

FABRIZIO TUZI*

Il tema della mobilità nel complesso intreccio tra Stato e Regioni: un focus sul trasporto pubblico locale**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Porti. – 2.1. Zone economiche speciali e Zone logistiche semplificate. – 3. Aeroporti civili. – 4. Grandi reti di trasporto e navigazione. – 5. Trasporto pubblico locale. – 6. L'eventuale impatto del regionalismo asimmetrico sul tema della mobilità. – 7. Conclusioni

1. Introduzione

Il presente lavoro tenta di analizzare l'evoluzione in termini concreti delle competenze regionali nel settore della mobilità, prendendo spunto da quanto previsto dall'art. 117 della Cost. per poi esaminare la normativa di riferimento emanata per regolamentare i diversi ambiti e verificare, poi, come questa si sia evoluta attraverso gli interventi della Corte. Nello specifico vengono esaminati quei temi che ricadono all'interno della nozione di mobilità e prevedono interventi "concorrenti" sui quali possono intervenire attraverso propria legislazione sia lo Stato, fissando principi generali, sia le regioni, stabilendo la normativa di dettaglio.

E' evidente come lo sviluppo di servizi di mobilità per persone e merci sia da considerarsi uno strumento necessario per il perseguimento di obiettivi più ampi e trasversali connessi allo sviluppo economico di un Paese. Da qui l'interesse ad esaminare l'attuale articolazione del sistema di *governance* di un ambito strategico per la crescita del Paese come la mobilità, la cui complessità è ulteriormente aumentata dalle potenziali sovrapposizioni del tema con una molteplicità di altre competenze quali ad esempio la tutela ambientale, il governo del territorio, la disciplina dei lavori pubblici, la tutela della concorrenza e il turismo.

In particolare, i paragrafi successivi analizzano le materie concorrenti, indicate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., che rientrano nel tema della mobilità come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione.

Uno specifico approfondimento riguarda il tema del trasporto pubblico locale (Tpl) che rientra, invece, nell'ambito delle competenze residuali delle regioni. Il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione fa, infatti, esplicito riferimento solo alle grandi reti di trasporto e di

* Dirigente tecnologo ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato, con altro titolo, alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.



navigazione. Non essendoci altri riferimenti al trasporto pubblico locale, ciò comporta che tale materia ricada nell'ambito delle competenze residuali regionali¹. La sentenza n. 222 del 2005 della Corte costituzionale lascia poi pochi dubbi sulla circostanza che la materia del Tpl faccia parte delle competenze residuali delle regioni.

La scelta di un focus sul funzionamento del Tpl in Italia, anche attraverso la comparazione con i sistemi di altri Paesi, è giustificata dalla circostanza che tale tema pesa in misura rilevante sulle finanze regionali. Basti pensare come questo costituisca la prima voce di spesa dei bilanci regionali (sanità esclusa).

Un ultimo specifico approfondimento riguarda, infine, le richieste in materia di mobilità avanzate al Governo da parte di Lombardia, Veneto e Emilia Romagna nell'ambito delle negoziazioni per l'applicazione della cd. "clausola di asimmetria" prevista dall'art. 116, c. 3 della Costituzione.

2. Porti

Per quel che concerne il settore dei porti, i principi fondamentali, la classificazione dei porti, i compiti affidati ai diversi organismi sono disciplinati dalla l. n. 84 del 1994 che costituisce la legge quadro di riordino della materia portuale.

L'articolo 8, comma 1, lettera f, della legge 7 agosto 2015, n. 124 delegava il Governo a prevedere la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità portuali, di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema, alla *governance*, tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali nonché alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti. In attuazione della legge delega, il decreto legislativo n. 169/2016 ha definito la disciplina concernente le Autorità portuali, ora denominate Autorità di sistema portuale (AdSP), riducendole da 24 a 16. Successivamente, è stato emanato il decreto legislativo n. 232 del 2017 contenente disposizioni integrative e correttive del precedente decreto legislativo, in particolar modo per gli aspetti riguardanti la pianificazione.

Il Presidente dell'Autorità di sistema portuale è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle regioni interessate. Allo stesso tempo, il d.lgs. 169/2016 prevede che le regioni possano chiedere l'inserimento nelle Autorità di Sistema di altri porti di rilevanza regionale o nazionale.

Ulteriori compiti operativi delle regioni sono quelli di provvedere a tutti gli adempimenti in materia di trasporto marittimo regionale, sia sotto il profilo della programmazione sia dell'attuazione di quanto necessario all'adeguamento dell'intero sistema portuale, ivi compresa la portualità turistica. Le regioni, curano, infine, le concessioni demaniali portuali e marittime di propria competenza.

¹ Magnifico, 2013



L'attuale sistema è il risultato della stratificazione di diversi interventi legislativi che si sono succeduti nel corso degli anni. Il primo intervento che ha affidato compiti specifici alle regioni su tale tema è stato il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977. Più specificatamente l'articolo 59 del DPR delegava le funzioni amministrative alle regioni in ambito di litorale marittimo, aree demaniali immediatamente prospicienti ed aree demaniali lacuali e fluviali, limitando la competenza nel caso in cui l'attività abbia finalità turistico-ricreative. Il decreto lasciava in capo alla competenza degli organi dello Stato la disciplina della navigazione marittima, della sicurezza nazionale e della polizia doganale, escludendo, inoltre, dalla delega di competenza alle regioni i porti e le aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima.

L'art. 4 della l. 84 del 1994 (riordino legislazione in materia portuale) ha affidato alle regioni la gestione dei porti di rilevanza economica regionale e quelli turistici. L'art. 104, comma 1, del d. lgs. 112/1998 prevede un elenco dettagliato di materie rispetto alle quali le funzioni amministrative sono riservate in via esclusiva allo Stato, tra le quali sono menzionate, in particolare, quelle relative alla classificazione dei porti e alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale. Le funzioni concernenti le materie non espressamente riservate allo Stato dalla disposizione del d. lgs. 112/1998 e non assegnate alle Autorità portuali dalla l. n. 84/1994 venivano invece attribuite in via residuale alle regioni, alle quali l'art. 105, comma 2, lett. e) del citato decreto affida il compito di provvedere alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale.

Pur rimanendo nelle competenze della regione la gestione dei porti turistici, non rientrano, invece, in capo alle regioni i temi riguardanti l'adozione di norme di sicurezza della navigazione, sia di *safety* sia di *security*, che non possono subire limitazioni o frammentazioni nella tutela e che pertanto rimangono di competenza dello Stato in tutti i porti anche in quelli regionali ed interregionali².

