



15 GIUGNO 2022

Città, trasporto pubblico locale e  
infrastrutture nella stagione della  
mobilità sostenibile: la sinergia  
dell'insieme

di Enrico Guarnieri

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
*Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna



# Città, trasporto pubblico locale e infrastrutture nella stagione della mobilità sostenibile: la sinergia dell'insieme\*

**di Enrico Guarnieri**

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
*Alma Mater Studiorum - Università di Bologna*

**Abstract [It]:** Il saggio analizza il tema della mobilità sostenibile nel tentativo di cogliere quella che si crede essere la sfida cruciale per il settore: una sfida che si sostanzia nel garantire l'unitarietà delle politiche attraverso le quali, direttamente o indirettamente, è possibile giungere al conseguimento dell'obiettivo di una mobilità a basso tasso di inquinamento. A tal fine, il saggio indugia attorno ad alcuni concetti (città, trasporto pubblico locale e infrastrutture), nella consapevolezza che in quelli si concretano i principali – perché sinergicamente orientati – strumenti per la (e quindi della) mobilità sostenibile.

**Title:** City, local public transport and infrastructure in the season of sustainable mobility: the whole synergy

**Abstract [En]:** The essay analyzes the topic of sustainable mobility with the aim of grasping what is believed to be the paramount challenge for the sector: namely the unity of policies through which, directly or indirectly, the goal of low-pollution mobility can be achieved. To this end, the essay lingers around a few concepts (cities, local public transport and infrastructures), in the awareness that in those concepts are embodied the principal – because synergistically oriented – tools for the (therefore of the) sustainable mobility.

**Parole chiave:** mobilità sostenibile; città; zonizzazione; trasporto pubblico locale; infrastrutture

**Keywords:** sustainable mobility; cities; zoning; local public transport; infrastructures

**Sommario:** **1.** Considerazioni introduttive sul concetto di mobilità sostenibile: l'atipicità delle strategie. **2.** Spigolature sulla nozione di città: dinamicità e differenziazione nel prisma della mobilità sostenibile. **2.1.** Mobilità e pianificazione delle e per le città (dei quindici minuti): superamento della zonizzazione e articolazione dei piani attorno alle esigenze della mobilità. **3.** Torsioni finalistiche nel trasporto pubblico locale: da garanzia del diritto alla mobilità a strumento di tutela ambientale? **3.1.** Il trasporto pubblico locale, la coercizione della scelta sulle forme di mobilità e l'attrattività del servizio. **4.** Le infrastrutture della mobilità, oltre la concorrenza: sostenibilità, intermodalità e resilienza. Le indicazioni del PNRR. **5.** Una breve chiosa sul governo della complessità: dalla atipicità alla sinergia nella implementazione (e nella "codificazione") della mobilità sostenibile.

## 1. Considerazioni introduttive sul concetto di mobilità sostenibile: l'atipicità delle strategie

Mobilità sostenibile è espressione oramai invalsa nel lessico comune, tecnico e giuridico, tanto più che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha visto di recente mutare la propria denominazione in Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims)<sup>1</sup>. Almeno secondo un primo

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sul recente riordino dell'amministrazione centrale cfr. V. BONTEMPI, *Il riordino dell'amministrazione centrale ad opera del governo Draghi (d.l. n. 22/2021)*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2021, pp. 463 ss.

intendimento, seppur iscritta nel più ampio ambito dello sviluppo sostenibile<sup>2</sup>, di quest'ultimo quella nozione non ne condivide la genesi controversa. Ed infatti, mentre attorno alla validità del concetto di sviluppo sostenibile la dottrina non è ancora giunta ad una piena convergenza<sup>3</sup>, diversa accoglienza pare essere stata riservata al concetto (non dicotomico) di mobilità sostenibile. Eppure, questa convergenza è tale solo in principio: si intende che se adesione v'è in merito al contenuto della nozione, altro è a dirsi per le ricadute politico-pratiche che di quel modello definiscono la traduzione in concreto.

Sulla nozione. Secondo una condivisa interpretazione, per mobilità sostenibile si intende l'insieme delle modalità e delle forme di trasporto «in grado di diminuire le esternalità negative del traffico di merci e persone, sul piano economico, sociale e ambientale»<sup>4</sup>. Differentemente dal concetto di sviluppo sostenibile, la cui criticità nozionistica è radicata attorno alla natura ossimorica dei due fattori, quello di mobilità sostenibile non implica alcuna tensione: tra mobilità e sostenibilità non ricorre, infatti, una genetica distonia, se non altro perché, storicamente ed in linea di prima approssimazione, la mobilità nasce sostenibile, quantomeno nella sua primigenita forma (lo spostamento a piedi). Eccessiva semplificazione, si dirà. E non necessariamente a torto. Eppure, come si avrà modo di constatare, lo spostamento a piedi oggi costituisce, almeno nella struttura urbanistica della cosiddetta città dei quindici minuti (*infra* parr. 2 ss.), una delle forme di mobilità privilegiate.

Non che manchino voci potenzialmente dissonanti. Di recente, ad esempio, la dottrina amministrativistica ha delineato, seppur indirettamente, i contorni di una possibile crisi nozionistica, quale portato della visione assunta e promossa dall'Unione europea. Secondo detta ricostruzione dottrinale,

---

<sup>2</sup> A. ADDANTE, *Autonomia contrattuale e mobilità sostenibile*, in *I contratti*, n. 6, 2011, pp. 604 ss., spec. p. 605. Sul punto, per una impostazione critica del tema, si v. anche F. GASPARI, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile e i limiti del green deal dell'Unione europea. ovvero, il ruolo dello Stato all'alba della post-globalizzazione*, in *Munus*, n. 1, 2020, pp. 67 ss., spec. p. 72.

<sup>3</sup> Sulla natura ossimorica del concetto di sviluppo sostenibile si v. G. MONTEDORO, *Spunti per la "decostruzione" della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, pp. 1 ss., spec. p. 2, secondo il quale «la nozione (di impronta globale, perché sovranazionale, europea) di "sviluppo sostenibile" appare un ossimoro da de-costruire più che un criterio guida sul quale poter fare ancora affidamento». Per una sintesi delle posizioni emerse cfr. l'ampio lavoro di E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2019, pp. 493 ss., nonché E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2017, 626 ss. Di recente, muovendo dai dati di contesto offerti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), un tentativo di ricomposizione dei termini antinomici di "sviluppo" e di "sostenibilità" può essere tratto dalla affermazione di F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2021, 779 pp. ss., spec. p. 785, secondo cui, nel quadro della c.d. transizione ecologica, «l'interesse ambientale non è in rapporto di antagonismo ma di compatibilità, di composizione o, addirittura, di convergenza con lo sviluppo. Dal PNRR appare chiaramente che la transizione ecologica è, dunque, un modello economico *in primis* (ma non solo) finalizzato ad accrescere la competitività del sistema produttivo di beni e di servizi e ad incentivare nuove attività imprenditoriali e occupazione». Più in generale, sullo sviluppo sostenibile è imprescindibile il rinvio a F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

<sup>4</sup> R. DIPACE, *Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile*, in *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, I, in G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA, L. GIANI e A. POLICE (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 31 ss., spec. p. 50. Nello stesso senso cfr. L. MARFOLI, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, 2013, pp. 305 ss., spec. p. 319 ss.

infatti, le direttrici tracciate dalla Commissione Ue andrebbero nel senso di una più tipica lettura “mercantilista” del settore, quella avendo lasciato «sullo sfondo», ossia come «obiettivo secondario», le esigenze ambientali e sociali, ed avendo invece principalmente puntato «ad individuare nuovi *business model* e a soddisfare esigenze legate primariamente al mercato e alla nuova economia verde (*Green Deal*)»<sup>5</sup>: lungi dall’essere politica asservita alle esigenze ambientali (riduzione dell’inquinamento) e sociali (inclusione e coesione), la mobilità sostenibile altro non sarebbe che un approccio capace di cogliere nuove opportunità per il mercato, restituendo solo indirettamente benessere alla società civile.

In realtà, o almeno questa sembra l’interpretazione preferibile, il modello europeo non pare voler scardinare l’unitarietà nozionistica del concetto di mobilità sostenibile; piuttosto pare voler evidenziare una delle potenzialità applicative in sede di implementazione della *policy*<sup>6</sup>.

Il che suggerisce di indugiare sul secondo profilo sopra considerato, ossia il momento applicativo: quello dell’assunzione delle scelte operative.

Così come lo sviluppo sostenibile, il concetto di mobilità sostenibile, quanto ad implementazione, è caratterizzato da una irriducibile atipicità.

Anzitutto, l’articolazione della sostenibilità attorno ai tre pilastri dell’ambiente, del sociale e dell’economia<sup>7</sup> implica una diversificazione di obiettivi e, quindi, di strategie e soluzioni<sup>8</sup>: solo a titolo esemplificativo, potenziamento del trasporto pubblico locale, incentivi all’uso di mezzi meno inquinanti o finanche disincentivi all’uso dell’auto privata, interventi sugli assetti urbanistici, miglioramento e revisione del comparto infrastrutturale (specie nell’ottica della intermodalità), investimenti nel digitale e nella sicurezza, implementazione dei nuovi servizi di mobilità condivisa, etc.<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> F. GASPARI, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile*, cit., p. 71. Nello stesso senso si v. ID., *Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali: una nuova prospettiva del diritto alla mobilità*, Bari, Cacucci, 2021, *passim*.

<sup>6</sup> Non è un caso che la Commissione Ue, nella recente *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, abbia affermato che «la sfida più importante che il settore dei trasporti si trova ad affrontare è quella di ridurre in modo significativo le sue emissioni e diventare più sostenibile. *Nel contempo* questa trasformazione offre grandi opportunità [...] per consentire all’industria europea, in tutte le catene del valore, di modernizzarsi, creare posti di lavoro di alta qualità, sviluppare nuovi prodotti e servizi, rafforzare la propria competitività ed esercitare una leadership mondiale, mentre altri mercati si stanno rapidamente muovendo verso una mobilità a zero emissioni» (enfasi in c.vo aggiunta da chi scrive).

<sup>7</sup> F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 0, 2010, pp. 13 ss., spec. p. 39 s., propone di «“svincolare” lo sviluppo sostenibile dall’ambiente, riferendo la sostenibilità a una serie di settori in cui l’ambiente e le sue esigenze non emergano in modo diretto», cosicché lo sviluppo sostenibile, una volta depurato del suo “intorno”, diverrebbe «una sorta di canone supremo in grado di condizionare le scelte pubbliche strategiche».

<sup>8</sup> Cfr. M. RIZZO e M. FONTANA, *Energia, clima ed economia circolare nella disciplina dell’attività edilizia (e pianificatoria)*, in *Diritto del governo del territorio*, in M.A. CABIDDU (a cura di), Torino, Giappichelli, 2020, pp. 265 ss., spec. p. 287.

<sup>9</sup> Ha quindi ragione T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, pp. 563 ss., spec. p. 580, quando pone l’accento sulla «multidimensionalità» del concetto di mobilità sostenibile: «affinché un siffatto approccio possa realmente concretizzarsi, va da sé come i livelli, le scale e le politiche su cui intervenire siano molteplici, coinvolgendo evidentemente non solo il regime infrastrutturale e logistico ovvero gli assetti e le filiere produttive e commerciali dei diversi mercati di riferimento, ma anche – più in generale – gli stessi stili di vita». Per

Inoltre, la multidimensionalità della mobilità sostenibile – urbana, extraurbana e finanche transnazionale – definisce un ampio e differenziato *parterre* di competenze amministrative (oltreché legislative) a cui seguitano, anche in ragione della diversità dei luoghi, scelte potenzialmente difformi, sebbene – ed il dato non è affatto marginale – doverosamente non solipsistiche, tenuto conto che, come dimostrato dal caso dello sviluppo delle reti di trasporto transeuropee, persino la più remota dimensione locale non è affatto ininfluyente dal punto di vista della efficienza del sistema<sup>10</sup>.

Scopo dell'elaborato qui proposto è allora quello di far emergere l'unitarietà del disegno sotteso o prodromico alla mobilità sostenibile, considerato che il momento descrittivo della nozione – mobilità sostenibile intesa come insieme organico delle forme di mobilità a minor impatto (anzitutto) ambientale – riduce, e non di poco, il senso più complessivo che dietro a quello obiettivo si cela. A tal fine, tra le molteplici prospettive potenzialmente assumibili, la scelta – a cui corrisponde un primo limite dello studio – è stata quella di selezionare e quindi analizzare – senza alcuna pretesa di esaustività (e qui il secondo limite) – tre “settori” principali: città, trasporto pubblico locale e infrastrutture. La scelta è al contempo netta ed ampia. Netta, perché, come si è anticipato, i profili della mobilità sostenibile sono amplissimi, ciò implicando la necessità di operare una selezione dei dati di contesto quantomeno all'apparenza più significativi. Ampia, perché è purtuttavia evidente che ognuno dei fattori considerati presenta molteplici sfaccettature e declinazioni, con la conseguenza che gli apprezzamenti di seguito presentati potranno apparire parziali ed inappaganti rispetto alla legittima pretesa di chi cercasse in queste pagine una ricostruzione sistematica. D'altronde, non è questo lo scopo cercato nel pensare ed elaborare questo scritto. L'esigenza avvertita è piuttosto un'altra e, se si vuole, più modesta: essa consiste nella ricerca e profilazione delle dinamiche più generali e più significative che impattano o percorrono i settori sopra individuati, nella aspettativa (più o meno fondata) che in quelle possa essere anche colta una occasione di riflessione attorno alle possibili torsioni statutarie/definitorie degli istituti considerati.

---

un'ampia analisi delle soluzioni prospettabili cfr. A. BOIX PALOP, *Le sfide per la regolamentazione della mobilità e la Nuova Agenda Urbana*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2020, *Special issue* (giugno), pp. 107 ss.

<sup>10</sup> Basti considerare quanto disposto dal considerando n. 3, reg. Ue n. 1315/2013: «[a]l fine di assicurare la mobilità internazionale di passeggeri e merci, è opportuno ottimizzare la capacità della rete transeuropea dei trasporti e il relativo uso e, se necessario, ampliarli rimuovendo le strozzature presenti nelle infrastrutture e realizzando i collegamenti infrastrutturali mancanti all'interno e tra Stati membri». Anticipando, peraltro, che l'analisi della rete TEN-T non troverà qui di seguito spazio per motivi di sintesi, sul punto non si può però che convenire con S.S. SCOCA, *Le infrastrutture stradali*, in *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, II, in G. COLOMBINI, M. D'ORSOGNA, L. GIANI e A. POLICE (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 715 ss., spec. p. 720, quando rileva che nell'impianto infrastrutturale transeuropeo «i nodi urbani sono le uniche opere infrastrutturali strategiche all'interno degli enti locali e degli enti comunali. Le semplici vie di comunicazione, anche la semplice manutenzione delle vie ordinarie urbane, non rientrano tra i progetti infrastrutturali».

## 2. Spigolature sulla nozione di città: dinamicità e differenziazione nel prisma della mobilità sostenibile

Pur a fronte della rilevata “atipicità attuativa”, è purtuttavia possibile o quantomeno immaginabile cogliere due dinamiche principali attorno alle quali saggiare lo sviluppo della mobilità sostenibile. Dinamiche, quelle, la cui individuazione è peraltro dettata dalla ineludibilità delle direttrici territoriali entro cui declinare in concreto l’obiettivo strategico della mobilità sostenibile. Attorno alle dimensioni urbana ed extraurbana, finanche transnazionale, è infatti possibile isolare, quali assi portanti di sviluppo, i “luoghi” (v. *infra*) e le infrastrutture della mobilità (v. *infra* par. 4). Si intende che il focus sugli strumenti della mobilità – spostamento a piedi, in bici, tramite i mezzi di micromobilità elettrica, in automobile, con mezzi pubblici – o sulle forme – mezzo proprio o condiviso – non può prescindere da una riforma della pianificazione dei territori e degli assetti infrastrutturali.

L’espressione “luogo” è quanto mai generica, ma purtuttavia efficace per rappresentare in sintesi l’indefinitezza delle aree di atterraggio delle politiche della mobilità. Ed infatti, se è vero che l’analisi dottrinale è di regola calibrata sulle città<sup>11</sup>, non di meno non può essere trascurato come anche i comuni di più piccole dimensioni, così come i territori non urbanizzati, partecipino alla realizzazione di quel programma di azione.

Vero è però che, secondo una prima percezione di senso, ciascuno di quegli spazi parrebbe assolvere a logiche differenti. Seppur la partizione proposta non si presti a sicure assolutizzazioni<sup>12</sup>, è credibile, ad esempio, che nelle realtà territoriali di più ridotte dimensioni (che non partecipano in maniera significativa all’inquinamento) gli interventi ivi realizzati assumano rispetto alla riduzione delle quote di inquinamento, una funzione strumentale (ossia non finale) e, per così dire, collaborativa (specialmente, laddove il luogo costituisca uno snodo nell’ottica dell’intermodalità) o, talvolta, strategica, in quanto occasione di conseguimento di finanziamenti, e, quindi, di arricchimento “curriculare” anche e soprattutto nella prospettiva della competitività territoriale per l’accesso ad ulteriori erogazioni. Per converso, nelle città le politiche di sostenibilità assumono stabilmente una valenza finale rispetto all’obiettivo della riduzione dell’inquinamento atmosferico, ciò che in fin dei conti costituisce lo scopo primario della mobilità

---

<sup>11</sup> Sulla importanza delle città nelle politiche di sostenibilità, quali e quante esse siano, si v. S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull’autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 19, 2019, pp. 1 ss., spec. p. 3, «l’analisi delle politiche ambientali ha dimostrato, in maniera lampante, che un approccio internazionale e intergovernativo ‘macro’ – che parta dal livello di governo più alto – non è efficace, perché, nei fatti, non riesce ad essere tramutato in azioni concrete e a coinvolgere in iniziative spontanee e responsabili gli attori sociali. È invece promettente la dimensione locale: il tema della sostenibilità trova nelle città il centro delle sperimentazioni sul benessere comune e sulla coscienza ecologica. Le città hanno acquisito un ruolo centrale ai fini dei parametri dei *Sustainable Development Goals* e dell’Agenda 2030». Sulle città, oltre a quanto di seguito annotato, si v. il recente ed ampio lavoro di E. TATÌ, *L’Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

<sup>12</sup> Cfr. M.R. VITTADINI, *Problemi di trasporto nelle città medio-piccole*, in *Environment. Ambiente e territorio in Valle d’Aosta*, n. 33, 2006.



sostenibile<sup>13</sup>: non è un caso, d'altronde, che nella prospettiva assunta dall'Unione europea le città siano identificate come i luoghi che «sono e dovrebbero quindi rimanere in prima linea nella transizione verso una maggiore sostenibilità»<sup>14</sup>. È quindi in relazione alla nozione di città e alle pertinenti vicende della mobilità sostenibile che l'analisi sarà qui di seguito sviluppata.

Orbene, appartiene ad una percezione oramai ampiamente condivisa quella secondo cui una corretta definizione di città deve tendere ad isolare due componenti principali: la concentrazione, da un lato, e la differenziazione, dall'altro. Tra le molteplici definizioni offerte in letteratura, ed in specie in quella non giuridica<sup>15</sup>, una delle spiegazioni più convincenti osserva, per l'appunto, come le città corrispondano ad «insediamenti che, generati da un processo di concentrazione geografica della popolazione, degli impianti produttivi e dei servizi, si differenziano, per struttura e dimensione, dai centri rurali, dai piccoli villaggi, dai borghi urbanizzati, dai centri isolati rururbani e periurbani»<sup>16</sup>. Si tratta di una definizione sintetica, ma efficace. La città è, infatti, un luogo di concentrazione, oltretutto di persone, di attività e servizi; per questa sua intima caratteristica, la città è contraddistinta dalla stabilità degli «interscambi sia con i territori vicini e lontani, sia con l'insieme delle condizioni naturali e socio-culturali che formano l'ambiente, o il *milieu*, locale»<sup>17</sup>; la città va quindi distinta dai luoghi che non presentano queste caratteristiche.

---

<sup>13</sup> Come rilevato da M. RIZZO e M. FONTANA, *Energia, clima ed economia circolare*, cit., p. 266, il trasporto cittadino su strada produce, infatti, tra l'otto ed il nove per cento dell'inquinamento globale. Per una compiuta analisi dei dati si v. P. THUNIS, E. PISONI, B. BESSAGNET, J. WILSON, E. VIGNATI, A. DE MEIJ e A. MASCHERPA, *Urban PM2.5 Atlas*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, accessibile al seguente indirizzo web «<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126221>» (ultimo accesso 20 marzo 2022).

<sup>14</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, Bruxelles, 9 dicembre 2020, COM(2020) 789 final, par. 35. Prioritariamente, è giusto il caso di osservare che, seppur sprovvista di specifiche competenze nella materia dello sviluppo urbano, così come nel “sotto-settore” della gestione della mobilità urbana (sul punto cfr., rispettivamente, M.C. ROMANO, *La città-regione quale figura interdisciplinare. Soluzioni istituzionali e nuovi livelli di governo delle città capitali e metropolitane nella prospettiva europea*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, pp. 677 ss., spec. p. 697 ss., e F. GASPARI, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile*, cit., pp. 69 ss.), l'Unione europea ha effettivamente svolto un importante ruolo propulsivo nella condivisione e uniformazione degli obiettivi: così, per un verso, con la Carta di Lipsia del 2007 sulle città europee sostenibili (aggiornata nel 2020), con la Dichiarazione di Toledo del 2010 sulla rigenerazione urbana integrata e con la più recente stipula del Patto di Amsterdam del 2016 per la definizione dell'Agenda urbana dell'Unione europea; allo stesso modo, e per altro verso, con il pacchetto sulla mobilità urbana del 2013, con la Strategia europea per una mobilità a basse emissioni del 2016, nonché, *inter alia*, con la recentissima Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente. Una alacrità, questa, che dovrebbe trovare la più rigorosa *ratio* nella necessità di apprestare misure tese a garantire l'effettività dei diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma che rimane purtuttavia spesse volte velata da una torsione strumentale delle misure rispetto agli obiettivi economici dell'Unione (cfr. M.C. ROMANO, *op. cit.*, pp. 698 s.).

<sup>15</sup> La difficoltà di dialogo tra le scienze che si interessano a vario titolo delle città è chiaramente espressa da G. PIPERATA, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Ist. fed.*, n. spec., 2019, pp. 135 ss.

<sup>16</sup> C. EMANUEL e F. PURINI, *Città*, in *Enc. it., VII Appendice*, Roma, Treccani, 2006, accessibile all'indirizzo web «[www.treccani.it/enciclopedia/citta\\_res-3363b51f-9bbe-11e2-9d1b-00271042e8d9\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/citta_res-3363b51f-9bbe-11e2-9d1b-00271042e8d9_%28Enciclopedia-Italiana%29/)» (ultimo accesso 20 marzo 2022). La letteratura enciclopedica in tema è amplissima, pertanto si v., per tutti e a prescindere dall'area scientifica di afferenza, A. PUBUSA, *Città*, *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 1988, pp. 1 ss.; P. GEORGE, *Città*, in *Enciclopedia del Novecento*, I, Roma, Treccani, 1975, 865 ss.; S. Cattaneo, *Città*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, Giuffrè, 1960.

