merusi, Giuseppe Morbidelli, Remo Morzenti Pellegrini, Nino Paolantonio, Sergio Perongini, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Pier Luigi Portaluri, Margherita Ramajoli, Mauro Renna, Anna Romeo, Fabio Saitta, Aldo Sandulli, Maria Alessandra Sandulli, Franco Gaetano Scoca, Anna Simonati, Mario Spasiano, Fabrizio Tigano, Michele Trimarchi, Bruno Tonoletti, Francesco Tuccari, Jacques Ziller.

Comitato editoriale

Rocco Parisi; Giuseppe Carlo; Cristina Fragomeni; Francesca Saraceno; Debora Bellocco

Sulla motivazione dell'affidamento *in house* del trasporto pubblico locale tra diritto europeo e diritto nazionale
(nota ad ordinanza Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. II, 29 settembre 2025, n. 16793)

Francesco PICCIOLO

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. La vicenda e le argomentazioni a sostegno dell'ordinanza; 3. I possibili scenari interpretativi; 4. Conclusioni.

1. Introduzione

L'ordinanza n. 16793/2025 della terza sezione del TAR Lazio, con la quale è stato disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, si inserisce nel solco dell'annoso dibattito relativo al rapporto tra autonomia organizzativa degli enti locali e limiti posti dal legislatore nazionale alla scelta delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali¹, riguardando, in particolare, il tema dell'onere motivazionale dell'affidamento *in house*² del trasporto pubblico locale³.

La questione interpretativa investe l'art. 5, par. 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 “*relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che ha abrogato i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70*”⁴.

¹ F. TIGANO, *Servizi pubblici locali tra privatizzazione, liberalizzazione e concorrenza: evoluzione normativa e profili problematici attuali*, in *Amministrazione e giustizia. Scritti degli allievi per Ignazio Maria Marino*, a cura di F. Tigano, S. Licciardello, A. Barone, vol. I, Roma, 2015, 319 ss.; A. ROMANO TASSONE, *I servizi pubblici locali: aspetti problematici*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2013.

² M.A. SANDULLI - F. APERIO BELLA, *Le evoluzioni dell'in house providing*, in *Libro dell'anno del Diritto* 2016, www.treccani.it, 2016; L. FERRETTI, *Il rapporto tra ricorso al mercato e affidamento in house: un'interpretazione degli artt. 14 e 17 del Testo Unico dei Servizi Pubblici Locali, decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (nota a sentenza Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, sez. I, sentenza n. 230 del 2025)*, in www.giustiziainsieme.it, 2025; I. GENUESSI, *L'onere motivazionale in caso di affidamento in house alla luce della più recente normativa e giurisprudenza*, in www.AmbienteDiritto.it, 2023; A. MALTONI, *Oneri motivazionali differenziati richiesti per l'affidamento a società in house di attività aventi rilevanza economica e affidamenti in house “convenzionali”*, in www.federalismi.it, 2023; H. BONURA, *Il PNRR, il diritto dell'emergenza e l'in house senza controllo analogo: incrociare le rette parallele o intraprendere una retta via?*, in *Diritto e Pratica amministrativa*, Milano, 2022.

³ Cfr. M.A. SANDULLI, *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e riforma dei servizi pubblici locali*, in www.federalismi.it, 2010, 13; F. ROVERSI MONACO - G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, Napoli, 2018.

⁴ N. AICARDI, *L'affidamento delle concessioni di servizi pubblici nella direttiva 2014/23/UE ed il rapporto con il regolamento (CE) n. 1370/2007 sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e ferrovia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, 3-4, 533 ss.

La disposizione stabilisce che *“a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un’autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico passeggeri o di procedere all’aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l’autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi”*⁵.

Ne discende che le autorità locali, salvo eventuali divieti stabiliti dalla legislazione nazionale, possono optare tra diverse modalità di gestione del servizio di trasporto pubblico, in un quadro di sostanziale equivalenza tra gestione diretta e affidamento in house, purché sia rispettato il requisito del controllo analogo⁶.

L’art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, impone alle amministrazioni pubbliche l’onere di formulare una *“qualificata motivazione”* che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un’efficiente gestione del servizio. Tale motivazione deve illustrare i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all’impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali precedenti gestioni in house.