La riforma costituzionale del 2001 (comma terzo art. 117), ha riportato tale materia nell'ambito della legislazione concorrente, affidando alle regioni la possibilità di emanare norme specifiche in relazione a interessi locali. Ciò ha comportato, nella fase di implementazione del dettato costituzionale, una serie di criticità nell'ambito delle attribuzioni di competenze tra Stato e regioni che sono state oggetto di interventi della Corte la quale ha più volte ribadito il necessario perseguimento del principio di leale collaborazione.

A tale riguardo è esemplificativa la sentenza n. 79/2011 che ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Emilia-Romagna in ordine all'istituzione, con l'articolo 4, comma 6, del decreto-legge n. 40/2010 di un fondo per le infrastrutture portuali,

² Bevilaqua, 2005

in quanto per la ripartizione del fondo veniva previsto il parere del CIPE, ma non l'intesa con la Conferenza stato-regioni o l'intesa con le singole regioni interessate. Al riguardo, la Corte ha ricordato che il fondo concerneva interventi che rientrano nella materia «porti e aeroporti civili», rimessa alla competenza legislativa concorrente dal terzo comma dell'art. 117 Cost., tuttavia trattandosi di porti a rilevanza nazionale, si deve ritenere che la competenza legislativa in materia sia attratta in sussidiarietà allo Stato. La Corte ha, dunque, ritenuto ammissibile la previsione di un fondo a destinazione vincolata anche in materie di competenza regionale, residuale o concorrente, precisando che *«il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (cioè di competenza esclusiva dello stato), ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di "chiamata in sussidiarietà" da parte dello stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.»* (sentenza n. 16 del 2010, in conformità a sentenza n. 168 del 2008). Tuttavia, la Corte ha rilevato l'illegittimità di disposizioni che non prevedano alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e regione, che deve invece esistere per effetto della deroga alla competenza regionale. Conseguentemente, la Consulta pur ritenendo ammissibile il potere dello Stato di istituire un fondo per le infrastrutture portuali di rilevanza nazionale, aggiunge che la ripartizione di tale fondo deve essere, però, subordinata al raggiungimento di un'intesa con la Conferenza stato-regioni, per i piani generali di riparto delle risorse allo scopo destinate, e con le singole regioni interessate, per gli interventi specifici riguardanti singoli porti.

Con il d.l. legge 12 settembre 2014, n. 133 che prevedeva, tra le altre cose, misure urgenti per l'apertura dei cantieri e la realizzazione delle opere pubbliche, si era nuovamente ricaduti nella violazione del principio di leale collaborazione. Su tale decreto, infatti, si è espressa la Corte Cost. con la sentenza n. 21 del 2016 che ha stabilito l'illegittimità dell'art. 32, primo comma, del suddetto decreto; in particolare, la censura riguardava la parte in cui non prevedeva che la configurazione delle strutture denominate marina resort (strutture recettive all'aria aperta, beneficianti del trattamento fiscale agevolato dell'IVA al 10 per cento, organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle unità da diporto ormeggiate nello specchio d'acqua appositamente attrezzato) dovesse avvenire – seppure nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo — previa intesa nella Conferenza stato-regioni. Pertanto, la Corte ha affermato che laddove ci siano ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze (in questo caso si intrecciano competenze in materia di turismo, di sistema tributario e di porti) e qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, deve trovare applicazione il principio generale di leale collaborazione tra lo stato e il sistema delle autonomie.

Successivamente, la Corte Cost. con la sentenza n. 261 del 2015 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico

e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevedeva che il piano strategico nazionale della portualità e della logistica fosse adottato in sede di Conferenza stato-regioni.

Nonostante la Corte abbia, dunque, più volte ribadito in tale ambito la previa intesa nella Conferenza stato-regioni quale modalità atta a garantire la leale cooperazione, continuano a permanere criticità nell'ambito delle attribuzioni di competenze tra Stato e regioni. A testimonianza di ciò, con il decreto-legge n.119 del 2018 è stata prevista l'istituzione della nuova Autorità di sistema portuale dello Stretto, comprendente i Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria, scorporando pertanto tali porti dall'Autorità di sistema portuale dei mari Tirreno meridionale e Ionio. Tale intervento che modifica l'impianto complessivo della riforma delle Autorità di sistema portuali realizzata dal decreto legislativo n. 169/2016, ha portato la regione Calabria ad impugnarlo dinanzi alla Corte costituzionale, tra le altre cose, anche per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Tuttavia, proprio sul tema della leale collaborazione la Corte con la sentenza n. 208/2020 ha dichiarato non fondata la questione d'illegittimità Costituzionale promossa dalla regione in quanto le disposizioni impugnate *“non toccano le competenze regionali, ma costituiscono esercizio di potestà legislative statali, tenendo anche conto che i porti sede di AdSP rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale”*. In particolare, la Corte pur evidenziando che la disciplina rientra tra i principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei «porti e aeroporti civili» - e, dunque, è necessario che nell'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia venga rispettato il principio di leale collaborazione, da realizzarsi nella forma dell'intesa -, afferma che, nel caso specifico *“le norme impugnate regolano non l'esercizio di funzioni amministrative, bensì profili organizzativi fondamentali, quale la determinazione del numero delle AdSP e la relativa istituzione. E, sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ricondotto ai principi fondamentali della materia norme concernenti basilari aspetti organizzativi”*.

Questo perché, giustifica la Corte, si tratta di una fattispecie diversa da quella ad esempio dell'inserimento negli ambiti delle AdSP di porti di rilevanza regionale o il trasferimento di un porto da un'autorità a un'altra e, al contempo le AdSP sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, conseguentemente *“Gli interventi legislativi di riordino di tali enti risultano perciò espressione della stessa competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ossia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», materia a cui questa Corte ha ascritto, appunto, la disciplina delle misure di riorganizzazione di enti rientranti in tale categoria (sentenza n. 153 del 2011)”*.

La Corte, quindi, conclude che, il legislatore statale essendo intervenuto con legge a regolare aspetti riconducibili esclusivamente a proprie potestà legislative, non emergono in questo caso profili richiedenti la leale collaborazione.

2.1. Zone economiche speciali e Zone logistiche semplificate

Sono strettamente intrecciate al tema dello sviluppo dei sistemi portuali, le vicende legate alla messa a punto delle iniziative legislative finalizzate alla creazione di condizioni favorevoli a nuovi investimenti nelle aree portuali. In particolare, si fa riferimento al decreto legge n. 91 del 2017 (art. 4) che ha definito le procedure e le condizioni per istituire le cd. Zone economiche speciali (Zes) nelle regioni “meno sviluppate” o “in transizione”, ai sensi della normativa europea, nonché alla legge di Bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, co. 61-66) che ha previsto l’istituzione delle cd. Zone logistiche semplificate (Zls) nelle regioni del Paese in cui non sia consentito istituire una Zona economica speciale.