<sup>17</sup> C. EMANUEL e F. PURINI, *Città*, cit. Invero, come osservato da E. CARLONI e M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2015, pp. 857 ss., spec. p. 687, le

Di questa esigenza di differenziazione manca purtroppo una formale presa d'atto a livello normativo, tenuto peraltro conto che la scelta del legislatore domestico si è tradizionalmente mostrata favorevole all'uniformità dei modelli amministrativi a prescindere dalle peculiarità del contesto<sup>18</sup>. È agile comprendere, infatti, come il fenomeno qui considerato non possa essere risolto nelle due "categorie" di città (le sole) positivamente riconosciute dall'ordinamento domestico<sup>19</sup>. Basti a tal fine osservare che ai sensi dell'art. 18, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, città è il comune insignito del titolo onorifico (di città, per l'appunto) «concesso con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'interno ai comuni insigni per ricordi, monumenti storici e per l'attuale importanza». Stando all'albo delle onorificenze, sono città, tanto il comune di Milano quanto il comune di Modigliana: è giusto il caso di annotare che recenti dati Istat riferiscono che la popolazione del primo ammonta a ben più di un milione di abitanti, mentre quella del secondo a poco più di quattromila<sup>20</sup>. Un discorso diverso deve essere invece riservato all'ente di area vasta di recente istituzione (ma di più risalente previsione), la città metropolitana: a margine del fatto che, attraverso quella qualificazione, il legislatore ha lasciato impregiudicato il tema della previa definizione dell'unità minima (la città), rimane comunque il dato che la l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) ha implicitamente posto un distinguo tra ciò che è città (mera) e ciò che è città metropolitana<sup>21</sup>, con la conseguenza di immediata percezione che la forma istituzionale della città

---

città si sono storicamente contraddistinte per essere un «veicolo di integrazione culturale, politica», delle «“incubatrici” di grandi salti in avanti» e quindi il «fattore principale di crescita e progresso».

<sup>18</sup> Sul principio di differenziazione quale contraltare rispetto al più risalente principio dell'uniformità cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, Giappichelli, 2004. Sul punto, M.C. ROMANO, *La città-regione quale figura interdisciplinare*, cit., pp. 678 s., ricorda che «[n]el diritto positivo, il termine “città” viene espunto dalle leggi emanate a ridosso dell'unificazione politica e amministrativa del Regno d'Italia alla fine dell'800» per «una precisa ragione politica» e che di tutta conseguenza «si stabilizza l'utilizzo del termine “comune”, quale primo segnale di un riequilibrio terminologico che, smussando la matrice politica inscritta nel termine “città”, imprime una inedita dimensione amministrativa al nuovo lemma». Si consideri poi che anche il livello europeo non conosce una chiara definizione di città. Talvolta, il termine città è utilizzato in modo volutamente atecnico: così nel preambolo al Patto di Amsterdam, laddove il riferimento all'«Urban Area» – comprensivo di «cities, towns and suburbs» – è indicato in nota come espressione volutamente vaga, impiegata al fine di indicare «all forms and sizes of urban settlement and their citizens, since the precise definition of a 'City' and an 'Urban Area' differs from one Member State to another». Talaltra, del termine città si cerca una definizione che prescinde dai confini giuridico-amministrativi, per essere primariamente nozione tecnico-statistica (è il caso delle linee guida di recente adottate dall'Eurostat, tramite le quali è stata offerta una nuova e condivisa metodologia per la definizione delle «cities, towns and rural areas»).

<sup>19</sup> Sul punto cfr. M. ROVERSI MONACO, *Le città nell'ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2016, pp. 975 ss.

<sup>20</sup> Così da essere qualificabile, ai sensi dell'art. 1, c. 2, alinea, primo periodo, l. 6 ottobre 2017, n. 158, come «piccolo comune».

<sup>21</sup> «Le città [...] sono sempre Comuni (si esclude qui il discorso delle Città metropolitane, ovviamente), mentre certamente non è vero il contrario» (F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, n. 1, 2018, pp. 29 ss., spec. p. 70). Cfr. anche G. PIPERATA, *La città metropolitana: definizione, istituzione e disciplina di riferimento di un nuovo potere locale (Commento ai commi 2, 5, 6, 12, 14, 15, 16, 18)*, in *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, in A. STERPA (a cura di), Napoli, Jovene, 2014, pp. 52 ss., spec. p. 55. Peraltro, avendo riguardo al surriferito problema della differenziazione tra città e ciò che città non è, si consideri che C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in *Ist. fed.*, n. 3, 2015, pp. 569 ss., spec. p. 573, ha evidenziato come la riforma recata dalla l. n. 56/2014 abbia assecondato la necessità da più parti avvertita di sovvertire il «culto per l'uniformità che aveva dominato il secolo precedente».



metropolitana non risolve in sé il concetto e la concreta manifestazione di un fenomeno evidentemente più ampio.

Insomma, il panorama normativo domestico non offre una chiara e generalmente valevole definizione di città: un aspetto, questo, piuttosto peculiare se si considera che «il diritto prodotto dallo Stato, o dalle Regioni, [è] quasi sempre, e sempre più, diritto della città»<sup>22</sup>.

Le scienze giuridiche hanno peraltro offerto autorevoli e soddisfacenti impostazioni del problema.

La città è ordinamento giuridico nella prospettiva tracciata da Roberto Cavallo Perin: la città è «un ordinamento», che si concreta ma non si risolve nella città metropolitana (la città «elevata dalla Costituzione a ente costitutivo della Repubblica»), e che si caratterizza anzitutto sotto i profili della popolazione – intesa non come popolazione residente, ma come «fluss[o] [...] che periodicamente in essa acced[e] o da essa ne dipart[e] per le più svariate ragioni, secondo andamenti normalmente non casuali ma organizzati» – e della interconnessione, essendo «un punto-rete di una pluralità di reti che consente alle persone l'interconnessione con ogni rete»<sup>23</sup>.

La città è una «nuova frontiera del diritto amministrativo» nell'impostazione offerta da Jean-Bernard Auby<sup>24</sup>. La città, affermatasi tanto nell'ambito nazionale (quale livello cruciale della azione pubblica) quanto in quello internazionale (nella c.d. rete urbana globale<sup>25</sup>), «corrisponde a un gruppo di realtà specifiche sufficientemente coerenti, nel cui ambito si possono riconoscere logiche comuni, ovvero principi comuni»<sup>26</sup>: logiche di interconnessione (tra spazi pubblici e privati, nonché tra infrastrutture), di concorrenza (quanto all'uso del demanio pubblico e, più in generale, a «tutto il funzionamento concreto delle città»), di rinnovamento urbanistico, di democrazia rappresentativa, di godimento minimo dei beni offerti dalla città (c.d. «diritto alla città»<sup>27</sup>). Logiche e principi, questi, che abilitano l'interprete ad affermare l'occorrenza di un nuovo «diritto delle città», quale livello normativo capace di «sintetizzare tutta una serie di meccanismi e di tematiche attualmente dispersi»<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, pp. V ss., spec. p. VI.

<sup>23</sup> R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, n. 2, 2019, pp. 365 ss., rispettivamente e nell'ordine di citazione nel corpo del testo cfr. le pp. 372, 373, 369 e 370. Cfr. altresì ID., *Beyond the municipality: the city its rights and its rites*, in *IJPL*, n. 2, 2013, pp. 307 ss. Si v. anche F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, cit., *passim*.

<sup>24</sup> J.B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1, 2019, pp. 14 ss.

<sup>25</sup> Su cui si v. E. CARLONI e M. VAQUERO PIÑEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa*, cit., p. 873.

<sup>26</sup> J.B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo*, cit., p. 18.

<sup>27</sup> L'elencazione sintetizza il percorso di ricerca delle logiche e dei principi comuni alle realtà ascrivibili al *genus* città: un percorso che è sviluppato da J.B. AUBY, *op. cit.*, pp. 18-24, attraverso l'analisi di quattro dimensioni specifiche, caratterizzanti il fenomeno cittadino (spazi pubblici urbani, infrastrutture e servizi pubblici, uso del suolo urbano ed infine governo delle città).

<sup>28</sup> *Ivi*, 25. Sul punto cfr. anche F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, cit., p. VII, laddove l'affermazione di un «diritto della città» (si badi, città al singolare) «per lo più [...] funzionale al migliore coordinamento di servizi e di politiche che mal sopportano la fissità di specifiche conformazioni territoriali» è fatta seguire dall'esatto monito che avverte, a fronte della varietà delle città, della necessità giuridica, prima ancora che logica, di parlare di un vero e proprio «diritto delle città» (al plurale).

Differenziazione normativa, quindi, ma anche dinamismo amministrativo, giacché, come osservato da altra dottrina, la prospettiva della città implica una decisa torsione rispetto al modello uniformante del comune: secondo detta impostazione, infatti, la città – ossia l'insieme della società, dei cittadini e dei bisogni – «rappresenta la viva realtà sociale presente dietro ogni comune. È una realtà dinamica, che richiede sempre aggiustamenti, innovazioni, formule e vesti organizzative idonee ad adattarsi costantemente ad un sostrato sempre in movimento»<sup>29</sup>.

Basterebbero le considerazioni di cui sopra per ritenere sufficientemente appagata la ricerca dei contorni definitivi della città: d'altronde, e come si dirà, è proprio a partire dalla avvertita esigenza di differenziazione della città (rispetto a ciò che città non è) che può essere colto con maggiore beneficio lo statuto della mobilità sostenibile cittadina.

Sia purtuttavia concessa una postilla a margine in merito al concetto di *smart city*. Una postilla che vale, in buona sostanza, a giustificare la scelta qui operata di pretermettere ulteriori riferimenti ad un concetto tanto sfuggente quanto pur sempre ampiamente richiamato dalla letteratura sulla mobilità sostenibile.

Nella surriferita teoria del “dinamismo amministrativo” è stata sapientemente riportata al centro del “problema” comunale l'essenza teleologica di quel livello di governo, la ragione stessa della sua esistenza: «[g]li Enti locali, soprattutto i Comuni» – lì si è per l'appunto osservato – «debbono riavvicinarsi alla società di riferimento, debbono aprirsi ai propri cittadini, debbono soddisfare i loro bisogni»<sup>30</sup>. Nella sua linearità l'affermazione non va affatto banalizzata. Ed infatti, e sempre che non si erri, una tanto essenziale quanto necessaria precisazione induce a salutare la c.d. *smart city* come un fattore, per così dire, né esotico né esogeno. Le esatte affermazioni secondo cui a) «le singole realtà territoriali devono cercare un proprio percorso di *smartness*, sviluppando una nuova, ma propria, idea di città» e b) «[l]e *smart cities* sono modelli di città che mirano a dare risposta ad una serie di aspirazioni e bisogni, attraverso soluzioni tecnologiche e innovative, legati a dimensioni diverse: inclusione, energia, ambiente, vivibilità, mobilità, salute [...]»<sup>31</sup>, non paiono descrivere nient'altro che il normale esito di una moderna, differenziata e dinamica azione pubblica locale. Altrimenti a dirsi, il paradigma della *smart city* non è altro dall'esito di una azione capace di cogliere e curare le esigenze della collettività in modo adeguato rispetto ai vantaggi offerti dal digitale e dalle rinnovate istanze della sussidiarietà orizzontale, secondo modelli, quindi, facilmente ascrivibili all'archetipo d'azione ricavabile dal sintetico combinato disposto dell'art. 3, c. 2, d.lgs. n. 267/2000, e dell'art. 118, c. 1 e 4, Cost.<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> G. PIPERATA, *La città oltre il Comune*, cit., p. 146.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, pp. 235 ss., spec. rispettivamente pp. 247 s. e 239.

<sup>32</sup> D'altronde, come affermato da F.G. SCOCA e M.R. SPASIANO, *Nozioni introduttive*, in *Diritto amministrativo*, in F.G. Scoca (a cura di), Torino, Giappichelli, 2019, pp. 3 ss., spec. p. 17, se ogni ente pubblico «contiene in sé le ragioni della

## 2.1. Mobilità e pianificazione delle e per le città (dei quindici minuti): superamento della zonizzazione e articolazione dei piani attorno alle esigenze della mobilità

Come avvertito a chiusura del precedente paragrafo, l'esigenza di differenziare la città da ciò che città non è<sup>33</sup> può essere chiaramente colta avendo riguardo alle politiche sulla mobilità, tenuto conto che le città si caratterizzano per una molteplicità di aspetti – sconosciuti alle realtà minori – quali la concentrazione e la differenziazione della domanda di trasporto, la congestione delle reti e dei servizi di mobilità, l'aumento dei livelli di inquinamento, etc.<sup>34</sup>.

Tra le possibili prospettive attraverso le quali può essere analizzato il tema, un angolo prospettico privilegiato è rappresentato dalla pianificazione dei trasporti e della mobilità<sup>35</sup>.

Tale ambito di analisi non si presta di certo ad essere sottoposto ad efficaci sintesi, tenuto conto che il settore è costellato da una intensa pianificazione a cascata<sup>36</sup>, che si articola in linea di massima su tre livelli: quello statale (piano generale dei trasporti-pgt), quello regionale (piano regionale dei trasporti-prt) e quello *lato sensu* locale (piano urbano del traffico-put, piano del traffico della viabilità extraurbana-ptve, piano urbano della mobilità-pum, piano urbano della mobilità sostenibile-pums, nonché a livello sovracomunale il piano di bacino del traffico)<sup>37</sup>.

---

propria esistenza, coincidenti con la sua capacità di essere effettivamente in grado di espletare le funzioni assegnategli – che nel caso di specie devono individuarsi nella cura, differenziata e adattiva, degli interessi della collettività – allora «un soggetto pubblico che si rivelasse a ciò inadeguato già sul piano strutturale sarebbe ineludibilmente incostituzionale per violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.» (nello stesso senso cfr. F. GASPARI, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile*, cit., pp. 90 s., spec. nt. 135). Insomma, la *smart city* non può essere vista come una nuova categoria giuridica, bensì deve essere colta come il risultato a cui deve naturalmente tendere una amministrazione capace (a pena della sua “inadeguatezza” e quindi della sua “ineludibile incostituzionalità”).

<sup>33</sup> Non è un caso che l'Unione europea riproponga, con stabile cadenza, il *refrain* secondo cui «le città», a prescindere dalla loro dimensione, «sono anche il luogo in cui possono essere meglio raccolte diverse sfide globali» (Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una agenda urbana UE”*, Bruxelles, 18 luglio 2014 COM(2014) 490 final, par. 1.1.).

<sup>34</sup> Cfr. C. CARMINUCCI, A. DONATI, P. MALGIERI, P. PUCCI e M.R. VITTADINI, *Mobilità urbana e mobilità dolce in Italia. Pianificazione strategica, green infrastructure e sharing mobility*, in *Le politiche dei trasporti in Italia: temi di discussione. Rapporto 2017*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, pp. 167 ss., spec. p. 170.

<sup>35</sup> In tema cfr. F. SALVIA e C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Wolters Kluwer, 2017, pp. 172 s.

<sup>36</sup> Però, si badi, la relazione di sovra/sotto-ordinazione deve essere interpretata alla luce dei chiarimenti offerti dalla migliore dottrina. Anzitutto, quella relazione non deve essere intesa «in termini di meccanica vincolatività», bensì «in termini di “conformità agli obiettivi”»; in secondo luogo, quella relazione opera anche per converso, ossia «anche in fase ascendente con l'indicazione per il piano sovraordinato di tener conto dei contenuti di quelli di livello inferiore» (G. SCIULLO, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione dei trasporti e delle infrastrutture*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3-4, 2000, pp. 569 ss., spec. pp. 576 s.): un aspetto, quest'ultimo, affatto irrilevante nella c.d. stagione della rinascita delle città (E. GLAESER, *The Triumph of the City*, New York, The Penguin Press, 2011, e P. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011), specialmente in un ordinamento la cui pianificazione generale dei trasporti è ferma al lontano 2001.

<sup>37</sup> Il che, come osservato da S.S. SCOCA, *Le infrastrutture stradali*, cit., pp. 721, porta a ritenere che sussistono «eccessivi strumenti pianificatori» e che quindi sussiste «un eccessivo afflusso di competenze e di enti che si affastellano cercando di governare il trasporto e la viabilità».

Nell'ambito del quadro così sinteticamente raffigurato, ciò che desta maggiore interesse è la centralità oggi assunta dai menzionati piani urbani della mobilità sostenibile: con l'art. 3, c. 7, d.lgs. 16 dicembre 2016, n. 257, e con il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 4 agosto 2017, recante «Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile [...]»), il pums è infatti divenuto uno dei principali strumenti, a derivazione “centralista” (finanche europea)<sup>38</sup>, di differenziazione delle città. Non è un caso che le *Guidelines for developing and implementing a sustainable urban mobility plan* del 2019 abbiano colto nelle città – specie se intese come «realità urbane» non coincidenti con «i comuni», ossia con quelle strutture amministrative di base che «non sono generalmente alla giusta scala»<sup>39</sup> – il livello minimo di sviluppo dei relativi piani<sup>40</sup>; così come ulteriore riprova dell'affermazione surriferita la si trova a livello domestico, laddove l'art. 3, c. 1, d.m. 4 agosto 2017, ha reso obbligatoria l'adozione dei pums<sup>41</sup> per le città metropolitane, per gli enti di area vasta, nonché per i comuni e le associazioni di comuni con popolazione superiore a centomila abitanti<sup>42</sup>.

Quanto a contenuto e funzione, il pums rappresenta uno strumento di «pianificazione strategica», caratterizzato da una valenza temporale di medio-lungo periodo (dieci anni)<sup>43</sup> e contraddistinto da una visione sistemica della mobilità urbana, secondo un approccio che guarda all'efficienza del sistema della mobilità non come ad un problema, bensì come ad una occasione per «il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica» (così la premessa all'All. 1 del d.m. 4 agosto 2017) e, quindi, per garantire «a better quality of life» (così le citate linee guida europee): un dato questo che vale certamente a colorare di significato, in un quadro di marcata differenziazione, i problemi delle e gli strumenti giuridici offerti alle città; e ciò in linea con quella acuta interpretazione dottrinale che ha saputo cogliere la sostanza della pianificazione dei trasporti (in genere) sviluppata dalle realtà locali con

---

<sup>38</sup> Come ricordato da F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, cit., p. IX, i percorsi di differenziazione della città possono avere sia una matrice legislativa, con «un forte intervento del “centro”, e quindi dello Stato», sia (in via preferenziale e in concreto statisticamente rilevante) una genesi locale, caratterizzata quindi da «un approccio dal basso nel quale l'autonomia locale [...] contribuisce in maniera decisiva a definire i procedimenti e gli istituti del nuovo diritto».

<sup>39</sup> J.B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo*, cit., p. 23.

<sup>40</sup> «Cities are connected with their surroundings by daily flows of people and goods, meaning the geographical scope of a sump needs to be based on this “functional urban area”. Depending on the local context, this might be a city and its surrounding periurban area, an entire polycentric region, or another constellation of municipalities».

<sup>41</sup> È giusto il caso di osservare che l'esperienza della pianificazione strategica nel settore della mobilità è datata all'inizio degli anni Duemila, con la previsione dei piani urbani della mobilità-PUM (di cui all'art. 22, l. n. 340/2000). Come ricordato in dottrina, però, «la debolezza dello strumento più che dal metodo è stata determinata dal suo carattere volontaristico» (C. CARMINUCCI, A. DONATI, P. MALGIERI, P. PUCCI e M.R. VITTADINI, *Mobilità urbana e mobilità dolce in Italia*, cit., p. 173, spec. nt. 11; la natura facoltativa dei PUM è rilevata anche da G. PIPERATA, *Servizi per una mobilità sostenibile*, in *Diritto del governo del territorio*, in M.A. CABIDDU (a cura di), Torino, Giappichelli, 2014, pp. 343 ss., spec. p. 346).

<sup>42</sup> Cfr. la Premessa all'All. 1 del d.m. 4 agosto 2017, nonché T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., p. 584.

<sup>43</sup> A tal riguardo, il TAR Trentino-Alto Adige, Bolzano, sez. I, 01 settembre 2020, n. 213, ha rilevato che è la connotazione strategica del PUMS, in uno alla correlata durata decennale, a definirne il tratto caratterizzante rispetto al PUT, il quale rappresenta piuttosto «un piano di gestione di breve periodo che va aggiornato ogni due anni».

popolazione superiore ai centomila abitanti, dichiarandone la natura di pianificazione/programmazione sostanzialmente «economico-sociale»<sup>44</sup>.

Si badi, tanto la caratterizzazione in chiave strategica quanto la rilevata natura economico-sociale dei pums non fa di questi degli strumenti di mero indirizzo, ossia privi di cogenza sul piano della traduzione in concreto dei macro-obiettivi minimi definiti dai pums<sup>45</sup> nell'ambito delle quattro aree di intervento previste dall'All. 2 del d.m. 4 agosto 2017<sup>46</sup>. Come rilevato in dottrina, infatti, i pums «hanno sì una natura strategica [...], ma ciò non significa che le relative previsioni non determinino effetti fortemente cogenti, essendo chiamati gli enti locali a territorializzarne compiutamente gli obiettivi e le azioni nei propri strumenti di pianificazione urbanistica»<sup>47</sup>.

Questa affermazione trova doppia conferma sia in previsioni regolative *ad hoc* sia nelle importanti conclusioni raggiunte tempo addietro da altra parte della scienza giuridica.

Quanto al primo aspetto, si consideri che gli Allegati al d.m. 4 agosto 2017 prevedono una stretta correlazione tra la pianificazione strategica della mobilità e la pianificazione urbanistica. Trattasi di una correlazione che investe certamente l'assetto organizzativo<sup>48</sup>, ma che in questo non si risolve: per un verso, è infatti previsto che le proposte infrastrutturali per la mobilità recate dai pums «devono [...] essere corredate da progetti urbani per aumentare la qualità estetica, funzionale e formale dei luoghi attraversati» (premessa all'All. 1); per altro verso, è poi previsto che il pums deve garantire la migliore integrazione del sistema della mobilità «con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali» (premessa all'All. 1), avendo particolare riguardo alle interconnessioni con gli «insediamenti residenziali» e le «previsioni urbanistiche di poli attrattori commerciali, culturali, turistici» (par. 2, pt. A5, dell'All. 2).

<sup>44</sup> G. SCIULLO, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione dei trasporti e delle infrastrutture*, cit., p. 577.

<sup>45</sup> Si consideri, ad ogni modo, che, sebbene il PUMS spieghi una efficacia condizionante sulla pianificazione urbanistica ed in specie sulla localizzazione delle opere concernenti la mobilità, la giurisprudenza ha comunque tenuto fermo il carattere ampiamente discrezionale delle scelte pianificatorie adottate a valle. Così, ad esempio, la scelta comunale di realizzare un parcheggio interrato in una zona centrale del centro storico – secondo i ricorrenti, eccentrica rispetto agli indirizzi del PUMS (che avrebbero orientato «la direzione della mobilità comunale verso una drastica riduzione della mobilità privata nell'area del centro cittadino») – è stata reputata dal Cons. St., sez. IV, 09 novembre 2020, n. 6895, non sindacabile in quanto «altamente discrezionale: la censura delle società impinge nel merito delle scelte urbanistiche e del corretto bilanciamento non solo tra interesse privato e interessi pubblici, ma anche tra plurimi e confliggenti interessi pubblici».

<sup>46</sup> È giusto il caso di evidenziare che le quattro aree di interesse individuate dal par. 2 dell'All. 2 del d.m. 4 agosto 2017 sono rappresentate *a)* dall'efficacia ed efficienza del sistema di mobilità, *b)* dalla sostenibilità energetica ed ambientale, *c)* dalla sicurezza della mobilità stradale, *d)* e dalla sostenibilità socio-economica.