Com’è noto, tale disposizione trova applicazione anche al trasporto pubblico locale, in ragione del rapporto intercorrente tra il D.lgs. 201/2022 e il D.lgs. 422/1997⁷. In particolare, la disciplina delle

⁵ A. LONGO, *Le competenze degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale davanti la Corte Costituzionale*, in *Il diritto dell’economia*, Modena, 2022, 4 ss.: *“Il regolamento subordina il ricorso all’in house all’inesistenza di un espresso divieto della legislazione nazionale, ammettendo, quindi, che gli Stati membri possano vietare o introdurre limitazioni per determinate tipologie di affidamento”*.

⁶ È necessario fare anche riferimento all’art. 2 par. 1 della direttiva 2014/23/UE il quale stabilisce che: *“La presente direttiva riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l’esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell’Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l’esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell’accesso universale e dei diritti dell’utenza nei servizi pubblici. // Dette autorità Possono decidere di espletare i loro compiti d’interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni”*.

⁷ Il d.lgs. n. 422/1997 (c.d. decreto Burlando) ha rappresentato una svolta fondamentale, in quanto ha attribuito, per la prima volta, alle regioni e agli enti locali la generalità dei compiti e delle funzioni in materia di trasporto pubblico regionale e locale, ad eccezione di quelli espressamente riservati allo Stato. Tale conferimento si inserisce nel quadro dei principi di decentramento, differenziazione e sussidiarietà, valorizzando il ruolo dei livelli di governo più prossimi ai cittadini, ritenuti maggiormente idonei a intercettare i bisogni e a garantire un’erogazione più efficiente del servizio. Il decreto ha inoltre introdotto una netta distinzione tra le funzioni di programmazione, demandate alle amministrazioni territoriali, e le attività di gestione del servizio, da affidare mediante procedure ad evidenza pubblica a soggetti in possesso di adeguati requisiti di capacità morale, tecnica e finanziaria. Tale impostazione è stata ulteriormente

modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oggi contenuta nel d.lgs. n. 201/2022, ha ridisegnato l'assetto normativo previgente, abrogando le disposizioni del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) e del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) nelle parti rispettivamente relative alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali. Il d.lgs. n. 201/2022 si pone, infatti, quale normativa generale di riferimento, destinata a integrare e coordinare le discipline settoriali, con prevalenza, in caso di contrasto, salvo specifiche clausole di salvaguardia.

In tale prospettiva, anche il TPL risulta attratto nell'ambito applicativo della disciplina generale, con conseguente necessità di conformare le modalità organizzative alle regole sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel quadro di un rapporto di complementarità con la normativa settoriale contenuta nel d.lgs. n. 422/1997 e con il diritto dell'Unione europea⁸.

Prima dell'emanazione del D.lgs. 201/2022, parte della giurisprudenza amministrativa aveva accolto un'interpretazione della normativa di settore nel senso di escludere un vero e proprio obbligo motivazionale specifico per la scelta dell'affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale. Tale forma di gestione era infatti qualificata come modalità ordinaria di affidamento “*perfettamente alternativa al ricorso al mercato*”, con conseguente attenuazione anche degli obblighi di pubblicità⁹.

Questa ricostruzione, si fondava, in primo luogo, sull'interpretazione dell'art. 5, comma 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007, nel senso che, salvo divieti previsti dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale possono fornire direttamente servizi di trasporto pubblico di passeggeri ovvero procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a favore di un soggetto giuridicamente distinto sul quale esercitano un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture. In secondo luogo, essa si fondava sul richiamo all'art. 18, lett. a), del d.lgs. n. 50/2016, che escludeva dal proprio ambito di applicazione le concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri e che, conseguentemente, precludeva l'operatività dell'art. 192, comma 2, dello stesso d.lgs.¹⁰.

Successivamente all'adozione del d.lgs. n. 201/2022, è emerso il nodo problematico, affrontato dall'ordinanza in commento, relativo alla possibilità per il legislatore nazionale di incidere su tale

rafforzata dal d.lgs. n. 400/1999, che, da un lato, ha ampliato il ruolo delle regioni e, dall'altro, ha accentuato l'orientamento verso modelli di gestione improntati alla concorrenza e alla progressiva apertura al mercato.