La Zes è un’area geograficamente delimitata e ben identificata, costituita anche da territori non necessariamente adiacenti, purché abbiano un nesso economico funzionale. La Zona deve comprendere almeno un’area portuale facente parte della rete globale delle Reti di trasporto transeuropee, definite dal regolamento (UE) n. 1315 dell’11 dicembre 2013.

Solo le regioni meno sviluppate o in transizione possono presentare una proposta di istituzione di Zes nel proprio territorio, o al massimo due proposte ove siano presenti più aree portuali che abbiano le caratteristiche stabilite dal regolamento europeo, attraverso la predisposizione di un piano di sviluppo strategico. L’obiettivo delle Zone economiche speciali è quello di creare condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo delle imprese già operanti e l’insediamento di nuove imprese. In particolare, è previsto che le imprese che avviano iniziative economiche all’interno delle ZES possano usufruire della riduzione dei termini dei procedimenti e della semplificazione degli adempimenti rispetto alla normativa vigente.

L’istituzione delle Zone logistiche semplificate è consentita, sempre sulla base della proposta della regione interessata, in quelle regioni in cui non sia possibile istituire una Zes, sempre a condizione che sia presente almeno un’area portuale della Rete transeuropea dei trasporti, definita dal sopra richiamato regolamento UE. Con l’istituzione della Zls, nel numero massimo di una per ciascuna regione, si intende sempre favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali prevedendo, per le imprese che vi operino, procedure amministrative semplificate analoghe a quelle previste per le Zes. In questo caso, tuttavia, non è prevista l’attribuzione alle imprese dei benefici fiscali previsti nelle Zes.

3. Aeroporti civili

Le previsioni concernenti gli aeroporti civili sono contenute nel codice della navigazione. Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 201 del 15 settembre 2015, è stato adottato il Piano degli aeroporti di interesse nazionale, come disposto dall’articolo 698 del codice della navigazione, che prevede la distinzione tra aeroporti di interesse nazionale e aeroporti regionali. I parametri per l’individuazione degli aeroporti nazionali sono: le dimensioni e la tipologia di traffico; l’ubicazione territoriale; il loro ruolo strategico; l’inclusione nelle reti di trasporto



transeuropeo TEN-T. Il Piano ha classificato come “aeroporti di interesse nazionale” 38 aeroporti, suddivisi in 10 bacini territoriali di traffico.

Per gli aeroporti non di interesse nazionale l’articolo 5 del decreto legislativo n.85 del 2010 ne aveva già disposto il trasferimento al demanio regionale.

In generale si rileva come le norme regionali si siano concentrate sull’attività di pianificazione e realizzazione di infrastrutture sia con interventi legislativi volti a regolamentare singole iniziative sia con interventi organici volti a disciplinare l’intero sistema portuale e aeroportuale a livello regionale, come nel caso di Lombardia e Piemonte³. In concreto, il ruolo regionale si è limitato essenzialmente alle scelte di localizzazione delle infrastrutture e alla disciplina di quelle opere di minore rilevanza per quanto riguarda la loro gestione e manutenzione. Emerge, invece, una maggiore incisività regionale per quel che riguarda quelle infrastrutture, con riferimento a porti e aeroporti, con prevalente vocazione turistica⁴.

Anche su questa materia la Corte (cfr. sito Issirfa sez. “*Giurisprudenza Costituzionale a rilevanza regionale*”) ha più volte ribadito la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi di interferenza di competenze legislative, individuando nel sistema delle Conferenze lo strumento in grado di consentire alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di loro competenza.

4. Grandi reti di trasporto e navigazione

La materia in oggetto, secondo la giurisprudenza costituzionale, riguarda la pianificazione di sistemi di collegamento che mediante le infrastrutture consentono lo svolgimento di attività di trasporto e navigazione; tuttavia la definizione di tale ambito è piuttosto complessa in quanto i suoi confini possono avere potenziali sovrapposizioni con altre materie concorrenti in ambiti tematici correlati quali ad esempio porti e aeroporti e governo del territorio⁵. La disciplina statale in tale ambito fa riferimento alla l. n. 443 del 2001 che conteneva la delega al Governo per l’individuazione delle infrastrutture e gli insediamenti strategici di interesse nazionale che poi troverà concreta attuazione attraverso alcuni decreti legislativi successivi.

Tra i temi di maggiore rilievo in tale ambito ricade quello del trasporto ferroviario. In tale ambito emerge il coinvolgimento delle competenze regionali soprattutto per le reti che si articolano sui rispettivi territori attraverso il Piano regionale dei trasporti che definisce le linee programmatiche della materia a livello regionale. Gli interventi regionali riguardano essenzialmente la realizzazione, l’implementazione e il miglioramento delle infrastrutture. L’attività di pianificazione a livello statale viene svolta tramite il Piano Generale dei Trasporti istituito dalla l. n. 245 del 1984 il cui obiettivo principale riguarda l’individuazione delle priorità infrastrutturali per garantire la crescita del Paese⁶.

³ Marchese, 2015a

⁴ Barletta, 2015

⁵ Guastafarro, 2015

⁶ Marchese, 2015b



Altro tema specifico in tale materia, fortemente strategico in termini di impatto sulla vita dei cittadini e degli amministratori pubblici, è quello della viabilità. In questo ambito, la *governance* è caratterizzata da un complesso e articolato sistema multilivello che tra le altre cose deve confrontarsi anche con gli obiettivi e le linee di azione comunitarie in materia di trasporti, tese a riequilibrarne i nodi, ad eliminarne le strozzature e a porre gli utenti al centro della politica dei trasporti.

Alle regioni sono affidate funzioni di programmazione e coordinamento della rete viaria non di interesse nazionale. Per le opere di interesse interregionale si provvede mediante accordi di programma tra le regioni interessate. Le regioni con apposite leggi hanno poi disposto l'attribuzione agli enti locali delle gran parte delle strade ad esse trasferite dallo Stato.

In concreto, il funzionamento di un sistema decisionale con una *governance* multilivello come quello della viabilità non può che richiamare in via generale i principi della giurisprudenza costituzionale in merito alla "chiamata in sussidiarietà" sviluppatasi in particolare nell'ambito della materia "governo del territorio". Ne è una conferma ad esempio la sentenza n. 122 del 2013, in materia di opere pubbliche nel territorio di una Provincia autonoma, dove la Corte ha evidenziato come le regioni non possano contestare le decisioni nazionali in ordine alle opere da realizzare, mentre il governo non può imporre alle regioni una localizzazione o un tracciato quando la regione e gli enti locali ne propongono uno equivalente o addirittura migliore in termini di costi, caratteristiche tecniche e impatto ambientale. In sintesi è necessaria l'intesa con le regioni per l'individuazione delle opere.