<sup>47</sup> T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., p. 585. Cfr. anche S. CIVITARESE MATTEUCCI e P. URBANI, *Diritto urbanistico: organizzazione e rapporti*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 102, laddove si afferma che «[r]ispetto ai piani urbani della mobilità, i pums dell'unione europea, secondo le citate linee guida, enfatizzano l'elemento strategico e dell'integrazione dei vari atti di pianificazione esistenti, compresi quelli schiettamente urbanistici, che dovrebbero essere coordinati verso gli obiettivi del trasporto urbano sostenibile».

<sup>48</sup> «La stretta e costruttiva collaborazione in ciascuna Amministrazione tra le strutture competenti in materia di pianificazione urbanistica e territoriale, trasporti, ambiente, commercio etc. risulta fondamentale per la redazione del PUMS, in quanto gli obiettivi e le azioni che il Piano stesso si prefigura dovranno essere multisettoriali» (così il par. 1 dell'All. 1 del d.m. 4 agosto 2017).



Una doppia direzione (dal pums ai piani urbanistici e viceversa), quindi, che richiama, come avvertito, quella importante impostazione dottrinale in cui il rapporto che lega la pianificazione dei trasporti in genere alla pianificazione territoriale/urbanistica è descritto alla stregua di una «relazione biunivoca»<sup>49</sup>: in ciò la conferma, l'ulteriore conferma, della bontà della surriferita ricostruzione sulla forza “conformativa” dei pums rispetto alla pianificazione urbanistica a valle<sup>50</sup> (sul punto si v. anche *infra* par. 5).

Nella prospettiva atta a valorizzare il circolo virtuoso delle reciproche interrelazioni che intercorrono tra le dinamiche della mobilità e quelle urbanistiche può essere efficacemente annoverato il tema della c.d. città in quindici minuti<sup>51</sup>, quale ulteriore esempio paradigmatico dell'emersione di uno statuto giuridico differenziato per le città.

L'idea di una città, come quella di recente immaginata (*rectius*: riproposta<sup>52</sup>) da Carlos Moreno, «polycentrique [dans laquelle] les six fonctions sociales essentielles – habiter, travailler, s'approvisionner, se soigner, s'éduquer, s'épanouir – doivent être accessibles dans un périmètre de 15 minutes»<sup>53</sup>, palesa, in modo plastico e piuttosto autoevidente, le irriducibili connessioni tra la mobilità e la pianificazione urbanistica della città, e, così, le rilevanti trasformazioni che l'una produce sull'altra, con un moto che può andare dal superamento della zonizzazione alla affermazione della mobilità lenta e viceversa.

In effetti, per mezzo delle (ed al contempo riverberando sulle) politiche di promozione della mobilità lenta, ciò che il modello della città in quindici minuti pare voler sovvertire è il paradigma della «*prossimità specializzata*», a tutto favore della «*prossimità diversificata*», con un deciso superamento del modello uniformato della «città della continua mobilità di cose e di persone: la *città delle distanze*»<sup>54</sup>.

In punto di diritto, siffatta prospettiva non è di poco momento, tenuto conto che – secondo una consolidata impostazione tributaria della teorica della città della prossimità – l'aspirazione alla

---

<sup>49</sup> G. SCIULLO, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e la pianificazione dei trasporti e delle infrastrutture*, cit., p. 578: «[p]er un verso, la pianificazione territoriale/urbanistica è destinata a recepire inserendole e adattandole in un assetto ordinato del territorio le previsioni della pianificazione dei trasporti. [...] Per altro verso, le scelte degli usi del territorio operata dalla pianificazione territoriale/urbanistica non potrà non riflettersi in termini di condizionamento sulle previsioni della pianificazione dei trasporti». In termini non dissimili si v. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 34.

<sup>50</sup> Per una valutazione concreta di alcune positive esperienze di pianificazione urbana della mobilità sostenibile, cfr. V. PARISIO e P. STELLA RICHTER, *La mobilité urbaine, compétences administratives et aménagement du territoire dans le système juridique italien*, in *Riv. giur. edil.*, n. 6, 2019, pp. 477 ss., spec. p. 483 ss.

<sup>51</sup> In questi termini, cfr. di recente G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, in *Enc. dir., I tematici*, III, *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 685 ss.

<sup>52</sup> In effetti, l'idea della città dei quindici minuti si sviluppa a partire dal concetto di prossimità, dalla controversa unità di vicinato immaginata da C. PERRY, *Regional survey of New York and its environs*, VII, *Neighborhood and community planning*, Londra, Routledge, 1929, e dalle riflessioni svolte da J. JACOBS, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, 1961.

<sup>53</sup> Cfr. C. MORENO, *De la “ville-monde” à la “ville du quart d’heure”*, Paris, Les Éditions de l'Observatoire, 2020, nonché C. MORENO, Z. ALLAM, D. CHABAUD, C. GALL e F. PRATLONG, *Introducing the “15-Minute City”: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities*, in *Smart city*, n. 4, 2021, pp. 93 ss.

<sup>54</sup> E. MANZINI, *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Milano, Egea, 2021, rispettivamente pp. 15 e 34.



affermazione di un «modello di città “policentrico”», sostitutivo dell’«attuale modello di spazio urbano monofunzionale, con un centro e le varie aree urbane monofunzionali»<sup>55</sup>, implica in primo luogo un serio ripensamento del canone della zonizzazione, siccome previsto dagli artt. 7 e 41-*quinquies*, l. 17 agosto 1942, n. 1150, e disciplinato dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

Invero, l’«inidoneità della zonizzazione alla realizzazione soddisfacente della città pubblica» è premessa assolutamente ricorrente nei contributi delle scienze giuridiche ed urbanistiche<sup>56</sup>, sebbene appaia doveroso ricordare che non è già la «regionalizzazione del territorio, con indicazione dei diversi statuti» a venir posta in discussione, quanto piuttosto «l’idea stessa di specializzazione vocazionale»<sup>57</sup>: insomma, ad essere sottoposta a severe ed incisive critiche è la rigida partizione del territorio comunale per univoche e specifiche vocazioni funzionali, in quanto fonte, *inter alia*, di segregazione sociale e di aumento degli spostamenti del vivere quotidiano (con connesso incremento delle esternalità ambientali)<sup>58</sup>.

Ecco, quindi, che se la zonizzazione non è più in grado, per molti aspetti, di fornire adeguate risposte alle esigenze di sviluppo sostenibile e di riqualificazione delle città<sup>59</sup>, i più avvertiti contributi delle scienze di settore guardano alla *mixité fonctionale* come ad una possibile soluzione. Un indirizzo, questo, non solo

---

<sup>55</sup> M. RIZZO e M. FONTANA, *Energia, clima ed economia circolare*, cit., p. 268.

<sup>56</sup> G. IACOVONE, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1, 2018, pp. 23 ss., spec. p. 27. Per una incisiva critica ai risvolti patologici della zonizzazione si v. G. DE CARLO, *Fluidità delle interrelazioni urbane e rigidità dei piani di azionamento*, in ID., *Questioni di architettura e urbanistica*, Urbino, Argalia, 1964; B. SECCHI, *Il racconto urbanistico*, Torino, Einaudi, 1984, nonché G. CAMPOS VENUTI, *La terza generazione urbanistica*, Milano, FrancoAngeli, 1987. Sui problematici contorni della zonizzazione ed in specie sui profili discriminatori dello *zoning* cfr. S. PERONGINI, *Profili giuridici della pianificazione urbanistica perequativa*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 5 ss., laddove si afferma con chiarezza come «la conformazione della proprietà immobiliare costituisca fonte di ingiustizia» (6): sebbene altrove considerata alla stregua di «un esito necessario della pianificazione urbanistica territoriale», la sperequazione urbanistica è lì sanzionata come «un esito del processo di pianificazione tradizionale in aperto conflitto con il principio di uguaglianza, sia nella versione formale presente nell’art. 3, primo comma, della Costituzione, sia in quella sostanziale fatta propria dal secondo comma dell’articolo citato» (p. 7).

<sup>57</sup> E. BOSCOLO, *Standard e poteri regionali*, in *Riv. giur. urb.*, n. spec., 2014, pp. 434 ss., spec. p. 438, il quale afferma che lo *zoning*, inteso come regionalizzazione del territorio, «costituisce indubbiamente il *proprium* (ed il *minimum*) di ogni pianificazione». Ma si v. anche D.M. TRAINA, *Perequazione urbanistica*, in *Enc. dir.*, Annali VII, 2015, pp. 687 ss., spec. p. 700, laddove tra «gli strumenti tradizionali della pianificazione [...] tanto criticati ma insostituibili» è annoverata per l’appunto anche la zonizzazione.

<sup>58</sup> Come ricorda V. MAZZARELLI, *L’urbanistica e la pianificazione territoriale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto amministrativo speciale*, IV, *La disciplina dell’economia*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 3335 ss., spec. p. 3363, «[s]ono in molti oggi a schierarsi contro la zonizzazione, che viene criticata in sé, in quanto sinonimo di ghettizzazione, ed ancor più perché vi si annida il rischio di sovraccarico di prescrizioni, che irrigidiscono il piano e che ne rendono difficile sia la concreta attuazione, sia le modifiche». È poi giusto il caso di osservare che se la divisione del territorio per zone omogenee non osta di per sé alla definizione di sub-zone, è per altro verso vero che queste ultime, in quanto «parti di una zona», devono pur sempre essere caratterizzate dalla «identità della destinazione urbanistica», con la conseguenza che «la sub-zonizzazione non può essere considerata legittima, allorché, al di là del *nomen iuris*, si concretizzi nella creazione di una (sub-)zona eterogena, cioè, nella sostanza, in una diversa zona» (G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 81).

<sup>59</sup> Cfr. P. URBANI, *Gli Istituti della perequazione e della compensazione urbanistica tra interpretazioni giurisprudenziali e vuoti normativi*, in *Trattato di diritto del territorio*, I, in P. URBANI, F.G. COCA e P. STELLA RICHTER (a cura di), Torino, Giappichelli, 2018, pp. 700 ss., spec. p. 702.

sperimentato nella legislazione regionale<sup>60</sup>, ma finanche sostenuto a livello comunitario, laddove, a partire dal 1990, la Commissione ha promosso «the “mixing of urban uses», «the concept of the “compact city” (the city of short distances)» e «the mixed-use settlement patterns»<sup>61</sup>.

È così che la scienza giuridica, recuperando importanti intuizioni delle competenze urbanistiche, ha rilevato un importante mutamento di paradigma, essendo «oramai acquisito che l'impostazione tradizionale del prg articolato mediante il criterio della zonizzazione sia ampiamente superato poiché non più rispondente all'attuale modello di sviluppo locale nel quale sembra privilegiarsi non solo la *mixité* delle destinazioni d'uso ma anche il recupero del patrimonio edilizio esistente e delle aree dismesse o degradate attraverso riconversioni e riqualificazioni urbane»<sup>62</sup>. Per questa via, come chiaramente affermato da altra autorevole dottrina, si fa forte la sollecitazione «per una revisione delle tecniche pianificatorie, da emancipare rispetto all'idea illuministica della suddivisione del territorio per zone urbanistiche funzionali [...], legate alla cultura urbanistica degli anni Sessanta, in funzione di tecniche più aderenti alla moderna concezione di ‘città diffusa’ o ‘città polimorfa’»<sup>63</sup>.

Ciò che si raffigura (o, se del caso, prefigura) non è quindi solo la revisione del modello di pianificazione, ma più estesamente la variazione (e la variabilità) dei modelli di città. Ed infatti, se lo schematismo rigido della zonizzazione più tradizionale ha condotto all'«uniformità della modellistica formale» e, quindi, alla «applicazione di una tecnica omologante alla varietà dei territori»<sup>64</sup>, la nuova stagione della pianificazione – forte dell'affermazione di un modello di *zoning* più attenuato rispetto al suo (originario) schematismo<sup>65</sup> – si muove all'insegna di una accresciuta autonomia, sì da poter inverare concrete e diversificate progettualità per le città. Insomma, la revisione dello *zoning* – che, mutuando e decontestualizzando una

---

<sup>60</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Standard e poteri regionali*, cit., pp. 439 ss.

<sup>61</sup> Cfr., rispettivamente: Commissione europea, *Green paper on the urban environment*, Bruxelles, 27 giugno 1990 COM(90) 218 final, 29 (secondo cui, «the “mixing” of urban uses - of living, moving, working - is possible and, increasingly necessary. This new concept takes as its model the old traditional life of the European city, stressing density, multiple use, social and cultural diversity»); Commissione europea, *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, 1999, par. 84; Commissione europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment*, Bruxelles, 11 gennaio 2006 COM(2005) 718 final par. 6.4., laddove si afferma che «[a]voiding urban sprawl through high density and mixed-use settlement patterns offers environmental advantages regarding land use, transport and heating contributing to less resource use per capita».

<sup>62</sup> P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, n. 3, 2016, pp. 227 ss., spec. p. 240 s.

<sup>63</sup> P.L. PORTALURI e G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato – autonomie*, in *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana: studi*, in L. FERRARA e D. SORACE (a cura di), II, *La coesione politico-territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI e P.L. PORTALURI (a cura di), Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 9 ss., spec. p. 32.

<sup>64</sup> E. BOSCOLO, *Standard e poteri regionali*, cit., pp. 437 s.

<sup>65</sup> È bene osservare con G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 80, che «[dalla] divisione, che ovviamente non avviene tracciando linee rette orizzontali e verticali, nascono le diverse zone omogenee, ciascuna delle quali costituisce il coacervo, la somma di tutte quelle porzioni di territorio comunale, che hanno ricevuto un'identica destinazione urbanistica. Ciò significa che, quantomeno non necessariamente, la zona industriale [...] non sarà allocata tutta in una certa parte della città, ma che, ciò nonostante, tale zona esisterà come sommatoria di tutte le aree aventi, nel territorio comunale di riferimento, uguale destinazione».

felice espressione di Paolo Urbani, da «asettico strumento»<sup>66</sup> diviene per questa via strumento sensibile rispetto alle esigenze di sviluppo sostenibile dell'urbano<sup>67</sup> – presuppone ed al contempo promuove lo sviluppo della città per «nuclei organici», ossia «organismi socio-territoriali di scala ottimale che costituiscono necessariamente la risultante della compresenza integrata di una pluralità di funzioni»<sup>68</sup>: città, quindi, uniformi a livello descrittivo, ma diversificate e diversificabili in ragione delle molteplici combinazioni che, nel prisma della mobilità sostenibile, possono essere in concreto sperimentate su scala locale<sup>69</sup>.

Se non è qui possibile indugiare oltre sui rapporti intercorrenti tra la mobilità sostenibile e la pianificazione delle città, è però opportuno chiosare osservando che, per quanto sinora considerato, la “forma” e le “zone” della città non paiono più rappresentare un *prius* rispetto al quale costruire e definire modi ed esigenze della mobilità intesa come *posterius*: oggi è la forma della città ad essere sempre più definita – si dirà, *inter alia* (ma il dato è piuttosto secondario) – a partire dal paradigma ordinamentale della mobilità sostenibile.

### **3. Torsioni finalistiche nel trasporto pubblico locale: da garanzia del diritto alla mobilità a strumento di tutela ambientale?**

Assodato che l'implementazione della mobilità (sostenibile) si dipana anzitutto all'interno delle realtà cittadine e da queste verso l'esterno, vi è ora da comprendere quale sia il ruolo e l'importanza del trasporto pubblico locale nel rinnovato contesto ordinamentale.

---

<sup>66</sup> P. URBANI, *Urbanistica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 868 ss., spec. p. 875.

<sup>67</sup> Il che, in una dimensione d'insieme, deve essere letto e colto assieme a quel deciso *revirement* della giurisprudenza amministrativa (Cons. St., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710) che ha salutato come assolutamente riduttiva l'equivalenza tra pianificazione urbanistica e mera definizione delle zone omogenee e dei limiti edificatori: il potere di pianificazione urbanistica, se rettamente inteso, è anche e soprattutto strumento di realizzazione di «finalità economico – sociali della comunità locale», di «sviluppo complessivo ed armonico» del territorio locale, ossia di uno sviluppo che tiene conto «sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico – sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “*de futuro*” [...]» (nello stesso senso, più di recente cfr. TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 19 novembre 2021, n. 969; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 20 agosto 2019, n. 1895; Cons. St., sez. IV, 01 giugno 2018, n. 3316). In tema si v. P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 1, 2014, pp. 9 ss., spec. p. 21 ss.

<sup>68</sup> E. BOSCOLO, *Standard e poteri regionali*, *cit.*, p. 441.

<sup>69</sup> Il doppio e circolare intreccio tra mobilità sostenibile e pianificazione rende evidente come la pianificazione, sotto la spinta delle esigenze della mobilità sostenibile e nella prospettiva della loro concretizzazione, si presti ad essere concepita, in senso lato, come uno strumento di contrasto al rischio di compromissione del bene ambientale. D'altronde, e per altro verso, può essere utilmente evidenziato che, secondo accorta dottrina, «la pianificazione territoriale diventa parte integrante della *risk regulation* e contribuisce alla gestione precauzionale dei rischi “esogeni” ed “endogeni” rispetto ai processi di piano, così assicurando la sicurezza sostenibile in termini di “*flexsecurity*”» (A. BARONE, *Introduzione. La regolazione giuridica del rischio*, in *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, in R. MARTINO, F. ALICINO e A. BARONE (a cura di), Milano, Giuffrè, 2017, pp. 263 ss., spec. p. 267).

Per autorevole dottrina, il trasporto pubblico locale rappresenta il paradigma del servizio pubblico locale<sup>70</sup>. A far data dalla l. 29 marzo 1903, n. 103, infatti, gli ordinamenti domestico (prima) ed europeo (poi) hanno qualificato il trasporto pubblico come servizio pubblico<sup>71</sup>, trattandosi di una «attività destinata al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo e perciò istituita ed organizzata dai pubblici poteri in modo tale da assicurarne l'esplicazione in termini di doverosità e nel rispetto dei principi di universalità, continuità e qualità gestionale»<sup>72</sup>.

Per quanto qui più rileva, sono due le considerazioni da assumere in via prioritaria.

La prima attiene alla considerazione secondo cui la qualificazione *ex lege* del trasporto pubblico locale quale servizio pubblico non esclude che in concreto sia poi necessario un atto di assunzione della singola modalità di trasporto entro le maglie del servizio pubblico<sup>73</sup>: il che equivale ad affermare che la tipicità del servizio pubblico locale di trasporto (art. 1, c. 2, d.lgs. n. 422/1997) è, per così dire, doppiata dalla atipicità delle forme di mobilità che possono essere a quello ricondotte o, e per converso, da quello sottratte. La seconda, qui più rilevante, riguarda poi la (in)stabilità dei servizi pubblici, per tale intendendosi il loro carattere fisiologicamente transeunte. Come la migliore dottrina non manca di

---

<sup>70</sup> G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2018, pp. 331 ss. Ma si v. anche F. ROVERSI MONACO e G. CAIA, *Situazione ordinamentale e prospettive del trasporto pubblico regionale e locale*, in *Il trasporto pubblico locale, II, Situazione ordinamentale e prospettive*, in F. ROVERSI MONACO e G. CAIA (a cura di), Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 7 ss. Di recente, sul tema si v. L. SALTARI, *Trasporto pubblico*, in *Enc. dir., I tematici, III, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1179 ss.

<sup>71</sup> Cfr. l'art. 1, c. 2, d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, laddove sono espressamente qualificati come servizi pubblici i servizi di trasporto di persone e merci, nonché si v. la rubrica al reg. Ce n. 1370/2007 recante per l'appunto «servizi pubblici di trasporto di passeggeri»: è giusto il caso di osservare che, per questa via, quello di trasporto è l'unico servizio ad essere espressamente qualificato come servizio pubblico dall'ordinamento europeo (in questo senso cfr. G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico*, cit., pp. 332 s., nonché T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., pp. 565 ss.). Si v. però anche L. LORENZONI, *Trasporti pubblici*, in *Treccani – diritto online*, 2014, laddove l'A., ponendo l'accento non già sulla rubrica del regolamento europeo bensì sulla definizione recata dall'art. 2, par. 1, lett. a), del medesimo regolamento, afferma che «[i]l regolamento ha definito il servizio di trasporto di passeggeri come servizio di interesse economico generale»; così anche M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2018, pp. 1017 ss., spec. p. 1026.

<sup>72</sup> G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico*, cit., pp. 331 s.

<sup>73</sup> Con riferimento all'assunzione di una data attività di trasporto entro le maglie del servizio pubblico può essere utilmente fatto rinvio alla piuttosto recente sentenza del TAR Lombardia, Milano, sez. III, 03 luglio 2020, n. 1274, laddove – a) sul presupposto secondo cui «per costante orientamento giurisprudenziale, il “servizio pubblico” presuppone la decisione della pubblica amministrazione di farsi carico del soddisfacimento di un bisogno proprio della collettività da essa amministrata che il mercato non è in grado di soddisfare adeguatamente, e consiste nell'espletamento del servizio a tal fine necessario» e b) in considerazione del fatto che nel caso di specie la regolazione dell'attività di noleggio di dispositivi di mobilità elettrica sarebbe «sorta [...] in ragione del proliferare dei soggetti che ha spontaneamente iniziato ad erogare il servizio in modalità *free floating* [...] e per evitare che questa attività venga svolta in maniera pericolosa e disordinata, in modo da scongiurare impatti negativi sul sistema di circolazione stradale, sull'ordine e la sicurezza urbana nonché sull'uso del suolo pubblico» – il giudice amministrativo lombardo è giunto alla conclusione secondo cui il Comune di Milano, tramite la regolazione dell'attività e l'autorizzazione all'espletamento della medesima in favore di un numero ristretto di operatori economici, «non ha espresso l'intento politico di soddisfare il bisogno, proprio dei suoi amministrati, di spostarsi nel territorio cittadino mediante l'uso di *hoverboard*, *segway*, monopattini elettrici e *monombee*»; manca dunque il momento fondamentale dell'«assunzione» che, come visto, costituisce presupposto indefettibile per poter integrare la figura del «pubblico servizio».

ricordare, il servizio pubblico è infatti in sé caratterizzato dai profili della storicità e dalla relatività<sup>74</sup>: si intende che il concetto di servizio pubblico è per sua natura «dinamico, tanto nel tempo, quanto nello spazio, così che attività che appaiono servizi pubblici in un particolare contesto, possono non esserlo in un altro ambito territoriale ed in un momento diverso, secondo il differente atteggiarsi dei bisogni collettivi e le differenti risposte del mercato»<sup>75</sup>.

A fronte di ciò, una osservazione: si tratta evidentemente di una suggestione, ma il dubbio merita comunque di essere avanzato.

La premessa muove da una considerazione piuttosto nota. Nell'ampia letteratura sul tema, del trasporto pubblico locale di linea si stima un radicale sottoutilizzo, da ultimo aggravato dalla crisi pandemica da Covid-19: secondo recenti rilevazioni dell'Istituto per la formazione e la ricerca nei trasporti (Isfort) il trasporto pubblico nel 2020 avrebbe confermato una «forte flessione», assorbendo nelle città una quota degli spostamenti pari al solo 5,4%, a fronte del 59% dell'auto privata, del 3,8% della micromobilità e del 29% dello spostamento a piedi<sup>76</sup>.