⁸ Si vedano, ad esempio, gli artt. 17 del D.lgs. 422/1997 e 12 del D.lgs. 201/2022, in tema di obblighi di servizio pubblico, e gli artt. 19 del D.lgs. 422/1997 e 24 del D.lgs. 201/2022, in tema di contratto di servizio.

⁹ v. TAR Liguria, Genova, sez. II, 3 ottobre 2020, n. 683; Cons. St., sez. V, 6 luglio 2020, n. 4310.

¹⁰ Per un inquadramento della concessione di servizi nel d.lgs. n. 50/2016 cfr. F. FRANCIOSI – D. DE BLASI, *Concessione di servizi*, in *IUS Amministrativo*, 2020.

spazio di scelta riconosciuto dal diritto dell'Unione europea, introducendo vincoli ulteriori — in particolare di natura motivazionale — che, pur non configurandosi come un divieto espresso, potrebbero in concreto incidere sulla discrezionalità organizzativa degli enti locali e ridurre l'ampiezza.

La questione ha una rilevanza non trascurabile: come noto, il regolamento europeo costituisce “l'espressione più tipica dell'esercizio del potere normativo dell'Unione¹¹”, a tal punto che non necessita di alcun atto di recezione o di attuazione da parte degli Stati membri¹².

2. La vicenda e le argomentazioni a sostegno dell'ordinanza

La vicenda da cui trae origine l'ordinanza in esame prende le mosse dal ricorso proposto dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato avverso le decisioni con cui Roma Capitale ha disposto l'affidamento diretto del servizio di trasporto pubblico locale in favore di ATAC S.p.A.

In particolare, l'Autorità ha censurato la situazione di sostanziale monopolio di fatto determinatasi a seguito delle numerose proroghe, ritenuta in contrasto con i principi costituzionali ed europei di libertà di iniziativa economica e di concorrenza (artt. 3, 41 e 117 Cost. ed artt. 49 e 56 TFUE)¹³, nonché l'assenza di una qualificata motivazione idonea a sorreggere la scelta dell'affidamento diretto, secondo quanto previsto dall'art. 17 del D.lgs. 201/2022.

In senso contrario, l'Ente capitolino ha sostenuto che la propria scelta fosse coerente con i criteri di continuità del servizio, nonché con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dello stesso, evidenziandone altresì la piena conformità alla facoltà riconosciuta dal Regolamento CE n. 1370/2007¹⁴.

¹¹G. STROZZI– R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2023.

¹² Un atto di ricezione o di attuazione può essere richiesto solo nel caso in cui il regolamento richieda agli Stati di adottare i provvedimenti necessari affinché le disposizioni contenute nello stesso possano essere applicate (29 settembre 1979, Eridania, causa 230/70; 25 novembre 2002 Finanzamt Österreich, causa C-372/20).

¹³ A. PELLEGRINO, *Affidamenti in house e trasporto pubblico locale: il rinvio pregiudiziale del TAR Lazio alla Corte di giustizia UE sull'art. 17, comma 2, d.lgs. 201/2022*, in www.italiaappalti.it, 2025.

¹⁴ Come evidenziato da G. DE VERGOTTINI, *Concorrenza e servizi agli utenti nel trasporto pubblico regionale e locale*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di F. Roversi Monaco e G. Caia, vol. I, Napoli, 2018, 15 ss., occorre ricordare che “Molte norme comunitarie (si pensi all'art. 14 TFUE ma anche al Protocollo 26 del Trattato di Lisbona) mettono in evidenza come sia centrale, nella visione europea, la qualità dei SIEG e la loro piena accessibilità a tutti i cittadini dell'Unione”.

Investito della questione, e accogliendo l'istanza presentata da ATAC S.p.A. e Roma Capitale, il TAR Lazio ha disposto un rinvio pregiudiziale, ex art. 267 TFUE¹⁵ *“al fine di stabilire la compatibilità dell'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, relativo allo specifico settore di TPL, con il diritto unionale e, in particolare, con l'art. 5, paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007, che prevede, quale forma di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico di TPL alternativa al ricorso al mercato, l'aggiudicazione diretta ad un operatore interno, ossia “un soggetto giuridicamente distinto dall'autorità competente, sul quale quest'ultima o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi”, consentendo il ricorso a tale modello - sostanzialmente assimilabile a quello dell' in house- “a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale”.*

Il Collegio ha evidenziato come la giurisprudenza tanto del Consiglio di Stato, quanto del stesso TAR Lazio¹⁶ abbia interpretato l'art. 5, paragrafo 2, nel senso di configurare un rapporto di sostanziale equivalenza tra affidamento *in house* e ricorso al mercato, escludendo conseguentemente l'applicabilità di discipline nazionali che relegano il primo a ipotesi meramente residuali o eccezionali¹⁷.