Tali indicazioni sono state confermate dalla sentenza della Corte Cost. n. 7 del 2016 che ha rilevato l'illegittimità di diverse disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014. Il decreto, nel disciplinare talune procedure per la gestione delle grandi infrastrutture di trasporti, attribuiva allo Stato un ruolo esclusivo senza previsione di strumenti collaborativi per il coinvolgimento regionale. In particolare, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, l'art. 1, commi 2 e 4, nella parte in cui, con riferimento alla realizzazione dell'opera ferroviaria Napoli-Bari, non prevedeva che l'approvazione dei relativi progetti avvenisse di intesa con la Regione Puglia. La Corte ricorda che se è vero che lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà per allocare presso propri organi le competenze amministrative anche nelle materie a competenza concorrente o residuale regionale, occorre però che ciò avvenga rispettando i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, nonché assicurando una coerente partecipazione dei livelli di governo coinvolti, in omaggio alla leale collaborazione che deve aversi ogni qualvolta si realizzino attività concertative. Nel caso in esame, al contrario, la norma non garantiva alla regione una posizione paritaria con lo Stato per la co-determinazione dell'atto. Allo stesso tempo, è stato dichiarato incostituzionale anche l'art. 1, comma 10-bis, che attribuiva al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria senza tuttavia prevedere un adeguato coinvolgimento della Regione. In particolare, la Corte specifica: "*va considerato che il Piano di ammodernamento della rete ferroviaria non ha ad oggetto specifiche opere, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne perciò una prospettiva necessariamente unitaria, che non si presta ad essere*



parcellizzata con riferimento alla posizione di ciascuna Regione. È per questa ragione che la sede naturale ove raggiungere l'intesa deve ravvisarsi nella Conferenza stato-regioni (sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 62 del 2005)".

Sulle materie porti e aeroporti e su grandi reti di trasporto, la Corte nei suoi giudizi ha sempre individuato nel coinvolgimento delle Conferenze la via maestra da perseguire per avere rapporti istituzionali più collaborativi e cooperativi.

In ultimo, il tema della navigazione che comprende la navigazione effettuata su fiumi, laghi, canali e altre acque interne, è regolamentato dal codice della navigazione e dall'apposito regolamento attuativo (DPR n. 631 del 1949). In tali testi normativi sono contenute differenti disposizioni in materia di organizzazione della navigazione interna, zone portuali, lavoro, regime amministrativo delle navi ed esercizio della navigazione. Le funzioni amministrative attinenti alla navigazione interna sono state trasferite alle regioni (DPR n. 5 del 1972 e DPR n. 616 del 1977). Il decreto legislativo n. 112 del 1998 (articolo 105) ha poi attribuito alle regioni, fatte salve le competenze delle autorità portuali, le funzioni relative alla "disciplina della navigazione interna" ed ha conferito alle regioni la gestione del sistema idroviario padano veneto, conservandone allo Stato i compiti di programmazione, previa intesa con le regioni interessate. Sono rimaste altresì allo Stato le competenze in materia di sicurezza della navigazione interna e quelle relative all'accertamento delle competenze del personale navigante.

5. Trasporto pubblico locale

In Italia, la legge 151/1981, realizzata con l'intento di ristrutturare e potenziare il servizio del trasporto pubblico locale, ha rappresentato il primo strumento normativo attraverso il quale è stato affrontato in maniera organica il tema del Tpl. Prima di allora, le problematiche che di volta in volta si presentavano nel settore, erano contrastate con misure "tamponate". La legge del 1981, oltre a istituire l'apposito fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio, conteneva disposizioni relative al trasferimento di competenze ai legislatori regionali, fissando i principi fondamentali cui questi dovevano attenersi nelle attività di programmazione, ripiano dei disavanzi e gestione del servizio. La principale criticità di questo intervento normativo è stata quella di prevedere un deciso passaggio di competenze dallo Stato alle regioni senza tuttavia dotare queste ultime di adeguati strumenti per operare efficacemente⁷.

La successiva riforma del sistema del trasporto pubblico locale (decreto legislativo n. 422/1997) si prefiggeva la modernizzazione del settore attraverso una revisione dell'assetto delle competenze amministrative tra Stato e regioni, in una logica di sussidiarietà, e una riorganizzazione della gestione dei servizi attraverso il loro affidamento con procedure concorsuali. La riforma assegnava gli strumenti di programmazione (piani regionali dei trasporti) per lo sviluppo e l'organizzazione dei servizi del trasporto pubblico locale in capo alle regioni. I principali elementi che caratterizzano la normativa del 1997 erano rappresentati

⁷ Musso e Burlando, 1999



principalmente dall'introduzione di procedure di evidenza pubblica per la scelta del gestore al fine di indirizzare regole di concorrenzialità nell'esercizio del servizio, nonché dall'introduzione di appositi contratti di servizio. La riforma del sistema dei trasporti pubblici locali era nei fatti finalizzata all'introduzione di meccanismi di concorrenza regolamentata nel settore.

Il tema del finanziamento del Tpl è stato oggetto di ricorrenti revisioni. L'entrata in vigore del dl n. 422/1997, non modificava le modalità di finanziamento del settore, sostenuto attraverso trasferimenti statali; la legge finanziaria 2008 (l. n. 244/2007, art. 1 cc 295-299) attribuiva alle regioni a statuto ordinario, in un'ottica di maggiore autonomia finanziaria, quote di compartecipazione del gettito dell'accisa su gasolio impiegato come carburante per autotrazione erogato nei rispettivi territori regionali per lo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale. Sul finanziamento del Tpl interveniva poi il d.lgs. n. 68/2011 - in attuazione della legge sul "federalismo fiscale" (n. 42/2009) - che introduceva meccanismi di finanziamento non più basati su modelli di finanza derivata.

In attesa della piena operatività delle indicazioni del d.lgs. 68/2011, la legge di stabilità 2013 (art. 1, comma 301 della l. n. 228 del 2012) ripristinava il meccanismo di finanziamento del trasporto pubblico locale per mezzo dello specifico Fondo nazionale al fine di garantire, con vincolo di destinazione, il mantenimento a regime di trasferimenti statali correnti per il trasporto pubblico locale. L'intervento, indirizzato al contenimento della spesa pubblica, si poneva in sostanziale contrasto con i principi di riduzione dei caratteri di finanza derivata, di rafforzamento dell'autonomia impositiva regionale e di definizione dei criteri di perequazione delle risorse introdotti nell'ambito del processo di federalismo fiscale, ostacolando il processo verso una maggiore responsabilizzazione dei soggetti che operano nel settore.