L'illazione, invece, è (ce ne si avvede) piuttosto inconsueta. Poiché il trasporto di persone diviene servizio pubblico anzitutto in ragione della necessità di soddisfare un bisogno collettivo alla mobilità, in dipendenza, per un verso, della incapacità della cittadinanza a farvi autonomamente fronte e, per altro verso, della inadeguatezza e della insufficienza del mercato a garantire la soddisfazione di quel bisogno; poiché i servizi di trasporto pubblico sono ampiamente sottoutilizzati, a fronte di un uso intenso dell'auto

---

<sup>74</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 365 s.

<sup>75</sup> M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in *Diritto amministrativo speciale*, III, *I servizi pubblici. Finanza pubblica e privata*, in *Trattato di diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2581 ss., spec. p. 2582. Sul punto cfr. più di recente ID., *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2020, pp. 511 ss., spec. pp. 522 s., nonché M. MIDIRI, *Autonomie territoriali servizi pubblici e tutela della concorrenza: la sfida delle innovazioni dirompenti*, in *Diritto amministrativo e società civile*, I, Bologna, Bononia University Press, 2019, pp. 119 ss., spec. p. 126, ed E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, in F. FRACCHIA (a cura di), Milano, Giuffrè, 2021, p. 625, laddove – premesso che l'assunzione del servizio pubblico è un «momento, espressione di una scelta politica [che] non può che essere riservato all'autorità pubblica perché consegue ad una valutazione dei bisogni riservata al soggetto pubblico» – si osserva che il bisogno della collettività «può subire un'intensificazione nel tempo, per altro verso, la sua percezione o le modalità di soddisfazione possono dipendere anche da innovazioni tecnologiche, sicché anche la nozione di servizio pubblico è storicamente variabile».

<sup>76</sup> ISFORT, *18° Rapporto sulla mobilità degli italiani. Governare le transizioni per una ripresa sostenibile*, 2021, 30. Cfr. altresì, per una analisi dei dati forniti dall'ISFORT nel 2016, G. CATALANO, *La mobilità sostenibile e il nuovo trasporto pubblico locale*, in AA.VV., *Connettere l'Italia. Trasporti e logistica per un Paese che cambia*, Milano, FrancoAngeli, 2016, pp. 118 ss., spec. p. 120. Per S. MOCETTI e G. ROMA, *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, in *Banca d'Italia - Eurosystema. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, aprile 2021, n. 615, pp. 5 e 14, «[i]n Italia la qualità percepita del TPL è significativamente inferiore rispetto ai centri urbani delle altre principali economie dell'Unione europea. Tale minor livello di soddisfazione si associa a una quota più contenuta di persone che utilizza il servizio e a un maggiore uso del mezzo privato» (nello stesso senso cfr. Commissione Ue, *Report on the quality of life in european cities 2020*, Unione europea, 2020, laddove si rileva che in Italia la soddisfazione degli utenti rispetto alla qualità – percepita – del trasporto pubblico locale sarebbe ampiamente inferiore a quelle delle maggiori economie europee).



privata<sup>77</sup>; poiché il settore si caratterizza per la presenza di una moltitudine di forme di mobilità condivisa e di operatori del mercato potenzialmente capaci di fornire un servizio non di linea; allora, specialmente nelle città, laddove, come si è detto, è patrocinato il modello della città in quindici minuti (caratterizzata dalla preferenza per forme di mobilità leggera), è possibile immaginare la crisi giuridica del trasporto pubblico locale di linea?

In altre parole, quale è la ragione della qualificazione del trasporto pubblico locale di linea quale servizio pubblico se l'attività in questione risponde *solo in astratto* ad un bisogno della collettività, quest'ultima ed il mercato essendo per altro verso in grado di assolvere al compito, tanto più nell'ambito di un tessuto urbano sempre più improntato alla prossimità?

È peraltro giusto il caso di osservare che se lo sviluppo tecnologico<sup>78</sup> nel settore del trasporto non di linea non ha determinato un radicale mutamento degli assetti, è perché tanto nell'ordinamento italiano quanto e più in generale nell'ordinamento dell'Ue<sup>79</sup> le autorità pubbliche non sono state sinora in grado di "istituzionalizzare" le attività (potenzialmente) offerte dalle piattaforme di servizi *ride-hailing*. Le vicende del caso *Uber Pop* sono sufficientemente emblematiche. Data la coincidenza con il servizio taxi, ma difettando gli autisti del possesso della licenza e non essendo la loro attività né gravata da obblighi di servizio pubblico né soggetta a controlli, con una nota sentenza del 2015, il Tribunale di Milano ha inibito lo svolgimento del servizio reso da *Uber Pop*, in quanto attività svolta in concorrenza sleale<sup>80</sup>; e, sebbene tanto l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) quanto l'Autorità di regolazione dei trasporti (Art) si siano espresse a favore di una regolamentazione *soft*<sup>81</sup>, il legislatore nazionale è sinora

---

<sup>77</sup> Un bene di consumo sempre più accessibile, anche grazie all'affermazione di modelli distanti da quello meramente proprietario: noleggio a lungo termine, *buy back*, *leasing* finanziario.

<sup>78</sup> Sul rapporto tra tecnologia, azione amministrativa e sviluppo economico, cfr. M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2017, 75 ss., nonché S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 47 ss.

<sup>79</sup> Come noto, riconducendo al settore dei trasporti l'attività svolta da Uber ed avendo quindi escluso l'applicabilità della normativa maggiormente "liberalizzante" recata dalle dir. 2006/123/Ce e 2000/31/Ce, la sentenza della C. giust. Ue, Grande Sezione, 20 dicembre 2017, C-434/15, *Elite taxi c. Uber Spagna* (su cui, per tutti, si v. D. TEGA, *La Corte di giustizia qualifica i servizi offerti da Uber*, in *federalismi.it*, n. 3, 2013), ha sortito l'effetto di «permettere agli Stati membri di mantenere la regolamentazione interna sulle condizioni di prestazione di servizi come quello di Uber» (E. CARUSO, *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica. Il caso Uber*, in *Dir. econ.*, n. 1, 2018, pp. 223 ss., spec. p. 240).

<sup>80</sup> Cfr. l'ordinanza monocratica del Trib. Milano, sez. spec. impr., 25 maggio 2015, R.G. n. 16612/2015, su cui si v. V. TURCHINI, *Il caso Uber tra libera prestazione dei servizi, vincoli interni e spinte corporative*, in *Munus*, n. 1, 2016, pp. 115 ss., e V.C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1, 2015, pp. 133 ss.

<sup>81</sup> Oltre alla segnalazione adottata dall'ART il 21 maggio 2015 e rubricata «Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità», si v. AGCM, segnalazione del 4 luglio 2014, AS 1137, nonché il parere del 29 settembre 2015 (AS 1222) reso dall'AGCM al Ministero dell'Interno, laddove si legge: «l'Autorità auspica l'adozione di una regolamentazione minima di questo tipo di servizi, alla luce dell'esigenza di contemperare interessi meritevoli di tutela: concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri, anche definendo un "terzo genere" di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi ed agli NCC), ovvero piattaforme on line che connettono i passeggeri con autisti non professionisti» (nello stesso senso, e più di recente, cfr. AGCM, segnalazione del 10 marzo 2017, S2782).



apparso ampiamente reticente sul punto: approccio patologico – se ed in quanto motivato dalla pressione degli *incumbent* fornitori del servizio taxi<sup>82</sup> – che però il recente d.d.l. concorrenza 2021 pare voler scardinare, laddove prevede l'«adeguamento dell'offerta di servizi alle nuove forme di mobilità che si svolgono mediante applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione dei passeggeri e dei conducenti» (art. 8, c. 2, lett. *b*).

Insomma, il sistema parrebbe pronto ad una consistente revisione degli assetti: si intende che la mobilità privata e gli attuali e/o eventuali servizi di mobilità *lato sensu* non di linea sembrano potenzialmente in grado di generare «una pressione 'competitiva' sul servizio di TPL»<sup>83</sup> e di coprire, specialmente nei contesti maggiormente urbanizzati, un'ampia parte (se non la totalità) delle esigenze della cittadinanza a prescindere dal reddito.

Che si tratti di una prospettiva *de iure condito*, *de iure condendo*, o finanche riferita ad una realtà ancora troppo distante dal concretarsi, non pare invero peregrina l'idea che per giustificare l'importanza del trasporto di linea in sé e per giustificarne la sua connotazione in chiave di servizio pubblico sia opportuno o, comunque scientificamente utile, ripensare la ragione dell'esistenza del primo ed i contorni nozionistici del secondo.

Più in particolare, assodato che il bisogno alla mobilità è (dati alla mano) pressoché assolto da auto private, taxi, Ncc e *sharing mobility* – oltreché dai servizi rapportabili a quelli offerti dalla piattaforma *Uber pop* (se ed in quanto saranno introdotti) – apparirà chiaro ed evidente che il servizio di trasporto di linea non adempia più in concreto (se si vuole, statisticamente) al compito primario di fornire garanzia ad un bisogno altrimenti non soddisfatto<sup>84</sup>. In altre parole, la veste pubblicitica del servizio di linea non pare essere funzionale a garantire ciò che è già garantito dal pubblico – attraverso il servizio pubblico non di linea (taxi) e la regolazione di ciò che servizio pubblico non è (Ncc<sup>85</sup>, *sharing mobility* e, in futuro, *Uber Pop*)

---

<sup>82</sup> Cfr. M. MIDIRI, *La Corte apre (con prudenza) alle piattaforme digitali d'intermediazione*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2020, pp. 670 ss., spec. p. 672.

<sup>83</sup> Cfr. p. 26 della *Relazione finale* redatta dalla Commissione di studio sul trasporto pubblico locale presieduta dal Professor Bernardo Giorgio Mattarella ed istituita con decreto del 4 gennaio 2021 dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Ma si v. anche p. 10, laddove si afferma che «[l']integrazione con le nuove forme di mobilità apre scenari poco prevedibili. Da un lato, la possibilità di prevedere servizi di spostamento integrati potrebbe generare domanda aggiuntiva di trasporto pubblico, sia per eventuali complementarità tra le diverse mobilità sia per la capacità di attrazione di nuovi segmenti di popolazione. Dall'altro, potrebbero esserci effetti di sostituzione, con forme di mobilità più leggera che spiazzano il trasporto pubblico locale. In questo secondo caso, potrebbero anche esserci riflessi negativi sulla profittabilità del servizio qualora lo spiazzamento descritto riguardi i segmenti di traffico più remunerativi e non quelli più remoti».

<sup>84</sup> Il discorso potrebbe peraltro essere immesso nel più ampio dibattito delle scienze giuridiche sulla componente finalistica del servizio pubblico, tenuto conto che se, come acutamente osservato dalla dottrina, «il risultato della gestione rappresenta il dato caratterizzante e distintivo del servizio pubblico» (G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico*, *cit.*, p. 338), allora un servizio che si rivolge ad una utenza oramai distratta su altre forme di mobilità non sarà mai capace di raggiungere il risultato a cui esso è preposto.

<sup>85</sup> Sulla natura giuridica dei servizi resi tramite taxi e NCC si v. le condivisibili considerazioni svolte da E. CARUSO, *La disciplina del trasporto pubblico non di linea alla luce della sentenza n. 56/2020 della Corte costituzionale*, in *Munus*, n. 1, 2020, pp.

–, dai singoli cittadini – auto private e mobilità leggera – e dagli operatori privati (di nuovo, Ncc, *sharing mobility*<sup>86</sup> e *Uber Pop*)<sup>87</sup>.

Quanto precede apre a due possibili percorsi.

Il primo muove nel solco della tradizione: si tratta della sorte fisiologica del servizio pubblico dinanzi alla sua naturale storicità e dinamicità; si è qui dinanzi alla “opzione zero”, ossia alla “destituzione” del trasporto pubblico di linea.

A tacere della tipicità del servizio – tipicità che, per dirla con Giuseppe Piperata, «è massima, in quanto una fonte primaria qualifica un’attività in termini di servizio pubblico, obbliga[ndo] un ente pubblico ad assumersi il compito della sua attivazione»<sup>88</sup> –, una siffatta prospettiva non trova peraltro concreta rispondenza nelle odierne scelte politiche assunte ai vari livelli di governo. D’altronde, a quanto poco sopra rilevato vi è da aggiungere un dato che vale a correggere, anche dal punto di vista teorico, l’impressione testé prospettata: la permanenza minima di una utenza interessata (non escludibile a priori, per motivi di reddito, di residenza o finanche e più banalmente di età) rende tanto più doverosa l’assunzione del trasporto di linea a servizio pubblico<sup>89</sup> (come peraltro altrove ricavato a partire dalle

---

111 ss., spec. p. 124, il quale osserva come i due servizi, benché integrativi e complementari, «non siano equiparabili sotto il profilo dell’intensità della funzionalizzazione dell’attività economica privata al pubblico interesse». Ed infatti, mentre il servizio taxi è dai più riconosciuto alla stregua di un servizio pubblico (Cons. St., sez. I, parere, 23 dicembre 2015, n. 3586; ART, segnalazione del 21 maggio 2015, *cit.*; C. IAIONE, *La regolazione del trasporto pubblico locale. Bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 155 ss.), il servizio reso tramite NCC non viene di regola ricondotto al servizio pubblico, tenuto conto, in particolare, che detta attività non risulterebbe gravata né dalla doverosità della prestazione né dalla garanzia della continuità del servizio (così, E. CARUSO, *Regolazione del trasporto pubblico non di linea e innovazione tecnologica*, *cit.*, p. 251).

<sup>86</sup> Sulla possibilità di annoverare tra i servizi pubblici locali le varie forme di *sharing mobility* cfr. quanto annotato *supra* in nt. 73.

<sup>87</sup> Per marcare lo scollamento temporale e di contesto, basti sol pensare al fatto che nella relazione della Commissione della Camera dei deputati sul d.d.l. Giolitti si evidenziava come «il principale motivo, per cui il problema della municipalizzazione dei pubblici servizi rendesi sempre più interessante e urgente, deve, senza dubbio, attribuirsi non soltanto al progressivo ingrandimento delle città, ma ben pure alla crescente intensificazione della vita urbana. Sono due fenomeni diversi, ma mossi dalle stesse cause e conducenti ad egual fine. Non soltanto crescono le città, ossia i centri urbani diventano più popolosi, ma in essi, a parità di popolazione, la vita si rende più socievole, affrettasi lo scambio di servizi fra cittadini, ai quali torna sempre meno facile che gli individui soddisfino da soli, e viceversa è sempre più necessario che si provveda con mezzi sociali». Non v’è chi non veda come a fianco della questione strutturale (ed ancora attuale) delle città, l’odierno contesto della mobilità, rispetto a quello desumibile dalla citata relazione, marchi una radicale trasformazione circa la capacità degli individui di soddisfare da soli le proprie esigenze di mobilità.

<sup>88</sup> G. PIPERATA, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 74.

<sup>89</sup> Ha quindi ragione M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, *cit.*, p. 2582, laddove pone l’accento sulla insoddisfazione assoluta o relativa del bisogno della collettività: «perché l’attività sia servizio pubblico è necessario che l’assenza dell’intervento pubblico determini l’insoddisfazione (in senso assoluto od anche solo relativo) del bisogno collettivo». Si intende che la permanenza di una, ancorché ristretta, insoddisfazione di un bisogno rende tanto più doverosa – specialmente a fronte di un diritto fondamentale, strumentale alla attuazione di principi fondanti la Costituzione italiana (dal principio di solidarietà *ex art. 2 Cost.* al principio di eguaglianza formale e sostanziale *ex art. 3 Cost.*) – l’assunzione della attività a servizio pubblico, ciò che a sua volta preme nel senso della doverosità della prestazione di quella attività: basti ricordare che, come osservato da autorevole dottrina, «il fattore che differenzia il servizio pubblico, il vero servizio pubblico, da un’attività anche oggettivamente analoga, ma che tale non possa essere considerata, è la sua “doverosità”», ossia l’ancoraggio della attività a «vincoli di continuità, costanza di dati quantitativi e qualitativi, ecc., che il mercato, di per sé, non può assicurare» (A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, in *Dir. amm.*, 1994, pp. 459 ss., spec. p.

direttrici fornite dal Pnrr<sup>90</sup>), tenuto conto che a fronte della scarsa redditività della prestazione (v. *infra*) si paleserebbe uno dei più classici e tipici fallimenti di mercato.

Ed allora, si tratta di comprendere se le dinamiche ordinamentali vadano nel senso del mero ridimensionamento quantitativo dell'offerta del servizio pubblico di linea – riduzione delle corse, delle tratte, della dimensione e della capienza delle vetture – o se, ed al contrario, premano nel senso di un suo radicale potenziamento. Se la prima delle ipotesi non implicherebbe dal punto di vista interpretativo nessuna novità rilevante, se non l'apprezzamento della mutevolezza dell'offerta dinanzi al mutare della domanda, è la seconda dinamica a presentare per l'interprete più importanti spunti di riflessione.

Si badi, la preferenza manifestata non esprime solo un'esigenza meramente speculativa, ma rappresenta una scelta obbligata: come si dirà, infatti, le politiche assunte a livello locale e finanche nazionale – specialmente, da ultimo, nel Pnrr – vanno nel senso del potenziamento, del rafforzamento, del trasporto pubblico di linea (*rectius*: di massa, secondo la formula ripetutamente impiegata nel Pnrr).

Di qui, si crede, una rilevantissima constatazione di matrice essenzialmente teorica: se, nel descritto contesto, il trasporto pubblico di linea costituisce una componente estremamente marginale a fronte della preferenza per (e della accessibilità al)le altre forme di trasporto, allora dietro al suo potenziamento si cela una importante torsione finalistica<sup>91</sup>.

Il trasporto di linea è oggi assunto a strumento per il conseguimento di obiettivi altri (o, quantomeno, in valore assoluto, prevalenti) rispetto a quello della cura in sé dell'interesse della collettività alla mobilità: «[l]e auto private sono il mezzo di trasporto più utilizzato in Italia: nel 2019, su 36 milioni di persone *over-18*, almeno 2 persone su 3 hanno usato ogni giorno l'auto. L'utilizzo delle auto private sul totale dei viaggi è di oltre il 60 per cento, mentre l'utilizzo di sistemi pubblici di trasporto è solo del 10 per cento circa, con conseguente congestione e traffico nelle aree urbane oltre a maggiori problemi legati a inquinamento. La misura si pone il problema di ridurre le problematiche legate al trasporto su auto tramite sviluppo di sistemi di trasporto rapido di massa che spostino la domanda di mobilità dalle auto private». Orbene,

---

472; sul punto cfr. altresì R. CAVALLO PERIN, *Comuni e province nella gestione dei servizi pubblici*, Napoli, Jovene, 1993, pp. 46 ss., laddove si fa ampio richiamo agli studi di I. Marino, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, Giuffrè, 1986 e ID., *Sul fondamento giuridico del servizio pubblico*, in *Scritti in onore di Giuseppe Auletta*, III, Milano, Giuffrè, 1988, p. 262).

<sup>90</sup> Cfr. la recente analisi offerta da M. DUGATO, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Munus*, n. 1, 2022, in corso di pubblicazione, laddove l'A., muovendo dalla esatta considerazione secondo cui l'obiettivo principale del PNRR è quello di contrastare le «fragilità che alimentano inaccettabili diseguglianze, da conseguire mediante azioni volte all'inclusione, alla coesione, alla sostenibilità ed all'innovazione», afferma che «lo strumento principale intorno al quale ruotano le azioni è quello del servizio pubblico e, in particolare del servizio pubblico locale». Sugli itinerari del contrasto alla povertà si v. il recente ed importante lavoro di C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, nonché quello di R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

<sup>91</sup> A tal riguardo, sovviene allora l'affermazione, resa ad altri fini, secondo cui nel quadro del PNRR «[i]l servizio pubblico locale, dunque, non è più considerato nella sua valenza di “valore in sé”, bensì nella sua finalità alla realizzazione di ogni esigenza collettiva, anche apparentemente lontana dai suoi campi tradizionali d'azione» (M. DUGATO, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità*, cit.).

rispetto all'assunto poc'anzi riferito, quale più plastica attestazione se non quella offerta dall'Investimento 4.2. della M2C2.4 del Pnrr?

Come emerge in modo piuttosto evidente dalla pianificazione della mobilità e dalle percorse dinamiche del Pnrr, il trasporto di linea (di massa), se guardato dal punto di vista del suo potenziamento, assolve anzitutto ed in via assolutamente prevalente ad una politica di sostenibilità ambientale; ed in questo quadro la veste giuridica del servizio pubblico pare essere funzionale a rafforzarne l'offerta (tramite l'applicazione dei principi di doverosità, continuità, universalità) e, quindi, a rendere il servizio attrattivo, soddisfacente<sup>92</sup> (v. *infra* par. 3.1.) e prevalente rispetto alle altre forme di mobilità offerte<sup>93</sup>, le quali tornerebbero a rivestire un compito integrativo – secondo lo schema in parte già tracciato dall'art. 1, c. 1, l. n. 21/1992 – e non già sostitutivo<sup>94</sup>. Il trasporto di linea e la veste del servizio pubblico sembrano cioè essere sempre più declinati ed impiegati come strumenti di conformazione dei comportamenti privati, e non già come soli strumenti necessari a garantire un diritto altrimenti (irrimediabilmente) insoddisfatto. La sensibilità dottrinale sul punto sembra peraltro convergere. Ed infatti, se è vero che non si è forse mai dubitato della molteplicità degli interessi pubblici presidiati dal regime giuridico del trasporto pubblico locale – sicurezza stradale, garanzia degli utenti, viabilità, tutela dell'ambiente, etc.<sup>95</sup> –, non vanno per altro verso eccessivamente sottovalutati i mutamenti avvenuti nel più recente contesto ordinamentale. Di ciò recente dottrina ha avuto piena ed esatta contezza: «il trasporto pubblico locale», si è infatti detto, «dovrebbe poter acquisire una rinnovata centralità nel prisma delle multiformi espressioni della mobilità sostenibile», tanto che – si è poi aggiunto – «la mobilità sostenibile sembrerebbe potersi affermare quale relativo paradigma di riferimento»<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., p. 588.

<sup>93</sup> D'altronde, come osservato da L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *federalismi.it*, n. 4, 2018, pp. 1 ss., spec. p. 21, «[l]a potenziale espansione dell'effetto di sostituzione dei servizi tradizionali di trasporto pubblico di medio-lunga distanza può condurre, oltre che ad una contrazione degli introiti degli operatori, ad una riduzione della frequenza del servizio e quindi ad una minore garanzia della sua continuità, intesa come uno dei tratti costitutivi della erogazione dei servizi di interesse economico generale».

<sup>94</sup> Sempre per L. AMMANNATI, *op. cit.*, p. 21, «la *shared mobility* (in particolare *bykesharing*, *carsharing* e in parte Uber) ha un effetto complementare piuttosto che sostitutivo. Anzi, talvolta, può avere come effetto di rafforzare i sistemi di trasporto collettivo a fronte della possibile contrazione non solo dell'uso ma anche della proprietà delle auto private». Sul punto, la Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, *Relazione finale*, cit., p. 26, ha espresso un giudizio più cauto, rilevando come gli esiti dell'affermazione delle nuove forme di mobilità siano per molti versi non predeterminabili: da un lato, «[e]ssi possono essere visti anzitutto come una soluzione per situazioni specifiche, ad esempio a domanda debole, e dunque in funzione di integrazione, di miglioramento dell'offerta e di più efficace utilizzo delle risorse disponibili»; dall'altro lato, però, «con l'avanzare delle tecnologie, se ne può prevedere uno sviluppo più rilevante, che potrebbe finire per soddisfare almeno una parte della domanda attuale di servizio di trasporto pubblico».