Nelle pronunce richiamate si sottolinea che il servizio di trasporto pubblico locale presenti caratteristiche tali da sottrarlo ad una piena applicazione delle regole concorrenziali, anche alla luce del disposto dell'art. 106, par. 2, TFUE¹⁸. Ne consegue che l'affidamento *in house* non può essere qualificato come modalità eccezionale di gestione del servizio pubblico e, pertanto, non richiede una motivazione rafforzata, restando sindacabile dal giudice nei soli limiti della manifesta illogicità o dell'insussistenza dei presupposti giustificativi¹⁹.

¹⁵ La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:

a) sull'interpretazione dei trattati;

b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione.

Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione.”

¹⁶ Cons. St., sez. V, 6 luglio 2020, n. 4310; Cons. St., sez. VI, 7 marzo 2022, n. 1620; Cons. St., sez. VI, 11 novembre 2024, n. 1266 che ha confermata in sede di appello la sentenza del TAR Lazio, Roma, sez. II, 7 febbraio 2020, n. 1680.

¹⁷ In particolare, si fa riferimento all'ormai abrogato art. 192, comma 2 del D.lgs. 50/2016 ed al più volte citato art. 17, comma 2, del D.lgs. 201/2022.

¹⁸ Cfr. F. ROVERSI – G. CAIA, *Public passenger transport services: measures for guaranteeing performance*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. I, Napoli, 2018, 7 ss.: “It should be noted that public transport constitutes in fact the only “service” which European law specifically defines as “public services”, whereas all the remaining services fall under the broader category of “services of general interest (Art. 14 and Art. 106 TFEU)”.

¹⁹ Cons. St., sez. VI, 31 maggio 2017, n. 2626; Cons. St., sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4902; Cons. St., sez. V, 22 gennaio 2015, n. 257; in dottrina v. E. BRUTI LIBERATI, *Regolazione indipendente dei trasporti e poteri delle regioni e degli enti locali: prime considerazioni critiche*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di

3. I possibili scenari interpretativi

Il giudice europeo è chiamato a pronunciarsi sul seguente quesito posto dal TAR Lazio: *“se il diritto unionale e, segnatamente, l’art. 5, paragrafo 2, del Regolamento n. 1370/2007 cit., con riguardo all’aggiudicazione diretta ad un operatore interno di un contratto di servizio di trasporto pubblico locale di passeggeri, nella parte in cui prevede che tale aggiudicazione sia possibile ‘a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale’, osti ad una normativa nazionale, del tipo previsto dall’art.17, comma 2, cit., la quale, pur non vietando del tutto il ricorso all’in house, lo ammette ma con limitazioni e, in particolare, consente alle amministrazioni di ricorrere a tale modello di affidamento solamente in presenza di una qualificata motivazione che dettagliatamente illustri le ragioni del mancato ricorso al mercato nonché i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo a tutta una serie di indicatori (gli investimenti, la qualità del servizio, i costi dei servizi per gli utenti, l’impatto sulla finanza pubblica, gli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell’ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house) e non sulla sola base di una valutazione di convenienza economico-amministrativa”*.

A fronte delle diverse opzioni interpretative prospettate, non può non evidenziarsi la rilevanza della questione rimessa alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea, la cui decisione sarà determinante ai fini della verifica della compatibilità della disciplina nazionale con i margini di autonomia organizzativa riconosciuti agli enti locali dall’ordinamento europeo²⁰.

Qualora la CGUE dovesse ritenere la normativa interna fosse in contrasto con il regolamento CE 1370/2007, ne conseguirebbe l’inapplicabilità della stessa nella parte in cui introduce “vincoli” ulteriori al ricorso all’affidamento in house.