L'attuale processo di finanziamento del trasporto pubblico locale da parte dello Stato, trattandosi di un ambito di competenza residuale regionale, dovrebbe prevedere forme di coinvolgimento delle regioni nel percorso decisionale relativo alla modalità di erogazione. Nel concreto, il permanere di meccanismi di finanza derivata per il finanziamento del trasporto pubblico locale ha generato l'instaurarsi di una serie di contenziosi tra Stato e regioni. Esemplificative sono le sentenze n. 78/2018 e n. 79/2019 della Corte Costituzionale. Con la sentenza 78/2018 la Corte cost. dichiara "l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni, in relazione all'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile e all'emanazione dell'ivi previsto decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti". In particolare, il tema riguardava il mancato coinvolgimento delle regioni nel processo di approvazione di un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, attraverso investimenti destinati a forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternative.



Con la sentenza 74/2019 la Corte cost. dichiara “l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 71, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui non prevede che le modalità di utilizzo su base regionale delle risorse ivi previste siano stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell’economia e delle finanze previa intesa con la Conferenza unificata”. La disposizione impugnata concerneva il mancato coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale per l’impiego delle risorse del Fondo per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale; detto Fondo, in particolare, era finalizzato all’acquisto, alla riqualificazione elettrica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale.

Sul tema del finanziamento del servizio va, infine, segnalato il Decreto Ministeriale n.157 del 28/03/2018, relativo alla definizione dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e dei loro criteri di aggiornamento, in applicazione della riforma avviata con il decreto legge n. 50/2017 (art. 27).

L’obiettivo della riforma è quello di abbandonare il criterio della spesa storica per la ripartizione alle regioni del fondo nazionale per il trasporto pubblico locale. L’applicazione delle prescrizioni contenute nel provvedimento attuativo è, comunque, graduale. Per il primo anno solo il 10% dell’importo del fondo dovrà essere ripartito in base ai criteri contenuti nello schema di decreto. Negli anni successivi la quota sarà progressivamente incrementata del 5% per ciascun anno fino a raggiungere il venti per cento a regime.

Il costo standard è una funzione che tiene conto delle diverse specificità di produzione e delle condizioni della domanda. Il decreto introduce il criterio del “giusto prezzo” dei servizi di trasporto sulla base di tre variabili: la velocità commerciale, la quantità di servizio offerta (bus-km di servizio o posto a sedere-km di servizio) e il grado di ammodernamento del materiale rotabile per la produzione del servizio. L’ammodernamento del materiale rotabile è espresso in termini di ammortamento standard, finalizzato alla valorizzazione di tutti i fattori produttivi necessari alla fornitura delle diverse tipologie di servizi di Tpl; tale indicatore potrebbe rappresentare un potenziale elemento di garanzia del rinnovo periodico dei mezzi

In parallelo agli interventi normativi sul tema del finanziamento del servizio, c’è stato il susseguirsi di una serie provvedimenti, finalizzati a ricondurre il trasporto pubblico locale all’interno di una disciplina complessiva sui servizi pubblici locali di rilevanza economica, il cui esito è stato quello di produrre problematiche interpretative in merito alle norme da applicare al settore⁸. Dopo il fallimento di questi tentativi, ha preso avvio una stagione di “proliferazione” normativa specificatamente finalizzata a regolarizzare i meccanismi di affidamento dei servizi. Tuttavia, il risultato finale è che il trasporto pubblico locale oggi ha una sua specifica

⁸ Candido, 2015



regolamentazione caratterizzata essenzialmente dal combinato disposto del decreto legislativo n. 422/1997 e del recepimento del regolamento (CE) n. 1370/2007⁹.

Nonostante gli interventi normativi che si sono succeduti avessero tra gli obiettivi il miglioramento del grado di apertura del mercato, la situazione attuale mostra un grado di liberalizzazione ancora insufficiente, in quanto esistono troppe protezioni a garanzia degli operatori storici (*incumbent*) rappresentati da società la cui proprietà è prevalentemente pubblica e il ricorso a gare competitive è stato limitato. Il settore appare ancora molto frammentato e le autorità locali competenti sono ancora affette da un triplo conflitto di interessi, in quanto allo stesso tempo sono sia proprietarie delle società fornitrici del servizio, sia responsabili per l'affidamento dei servizi e controllori dell'attuazione dell'appalto di servizi, sia responsabili della progettazione ed esecuzione delle procedure di gara. La trasformazione in società private delle compagnie che erogano il servizio di Tpl è stata solo formale in quanto il settore rimane predominato dalla partecipazione pubblica a dette società. Le amministrazioni municipali o regionali mantengono in pieno o parzialmente la proprietà degli operatori, inficiando in questo modo qualsiasi possibilità di realizzare un sistema realmente competitivo¹⁰.

Va, tuttavia, rilevato come alcune evidenze empiriche sembrano ridimensionare i modelli teorici alla base delle politiche di liberalizzazione del servizio. Infatti, la sostituzione delle procedure di affidamento negoziate con quelle di affidamento concorsuale anche se confermano una maggiore produttività delle imprese private rispetto a quelle pubbliche non sembrano incidere, se non in maniera modesta, sull'efficientamento del servizio¹¹. Ciò dipende anche dalla circostanza che il ricorso a procedure competitive per il mercato, finalizzate all'apertura alla concorrenza di mercati che rimangono in monopolio, non può essere separato dall'introduzione di adeguati incentivi contrattuali che regolano il comportamento del concessionario durante la realizzazione del contratto¹².

A tale riguardo può essere utile un'analisi comparata di alcuni aspetti del servizio del Tpl quali le caratteristiche organizzative del servizio, le modalità di affidamento, i soggetti coinvolti nel sistema di gestione, nonché le modalità di interazione fra i diversi livelli impegnati nella *governance* del sistema. Per il confronto sono stati presi in considerazione i principali Paesi europei (Spagna, Francia, Germania e Regno Unito) che hanno dimensioni del servizio di Tpl comparabili con quello italiano.

L'organizzazione e la gestione del trasporto pubblico locale nei Paesi analizzati sono riconducibili, in via di principio, a due modelli di policy pubblica; da una parte Paesi come l'Italia, la Francia e la Germania che ritengono fondamentali i fini sociali del servizio e quindi fondamentale l'intervento pubblico, dall'altro, quello tipico del Regno Unito, concentrato sull'abbattimento della spesa pubblica connessa al funzionamento del servizio attraverso l'introduzione di elementi di libera concorrenza. A questi due modelli, tuttavia, corrispondono

⁹ Tuzi, 2016

¹⁰ Tuzi, 2016

¹¹ Boitani et al., 2013

¹² Albano et al., 2014



significative differenze in termini di esperienze di regolamentazione, livello di coinvolgimento delle autorità pubbliche centrali e locali, grado di liberalizzazione raggiunto¹³.