<sup>95</sup> M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione*, cit., p. 1026.

<sup>96</sup> T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., p. 570.

### 3.1. Il trasporto pubblico locale, la coercizione della scelta sulle forme di mobilità e l'attrattività del servizio

Dinanzi a questa (parziale) torsione statutaria e teleologica del servizio pubblico locale permangono però due ulteriori considerazioni da svolgere.

La prima attiene al profilo della garanzia dei diritti della cittadinanza. Non si fa ancora riferimento alla qualità del servizio (su cui v. *infra*), quanto piuttosto alla possibile compressione della libertà di movimento, sempre che – ed è questo il dato qui rilevante – tra le sue declinazioni possa essere annoverata la libertà di scelta del mezzo di trasporto più adeguato<sup>97</sup>.

Trattasi di un aspetto affatto marginale, tenuto conto che, specialmente se colte nella loro sinergia, le politiche sulla mobilità sostenibile possono effettivamente compromettere, orientandola, la possibilità di scelta privata sul mezzo da impiegare: la trasformazione della città delle distanze nella città della prossimità (con le connesse politiche di contrasto alla circolazione delle auto private), il potenziamento delle infrastrutture per il trasporto pubblico di massa e delle infrastrutture per la ricarica elettrica/ad idrogeno (su cui v. *infra* par. 4), così come la preferenza per il trasporto pubblico locale sono tutte opzioni che implicano – così come desumibile anche nel quadro del Pnrr – una prioritaria selezione delle forme di mobilità privilegiate, sì da ostacolare o, se del caso, anche solo guidare l'autonoma scelta del cittadino sulle modalità di spostamento<sup>98</sup>.

Il problema, come noto, ha conosciuto importanti arresti da parte della Consulta. Già nel lontano 1962<sup>99</sup> la Corte costituzionale ebbe a rilevare come la libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost. non si risolvesse in un indistinto diritto alla guida di un autoveicolo (di per sé neppure ancorabile alla garanzia delle libertà personali recata dall'art. 13 Cost.<sup>100</sup>). Allo stesso modo, ed in tempi “più recenti”, la Corte ha poi escluso il conflitto tra l'art. 16 Cost. ed i condizionamenti all'uso delle strade pubbliche esercitati per il tramite della istituzione di tariffe d'uso per l'ingresso e la circolazione dei veicoli privati: il legislatore ha infatti “piena” facoltà di influenzare la mobilità delle persone, se ed in quanto la scelta persegue fini di primario rilievo (salute dei consociati, tutela ambientale e paesaggistica, sicurezza stradale, decongestionamento del

---

<sup>97</sup> Sul punto cfr. l'esauritiva analisi svolta da F. GASPARI, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile*, cit., pp. 100 ss., e da T. GIUPPONI, *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un “diritto alla mobilità”?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2016.

<sup>98</sup> Nel quadro del PNRR si consideri quanto previsto nell'Investimento 4.2. («Sviluppo del trasporto rapido di massa») della M2C2.4 (Sviluppare un trasporto locale più sostenibile), laddove si dichiara che «[l']obiettivo è ottenere uno spostamento di almeno il 10 per cento del traffico su auto private verso il sistema di trasporto pubblico».

<sup>99</sup> C. cost., 14 febbraio 1962, n. 6.

<sup>100</sup> In dottrina, cfr. di recente G. DELLE CAVE, «Comunità intelligenti», *enti locali, mobilità sostenibile: le Smart City al cospetto del potere pubblico*, in *Dir. econ.*, n. 2, 2021, pp. 385 ss., spec. p. 391 s.

traffico e finanche rafforzamento dei servizi di trasporto pubblico) e sia informata al principio della ragionevolezza<sup>101</sup>.

Va altresì rilevato che, a margine delle pronunce della Consulta, anche gli arresti del giudice amministrativo consentono di ricavare utili considerazioni in merito alla legittimità delle misure atte a limitare la circolazione dei veicoli privati inquinanti. Il tema è stato per lo più affrontato rispetto alla istituzione delle zone a traffico limitato (ztl) nei centri cittadini, laddove, anche in virtù del disposto degli artt. 6 e 7, d.lgs. n. 285/1992, si è affermata la legittimità della limitazione della circolazione, nei limiti della ragionevolezza delle misure concretamente assunte. È così, ad esempio, che – una volta rilevata la praticabilità di un controllo giurisdizionale meramente estrinseco, trattandosi di «poteri discrezionali, che coprono un arco molto esteso di soluzioni possibili, incidenti su valori costituzionali spesso contrapposti, che devono essere temperati, secondo criteri di ragionevolezza» –, non solo è stata riconosciuta la legittimità «[del]le differenziazioni del regime circolatorio in base al tipo, alla funzione ed alla provenienza dei mezzi di trasporto», ma è stato altresì affermato che «la parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica sia sempre giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali ed ambientali di assoluto rilievo»<sup>102</sup>.

Orbene, fermo quanto precede, può essere utilmente formulato il seguente interrogativo: se le ragioni di tutela della salute, della qualità dell'aria e dell'ambiente legittimano più o meno impattanti limitazioni alla circolazione di veicoli privati inquinanti, l'inquinamento prodotto dalle auto private può essere elevato a rischio invariabile al punto tale da legittimare l'esclusione *sine die* del traffico veicolare privato a tutto favore di quello pubblico<sup>103</sup>?

La tesi negativa pare doversi affermare come unica ipotesi legittimamente percorribile. La scelta di eliminare la circolazione dei veicoli privati non può che dipendere da una attenta ponderazione degli interessi in gioco, effettuata caso per caso (ossia a seconda delle contingenti e concrete circostanze) ed in applicazione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità.

---

<sup>101</sup> Cfr. C. cost., 19 luglio 1996, n. 264, ove si aggiunge che «la libera circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolare su tutte le strade con il mezzo privato, bensì va regolata al fine di raggiungere la migliore utilizzazione dei beni pubblici».

<sup>102</sup> Cons. St., sez. II, 23 marzo 2020, n. 2010. Cfr. altresì TAR Lazio, Roma, sez. II, 18 novembre 2019, n. 13205; TAR Valle d'Aosta, sez. I, 25 giugno 2018, n. 35, secondo cui «non si ha violazione degli artt. 16 e 41 Cost., ogni qual volta vi sia un collegamento tra le misure restrittive della circolazione stradale e un interesse di rilievo costituzionale o comunque fondamentale per le persone quali non solo e sicuramente la sicurezza e la sanità, ma anche l'ambiente e il paesaggio»; si v. anche le meno recenti sentenze del Cons. St., sez. V, 13 novembre 2015, n. 5191 e del TAR Lazio, Roma, sez. II, 29 ottobre 2015, n. 12246.

<sup>103</sup> Per F. GASPARI, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile, cit.*, pp. 101 s., la promozione del trasporto pubblico locale (lì inteso come servizio erogato gratuitamente, sulla scia di alcune esperienze estere) e, ciò che qui più conta, la limitazione o, se opportuna, l'esclusione del trasporto privato rappresentano misure che non confliggono affatto con l'art. 16 Cost., in quanto direttamente inerenti «alla questione della scelta del mezzo di trasporto, garanzia tradizionalmente esclusa dalla tutela della libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost.».



Utile indicazioni in tal senso possono essere tratte da una piuttosto recente pronuncia del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, relativa alla limitazione del traffico veicolare di mezzi pesanti<sup>104</sup>. Indicazioni, quelle, alquanto importanti, perché illustrative delle modalità di coordinamento non solo tra diritti fondamentali contrapposti ma finanche tra i principi di precauzione e di proporzionalità. Quanto al primo aspetto, marcando una decisa aderenza ad alcuni arresti del giudice delle leggi<sup>105</sup>, il giudice amministrativo ha ricordato come tutti i diritti fondamentali della Carta costituzionale «si trov[er]no in rapporto di integrazione reciproca», non essendo per altro verso possibile «individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. Se così non si operasse, si darebbe vita alla figura dell'«interesse tiranno» che non può trovare spazio nel nostro ordinamento»: la libertà di circolazione (riconosciuta dall'art. 16 Cost. e dai Trattati eurounitari) e quella di iniziativa economica privata (garantita dall'art. 41 Cost. e dalla normativa multilivello) possono quindi concorrere con (*i.e.* essere limitate dal) «interesse dei cittadini a vedere garantita la propria salute, la sicurezza ed in generale l'ambiente». Tuttavia, il Cga si è poi premurato di scongiurare una «tirannia inversa», quale quella esercitabile dal principio di precauzione: la tutela «atipica» accordata dal principio di precauzione<sup>106</sup> non può che essere condizionata dai temperamenti imposti dall'applicazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza; per l'effetto, il principio di precauzione «non può dunque esser inteso nel senso che debba essere proibito qualunque intervento che, in astratto, possa presentare un rischio per l'interesse di volta in volta tutelato»<sup>107</sup>.

In tal senso, ed in aderenza a quanto osservato da una parte della giurisprudenza<sup>108</sup>, va pertanto rilevato come non fuoriescano dall'alveo della proporzionalità e della ragionevolezza né le cicliche previsioni atte ad escludere dalla circolazione determinate categorie di vetture né la più drastica ipotesi, di recente avanzata in sede di proposta di modifica del reg. Ue 2019/631<sup>109</sup>, di vietare a decorrere dal 2035 la circolazione di tutti i veicoli leggeri che non siano ad emissioni zero: trattasi di misure, infatti, non solo giustificate dalla necessità di elidere la causa del venti per cento delle emissioni totali di gas ad effetto serra nell'Ue<sup>110</sup> (e quasi del novantatré per cento delle emissioni dell'intero comparto dei trasporti in

<sup>104</sup> Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 22 dicembre 2020, n. 1173.

<sup>105</sup> Cfr. C. cost., 9 maggio 2013, n. 85; C. cost., 13 luglio 2017, n. 182; C. cost., 23 marzo 2018, n. 58.

<sup>106</sup> Come ricordato dal Cons. St., 11 maggio 2020, n. 2964, «[il] principio di precauzione, che è principio generale di diritto comunitario, fa obbligo alle autorità competenti di adottare tutti i provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali valori sugli altri interessi concorrenti». Per una lettura d'insieme sulla gestione del rischio e sul principio di precauzione cfr. A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 72 ss.

<sup>107</sup> Nello stesso senso, cfr. anche Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 3 settembre 2015, n. 581.

<sup>108</sup> Cons. St., sez. II, n. 2010/2020.

<sup>109</sup> Recante la definizione dei livelli di prestazione in materia di emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi e che abroga il reg. Ce n. 443/2009 e il reg. Ue n. 510/2011.

<sup>110</sup> Cfr. Commissione Eu, *Commission staff working document Impact assessment - part 1 - accompanying the document Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO<sub>2</sub> emission*

Italia<sup>111</sup>), ma altresì sorrette dalla ragionevolezza dei termini di efficacia delle disposizioni<sup>112</sup> e dalla proporzionalità rispetto all'oggetto del divieto (non già la circolazione delle auto private, quanto piuttosto dei veicoli inquinanti).

V'è poi da rilevare che i principi di ragionevolezza e di proporzionalità non vanno intesi come "antagonisti" della sostenibilità. Vero è che la loro applicazione espunge le misure più drastiche, ispirate ad una logica esclusivamente precauzionale; eppure, una azione ragionevole e proporzionata rispetto al fine della mobilità sostenibile è anche e soprattutto quella propulsiva, funzionale ad incentivare la mobilità sostenibile nel suo complesso (uso del trasporto di massa ed impiego di mezzi non inquinanti) al fine di scardinare le abitudini dei privati. In sintesi: si tratta di rendere attrattive le altre forme di trasporto, non già certo solo di escluderne una<sup>113</sup>.

A partire da quanto si è appena osservato, ecco che l'accento va quindi posto sulla attrattività del trasporto pubblico locale.

Appartiene all'*idem sentire* e ad una narrazione oramai amaramente reiterata l'idea che il servizio pubblico di trasporto versi in una condizione di crisi<sup>114</sup>. Come conciliare, quindi, la scarsa efficienza ed attrattività del servizio con l'obiettivo della mobilità sostenibile, ossia ed anzitutto con l'esigenza di assicurare un maggiore ricorso al trasporto pubblico di massa?

Le risposte in merito non possono che essere variegata, tenuto conto che la sempre più avvertita inerzia del «governo della mobilità in generale e del trasporto pubblico in particolare» al «governo del territorio»<sup>115</sup> palesa in termini indubitabili tanto la multipolarità dei possibili interventi quanto, ed al contempo, la loro necessaria unitarietà (*rectius*: doverosa sinergia, su cui v. *infra* par. 5). Fermi restando gli imprescindibili interventi di infrastrutturazione (anche digitale, v. *infra* par. 4) e di ammodernamento del comparto

---

*performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union's increased climate ambition*, Bruxelles, 14 luglio 2021 SWD(2021) 613 final

<sup>111</sup> Cfr. ISPRA, *Comunicato stampa focus trasporti su strada*, Roma, 15 aprile 2021.

<sup>112</sup> Sulla ragionevolezza dei termini per l'adempimento rispetto ad una prescrizione amministrativa, cfr. TAR Campania, Napoli, sez. I, 21 settembre 2020, n. 3916; TAR Toscana, sez. III, 24 marzo 2020, n. 358; TAR Campania, Napoli, sez. I, 25 luglio 2011, n. 3974 (ove la necessità della ragionevolezza dei termini è stata fatta discendere dal – ed è stata parametrata al – principio di buona fede); nonché Cons. St., sez. V, 6 luglio 2002, n. 3718. Sebbene riferita alla ragionevolezza dei termini di esercizio del potere di annullamento d'ufficio *ex art. 21-nomies*, l. n. 241/1990, cfr. TAR, Lazio, Roma, sez. II, 16 gennaio 2017, n. 642, secondo cui «in concreto, la ragionevolezza dei termini va considerata alla stregua delle specifiche situazioni, degli interessi incisi e delle situazioni lese e da riparare» (nello stesso senso si v. TAR, Lazio, Roma, sez. II-bis, 4 aprile 2016, n. 4036).

<sup>113</sup> Non è un caso che nel recente rapporto del MIMS, *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*, 2022, il favor per il trasporto pubblico locale si dipani lungo le due vie (affatto alternative) degli interventi di limitazione e/o interdizione del traffico e delle misure di incentivo, quali ad esempio l'integrazione tariffaria.

<sup>114</sup> Cfr. il report datato novembre 2013 ed elaborato da Cassa depositi e prestiti, *Il trasporto pubblico locale: il momento di ripartire*, accessibile dal sito «[www.cdp.it/resources/cms/documents/15fcf6c7648d579c40e05779fd1b7bcd.pdf](http://www.cdp.it/resources/cms/documents/15fcf6c7648d579c40e05779fd1b7bcd.pdf)» (ultimo accesso 3 aprile 2022).

<sup>115</sup> Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, *Relazione finale*, cit., p. 9.

veicolare (a cui il Pnrr pure dedica un'ampia voce di spesa<sup>116</sup>), non v'è dubbio che molto del futuro del trasporto pubblico locale dipenderà, in modo più o meno variabile, da tre principali dinamiche: regolazione, finanziamento e affidamento.

Sul presupposto che i tre profili ora evidenziati intersecano un coacervo di competenze, talvolta sovrapposte<sup>117</sup> – d'altronde e più in generale, per dirla con le parole impiegate ad altri fini da Marco Cammelli, le politiche sulla mobilità costituiscono «un “pieno” di livelli sovrapposti di regolazione, di relazioni dirette con reti ed attori globali, di cooperazioni verticali e orizzontali, di politiche generali e di settore»<sup>118</sup> –, e trattandosi di tematiche che meriterebbero specifiche riflessioni *ad hoc*, ci si limiterà qui a fornire sul punto brevi considerazioni.

Quanto alla regolazione in senso lato, secondo autorevole dottrina, l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'economicità dell'offerta del servizio richiederebbe un intervento del legislatore finalizzato ad aggiornare le vigenti disposizioni in materia di trasporto pubblico locale, integrandole e coordinandole con le previsioni più generali sui servizi pubblici e con la normativa europea (basti considerare, sul punto, che a livello domestico manca ancora una disciplina aggiornata capace di “dare attuazione” al reg. Ce 1370/2007, se si eccettua la previsione di cui all'art. 61, l. n. 99/2009)<sup>119</sup>. Non solo, come di recente rilevato nella ricordata Relazione della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, l'ulteriore obiettivo da perseguire sul piano della regolazione è quello di scongiurare l'iper-regolazione<sup>120</sup>, tenuto conto che al reg. Ce n. 1370/2007 e ai correlati atti interpretativi della Commissione Ue (tra cui, la Comunicazione 2014/C 92/01), si vanno sommando le fonti normative nazionali e regionali, gli atti di regolazione adottati dagli enti di governo dell'ambito – di cui si propone peraltro l'avvicendamento con organismi di regolazione regionale *ad hoc* –, gli atti emanati dalla Autorità di regolazione dei trasporti (Art) – di cui si contesta la capacità di regolare dal centro dinamiche eminentemente locali<sup>121</sup> – e finanche i contratti di servizio, se ed in quanto qualificabili alla stregua di atti provvedimentali di regolazione<sup>122</sup>. Iper-

<sup>116</sup> Cfr. l'investimento 4.4. (*Rinnovo flotte bus, treni verdi*) della M2C2.4 (*Sviluppare un trasporto locale più sostenibile*).

<sup>117</sup> Per una articolata analisi in merito, cfr. Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, *Relazione finale*, cit., pp. 14 s.

<sup>118</sup> M. CAMMELLI, *Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale*, in *Ist. fed.*, n. 2, 2009, pp. 213 ss., spec. p. 223.

<sup>119</sup> F. ROVERSI MONACO e G. CAIA, *Situazione ordinamentale e prospettive del trasporto pubblico regionale e locale*, cit., pp. 10 s.; nello stesso senso, cfr. G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico*, cit., p. 337.

<sup>120</sup> Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, *Relazione finale*, cit., pp. 20 s.

<sup>121</sup> Cfr. M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, cit., p. 25: «[a]mmesso, infatti, che esista un “mercato locale” dei trasporti pubblici locali in luogo di veri e propri “mercati locali”, è davvero possibile che esso possa essere regolato da un'autorità centrale? Può correttamente essere caratterizzato da regole comuni a tutto il territorio nazionale? Soprattutto, può lo Stato, solo per il fatto di aver istituito un'Autorità indipendente, derogare in modo così evidente dal principio di sussidiarietà e fare ciò che probabilmente non gli sarebbe concesso per mezzo della sua tradizionale organizzazione amministrativa?». In termini non dissimili cfr. M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, I tematici, III, *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1086 ss.

<sup>122</sup> Così M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, cit., p. 23. Se ben si intende, l'affermazione marca un cambio di prospettiva, considerato che, in precedenza, il contratto di servizio è stato definito da M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, cit., pp. 2627 s., come atto avente natura di «vero e proprio contratto

regolazione, questa, il cui superamento non deve però portare all'estremo opposto della insufficienza regolativa<sup>123</sup> ed il cui ripensamento non deve però condurre ad una sempre più pervicace tecnicizzazione dell'approccio regolativo: come correttamente affermato, «legittime aspirazioni di profitto, ragioni stringenti di finanza pubblica, diritti degli utenti appaiono difficilmente componibili per il solo mezzo della regolazione tecnica, pretendendo invece scelte marcatamente politiche che la precedono. La regolazione ha avuto l'attenzione del legislatore. Mancano invece gli indirizzi politici»<sup>124</sup>.

Sul piano del finanziamento, poi, il settore è attraversato da pressanti criticità. Per autorevole dottrina il problema del finanziamento (statale) del trasporto pubblico locale dipende in gran parte da due dinamiche principali: in primo luogo, il servizio è scarsamente sussidiato dalle tariffe, queste non riuscendo affatto a remunerare i fattori di produzione<sup>125</sup>; in secondo luogo, il sistema è (stato) inciso dalle politiche di *spending review* ed è (stato a lungo) retto da logiche non incentivanti, poiché ancorate al criterio disincentivante della spesa storica<sup>126</sup>.

Le ragioni teoriche poste a fondamento della (necessaria) scarsa redditività delle tariffe aprono peraltro ad importanti riflessioni, essendosi dinanzi ad uno dei più classici circoli viziosi.

Per un verso, infatti e come rilevato in dottrina, la politica non remunerativa delle tariffe dei pubblici servizi è «conseguenza della “doverosità” delle loro prestazioni»: una tariffazione che coprisse totalmente i costi renderebbe i servizi pubblici «non appetibili per i loro utenti. Così che verrebbe frustrato lo stesso scopo primario che della istituzione del servizio pubblico è addirittura la ragion d'essere: la messa a disposizione della collettività di determinate prestazioni»<sup>127</sup>. Di qui, due considerazioni di massima. La prima è che trova conferma l'idea sopra avanzata secondo cui un servizio non appetibile perde perciò stesso la sua ragione di esistenza. La seconda investe invece il merito della antieconomicità del servizio: l'antieconomicità intesa come condizione di attrattività e, quindi, di esistenza del servizio è criterio di sicura rilevanza nella stagione della mobilità sostenibile, la bassa tariffazione<sup>128</sup> ben potendo rappresentare un incentivo all'uso del mezzo pubblico e all'abbandono dell'auto privata.

---

[...], essendo ogni definizione regolativa del rapporto anticipata al momento pubblicistico precedente». Per un inquadramento pubblicistico del contratto di servizio, inteso come accordo amministrativo, cfr. A. ROMANO TASSONE, *Il contratto di servizio*, in *Dir. trasp.*, 1998, pp. 613 ss.

<sup>123</sup> Per una parte della dottrina, infatti, una regolazione capillare sarebbe di per sé bastevole per garantire la qualità del servizio erogato, senza necessitare, quindi, della sottoposizione del servizio pubblico a concessione amministrativa (F. ROVERSI MONACO e G. CAIA, *Situazione ordinamentale e prospettive del trasporto pubblico regionale e locale*, cit., p. 11).

<sup>124</sup> M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, cit., p. 27.

<sup>125</sup> Così E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa e costi standard*, in *Il trasporto pubblico locale*, I, cit., pp. 167 ss., spec. pp. 172 ss.

<sup>126</sup> *Ivi*, pp. 167-171 e 174 ss.

<sup>127</sup> A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, cit., p. 475.

<sup>128</sup> Declinata secondo il modello della gratuità (su cui cfr. F. GASPARI, *La regolazione della mobilità urbana sostenibile*, cit., pp. 85 ss.) o secondo il modello di una più cauta riduzione proporzionata al reddito dell'utente e dipendente dalla ricorrenza di certe condizioni esterne, ossia di contesto (in merito si v. E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa e costi standard*, cit., p. 173, e A. ROMANO, *Profili della concessione di pubblici servizi*, cit., p. 476).

Per altro verso, v'è però da considerare che la riduzione dei sussidi derivanti dal sistema tariffario genera non poche criticità sotto il profilo della qualità dell'offerta del servizio, l'economicità rappresentando per quest'ultima una *condicio sine qua non*<sup>129</sup>: come dire, ciò che esce dalla porta (la scarsa attrattività del servizio, fronteggiata attraverso la politica tariffaria) rientrerebbe dalla finestra (perché a servizi scarsamente qualitativi corrisponde di regola una decrescita di soddisfazione, e quindi di attrazione, dell'utenza).