Ove, invece, fosse riconosciuto al legislatore statale un margine di discrezionalità tale da consentire non solo di escludere tout court l’affidamento diretto, ma anche di condizionarne l’utilizzo mediante una motivazione “qualificata”, il giudice nazionale sarebbe chiamato a verificare la conformità dell’azione amministrativa all’art. 17, comma 2, D.lgs. 201/2022, potendo derivare, in caso di esito negativo, l’illegittimità dell’affidamento disposto in violazione di tale previsione.

Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. I, Napoli, 2018, 59 ss: *“Agli organi regionali e locali continuano a spettare le scelte di politica dei trasporti, tra cui innanzitutto l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali e l’organizzazione dei servizi all’interno degli stessi nonché la programmazione (anche) degli investimenti di sviluppo infrastrutturale. E spetta altresì l’individuazione della forma di gestione e la scelta del gestore”*.

²⁰ PELLEGRINO A., *Affidamenti in house e trasporto pubblico locale: il rinvio pregiudiziale del TAR Lazio alla Corte di giustizia UE sull’art. 17, comma 2, d.lgs. 201/2022*, in www.italiaappalti.it, 2025.

Le due interpretazioni prospettate non investono soltanto il possibile profilo di contrasto tra diritto interno e diritto europeo, ma sollecitano altresì una riflessione più ampia, da un lato, sul rapporto tra affidamento diretto ed apertura al mercato alla luce della funzione sociale del trasporto pubblico locale²¹ e, dall'altro, sulla possibilità che la seconda opzione ermeneutica conduca a una sostanziale riconduzione dell'*in house* a modello residuale, in potenziale tensione con il principio di equivalenza tra tale forma di affidamento e il ricorso al mercato, come delineato dal diritto dell'Unione europea.

4. Conclusioni

L'attesa pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea potrebbe rappresentare un nuovo punto di partenza per la formulazione della regolamentazione del servizio del trasporto pubblico locale, in particolare con riguardo al profilo dell'affidamento della relativa gestione.

Qualora, infatti, la limitazione introdotta dal legislatore nazionale venisse ritenuta compatibile con il diritto dell'Unione europea, si renderebbe necessaria una complessiva riconsiderazione, non soltanto, dell'opzione dell'affidamento *in house*, ma anche di quella della gestione diretta del servizio di trasporto pubblico locale, sinora ricondotte nell'alveo applicativo della normativa europea di settore.

Diversamente, in caso di contrasto, l'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 dovrebbe essere disapplicato, con conseguente necessità di una ridefinizione dell'iter procedimentale relativo alla scelta del modello *in house*. In tale evenienza, il venir meno dell'obbligo di "qualificazione" della motivazione potrebbe incidere sull'assetto attuale, favorendo un possibile ritorno di centralità di tale istituto, dopo una fase caratterizzata dal progressivo rafforzamento della logica pro-concorrenziale e del *favor* per l'esternalizzazione dei servizi.

Tutto ciò assume ancor più rilievo se si consideri che il trasporto pubblico locale svolge una funzione di primaria importanza nella vita degli utenti, in quanto strumentale alla concreta esplicazione della libertà di circolazione. Tale rilievo è ulteriormente accentuato dalla frequente

²¹ La stessa Unione Europea, nonostante equipari l'affidamento *in house* e l'affidamento mediante gara, già a partire dagli anni Novanta e, successivamente, con il regolamento CE 1370/2007, poneva quale obiettivo primario la creazione di un modello idoneo a "*garantire servizi di trasporto di passeggeri sicuri, efficaci e di qualità grazie a una concorrenza regolamentata*", senza però perdere di vista la trasparenza e l'efficienza del servizio offerto e tenendo conto anche di ulteriori fattori, come quello sociale, ambientale o di sviluppo regionale e, ancora, cercando di offrire tariffe specifiche a determinate categorie di viaggiatori e contestualmente di eliminare le disparità tra imprese di Stati membri diversi. Sul punto v. L. PERGOLIZZI, *I servizi pubblici locali tra tutela della concorrenza e funzione sociale*, Napoli, 2024.

insufficienza dell'offerta di mercato, che non sempre garantisce un livello adeguato di accessibilità e fruibilità del servizio, anche in ragione dei costi talora elevati²².