Un elemento comune a tutti i Paesi presi in considerazione è che gli strumenti di programmazione per lo sviluppo e l'organizzazione dei servizi del trasporto pubblico locale, nonché le procedure di affidamento del servizio stesso sono in capo prevalentemente alle istituzioni locali che provvedono direttamente attraverso proprie strutture o attraverso la creazione di Authority, anche insieme ad altri soggetti pubblici interessati (consigli regionali, Lander, ecc.).

Sul fronte della divisione dei ruoli tra soggetto affidatario e operatore del servizio, nel Regno Unito e in Francia vi è una separazione chiara dei ruoli; mentre non vi è nessuna divisione, se non formale, in Italia e Germania.

La dimensione dei lotti da assegnare agli operatori del servizio del Tpl varia in maniera significativa tra i diversi Paesi. Ad un estremo c'è il Regno Unito dove si sono sperimentate, con riferimento al trasporto su gomma, soluzioni che prevedono l'affidamento di lotti di ridotte dimensioni (anche per singola linea) e poi è stata lasciata al mercato la definizione della loro dimensione ottimale. All'estremo opposto ci sono Paesi come l'Italia dove l'affidamento è generalmente effettuato per l'intera area urbana, coincidente con i confini territoriali del Comune, tenendo conto dunque di criteri meramente amministrativi.

Le due tipologie di contratto - fra autorità preposta e operatori - che caratterizzano l'affidamento dei servizi di Tpl ricadono nel *Net cost contract* e nel *Gross cost contract*. Nella prima fattispecie il rischio industriale e commerciale è a carico del gestore che riceve dall'autorità pubblica un corrispettivo pattuito in anticipo; questa tipologia di contratto spinge il gestore verso un contenimento dei costi. Nel secondo caso il rischio industriale è in capo al gestore, mentre quello commerciale in capo all'autorità pubblica; il gestore riceve un corrispettivo in base ai costi e a un predefinito margine di profitto; l'autorità pubblica incassa i ricavi e si fa carico delle perdite.

In generale, gli schemi contrattuali di riferimento si stanno spostando verso contratti di natura incentivante in grado di responsabilizzare le aziende rispetto ai propri risultati economico-finanziari e alla penalizzazione delle inadempienze contrattuali che sembrano essere più funzionali al miglioramento della qualità del servizio¹⁴.

La copertura dei costi del servizio di Tpl prevede nella generalità dei casi una quota di finanziamento pubblico cui si aggiungono i ricavi dai biglietti e, in alcuni casi, entrate finanziarie garantite da specifiche tasse. E' questo il caso della Francia, dove è stata introdotta una tassa comunale di scopo (*Versament Transport*) destinata alla copertura delle spese correnti e degli investimenti. Il *Versament Transport* copre mediamente il 40% dei costi del servizio. Nel caso dell'Ile-de-France a queste risorse va aggiunto uno specifico contributo sottoforma di tassa a carico dei datori di lavoro che copre un ulteriore 10% dei costi. I ricavi da traffico coprono il

¹³ Mostacci e Romeo, 2007

¹⁴ Ferioli, 2015



30% circa del costo del servizio e la quota rimanente dei costi è coperta attraverso sovvenzioni pubbliche. In Germania, l'83% dei costi operativi è coperto dai ricavi da traffico; la quota rimanente è garantita dal Governo centrale, dai Lander e dalle autorità locali. Nel Regno Unito il finanziamento avviene tramite un prelievo sulle Contee e sulle Authority, che rappresentano le aree geografiche servite dal servizio e dai ricavi da traffico che coprono il 64% dei costi operativi; interessanti sono stati gli interventi finalizzati alla discriminazione del prezzo del biglietto in funzione dell'andamento della curva di domanda del servizio da parte degli utenti (cd. *peak pricing*) al fine di diminuirne il picco e fare in modo che i passeggeri possano distribuirsi anche su fasce orarie meno congestionate in quanto favorite da un minor costo¹⁵. In Spagna i costi sono coperti dagli introiti tariffari dei biglietti quasi per il 60% e da sussidi correlati al numero degli utenti che vengono erogati dai diversi livelli di governo. In Italia, i costi operativi del servizio – considerando il solo ambito urbano – sono coperti per circa il 32% dagli introiti tariffari; assume quindi una dimensione rilevante la quota di compensazioni pubbliche¹⁶.

La concorrenza e la privatizzazione sembrano dunque essere elementi necessari ma non sufficienti per ottimizzare l'efficacia del servizio del trasporto pubblico locale: incidere sulla domanda in modo diretto attraverso la sola leva organizzativa appare assai difficile¹⁷. La domanda è, infatti, regolata soprattutto dall'introduzione di politiche dissuasive e, al contempo, promotrici di cambiamenti culturali¹⁸. Ci troviamo di fronte, dunque, a un problema strutturale che non può non essere affrontato solo da un punto di vista aziendalistico ma soprattutto attraverso un'adeguata e coordinata iniziativa politica tra i diversi livelli di governo coinvolti nella gestione del servizio.

Il caso di Londra (che presenta una sua peculiarità rispetto al resto del Regno Unito) rappresenta un ottimo esempio di come lo Stato dovrebbe operare; sono stati introdotti meccanismi di concorrenza regolata, attraverso il ricorso a gare effettivamente aperte che hanno favorito l'abbassamento dei costi operativi. Tuttavia ciò non sarebbe stato sufficiente per il miglioramento della qualità del servizio se non ci fosse stato l'efficace lavoro di coordinamento dell'Authority pubblica preposta alla regolamentazione del servizio (*Transport for London*) e il forte intervento politico che si è manifestato attraverso l'introduzione di misure dissuasive all'utilizzo dell'auto privata, come ad esempio la *congestion charge* introdotta a partire dagli inizi del 2000. Gli interventi così integrati hanno prodotto un incremento del numero di passeggeri e la diminuzione del numero di auto circolanti¹⁹. Sembra dunque decisivo un giusto mix tra intervento pubblico, con compiti di regolamentazione del mercato della mobilità e introduzione di meccanismi di pressione concorrenziale per l'affidamento del servizio.

Sicuramente, in Italia, sia le regioni sia gli enti locali hanno avuto le loro responsabilità nella mancata applicazione dei dettami della normativa statale che indirizzava il settore verso un

¹⁵ Zureiqat, 2008

¹⁶ Procopio, 2013

¹⁷ Si veda Savage, 2004 e Taylor et al., 2009

¹⁸ Hibbs, 2000

¹⁹ Della Porta e Gitto, 2013

sistema di “concorrenza per il mercato”²⁰. Tuttavia al processo di trasferimento di funzioni alle regioni avrebbe dovuto corrispondere una correlata trasformazione delle attività dello Stato che avrebbe dovuto abbandonare l’approccio prescrittivo per focalizzarsi su un’azione più efficace di controllo sulla reale implementazione delle norme esistenti da parte delle regioni e degli enti locali.