Ecco, quindi, che – se è certamente inimmaginabile che, almeno nel breve periodo, l'equilibrio di bilancio possa trovare un solido sussidio nelle politiche tariffarie – è sul piano della capienza dei finanziamenti e della loro natura incentivante che dipenderà gran parte della qualità (e della attrattività) dei servizi erogati. Nella stagione “della sostenibilità”, in cui lo stimolo all'abbandono dell'auto privata a tutto favore del trasporto pubblico di massa (*in primis*) comporterà inevitabili aumenti di spesa corrente ed in conto capitale, è quindi ed anzitutto da salutare con favore la proposta di incremento strutturale del Fondo nazionale trasporti, al fine di «garantire progressivamente, in maniera omogenea, su scala nazionale un efficiente servizio di mobilità ai cittadini»<sup>130</sup>. Poiché però l'aumento di capienza del Fondo nulla dice in merito alla qualità degli investimenti e più in generale della spesa nel settore del trasporto pubblico locale<sup>131</sup>, ciò che deve essere ancor più apprezzato è lo “sforzo” ordinamentale di abbandonare il criterio della spesa storica, a favore di un modello improntato ad una attribuzione dei fondi maggiormente selettiva (e perciò incentivante). Si fa riferimento all'art. 27, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, laddove il legislatore ha cercato di ridisegnare il paradigma dell'efficienza per mezzo della leva finanziaria<sup>132</sup> e, più in particolare, attraverso l'ancoraggio della

---

<sup>129</sup> Come osservato da F. ROVERSI MONACO e G. CAIA, *Situazione ordinamentale e prospettive del trasporto pubblico regionale e locale*, cit., p. 9, «[s]e il servizio pubblico è ritenuto necessario per la collettività ed è stato di conseguenza organizzato (istituito), la relativa gestione non può essere occasionale o transeunte, ma deve essere destinata a durare. La garanzia concreta della predetta continuità di esercizio può essere data solo dalla economicità gestionale, quale fattore di equilibrio idoneo a scongiurare o comunque a contrastare interruzioni o scadimenti di qualità».

<sup>130</sup> Cfr. Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, *Relazione finale*, cit., p. 37.

<sup>131</sup> D'altronde, la letteratura delle scienze economicistiche ha rilevato una decisa inefficienza della gestione del servizio, quale conseguenza – oltreché della già ricordata bassa tariffazione – degli alti costi di produzione – in grande misura (sessantacinque per cento) dipendenti dalla spesa per il personale “non di strada” – e di una dotazione troppo ampia di servizi (calcolata in posti-km offerti/abitanti): fattori, questi, il cui concorso genererebbe «il massimo dei deficit possibili, e quindi dei sussidi necessari per ripianare i bilanci delle aziende» (M. PONTI, *I trasporti pubblici locali: cronaca di una morte annunciata*, in *il Mulino*, n. 1, 2014, pp. 38 ss., spec. pp. 38 s.).

<sup>132</sup> Come osservato in dottrina, però, l'impostazione recata dall'art. 27, d.l. n. 50/2017, è apparsa «alquanto gradualistica», dato che il criterio fondato sui costi standard, ai sensi del c. 2, lett. b), assume una incidenza «solo parziale» sulla ripartizione del Fondo statale (si passa dalla quota del dieci per cento iniziale sino al massimo, considerato troppo contenuto, del venti per cento). In questo senso cfr. E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa e costi standard*, cit., p. 170, il quale coglie nella modestia dell'intervento legislativo una occasione persa che implica il «depotenziamento del ruolo propulsivo attribuito al ‘centro’ nella definizione della «agenda delle azioni attraverso cui far transitare il recupero di standard di sostenibilità economica e di efficienza gestionale» (p. 169). In merito è giusto il caso di ricordare che i condizionamenti imposti in sede di distribuzione dei finanziamenti statali, pur nel quadro di un riparto di competenze astrattamente e potenzialmente distonico, sono stati ritenuti legittimi dalla Corte costituzionale. Sul presupposto che l'inattuazione della l. n. 42/2009 non avrebbe potuto implicare l'incompiutezza dell'art. 119 Cost. (a mo' di divagazione, sul tema della inattuazione delle previsioni della nostra Carta costituzionale, cfr. il fascicolo



ripartizione del Fondo nazionale ai tre criteri definiti dai proventi complessivi da traffico, dai costi standard definiti dal Mims (allora, Mit) con d.m. n. 157/2017 e dai livelli adeguati di servizio<sup>133</sup>.

Ciò chiarito sul piano della regolazione e del finanziamento, rimane da considerare un ultimo profilo, ossia quello attinente agli affidamenti.

Secondo un recente studio promosso dalla Banca d'Italia, *a)* tra le modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale «prevale quella diretta o a un operatore *in house*, mentre la gara ha riguardato meno di un caso su cinque», *b)* indipendentemente dalle forme di affidamento «la gestione attuale è in proroga in oltre l'80 per cento dei casi» e *c)* «più di una società su dieci ha un utile di esercizio negativo»<sup>134</sup>. Sullo stato degli assetti (a) concorrenziali<sup>135</sup> la dottrina ha peraltro marcato una decisa presa d'atto. Collocando il discorso nel solco delle regole poste dal reg. Ce n. 1370/2007, si è rilevato che «solo la caratterizzazione del trasporto pubblico come “servizio pubblico” [...] può rendere conto di alcune disposizioni europee che ammettono ancora l'affidamento diretto senza dar luogo a procedure selettive e senza che sia necessaria la ricorrenza del modello *in house providing*»<sup>136</sup>: insomma, il settore si caratterizzerebbe proprio per questa sua “originaria” estraneità rispetto alle logiche concorrenziali, «le procedure di aggiudicazione non [essendo] viste come il metodo determinante per assicurare la qualità del servizio pubblico»<sup>137</sup>.

---

monografico su *La costituzione dimenticata* della Riv. trim. dir. pubbl., 2021), la Corte ha infatti legittimato gli interventi statali (si fa qui riferimento all'art. 16-*bis*, d.l. n. 95/2012, istitutivo del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale) funzionali a garantire livelli uniformi di godimento dei diritti costituzionalmente tutelati, ancorché limitativi della competenza legislativa residuale delle regioni nella materia del trasporto pubblico locale: come statuito dalla sentenza della C. cost. 14 novembre 2013, n. 273, «de suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l'intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010)».

<sup>133</sup> Si consideri che il criterio dell'adeguatezza dei livelli del servizio avrebbe dovuto sostituire quello dei costi storici a decorrere dal 2019, ma la previsione è stata in seguito rinviata al 2021.

<sup>134</sup> S. MOCETTI e G. ROMA, *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, cit., pp. 18 ss.

<sup>135</sup> Chiaro è, peraltro, che, come rilevato da accorta dottrina, poiché il modello *in house* non impatta sul mercato, allora con l'autoproduzione non vi è né violazione né deroga alla concorrenza (in questo senso cfr. C. MARZUOLI, *Gli enti territoriali e la scelta del modello per la gestione dei pubblici servizi locali*, in *Munus*, n. 1, 2011, pp. 143 ss., spec. p. 152, nonché F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 251 ss.).

<sup>136</sup> F. ROVERSI MONACO e G. CAIA, *Situazione ordinamentale e prospettive del trasporto pubblico regionale e locale*, cit., p. 8. Sul punto, però, ossia per una impostazione differente, si v. L.R. PERFETTI, *Modelli di affidamento del servizio nei trasporti pubblici locali*, in *Il trasporto pubblico locale*, I, cit., pp. 89 ss., spec. pp. 92 ss., laddove si contesta l'idea che il reg. Ce n. 1370/2007 non agirebbe nel solco della prospettiva concorrenziale: «non ci sono, nel Regolamento n. 1370/07 e nel sistema del diritto comunitario, argomenti per ritenere che nel diritto vigente sia ammissibile un affidamento diretto a chicchessia, essendo sempre da verificarsi le regole generali sugli affidamenti *in house*». Sulle modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico nel quadro regolatorio europeo cfr. anche M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale*, cit., p. 22.

<sup>137</sup> F. ROVERSI MONACO e G. CAIA, *Situazione ordinamentale e prospettive del trasporto pubblico regionale e locale*, cit., p. 9.

Ebbene, se si muove da quest'ultima affermazione ci si troverà dinanzi ad una (possibile) antinomia tra l'approccio della dottrina e le più recenti opzioni del legislatore. Ed infatti, se le scienze giuridiche convergono attorno alla (doppia) impossibilità di confidare «che la crisi in cui versa il settore possa risolversi [...] ricorrendo semplicemente alle presunte virtù taumaturgiche del mercato ovvero [...] a un ulteriore consolidamento delle gestioni pubbliche»<sup>138</sup>, il legislatore parrebbe aver compiuto una scelta netta, a favore del ricorso al modello della concorrenza per il mercato. Il pensiero corre all'art. 27, c. 2, lett. *d*), d.l. n. 50/2017 (in un assetto sostanzialmente confermato nella bozza dell'art. 7 del d.d.l. concorrenza<sup>139</sup>), laddove è prevista la riduzione dei trasferimenti finanziari dal Fondo nazionale qualora, in estrema sintesi, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica.

A dire il vero, tanto la scelta del legislatore quanto la rilevata antinomia appaiono meno nette di come potrebbero sembrare ad un primo sguardo. Per un verso, infatti, al ricatto finanziario è stato opposto un «ricatto morale», che ha sortito l'effetto di mantenere le riduzioni entro il tetto massimo del cinque per cento rispetto alla quota attribuita nell'anno precedente (art. 27, c. 2, lett. *e*), d.l. n. 50/2017)<sup>140</sup>. Per altro

---

<sup>138</sup> T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., p. 587. Nello stesso cfr. E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa e costi standard*, cit., p. 196: «è profondamente sbagliato pensare che la soluzione in direzione del necessario recupero di efficienza si risolva unicamente nell'affidamento dei servizi mediante un più ampio e convinto ricorso al mercato. [...] Allo stesso modo, non pare favorire un atteggiamento riformatore il consolidamento dell'idea, diffusasi in seguito al referendum sui servizi pubblici del 2011, secondo cui le gestioni pubbliche possano garantire la perpetuazione dell'assetto esistente». Vi è però da rilevare che secondo i dati raccolti da S. MOCETTI e G. ROMA, *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, cit., p. 22, «[l]'utilizzo di procedure competitive, inoltre, si correla positivamente con indicatori di profittabilità (rapporto tra il margine operativo lordo e il fatturato) e di efficienza operativa della società (misurata con l'incidenza del costo del lavoro sul fatturato). Infine, anche il tasso di investimento è lievemente più elevato per le società che hanno ottenuto la gestione del servizio con una gara». Un utile rappresentazione della connessione tra l'aumento della qualità dei servizi ed il passaggio dal «rapporto di cittadinanza» al «rapporto di utenza» può essere più o meno direttamente ricavata dalle affermazioni rese da C. FRANCHINI, *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 1, 2007, pp. 1 ss., spec. pp. 11 s., laddove l'A. osserva che la transizione al rapporto d'utenza determina una positiva variazione del rapporto tra gestore e utente, quel rapporto potendo essere configurato «come una relazione di scambio che fa sorgere diritti e obblighi corrispettivi»; al contrario, nel rapporto di cittadinanza «gli utenti non hanno la possibilità di influenzare le decisioni pubbliche», dato che l'organizzazione e l'erogazione del servizio dipendono da valutazioni di natura discrezionale (sulle dinamiche del rapporto cittadinanza-utenza cfr. anche G. NAPOLITANO, *Dai rapporti di cittadinanza ai rapporti di utenza: tendenze e prospettive*, in *Annuario 2001. Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 137 ss.).

<sup>139</sup> Che, «[a]l fine di promuovere l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale mediante procedure di evidenza pubblica, nonché di consentire l'applicazione delle decurtazioni di cui all'articolo 27, comma 2, lett. *d*), del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50», prevede che le regioni a statuto ordinario attestino – mediante apposita comunicazione inviata entro il 31 maggio di ciascun anno all'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale – l'avvenuta pubblicazione, entro il 31 dicembre dell'anno precedente, dei bandi di gara ovvero l'avvenuto affidamento, entro la medesima data, con procedure ad evidenza pubblica di tutti i servizi di trasporto pubblico locale e regionale. Sulla importanza della concorrenza nella fase di rilancio del Sistema Paese, alla luce del quadro prospettico inaugurato dal PNRR, cfr. M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2022, pp. 5 ss.

<sup>140</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa e costi standard*, cit., pp. 170 e 195. L'espressione «ricatto morale» richiama quella di «ricatto sociale» impiegata da M. PONTI, *I trasporti pubblici locali: cronaca di una morte annunciata*, cit., pp. 40 s., laddove si afferma che «le amministrazioni locali (che non hanno mai intrapreso serie azioni di risanamento delle loro aziende) minacciano di tagliare i servizi in seguito ai modesti tagli nazionali ai

verso, poi, la regola della concorrenza per il mercato trova nello stesso c. 2 (lett. e) una consistente eccezione, non essendo comminabili riduzioni dei trasferimenti in relazione ai contratti comunque affidati in conformità al reg. Ce n. 1370/2007 e alle disposizioni normative nazionali vigenti. Più in particolare, e sempre che non si sia male interpretato il dato normativo, è avendo riguardo a quest'ultimo profilo che emerge con maggiore chiarezza la cedevolezza della scelta a favore del modello concorrenziale: se l'art. 5, reg. Ce n. 1370/2007, prevede che «le autorità competenti a livello locale [...] hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di 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 [...] esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi»; e se l'art. 27, c. 2, lett. e), d.l. n. 50/2017, eccettua dalla «sanzione» della riduzione dei trasferimenti gli affidamenti compatibili con il suddetto regolamento; ebbene, in quali casi l'internalizzazione può portare alla decurtazione dei finanziamenti?

Non è un caso, verrebbe da dire, che nella recente Relazione della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale sia stato dichiarato che «per la scelta delle forme gestionali, tutti i modelli disponibili – l'affidamento tramite gara, la società mista e l'*in house* – andrebbero posti sullo stesso piano, valutandone l'adozione caso per caso in funzione dei risultati concreti che si vogliono perseguire»<sup>141</sup> (posizione peraltro non contraddetta dal Pnrr, laddove si prevede, anche nel settore del trasporto pubblico locale, «un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in house providing*). Ed anzi, v'è da rilevare che, recuperando l'incertezza sull'efficacia delle polarizzazioni e tramutandone il senso nel verso della conciliazione, la Commissione di studio ha colto nella società mista pubblico-privata il modello adeguato per una «transizione più morbida verso forme più efficienti di esercizio», ciò in ragione della genetica capacità del partenariato istituzionale di conciliare la promozione degli apporti esterni delle professionalità specializzate<sup>142</sup> con il mantenimento in capo all'amministrazione di un controllo interno «più saldo» rispetto a quanto avviene con l'esternalizzazione integrale<sup>143</sup>.

Rispetto a quanto precede rimane assodato che trattasi pur sempre di indicazioni all'evidenza del tutto parziali. Eppure, ai limitati fini di questo scritto, esse si rivelano sufficienti a marcare un dato di primaria rilevanza: l'elezione del trasporto pubblico locale a strumento e a paradigma della mobilità sostenibile

---

sussidi (tagli che vengono presentati al pubblico come «inique sanzioni», di mussoliniana memoria), facendo davvero credere che non si possano ridurre i costi o portare le tariffe a livello europeo. Una sorta di ricatto sociale davvero difficile da legittimare».

<sup>141</sup> Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, *Relazione finale, cit.*, pp. 18 s.

<sup>142</sup> Sul reperimento di competenze specialistiche all'esterno dell'amministrazione, quale causa dell'indebolimento dei corpi tecnici interni agli enti pubblici, cfr. L. FIORENTINO, *I corpi tecnici nelle amministrazioni: problemi attuali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2013, pp. 479 ss. Più in generale sulla crisi dei corpi tecnici (e per una più ampia bibliografia) si v. la recente raccolta di scritti in *La legge n. 241 del 1990, trent'anni dopo*, in A. BARTOLINI, T. BONETTI, B. MARCETTI, B.G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2021, pp. 259 ss.

<sup>143</sup> Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, *Relazione finale, cit.*, p. 23.

richiede interventi solo apparentemente di contorno. Sistematicità della regolazione, revisione delle logiche “storiche” di finanziamento ed esatto bilanciamento tra autoproduzione e concorrenza non rappresentano solo termini anelati di un percorso di riforma stagnante, bensì costituiscono anche e soprattutto il completamento logico della preferenza accordata al trasporto pubblico locale: come si è detto, quale che sia il livello di intervento coinvolto (legislativo o amministrativo), una azione informata ai principi di ragionevolezza e proporzionalità richiede, prima del divieto o della limitazione, un momento propositivo, nel caso di specie consistente nel rendere il trasporto pubblico un servizio attrattivo e competitivo (prima ancora che escludente rispetto all’uso dell’auto privata)<sup>144</sup>.

#### **4. Le infrastrutture della mobilità, oltre la concorrenza: sostenibilità, intermodalità e resilienza.**

##### **Le indicazioni del Pnrr**

La revisione della struttura del tessuto urbano secondo una logica improntata alla prossimità e, soprattutto, il consolidamento del trasporto pubblico locale quale strumento elettivo della mobilità sostenibile sono obiettivi che non possono essere utilmente implementati senza un adeguato sostegno infrastrutturale<sup>145</sup>.

La giustificazione dell’importanza degli assetti infrastrutturali per il settore della mobilità riflette peraltro una ragione, per così dire, immanente alla definizione stessa di infrastruttura.

---

<sup>144</sup> Questa considerazione si salda, d’altronde, nella chiara affermazione di G. CAIA, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, II, *Parte speciale e giustizia amministrativa*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO e F.G. SCOCA (a cura di), Bologna, Monduzzi, 2005, pp. 131 ss., spec. p. 159, secondo cui «l’interesse pubblico (della collettività) risiede non nella semplice presenza dell’attività-servizio bensì nella relativa conduzione in termini rispondenti alla finalità per la quale ne fu decisa l’istituzione; dunque, il servizio pubblico è un modello organizzativo-garantistico».

<sup>145</sup> Cfr. M. DUGATO, *La crisi del concetto di servizio pubblico locale tra apparenza e realtà*, cit., p. 518, il quale, con affermazioni sì riferite ad un preciso periodo storico (la seconda metà degli anni ’80) ma qui generalizzabili, afferma che la «pressante domanda di miglioramento della qualità dei servizi» implica quale «tema nodale» quello della «qualità delle infrastrutture», che, in particolare per i servizi “a rete”, costituisce «l’elemento cardine del miglioramento». Si consideri poi che i territori, ossia i luoghi nei quali si sviluppa la mobilità, e le infrastrutture, ossia le strutture sulle quali “corre” la mobilità, sono elementi intimamente correlati, così come può evincersi dalla considerazione, piuttosto autoevidente, secondo cui le infrastrutture di trasporto definiscono il paesaggio delle città (cfr. A. CLEMENTI, *Infrascapite. Infrastrutture e paesaggio*, Firenze, Mandragora, 2003, *passim*; ma si v. anche M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2018, pp. 1017 ss., spec. pp. 1026 s., secondo cui «[n]el settore del trasporto urbano l’innovazione tecnologica ha prodotto trasformazioni di grande impatto sociale: se consideriamo quanto è accaduto nell’ambito di un secolo, ci accorgeremo che la forma urbana è stata determinata in termini significativi dalle tecnologie del trasporto») – perché del tessuto urbano rappresentano l’ossatura (E.M. VENCO, *Lo mobilità per la città dei 15 minuti*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021, p. 30) –, nonché dalla altrettanto pacifica presa d’atto che le infrastrutture della mobilità costituiscono lo strumento essenziale per garantire la (ed assolvere agli obiettivi della) coesione territoriale, tanto a livello nazionale quanto a livello europeo (cfr. R. DIPACE, M. D’ORSOGNA e L. GIANI, *Coesione, sostenibilità e sviluppo territoriale: valorizzazione delle aree interne e prospettiva macroregionale*, in *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, II, cit., pp. 1087 ss., nonché AA.VV., *Connettere l’Italia. Trasporti e logistica per un Paese che cambia*, Milano, FrancoAngeli, 2016, e più in generale AA.VV., *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, in A. COPPOLA, M. DEL FABBRO, A. LANZANI, G. PESSINA e F. ZANFI (a cura di), Bologna, il Mulino, 2021).

A tal riguardo, è giusto il caso di osservare che, al pari del concetto di città, anche quello di infrastruttura manca di una esplicita definizione di diritto positivo. Come di recente osservato da autorevole dottrina<sup>146</sup>, almeno tre delle più ricorrenti interpretazioni fornite in letteratura si sono rivelate per molti versi insoddisfacenti: chi risolve il concetto di infrastruttura nelle infrastrutture economiche<sup>147</sup>, chi lo estende alle infrastrutture di base e sociali<sup>148</sup> e chi, in maniera più ricorrente, ne propone una tendenziale equiparazione con il concetto di opera – si è detto – finisce per fornire una nozione «molto ampia; talmente ampia da ricomprendere qualsiasi opera pubblica e forse anche opere private con un rilievo di interesse pubblico»<sup>149</sup>.

Rimane così tuttora valida l'affermazione resa, a distanza di quasi tre decenni, da Massimo Severo Giannini: «gli approntamenti infrastrutturali sono opere pubbliche» ma «[n]on è vero l'inverso»<sup>150</sup>. Si badi, non si tratta di un *calembour*, ma di una premessa rispetto alla quale la dottrina che ne è seguita ha saputo trarre importanti conclusioni.

Identificati, infatti, i profili caratterizzanti della nozione di infrastruttura (in senso proprio) nella dinamicità e nella strumentalità – «[s]e il concetto di opera pubblica richiama l'idea statica del bene immobile», si è infatti osservato, «il concetto di infrastruttura, invece, implica quello più dinamico di bene strumentale» –, la dottrina ha poi colto l'essenzialità della infrastruttura nella «funzione che la stessa può e deve svolgere: le infrastrutture, infatti, sono strumentali per lo più alla funzionalità di un luogo, all'approvvigionamento delle risorse, agli scambi tra le merci, alla mobilità e agli spostamenti delle persone»<sup>151</sup>. Sviluppando ulteriormente quelle argomentazioni, la dottrina ora considerata ha poi portato a compimento il tentativo di apprestare una nozione sì unitaria, ma abbastanza elastica da comprendere un ventaglio di ipotesi sufficientemente ampio: così, secondo detta voce dottrinale, le infrastrutture consterebbero di tutte quelle opere che sono destinate a costituire una rete<sup>152</sup>, che presuppongono un

<sup>146</sup> G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, cit., pp. 686 s.

<sup>147</sup> G. BOGNETTI, *Infrastrutture*, in *Enc. sc. sociali*, IV, Roma, Treccani, 1994, pp. 720 ss.

<sup>148</sup> F. DI LASCIO, *Le infrastrutture sociali tra complessità amministrativa e prospettive di valorizzazione*, in *Munus*, n. 3, 2020, pp. 501 ss.

<sup>149</sup> G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, cit., p. 686.

<sup>150</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 57.