Al di là delle modalità di gestione e della natura del soggetto affidatario, l'interesse primario sotteso ad ogni tipo di opzione organizzativa e di modello procedurale resta quello della collettività, quale destinataria ultima del servizio pubblico²³.

BIBLIOGRAFIA

AICARDI N., *L'affidamento delle concessioni di servizi pubblici nella direttiva 2014/23/UE ed il rapporto con il regolamento (CE) n. 1370/2007 sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e ferrovia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, 3-4, 533 ss.

BONURA H., *Il PNRR, il diritto dell'emergenza e l'in house senza controllo analogo: incrociare le rette parallele o intraprendere una retta via?*, in *Diritto e Pratica amministrativa*, Milano, 2022.

BRUTI LIBERATI E., *Regolazione indipendente dei trasporti e poteri delle regioni e degli enti locali: prime considerazioni critiche*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. I, Napoli, 2018.

COLOMBINI G., D'ORSOGNA M., GIANI L., POLICE A., *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione*.

DE VERGOTTINI G., *Concorrenza e servizi agli utenti nel trasporto pubblico regionale e locale*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. I, Napoli, 2018.

DUGATO M., *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. II, Napoli, 2018.

²² M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. II, Napoli, 2018, 19 ss.

²³ G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA, L. GIANI, A. POLICE, *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione*; S. VASTA, *Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto pubblico locale*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. II, Napoli, 2018, 59 ss.

FERRETTI L., *Il rapporto tra ricorso al mercato e affidamento in house: un'interpretazione degli artt. 14 e 17 del Testo Unico dei Servizi Pubblici Locali, decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (nota a sentenza Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, sez. I, sentenza n. 230 del 2025)*, in www.giustiziainsieme.it, 2025.

FRANCARIO F. – D. DE BLASI D., *Concessione di servizi*, in *IUS Amministrativo*, 2020.

GENUESSI I., *L'onere motivazionale in caso di affidamento in house alla luce della più recente normativa e giurisprudenza*, in www.ambientediritto.it, 2023.

GIUPPONI T. F., *Trasporto pubblico locale e diritti dei cittadini-utenti*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. II, Napoli, 2018.

LONGO A., *Le competenze degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale davanti la Corte Costituzionale*, in *Il diritto dell'economia*, Modena, 2022.

MALTONI A., *Oneri motivazionali differenziati richiesti per l'affidamento a società in house di attività aventi rilevanza economica e affidamenti in house "convenzionali"*, in www.federalismi.it, 2023.

PELLEGRINO A., *Affidamenti in house e trasporto pubblico locale: il rinvio pregiudiziale del TAR Lazio alla Corte di giustizia UE sull'art. 17, comma 2, d.lgs. 201/2022*, in www.italiaappalti.it, 2025.

PERGOLIZZI L., *I servizi pubblici locali tra tutela della concorrenza e funzione sociale*, Napoli, 2024.

ROMANO TASSONE A., *I servizi pubblici locali: aspetti problematici*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2013.

ROVERSI MONACO F. – CAIA G., *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, Napoli, 2018.

ROVERSI F. – CAIA G., *Public passenger transport services: measures for guaranteeing performance*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. I, Napoli, 2018.

ROVERSI F. – CAIA G., *Situazione ordinamentale e prospettive del trasporto pubblico regionale e locale*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. II Napoli, 2018.

SANDULLI M.A., *Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su strada e riforma dei servizi pubblici locali*, in www.federalismi.it, 2010.

SANDULLI M.A., APERIO BELLA F., *Le evoluzioni dell'in house providing*, in *Libro dell'anno del Diritto* 2016, www.treccani.it, 2016.

STROZZI G. – MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2023.

TIGANO F., *Servizi pubblici locali tra privatizzazione, liberalizzazione e concorrenza: evoluzione normativa e profili problematici attuali*, in *Amministrazione e giustizia. Scritti degli allievi per Ignazio Maria Marino*, a cura di Fabrizio Tigano, Sebastiano Licciardello, Antonio Barone, vol. I, Roma, 2015.

VASTA S., *Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto pubblico locale*, in *Il trasporto pubblico locale, Principi generali e disciplina di settore*, a cura di Fabio Roversi Monaco e Giuseppe Caia, vol. II, Napoli, 2018.