6. L’eventuale impatto del regionalismo asimmetrico sul tema della mobilità

Le vicende legate alle richieste avanzate al Governo da parte di tre regioni ordinarie (Lombardia, Veneto e Emilia Romagna) di potersi avvalersi della cd. “clausola di asimmetria”, di cui all’art. 116, comma 3, Cost., inducono a una riflessione riguardo il potenziale impatto dell’attribuzione di ulteriori forme di autonomia sulla delimitazione degli ambiti di competenza regionale come finora definiti in merito al tema della mobilità.

Il processo avviato dalle regioni ha, inizialmente, portato, dopo un articolato negoziato con il Governo, alla stipula di accordi preliminari – pre-intese di febbraio del 2018 - propedeutici all’Intesa prevista dall’articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

All’indomani della stipula delle pre-intese e con l’avvio della XVIII legislatura, tutte e tre le Regioni hanno impresso una nuova direzione al percorso autonomistico in merito all’attuazione del regionalismo asimmetrico, cercando di superare i contenuti delle pre-intese già sottoscritte attraverso la rivendicazione di spazi di maggiore autonomia più coerenti con le proposte negoziali inizialmente presentate al Governo.

Si è così giunti a luglio 2019 con la definizione di nuove bozze di Intesa tra il Governo e ciascuna delle tre Regioni.

Con riferimento alle infrastrutture stradali, le proposte governative, indicavano soluzioni simili, tra l’altro non pienamente condivise dalle regioni stesse, che prevedevano il trasferimento al demanio regionale delle strade comprese nella rete stradale nazionale insistente sui rispettivi territori. Le bozze prevedevano l’attribuzione della competenza legislativa e amministrativa in ordine alle suddette strade, affidando alle regioni funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione, inclusa la nuova costruzione o il miglioramento delle strade esistenti, ovviamente da esercitarsi nel rispetto delle norme statali relative alla sicurezza della circolazione e alle caratteristiche e standard tecnico-costruttivi, nonché delle esigenze di continuità e omogeneità della rete stradale nazionale e di coordinamento con le altre regioni interessate dall’infrastruttura. Rispetto a questa formulazione sia la Lombardia sia il Veneto richiedevano maggiori spazi di autonomia e, in aggiunta, la Regione Veneto richiedeva anche di subentrare allo Stato quale concedente nelle tratte autostradali comprese nella rete autostradale nazionale insistenti nel territorio veneto.

La Regione Emilia-Romagna cui veniva proposta l’attribuzione di potestà legislativa e amministrativa in relazione al governo unitario e integrato del sistema regionale di

²⁰ Della Porta, 2013



infrastrutturazione e trasporto stradale, nonché alla qualificazione, al potenziamento e al completamento del sistema stesso, incluse le opere e le infrastrutture statali che interessino il territorio regionale, richiedeva ulteriori spazi di autonomia aspirando a includere nell'attribuzione di nuove funzioni in tale ambito materiale anche la gestione del sistema regionale del trasporto ferroviario in modo tale da garantire una gestione organica del complessivo sistema di trasporto regionale.

Per quel che riguarda gli aeroporti civili era stata avanzata dalla regione Lombardia, una proposta non accettata dal Governo, riguardo la possibilità da parte della regione di subentrare allo Stato in qualità di concedente nella concessione di gestione aeroportuale. Allo scadere delle convenzioni in corso e delle relative concessioni aeroportuali, la Regione Lombardia proponeva di subentrare in tutte le funzioni assegnate allo Stato dalla normativa vigente con riferimento ai rapporti con ENAC e al rilascio delle concessioni aeroportuali. La richiesta era finalizzata ad ottenere la competenza amministrativa in relazione all'approvazione del piano aeroportuale e masterplan dei singoli aeroporti e dei connessi Programmi di investimento, alla procedura di valutazione di impatto ambientale relativa all'approvazione dei progetti delle infrastrutture portuali, ai rapporti con ENAC.

Anche la Regione Veneto aveva avanzato simile richiesta di subentrare in tutte le funzioni assegnate allo Stato dalla normativa vigente con riferimento ai rapporti con ENAC e al rilascio delle concessioni aeroportuali. Tale richiesta non veniva pienamente accolta e si era giunti a una proposta concordata per l'attribuzione alla Regione della competenza amministrativa in relazione alla proposta del masterplan del singolo aeroporto, elaborato del gestore aeroportuale, da sottoporre all'approvazione di ENAC anche ai fini della coerenza con la pianificazione nazionale in tema di aeroporti nonché con le normative di riferimento.

In materia di portualità venivano attribuiti alla regione Veneto ulteriori spazi di autonomia, sia nell'individuazione del perimetro della circoscrizione territoriale dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale sia nell'individuazione e istituzione, di Intesa con i Ministeri competenti e all'interno dell'Autorità portuale di riferimento, di Zone Economiche Speciali o ad economia differenziata, nonché ad attuare distretti logistici integrati anche con altre regioni, promuovendo azioni congiunte con operatori privati e gestori delle reti infrastrutturali

Distanti, invece, rimanevano le posizioni negoziali tra Governo e Regioni riguardo le funzioni connesse al Trasporto pubblico locale. Mentre la proposta del Governo nei fatti confermava, nelle more dell'applicazione della l. 42/2009, quanto previsto dall'art. 27, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017. Lombardia e Veneto richiedevano che il finanziamento del trasporto pubblico locale avvenisse attraverso l'assegnazione del gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali o delle riserve di aliquote sulla base imponibile dei medesimi, in sostituzione della partecipazione al riparto del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale.

La regione Emilia Romagna avanzava invece una proposta alternativa che prevedeva l'attribuzione alla Regione della gestione autonoma della quota parte del fondo per il

finanziamento del servizio di trasporto pubblico locale, ferroviario e autofiloviario, previa l'introduzione di un meccanismo di indicizzazione delle quote riservate alla Regione.

In conclusione, le richieste avanzate dalle tre regioni nelle bozze di Intesa con il Governo, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., erano finalizzate essenzialmente a conseguire e garantire maggiore autonomia legislativa e amministrativa ordinaria da parte delle Regioni stesse. La definizione delle nuove funzioni, negoziata attraverso l'Intesa, era tesa ad assicurare maggiore certezza nell'assegnazione e nello svolgimento dei compiti di interesse generale da parte delle Regioni, limitare il contenzioso costituzionale e incrementare la leale collaborazione. La negoziazione da parte delle regioni, muovendosi dalle funzioni amministrative, si è indirizzata verso l'individuazione degli ambiti di competenza legislativa per il campo materiale.