<sup>151</sup> G. PIPERATA, *Infrastrutture e crescita economica: alla ricerca di nuovi modelli*, in *Munus*, n. 2, 2013, pp. III ss., spec. IV. Nello stesso senso e più di recente, cfr. ID., *Infrastrutture, strade e mobilità*, cit., p. 687. Sul punto, si v. anche A. CROSETTI, *Dalle opere pubbliche alle infrastrutture: profili evolutivi*, in *La disciplina delle opere pubbliche*, in A. CROSETTI (a cura di), Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2007, p. 54. Sulla rilevanza del profilo teleologico delle infrastrutture cfr. anche G. DELLA CANANEA, *Per un nuovo assetto delle reti di servizi pubblici*, in *Munus*, n. 1, 2011, pp. 104 ss., spec. p. 109, in specie laddove, per un verso, trattando delle infrastrutture a rete, l'A. osserva che la «diversità dei beni» di cui la rete si compone è «ricondott[a] ad unità sul piano teleologico» e laddove, per altro verso, rileva che il valore degli investimenti pubblici dipende «dalla misura in cui le infrastrutture e le reti [...] recano un apporto effettivo al progresso tecnico e civile» (pp. 105 s.).

<sup>152</sup> Sul concetto di rete in generale imprescindibile è il rinvio a S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, in A. PREDIERI e M. MORISI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2001, pp. 43 ss.



multiforme intervento pubblico e che sono indispensabili per l'esercizio di una funzione, di un servizio pubblico, o per il godimento di un diritto o di una libertà fondamentale<sup>153</sup>.

Con tutta evidenza, si tratta di una tesi preziosa. Anzitutto, perché capace di ricostruire quella cornice definitoria che la normativa ha altrimenti dato per scontata o, meglio, ha rimesso volta per volta a criteri di individuazione diversificati, talvolta ancorati al carattere dimensionale (è il caso delle opere “destinate” al dibattito pubblico *ex art.* 22, d.lgs. n. 50/2016), talaltra strettamente dipendenti dal “mero” inserimento dell'opera in elenchi programmatici (così per le infrastrutture ed insediamenti prioritari di cui agli artt. 200 ss., d.lgs. n. 50/2016); ma anche e soprattutto perché in essa può essere implicitamente colto il peculiare rapporto tra la fisiologia e la patologia degli assetti infrastrutturali: così come l'infrastruttura non è rilevante in sé e di per sé, così il *deficit* infrastrutturale è altro dalla mera assenza o precarietà di beni immobili. Trattare di infrastrutture – siano esse strategiche (in senso proprio) o meno – significa discorrere di sostegno all'economia, di competitività del Paese, di libertà e di diritti costituzionalmente tutelati (movimento, salute, educazione, etc.), nonché, con una certa corrispondenza, di servizi pubblici<sup>154</sup> – della loro qualità, della continuità dell'erogazione e della economicità della gestione – e, in definitiva, di coesione sociale-economica<sup>155</sup>; correlativamente, affrontare il problema infrastrutturale significa trattare di crisi: crisi al plurale, queste potendo investire ciascuno degli aspetti ora menzionati.

Ecco quindi che, una volta compresa la fisiologia, ossia il motivo che, per dirla con Giannini, ha fatto dell'approntamento infrastrutturale una delle «più antiche attività di disciplina dell'economia svolte dai pubblici poteri»<sup>156</sup>, rimane cruciale la considerazione del profilo patologico della vicenda.

L'antichissima attività di approntamento delle infrastrutture, scriveva sempre Giannini negli anni Novanta, «non è mai venuta meno lungo il corso dei secoli; oggi non solo permane, ma ha assunto dimensioni grandissime, sia quantitative che qualitative»<sup>157</sup>. Ebbene, l'oggi odierno è molto diverso: da più

---

<sup>153</sup> G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, cit., p. 687. Importanti coordinate generali sul settore delle infrastrutture sono fornite negli studi di A. MARI, *Le infrastrutture*, in *Diritto amministrativo speciale*, II, *Il lavoro e le professioni. La cultura e i «media»*. I beni, i lavori pubblici e l'ambiente, in *Trattato di diritto amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1861 ss. (ma si v. anche ID., *Infrastrutture*, in *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 3134 ss.).

<sup>154</sup> Ponendo alla base del ragionamento la ricordata distinzione tra opera pubblica ed infrastruttura, R. DIPACE, *Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile*, cit., p. 31, ricorda che «le infrastrutture sono funzionali alla erogazione di servizi pubblici».

<sup>155</sup> Cfr. M. SEBASTIANI, *Le infrastrutture di trasporto: programmazione, concorrenza, interesse pubblico*, in *I nodi delle reti. Infrastrutture, mercato e interesse pubblico*, in P.M. MANACORDA (a cura di), Firenze, Passigli Editori, 2010, pp. 47 ss., spec. p. 47, secondo il quale «[i]ndipendentemente dai settori [...] le infrastrutture costituiscono fattore di sviluppo economico e condizione essenziale per la coesione territoriale, sociale, economica e politica di una collettività».

<sup>156</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 53.

<sup>157</sup> *Ibidem* (carattere c.vo. aggiunto da chi scrive).

parti si lamenta un problema infrastrutturale alquanto diffuso<sup>158</sup>, seppur differenziato tra il Nord e il Sud del Paese<sup>159</sup>.

Sebbene l'approntamento delle infrastrutture costituisca ancora innegabilmente «una “attività di disciplina dell'economia” di stretta attualità, connotata da una innovativa dimensione sovranazionale e da un multiforme intervento dei pubblici poteri»<sup>160</sup>, i dati riflettono un effettivo problema quantitativo e qualitativo, così come dimostrato dal piuttosto recente *report* del World Economic Forum: l'Italia risulta collocata al 18° posto su 141 Stati considerati, con un miglioramento di nove posizioni rispetto all'indagine del 2017-2018, ma con un marcato distacco dai maggiori Paesi europei (Paesi Bassi 2<sup>o</sup>, Spagna 7<sup>a</sup>, Germania 8<sup>a</sup>, Francia 9<sup>a</sup>)<sup>161</sup>.

Si tratta di un deficit importante e, se possibile, ben più allarmante quando considerato nello specifico settore delle infrastrutture di trasporto: sempre secondo le stime elaborate dal World Economic Forum, l'Italia si collocherebbe infatti al 38° posto per connettività stradale, al 53° per qualità dell'infrastruttura stradale, al 16° per la densità ferroviaria e al 35° per l'efficienza dei servizi ferroviari.

Non è certo questa la sede per analizzare compiutamente le problematiche generatrici di un siffatto dissesto<sup>162</sup>, tra le quali, per tradizione “storica”, possono e devono essere anzitutto ricordate le complicazioni burocratico-procedimentali inerenti alla concreta realizzazione delle infrastrutture: come è stato efficacemente osservato, «il ritardo del nostro Paese sugli investimenti pubblici riguard[a] non tanto il volume di risorse finanziarie disponibili, quanto l'effettiva realizzazione di infrastrutture»<sup>163</sup>. Il mito pare

---

<sup>158</sup> Di recente, cfr. D. IMMORDINO, *Recovery plan? Sostegno allo sviluppo ed equilibrio finanziario con il “tesoro” dei lavori pubblici*, in *App. contr.*, nn. 7-8, 2020, pp. 15 ss.

<sup>159</sup> Cfr. Svimez, *I divari infrastrutturali e la spesa per opere pubbliche: la mancata attuazione della perequazione infrastrutturale*, 2019. Per una approfondita analisi della “questione del Mezzogiorno” cfr. Svimez, *Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta*, Roma, 2017; S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2018, pp. 579 ss. Sulle dinamiche “perequative” insite nel PNRR relativamente alla questione del Mezzogiorno cfr. il recente contributo di A. BARONE e F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2022, pp. 148 ss.

<sup>160</sup> S. SCREPANTI, *Le politiche infrastrutturali*, in *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura di), Bari-Roma, Laterza, 2021, p. 37.

<sup>161</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2019*, Switzerland, 2019, 41 ss. La stima conferma il giudizio tendenzialmente negativo formulato in uno studio del 2019 promosso dalla Banca d'Italia, ove si è affermato che «l'Italia si trova in una posizione non favorevole in termini di quantità e qualità dello stock di infrastrutture, e che la situazione è peggiorata negli ultimi anni relativamente agli altri paesi» (F. Buseti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro e Pietro Tommasino, *Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari*, in *Banca d'Italia-Eurosistema. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, ottobre 2019, n. 520, pp. 13 ss.).

<sup>162</sup> Ampiamente sul tema si v. AA.VV., *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, in A. Macchiati e G. Napolitano (a cura di), Bologna, il Mulino, 2009.

<sup>163</sup> F. Buseti, C. Giorgiantonio, G. Ivaldi, S. Mocetti, A. Notarpietro e Pietro Tommasino, *Capitale e investimenti pubblici in Italia*, cit., p. 20. Secondo quanto riferito dalla Agenzia per la Coesione Territoriale, infatti, il tempo medio di realizzazione di un'opera ammonta a circa quattro anni e cinque mesi (si va dai tre anni per i lavori di importo inferiore a centomila euro a quasi sedici anni per i progetti con valore superiore a cento milioni di euro). A pesare maggiormente sono i tempi “di attraversamento” (c.d. tempi della burocrazia) – intervallo temporale tra il termine di una fase e l'inizio dell'altra – che nei tre stadi della progettazione superano sempre la durata

essere sfatato. Le risorse ci sono<sup>164</sup>: secondo i dati forniti nel 2020 dal Servizio studi della Camera dei deputati, la copertura delle opere strategiche programmate ammonta al settantatré per cento dei costi previsti per quelle prioritarie e all’ottantuno per cento per quelle non prioritarie<sup>165</sup>. Semmai il problema è spenderle. Nella stagione del Pnrr gli assetti sono peraltro destinati a mutare (in meglio): non solo la dotazione finanziaria è accresciuta – per la Missione 3 «Infrastrutture per una mobilità sostenibile» le risorse destinate ammontano a 15,814 miliardi di euro di cui 12,464 miliardi aggiuntivi, sebbene il Mims abbia già preannunciato la necessità di rivolgersi anche ai finanziamenti privati tramite il modello partenariale<sup>166</sup> –, ma per la realizzazione delle infrastrutture contemplate nel Pnrr sono variamente previsti percorsi in deroga o comunque semplificati<sup>167</sup>.

Il tema che rimane purtuttavia qui centrale non è tanto quello dell’*an* e del *quomodo* delle più recenti direttrici dell’approntamento infrastrutturale, quanto piuttosto quello inerente al *quid*. Si badi, la prospettiva assunta non vuole certo pretermettere l’importanza assunta dalle dinamiche concorrenziali nelle vicende infrastrutturali, tenuto conto che, pur nella diversità che caratterizza le singole fattispecie, rimane indiscussa l’affermazione secondo cui per godere di una infrastruttura «adeguata» uno dei primi obiettivi consiste nell’«intensificare la pressione concorrenziale»<sup>168</sup>: non è un caso che nell’Allegato al Pnrr sia previsto che le future leggi annuali sulla concorrenza debbano intervenire per evitare «l’ingiustificata proroga delle concessioni per porti, autostrade, stazioni di ricarica elettrica ed energia idroelettrica agli operatori storici»<sup>169</sup>. Ecco, quindi, che nel quadro testé delineato è facile comprendere come le politiche

---

della fase “effettiva” (basti solo pensare che i tempi di attraversamento costituiscono quasi il settanta per cento di tutta la durata della fase di progettazione di fattibilità tecnico-economica). Sul punto cfr. Agenzia per la Coesione Territoriale, *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, Roma, 2018, 15 ss. In dottrina, sul tema, cfr. S. SCREPANTI, *I tempi delle opere pubbliche e la relatività del tempo nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2019, pp. 1189 ss.

<sup>164</sup> S. SCREPANTI, *Le politiche infrastrutturali*, in *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura di), Bari-Roma, Laterza, 2021, pp. 40 ss.

<sup>165</sup> Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Infrastrutture strategiche e prioritarie. Programmazione e realizzazione. Rapporto 2020 in collaborazione con l’Autorità nazionale anticorruzione*, Roma, 2020, p. 13.

<sup>166</sup> Cfr. MIMS, *Investire in infrastrutture: strumenti finanziari e sostenibilità*, 2022, p. 29: «il settore privato in Italia potrebbe svolgere un ruolo maggiormente centrale nel colmare il divario di finanziamento delle opere, anche alla luce del favorevole contesto generato dalle nuove risorse messe a disposizione dal PNRR, qualora dalla sfera pubblica fossero attivati con maggior frequenza schemi di realizzazione di infrastrutture che prevedano il coinvolgimento di tali soggetti».

<sup>167</sup> A titolo di esempio, si consideri che nell’ambito della Missione 2 sono previsti interventi di riforma al fine di accelerare i tempi di realizzazione degli interventi, nonché di semplificare le procedure per la valutazione dei progetti per il trasporto pubblico locale e per il trasporto rapido di massa, «razionalizzando le responsabilità ed eliminando le duplicazioni di competenze nell’ambito della valutazione dei progetti all’interno della stessa Amministrazione» (riforma 4.1). Allo stesso modo, nell’ambito della Missione 3, si prevede una riforma volta ad anticipare la localizzazione delle opere infrastrutturali ferroviarie (e la relativa apposizione del vincolo preordinato all’esproprio) al momento della adozione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, anziché attendere la fase definitiva di progettazione del progetto (riforma 1.2.).

<sup>168</sup> N. PAOLANTONIO, *Separazione tra gestione delle infrastrutture e prestazione del servizio*, in *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, II, cit., pp. 899 ss., spec. p. 900.

<sup>169</sup> Ad esempio, si prevede che la legge annuale sulla concorrenza 2021 disponga i «criteri chiari, non discriminatori e trasparenti per l’aggiudicazione delle concessioni portuali» (M1C2.6; cfr. l’art. 3, rubricato «Concessione delle aree demaniali portuali», del d.d.l. annuale per il mercato e la concorrenza 2021). Ancora, si prevede che la legge annuale sulla concorrenza 2023 renda «obbligatorio lo svolgimento di gare per i contratti di concessione autostradale», definendone

sulle infrastrutture per la mobilità si dipanino lungo sentieri diversificati. L'infrastruttura (autostradale, ferroviaria, portuale, etc.) è luogo di sviluppo delle politiche di concorrenza, certo; ma l'infrastruttura di trasporto è anche strumento di coesione e di sostenibilità<sup>170</sup>: non si tratta di prospettive tra loro escludenti, bensì di due modi di indagare e sviluppare l'analisi del settore<sup>171</sup>.

Per quanto qui più rileva, il fulcro del tema è pertanto assorbito dal *quid*, ossia dal tipo di infrastrutture di cui si va trattando. Ebbene, il dato che pare maggiormente caratterizzare le infrastrutture del Pnrr è che con esse non si intende soltanto apprestare l'opera funzionale a garantire l'esercizio di un diritto o l'erogazione di un servizio<sup>172</sup>, bensì anche predisporre lo strumentario utile e teleologicamente diretto a orientare alcune traiettorie del sistema Paese, che nel caso di specie corrispondono a quelle della mobilità sostenibile<sup>173</sup>, così come può evincersi dal "combinato disposto" delle misure ed interventi previsti dalla Missione 3 «Infrastrutture per una mobilità sostenibile» e dalla Missione 2, Componente 2, «Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile»<sup>174</sup>.

Nell'ampio *parterre* possono essere isolati alcuni interventi piuttosto caratterizzanti, che a beneficio della sintesi è possibile riarticolare in due componenti principali: l'una riferita alle *infrastrutture di trasporto*, per esse intendendosi le reti (stradali, autostradali, ferroviarie, aeroportuali, portuali, etc.) sulle quali o dalle quali si muovono le forme di trasporto; l'altra, invece, attinente alle *infrastrutture per la mobilità*, così qualificabili in quanto complementari rispetto allo spostamento in sé<sup>175</sup>.

---

il quadro normativo di riferimento, ma facendo salva, nei limiti del diritto europeo, la modalità di gestione *in house* (M1C2.11).

<sup>170</sup> Cfr. R. DIPACE, *Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile*, cit., p. 35.

<sup>171</sup> Per N. PAOLANTONIO, *Separazione tra gestione delle infrastrutture e prestazione del servizio*, cit., pp. 899 s., ogni discorso sulla separazione della gestione delle infrastrutture e prestazione del servizio di trasporto non può prescindere da ciò che costituisce il «pilastro portante» del Libro bianco del 2011 sulla politica dei trasporti: «la sostenibilità ambientale del sistema dei trasporti».

<sup>172</sup> Per una autorevole lettura delle infrastrutture di trasporto come *asset* cruciali per la garanzia della libertà di circolazione ex art. 16 Cost., cfr. A. ZITO, *La politica pubblica delle infrastrutture di trasporto: presupposti e condizioni per una gestione efficace*, in *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione*, I, cit., pp. 61 ss., laddove emerge chiaramente il riferito rapporto tra fisiologia e patologia delle componenti infrastrutturali: ed infatti, una volta agganciato il valore dell'infrastruttura di trasporto al godimento di un diritto fondamentale, l'A. rileva che «in assenza di un'adeguata politica delle infrastrutture di trasporto, l'esercizio della libertà di circolazione trova ostacoli che inevitabilmente ne limitano il godimento e, nel limitarne il godimento, determinano anche un *vulnus* del principio di uguaglianza posto che la minore o maggiore capacità di esercitare tale libertà viene a dipendere dallo *status* dell'individuo in termini di reddito ovvero dalla sua collocazione territoriale all'interno dello spazio europeo» (p. 61).

<sup>173</sup> D'altronde, come si è affermato nell'Allegato al Documento di economia e finanza 2021, *Dieci anni per trasformare l'Italia*, 10, «[t]rasformare in senso sostenibile le infrastrutture e il sistema dei trasporti, infatti, non solo è benefico per il sistema economico attuale e del futuro, ma è indispensabile anche per raggiungere gli obiettivi di riduzione dei gas serra al 2030 previsti dall'Unione europea e per realizzare la decarbonizzazione entro il 2050, in quanto il settore dei trasporti e quello edilizio contribuiscono per più della metà alle emissioni di gas climalteranti e il loro impatto sulla qualità del suolo e della biodiversità è molto rilevante».

<sup>174</sup> Su cui si v. V. GIAMPIETRO, *Missione 2 PNRR: uno sguardo d'insieme alla "rivoluzione verde" ed alla "transizione ecologica"*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 7, 2021, pp. 510 ss.

<sup>175</sup> La normativa sul punto non pare in effetti impiegare una nomenclatura univoca. Va nel senso della insufficienza dell'espressione "infrastrutture di trasporto" rispetto alla sintesi di tutte le dinamiche inerenti alla mobilità ad esempio l'art. 7, c. 7, lett. ee), l. 1° agosto 2002, n. 166, laddove, all'atto di fornire una disciplina accelerata per la realizzazione di

Quanto al potenziamento delle infrastrutture di trasporto, si ricorda quanto previsto dalla Missione 2, componente 2.4., «Sviluppare un trasporto locale più sostenibile», laddove, al fine di promuovere la mobilità sostenibile, l'accento è posto anzitutto sul miglioramento e sulla revisione delle dotazioni infrastrutturali. Tralasciando l'investimento 4.3. (in quanto riferibile agli interventi relativi alle infrastrutture per la mobilità), è giusto il caso di osservare che tanto l'avvertita avversione all'uso del mezzo privato inquinante quanto l'avvertito *favor* per il ricorso a forme di mobilità meno impattanti (prime tra tutte quelle erogate nell'ambito del trasporto pubblico, *supra* parr. 3 ss.) trovano qui una chiara evidenza<sup>176</sup>: a *latere* delle misure funzionali alla promozione della mobilità ciclabile<sup>177</sup>, v'è da evidenziare come l'Investimento 4.2. preveda la realizzazione di duecentoquaranta chilometri di rete attrezzata per le infrastrutture del trasporto rapido di massa nelle aree metropolitane delle maggiori città italiane (metro, tram, filovie e funivie), il tutto in armonia con i più ampi interventi della Missione 3 destinati al potenziamento della rete ferroviaria<sup>178</sup>.

A questo pacchetto di misure – che, si badi, è ben più esteso di quanto qui si è potuto dar conto – si affiancano, come anticipato, le previsioni relative alle infrastrutture per la mobilità, ossia tutti quegli interventi che coinvolgono momenti della mobilità differenti da quelli direttamente riguardanti gli assi attraverso i quali avviene il trasferimento di persone e merci.

Anzitutto, si fa qui specifico riferimento alla implementazione delle infrastrutture per i combustibili alternativi, già oggetto di disciplina della dir. 2014/94/Ue, di cui si è peraltro “annunciata” l'abrogazione per opera della recente proposta di adozione di un nuovo regolamento in materia<sup>179</sup>. Trattasi, più in particolare, degli investimenti collocati nell'ambito della Missione 2, laddove si prevede, rispettivamente,

---

interventi infrastrutturali, il legislatore ha fatto partitamente riferimento alle «infrastrutture di trasporto», a quelle della «viabilità» e ai «parcheggi»: un dato, questo, da cui emerge l'impossibilità di risolvere nel primo ogni opera infrastrutturale relativa alla mobilità nel suo complesso.

<sup>176</sup> Coerente con il quadro del PNIEC, laddove si dispone che quanto ai trasporti il primario interesse è quello relativo al «contenimento del fabbisogno di mobilità e all'incremento della mobilità collettiva, in particolare su rotaia, compreso lo spostamento del trasporto merci da gomma a ferro». Per una sintetica analisi degli obiettivi sottesi al PNIEC, nel quadro di una riflessione sullo sviluppo sostenibile, cfr. L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *federalismi.it*, n. 20, 2021, pp. 63 ss., spec. pp. 72 ss.

<sup>177</sup> Cfr. l'Investimento 4.1. laddove si prevede la realizzazione di quasi seicento chilometri di piste ciclabili metropolitane e urbane, nonché di circa milleduecento chilometri di piste ciclabili turistiche.

<sup>178</sup> Tra questi si ricordano, *inter alia*, lo sviluppo dell'alta velocità e l'incremento della capacità della rete ferroviaria, con particolare riferimento a precise tratte di collegamento tra le aree meridionali del nostro Paese (Investimento 1.1.), anche sulle linee diagonali (Investimento 1.3.), nonché relativamente ad alcune tratte strategiche del Nord Italia, funzionali a potenziare i collegamenti ferroviari con i paesi transfrontalieri (Investimento 2.2.); il rafforzamento di dodici nodi ferroviari a livello metropolitano – attraverso il miglioramento di quasi milletrecento chilometri di tratte ferroviarie (cfr. Allegato, M3C1-15/16) – ed il potenziamento dei collegamenti nazionali chiave (Investimento 1.5.); il potenziamento di quasi settecento chilometri di tratte regionali (cfr. Allegato, M3C1-18), rafforzandone il collegamento con le reti dell'alta velocità (Investimento 1.6.)

<sup>179</sup> Cfr. la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, che abroga la direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*, Bruxelles, 14 luglio 2021 COM(2021) 559 final.



la creazione di almeno quaranta stazioni di rifornimento a base di idrogeno per veicoli pesanti e leggeri (Investimento 3.3., componente 2.3.) e di almeno dieci stazioni del medesimo tipo per treni, da collocarsi lungo linee ferroviarie non elettrificate (Investimento 3.4., componente 2.3.), nonché lo sviluppo di settemilacinquecento punti di ricarica elettrica rapida in autostrada e di quasi quattordicimila destinati ai centri urbani (Investimento 4.3., componente 2.4.).

In secondo luogo, possono essere ricondotte alla categoria delle infrastrutture per la mobilità le previsioni legate alla promozione del trasporto intermodale, inteso alla stregua di una operazione unitaria di spostamento di persone e merci che avviene attraverso un modello di trasporto frazionato per tratte ed articolato attorno al ricorso consequenziale a due o più mezzi di trasporto tra loro diversi<sup>180</sup>.