7. Conclusioni

Alla luce dell'analisi emerge come lo Stato non sempre sembra aver agito in maniera coerente verso la responsabilizzazione degli enti territoriali a una migliore gestione dei servizi loro affidati. Se da un lato c'è stato il ripetuto richiamo della Corte alla necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi di interferenza di competenze legislative, individuando nel sistema delle Conferenze lo strumento in grado di consentire alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di loro competenza, dall'altro lato gli interventi dello Stato nel settore della legislazione e in quello dell'amministrazione non sono sembrati realmente adeguati "alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" richiamati dall'art. 5 della Cost.

Esemplificativo è il caso del finanziamento del Trasporto pubblico locale dove le misure intraprese dallo Stato non sono mai state finalizzate a garantire la copertura delle spese del servizio da parte delle amministrazioni locali attraverso l'utilizzo delle entrate prodotte nel territorio; tutto ciò è andato a discapito del tema dell'*accountability*, non essendo chiara per il livello di governo regionale la corrispondenza tra responsabilità di acquisizione delle entrate e la relativa capacità di spesa.

A ciò si aggiunga l'eccessiva enfasi posta dallo Stato sulla periodica emanazione di nuove norme nel tentativo di migliorare la performance nell'erogazione di beni e servizi che non sembra essersi dimostrata una valida strategia. Non è sufficiente emanare una norma affinché quanto in essa previsto automaticamente si realizzi. La promulgazione di una legge non produce effetti se non si focalizza l'attenzione sulle modalità con cui le nuove regole vengono poste in essere. Il fattore determinante del successo di una norma è come questa viene implementata. L'attenzione della politica andrebbe, dunque, posta non sulla routinaria e ripetitiva promulgazione di norme, bensì sulla loro attuazione.

Il recupero dell'efficienza nell'erogazione di beni e servizi altamente strategici come nel caso del tema della mobilità va ricercato in un processo di più coerente rispetto dei relativi ruoli tra Stato centrale e amministrazioni territoriali. Lo Stato centrale dovrebbe orientare i propri sforzi verso più utili funzioni d'indirizzo e di controllo. Sarebbe, dunque, auspicabile che invece di



spendere una grande quantità di tempo e di energie nella definizione di nuove norme lo Stato agisse sul fronte della verifica dell'implementazione di quelle esistenti, indirizzando i propri sforzi su un più pragmatico ruolo di *advocacy* promuovendo competenze e capacità locali anche perseguendo, nei limiti di quanto detto in precedenza, il maggiore grado di decentramento fiscale possibile. Tale azione dovrebbe essere tesa a guidare i governi locali all'adozione di concreti modelli di implementazione, finalizzati alla definizione di un livello di erogazione legato sia ai bisogni specifici del territorio sia alle risorse disponibili.

BIBLIOGRAFIA

- ALBANO G., HEIMLER A., PONTI M. (2014), “Concorrenza, regolazioni e gare: il trasporto pubblico locale”, *Mercato concorrenza e regole*, 1, pp. 117-138 .
- BARLETTA A. (2015), *Porti e aeroporti civili (Art. 117.3)*, in Bifulco R., Celotto A. (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- BEVILAQUA S. (2005), *Porti turistici ed aeroporti di interesse regionale*, in Atti del seminario di studi sul tema “*Il turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e dimensione comunitaria della materia*” (Palermo, 5 dicembre 2005), www.giureta.it.
- BOITANI A., NICOLINI M., SCARPA C. (2013) “Do competition and ownership matter? Evidence from local transport in Europe”, *Applied Economics*, 45 (11), pp. 1419-1434.
- CANDIDO A. (2015), *La governance dei trasporti in Italia: soggetti, livelli di governo, competenze*, in Ammannati L., Canepa A. (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Giappichelli editore, Torino.
- DELLA PORTA A. (2013), *Migliorare il trasporto pubblico locale: cosa significa?*, in Gitto A., Della Porta A. (a cura di), *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale*, Franco Angeli.
- DELLA PORTA A., GITTO A. (2013), *Oltre la deregulation: rivalutare il network planning come strumento di riposizionamento del servizio di Tpl*, In: Gitto, A., Della Porta, A. (eds) *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale*, Franco Angeli, Milano.
- FERIOLI E. (2015), *I trasporti pubblici locali nell’esperienza di alcuni Paesi europei*, *Istituzioni del Federalismo*, 3, pp. 747-764.
- GUASTAFERRO B. (2015), *Grandi reti di trasporto e di navigazione (Art. 117.3)*, in Bifulco R., Celotto A. (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- HIBBS J. (2000), *Transport policy: the myth of integrated planning*, Institute of economic affairs, London.
- MAGNIFICO L. (2013), *Stato, Regione o Autorità di regolazione alla guida del trasporto pubblico locale?*, Osservatorio dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, dicembre 2013.
- MANGIAMELI S., FILIPPETTI A., TUZI F., CIPOLLONI C. (2020), *Prima che il Nord somigli al Sud. Le Regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino.
- MARCHESE C. (2015a), *Porti e aeroporti civili*, in Guzzetta G., Marini F.S., Morana D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale – Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane.
- MARCHESE C. (2015b), *Grandi reti di trasporto e navigazione*, in Guzzetta G., Marini F.S., Morana D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale – Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiane



- MOSTACCI E., ROMEO G. (2007), *La regolamentazione del trasporto pubblico locale in Europa: un'analisi comparata*, Diritto pubblico comparato ed europeo, XII, 2, pp.944-967.
- MUSSO E., BURLANDO C. (1999) *Economia della mobilità urbana*, UTET, Torino.
- PROCOPIO, M. (2013), *La ricerca dell'efficienza attraverso le riforme*, In: Gitto, A., Della Porta, A. (eds) *La riforma del trasporto pubblico locale in Italia nella prospettiva aziendale*, Franco Angeli, Milano.
- SAVAGE, I. (2004), *Management objectives and the causes of mass transit deficits*, Transportation Research Part A, 38(3), pp. 181-199.
- TAYLOR, B.D., MILLER, D., ISEKI, H., FINK, C. (2009), *Nature and/or nurture? Analyzing the determinants of transit ridership across US urbanized areas*, Transportation research Part A, 43(1), pp. 60-77.
- TUZI F. (2016), *La condizione del Trasporto pubblico locale in Italia: un concorso di responsabilità tra stato, regioni ed enti locali*, Rivista di Economia e Politica dei Trasporti.
- ZUREIQAT, H.M. (2008), *Fare policy analysis for public transport: a discrete-continuous modeling approach using panel data*, Massachusetts Institute of Technology.