Nell'ambito del Pnrr, traccia del superamento della logica unimodale può essere colta sotto vari profili. Il dato assume anzitutto una centrale rilevanza nella M3C2 – come peraltro è già intuibile dalla relativa rubrica «Intermodalità e logistica integrata» –, laddove si prevede il potenziamento delle infrastrutture portuali attraverso progetti «finalizzati a garantire l'intermodalità» (C2.1.), anche sfruttando i vantaggi della digitalizzazione delle infrastrutture logistiche (portuali e aeroportuali), da intendersi «come un *unicum* di reti e nodi, adeguatamente interconnessi, che consentano una movimentazione dei carichi quanto più possibile fluida e priva di “colli di bottiglia”» (C2.2.). Nel quadro unitario offerto dall'Investimento 1.2. della M3C1.1. – che coglie nel potenziamento del sistema dell'alta velocità ferroviaria l'occasione per garantire una «logica intermodale» –, ulteriori indicazioni, anche con riguardo alla mobilità delle persone, possono poi essere rinvenute *a)* nella promozione dell'intermodalità nelle stazioni di medie-grandi dimensioni e con alti volumi di traffico (M3C1.1., Investimento 1.8.), *b)* nel potenziamento dell'intermodalità delle infrastrutture dei trasporti in genere, da svilupparsi nelle periferie delle città metropolitane attraverso i Piani urbani integrati (Investimento 2.2. della M5C2.2.), *c)* ed infine nella più ampia e generale relazione di accompagnamento alla M2C2, laddove l'intermodalità fa da sfondo e da raccordo alle molteplici previsioni atte a promuovere le varie forme di trasporto.

Rammentando quanto affermato in altro contesto dalla dottrina amministrativistica, ciò che può trarsi dalle indicazioni or ora ricordate è la predisposizione di un «approccio integrato alla materia delle

---

<sup>180</sup> G. VERMIGLIO, *La nozione di trasporto multimodale e la sua qualificazione giuridica*, in *Il trasporto multimodale nella realtà giuridica odierna*, in M. RICCOMAGNO (a cura di), Torino, Giappichelli, 1997, pp. 7 ss., spec. pp. 9 s. Cfr. anche G. ROMANELLI, *Diritto aereo, diritto della navigazione e diritto dei trasporti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n. 4, 1975, pp. 1331 ss., spec. p. 1342: «sotto il profilo economico, si manifesta largamente la tendenza ad una sempre maggiore integrazione delle varie forme di trasporto, trasporto che tende a presentarsi, indipendentemente dal veicolo utilizzato, un fenomeno economico unitario». Più di recente, si v. E. TURCO BULGHERINI e M.M. COMENALE PINTO, *Trasporti e intermodalità*, in *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, I, cit., pp. 3 ss., i quali peraltro, coerentemente con l'impostazione dottrinale surriferita che coglie nelle infrastrutture un bene dinamico, rilevano che «si assiste a un'evoluzione della concezione delle infrastrutture di trasporto, che vengono ad essere considerate nel loro assetto dinamico, andando oltre la semplice dimensione statica di beni» (p. 6).

infrastrutture per il trasporto multimodale»<sup>181</sup>. Ed infatti, se le previsioni legate allo sviluppo del sistema logistico portuale e ferroviario puntano l'accento su di una metodologia ampiamente sperimentata, ancorata alla implementazione della rete degli interporti<sup>182</sup> o, comunque, alla predisposizione di strutture *ad hoc* per il trasporto multimodale, il quadro che può essere ricavato dal Pnrr è l'assunzione di una nuova metrica, che nell'intermodalità coglie una «tecnica di trasporto»<sup>183</sup> da realizzarsi attraverso la sinergia di una pluralità di elementi. Altrimenti a dirsi, ciò a cui si assiste è il passaggio dalla intermodalità intesa come caratteristica in sé dell'infrastruttura (leggasi: infrastruttura intermodale), alla intermodalità intesa come tecnica e politica, attraverso la quale rileggere e ripianificare il sistema infrastrutturale della mobilità<sup>184</sup>.

Ciò che invece permane come caratteristica in sé delle infrastrutture – e che anzi ha subito una consistente riconsiderazione quale obiettivo primario al pari della sostenibilità – è il carattere della resilienza. Un recente studio commissionato dal Mims ha rilevato la costante crescita dell'impatto economico dei cambiamenti climatici sulle infrastrutture. Le stime sono dolorose: entro il 2050 l'impatto economico crescerà sino a  $5.17 \pm 0.46$  miliardi di euro l'anno, così marcando un aumento più che decuplicato rispetto alle attuali stime di danno. Non solo: come si è lì rilevato, «[l]a crescita maggiore riguarda proprio le infrastrutture di trasporto»<sup>185</sup>. Si comprende, allora, l'ampiezza dell'attenzione dedicata alla resilienza infrastrutturale, così come di recente emersa ed attestata nelle due giornate di consultazioni globali organizzate in seno allo *United Nations office for disaster risk reduction* (Undrr, 2022), laddove, oltre ai sei principi delle infrastrutture resilienti, è stato elaborato il concetto di «net resilience gain», implicante il dovere secondo cui «all infrastructure interventions must demonstrate that they enhance the systemic resilience of infrastructure [...]»<sup>186</sup>. Le iniziative al riguardo paiono nondimeno convergere attorno alla presa d'atto dell'insufficienza dell'approccio basato sulle c.d. misure grigie (*i.e.* le costruzioni fisiche dell'uomo funzionali a garantire la resilienza al cospetto di eventi estremi). Al fine di assicurare la capacità di adattamento all'urto delle infrastrutture, è infatti sempre più crescente e condivisa l'importanza assunta

---

<sup>181</sup> M. TRIMARCHI, *Le infrastrutture per il trasporto intermodale*, in *Infrastrutture di trasporto e sistemi di regolazione e gestione. Coesione, sostenibilità e finanziamenti*, II, cit., pp. 907 ss., spec. p. 921. Nello stesso senso cfr. ID., *Le infrastrutture per il trasporto intermodale*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 2, 2016, pp. 549 ss., spec. p. 564.

<sup>182</sup> Cfr. L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, n. 11, 2013, pp. 19 ss., nonché ID., *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia*, cit., pp. 336 ss.

<sup>183</sup> M. TRIMARCHI, *Le infrastrutture per il trasporto intermodale*, cit., p. 921.

<sup>184</sup> Non è un caso, ed anzi di quanto precede è plastica dimostrazione, che la struttura di missione di recente istituzione in seno al MIMS (il Centro per l'innovazione e la sostenibilità in materia di infrastrutture e mobilità-CISMI) risponda proprio, oltretutto all'esigenza di garantire la realizzazione degli interventi in titolarità del MIMS, anche a quella di «promuovere e incrementare le attività di studio, di ricerca e di sviluppo nel settore della sostenibilità delle infrastrutture e della mobilità», al contempo assicurando «nuove forme di intermodalità e di servizi di rete» (art. 5, c. 1, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla l. 9 novembre 2021, n. 156)

<sup>185</sup> MIMS, *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*, cit.

<sup>186</sup> Così, il Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per la riduzione del rischio di catastrofi (si v. «[www.undrr.org/news/countries-move-forward-new-global-principles-resilient-infrastructure](http://www.undrr.org/news/countries-move-forward-new-global-principles-resilient-infrastructure)»).

dalle «misure green» o, comunque, dal corrispondente principio dell'«environmentally integrated»<sup>187</sup>, a cui possono essere in parte riferite le c.d. infrastrutture verdi<sup>188</sup>, un vero valore aggiunto data la loro capacità di «fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici»<sup>189</sup>, tra i quali la migrazione della fauna costituisce solo uno dei “servizi” principali: ed infatti, come affermato dalla Commissione europea, le infrastrutture verdi possono rappresentare sia «un’alternativa» rispetto alle tradizionali infrastrutture grigie (nel settore della mobilità, l’esempio classico è rappresentato dai sentieri naturali per lo spostamento in bici o a piedi<sup>190</sup>), sia, e per quanto qui più interessa, «una componente complementare», utile a garantire benefici ecosistemici, anche in chiave di resilienza, alla infrastruttura grigia<sup>191</sup>.

Tutto ciò considerato, da quanto precede possono essere tratte due conclusioni finali, utili a marcare una rinnovata dimensione teorica per l’analisi delle infrastrutture per la mobilità.

La prima considerazione attiene al profilo della sostenibilità. Nel quadro complessivo, siccome recuperabile attraverso le politiche europee ed i contenuti del Pnrr, la sostenibilità assume chiaramente due vesti, peraltro comprensibili nell’ampia prospettiva attraverso cui opera il principio del *do no significant harm*. La sostenibilità, al pari della resilienza, si presta anzitutto ad essere concepita secondo i canoni tradizionali, ossia come la caratteristica dei beni statici (*i.e.* delle opere) di cui si compone l’infrastruttura ed il cui apprezzamento risponde anzitutto alle regole *green* poste dal codice dei contratti e dagli strumenti di valutazione offerti dal testo unico sull’ambiente. In secondo luogo, e con maggiore interesse, la

---

<sup>187</sup> Secondo quanto affermato dallo studio del MIMS, *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*, cit., le misure *green* consistono in «azioni basate su un approccio che utilizza la natura ed i molteplici benefici forniti dagli ecosistemi per migliorare la resilienza e la capacità di adattamento»; al pari, come spiegato dall’UNDRR il principio dell’*environmentally integrated* implica «[t]he goal [...] to work in a positively integrated way with the natural environment».

<sup>188</sup> Sul tema, anche per la bibliografia lì citata, si v. il recente scritto di A. ANTONELLI, *Le infrastrutture verdi*, in *Munus*, n. 3, 2021, in corso di pubblicazione. Peraltro, se la definizione generale di infrastruttura poc’anzi resa ben si adatta alla nozione di infrastruttura verde, questa essendo articolata attorno al concetto di rete e di servizio – per la Commissione europea, l’infrastruttura verde va infatti intesa alla stregua di una «rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici» (Commissione europea, *Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa*, cit.) –, essa potrebbe risultare per altro verso potenzialmente insufficiente. L’infrastruttura, per come tradizionalmente intesa, è pur sempre costituita da opere dell’uomo («infrastrutture grigie»); al contrario, l’infrastruttura verde, in quanto costituita da aree naturali o seminaturali, risulta solo in parte riconducibile al concetto di opera (ossia solo nel caso di aree o manufatti seminaturali o di interventi che implicano il recupero di elementi naturali laddove prima fossero assenti). Il che, però e a ben vedere, non vale a inficiare la validità della surriferita definizione di infrastruttura, suggerendo soltanto di accostare all’elemento “opera” quello di “area”: insomma, per infrastruttura deve intendersi l’insieme delle infrastrutture grigie e verdi, ossia l’insieme delle opere dell’uomo e delle aree naturali e seminaturali inserite funzionalmente in una rete affinché tramite esse sia reso un servizio o siano esercitati diritti fondamentali.

<sup>189</sup> Commissione europea, *Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa*, Bruxelles, 6 maggio 2013 COM(2013) 249 final. Sulla molteplicità delle possibili definizioni di infrastrutture verdi, si v. Cfr. Agenzia europea dell’ambiente, *Green infrastructure and territorial cohesion The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems*, in *EEA Technical report*, 2011, n. 18, nonché A. SYLWESTER, *Green Infrastructure supporting connectivity, maintaining sustainability*, Bruxelles, Commissione europea, 2009.

<sup>190</sup> Cfr. Commissione europea, *Riesame dei progressi compiuti nell’attuazione della strategia dell’UE per le infrastrutture verdi*, Bruxelles, 24 maggio 2019 COM(2019) 236 final.

<sup>191</sup> Non a caso le scienze urbanistiche osservano che l’infrastruttura verde «deve interagire direttamente con la rete della mobilità appoggiandosi dunque [...] sulla rete stradale» (E.M. VENCO, *La mobilità per la città dei 15 minuti*, cit., p. 44).

sostenibilità si manifesta anche e soprattutto come obiettivo perseguibile tramite le politiche infrastrutturali: come attributo non già dell'opera, bensì della mobilità, la sostenibilità diviene pertanto una finalità rispetto alla quale le infrastrutture della mobilità da mero elemento di contorno divengono il presupposto logico-giuridico di riferimento<sup>192</sup>.

La seconda considerazione attiene invece al perimetro definitorio dell'infrastruttura. Se è infatti vero che, nella surriferita definizione, l'infrastruttura si distingue dall'opera in sé, rimane nondimeno di palmare evidenza come le infrastrutture della mobilità possano essere agilmente isolate per nuclei organici (infrastruttura stradale, infrastruttura ferroviaria, infrastruttura portuale, etc.). Orbene, nella stagione della mobilità sostenibile, è quest'ultima affermazione che pare dover subire un radicale ripensamento. Per quanto i profili concernenti gli aspetti domenicali, gestori e concorrenziali non possano prescindere da una considerazione atomistica delle singole infrastrutture, dal punto di vista del pianificatore detta visione deve cedere irrimediabilmente il passo ad una considerazione unitaria: non già le reti delle singole infrastrutture, bensì la rete unitaria dell'infrastruttura della mobilità. È questa, si crede, la più importante novità o, meglio, il più stimolante aspetto da cogliere nel *parterre* di misure rappresentate dal Pnrr<sup>193</sup>, che vanno evidentemente nel senso di promuovere le «interconnessioni fra infrastrutture di differenti modalità, nella logica della rete di trasporto come un tutt'uno»<sup>194</sup>.

## **5. Una breve chiosa sul governo della complessità: dalla atipicità alla sinergia nella implementazione (e nella “codificazione”) della mobilità sostenibile**

È difficile immaginare una equazione più esatta di quella che intercorre tra le espressioni di “governo della mobilità” e di “governo della complessità”. Non solo perché trattasi di “governare” una libertà fondamentale – se si vuole, il problema nasce proprio negli interstizi della libertà<sup>195</sup> –, ma anche perché, come si è cercato di dimostrare, il governo della mobilità intercetta un pieno di diversi livelli di “materie” (solo per citarne alcune, governo del territorio, ambiente, concorrenza, trasporti) attorno ai quali si dipanano le più svariate fonti e forme di regolazione, nonché si definiscono modelli di intervento assolutamente eterogenei.

Ora, da una premessa tanto generica possono purtuttavia essere tratte almeno tre affermazioni conclusive.

---

<sup>192</sup> Per considerazioni equipollenti si v. anche G. PIPERATA, *Infrastrutture, strade e mobilità*, cit., p. 693.

<sup>193</sup> Trova quindi concretizzazione l'esatta affermazione di M. SEBASTIANI, *Le infrastrutture di trasporto: programmazione, concorrenza, interesse pubblico*, cit., p. 61, secondo cui «più che sulle infrastrutture in sé, occorrerebbe ragionare sui corridoi infrastrutturali, vale a dire sull'insieme delle reti e dei nodi che, considerati nella loro complementarietà, determinano l'organizzazione di un sistema di servizi destinato a soddisfare la domanda di trasporto tra poli aggregatori di domanda».

<sup>194</sup> *Ivi*, p. 84.

<sup>195</sup> Sovviene allora il richiamo alla “età dei doveri” a cui fa riferimento S. CASSESE, *Il buon governo. L'età dei doveri*, Milano, Mondadori, 2020.

La prima affermazione coinvolge la dimensione teleologica delle politiche sulla mobilità. Non v'è dubbio che, muovendo dalla libertà di circolazione e dai diritti sociali, il trasporto pubblico locale e l'infrastrutturazione siano agilmente profilabili, a ragione e nel solco della tradizione, come cruciali componenti dell'intervento pubblico per la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza sostanziale<sup>196</sup>. Eppure, chi volesse risolvere il potenziamento del trasporto pubblico locale e l'infrastrutturazione nella pura e semplice logica della libertà di circolazione e nell'ottica della coesione (anche territoriale) coglierebbe solo un aspetto della vicenda, per quanto relevantissimo. Da quanto sin qui considerato, il dato che pare emergere in maniera più radicale è che trattare di mobilità significa, anzitutto ed in termini sempre più irrinunciabili, riflettere sulla sua conformazione: va da sé che la revisione delle strutture urbane, il potenziamento del trasporto pubblico locale e il rafforzamento degli *asset* infrastrutturali devono sì essere colti nella prospettiva del *godimento dei diritti* e della realizzazione della persona, ma devono altresì essere concepiti come strumenti “miti” di *cambiamento nell'esercizio dei diritti*.

La seconda considerazione guarda, invece, alle modalità di realizzazione dell'obiettivo della mobilità sostenibile. In merito v'è infatti da osservare che chi volesse risolvere la mobilità sostenibile in questa o quella misura compierebbe una operazione sicuramente parziale. Finanche il solo ancoraggio alle politiche di finanziamento o di incentivo (si pensi all'accesso alle zone a traffico limitato) per l'acquisto di auto elettriche potrebbe essere sanzionato come approccio limitato e limitativo: basti considerare, infatti, che le scienze ingegneristiche ed urbanistiche potrebbero comunque rilevare effetti avversi, dai problemi di smaltimento delle batterie, al mantenimento di alti livelli di consumo dei materiali per la produzione delle vetture, sino alla impermeabilizzazione del suolo per la realizzazione dei comunque necessari parcheggi<sup>197</sup>. L'approccio, tanto a livello scientifico quanto e soprattutto a livello istituzionale, pare dunque dover essere di tipo integrato: l'avvertita atipicità delle modalità di implementazione (*supra* par. 1) deve quindi dirsi doppiata dalla tipicità del criterio di coordinamento, in quanto improntato al metodo della sinergia. Multipolarità degli approcci, quindi<sup>198</sup>; ma ed al contempo, necessario ancoraggio al canone

---

<sup>196</sup> Tenuto conto che «la natura dei diritti sociali è intimamente connessa alla loro attuazione» (C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., p. 63) non v'è pertanto e peraltro dubbio alcuno sul fatto che le politiche sulla mobilità rappresentino uno degli strumenti elettivi di realizzazione della persona e della collettività in genere. Sul punto si v. anche quanto osservato in nt. 172.

<sup>197</sup> D'altronde e *ad adiuvandum*, nella *Relazione finale* della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale si legge che «[i]l trasporto pubblico collettivo e attivo può contribuire in maniera decisiva alla riduzione delle emissioni ma occorre “guidare” le scelte modali dei cittadini attraverso un'offerta strutturata e una riduzione degli “spazi” per la mobilità individuale motorizzata (non realizzare parcheggi in centro, creare corsie preferenziali per la mobilità collettiva, incentivare la mobilità attiva/dolce, etc...)» (p. 29).

<sup>198</sup> Come esattamente ricordato da L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile*, cit., p. 2, «[l]a politica dei trasporti è parte essenziale dell'economia europea e rappresenta un “crocevia” dove si intersecano e necessariamente debbono integrarsi non solo le politiche settoriali relative ai vari modi di trasporto ma anche le politiche contigue, prime fra tutte quelle energetiche e ambientali, senza trascurare la politica della concorrenza che peraltro taglia in modo trasversale tutti i mercati».



della unitarietà, quale fattore di sintesi che reclama infine l’affermazione di «un approccio organico e integrato, quasi simbiotico, tra le diverse forme e modalità operative»<sup>199</sup>: sono questi i tratti caratterizzanti della materia, i quali non solo non possono sfuggire all’interprete, ma neppure possono essere pretermessi dalle istituzioni, tenuto conto che, come spesso accade, tra le soluzioni astrattamente prospettabili non vige un regime di stretta alternativa, quanto piuttosto di mutua rispondenza<sup>200</sup>.

È solo a partire dalla sinergica comprensione e dalla armonica convergenza delle singole soluzioni prospettabili che è infatti possibile immaginare un effettivo conseguimento dell’obiettivo della mobilità sostenibile: il potenziamento delle infrastrutture per la mobilità deve essere sapientemente affiancato da politiche di promozione del trasporto pubblico di massa; il potenziamento del trasporto pubblico di massa richiede che il servizio reso sia attrattivo, ciò che impone non solo di profilare i migliori percorsi gestori ma anche di definire a monte le più corrette strategie pianificatorie del traffico e dell’abitare; le misure di pianificazione, poi, rappresentano, specie nella prospettiva della città della prossimità, l’antecedente logico rispetto alla promozione della mobilità dolce intesa non come *slogan*, bensì come obiettivo certo; la mobilità attiva deve poi presentare punti di contatto, nell’ottica della intermodalità, con l’accesso all’uso di altri mezzi.

Trattasi di un approccio di cui non è certo arduo trovar traccia *a)* nel recente impianto del Pnrr (specialmente sul fronte dell’intima interrelazione tra infrastrutture e servizi), *b)* nel contesto della l. n. 56/2014 (si pensi al contenuto della pianificazione territoriale generale, nonché alle funzioni in materia di mobilità e viabilità a carattere conformativo rispetto alla pianificazione urbanistica comunale) e *c)* nel quadro contenutistico dei Pums, laddove, *inter alia*<sup>201</sup>, diviene chiaro come la pianificazione urbanistica non sia altro dalla pianificazione delle strategie sulla mobilità sostenibile<sup>202</sup>. Utili indicazioni in tal senso possono peraltro essere recuperate – come già in parte avvertito – dalle più recenti esperienze di pianificazione della mobilità. Emblematico in tal senso è il Pums adottato dalla città metropolitana di Bologna, il cui contenuto, ad attenta lettura, pare essere radicalmente articolato attorno al concetto (ad «alta priorità») di integrazione e, più in particolare, attorno a quello «della pianificazione integrata territorio-trasporti»: sul presupposto secondo cui «[l]a mobilità è generatrice di cambiamento anche fisico», il Pums viene infatti illustrato come il piano integrato, poiché recante «l’integrazione con la

---

<sup>199</sup> T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., p. 580.

<sup>200</sup> Per una esaustiva elencazione delle misure di incentivo al ricorso al trasporto pubblico locale e alla mobilità dolce si v. MIMS, *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità*, cit., laddove il *parterre* di interventi è (solo formalmente) differenziato in «politiche amministrative», «misure economiche finanziarie» e «misure comportamentali».

<sup>201</sup> Come osservato da P. CHIRULLI, *Servizi pubblici “deregolamentati”? Il caso del trasporto pubblico locale*, in *Diritto amministrativo e società civile*, III, *Problemi e prospettive*, Bologna, BUP, 2020, pp. 401 ss., spec. p. 420, i PUMS hanno un «valore aggiunto», giacché detti piani, per un verso, agiscono tanto sul lato della domanda quanto su quello della offerta di mobilità e, per altro verso, considerano tutte le modalità di trasporto, dal trasporto pubblico locale alla mobilità attiva e condivisa.

<sup>202</sup> Cfr. T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, cit., p. 585.

pianificazione territoriale, urbanistica e la progettazione urbana, a partire da un deciso stop alla dispersione insediativa»; inoltre, sul presupposto secondo cui il servizio pubblico di trasporto costituisce al contempo l'antecedente logico delle politiche insediative e lo strumento di stimolo all'abbandono dell'auto privata, il Pums è poi presentato come piano conformativo, quello ammettendo «nuovi insediamenti solo laddove presenti i servizi della rete portante del trasporto pubblico e reti ciclabili in grado di soddisfare la domanda e costituire una reale alternativa al mezzo privato».

La terza considerazione da assumere a chiusura del presente lavoro concerne invece le dinamiche normative, ed essa può essere introdotta proprio a partire da una interessante affermazione ancora una volta recata dal Pums bolognese, ove si dichiara che il piano «non si occupa solo della domanda di mobilità e dell'offerta di trasporto, ma anche e soprattutto del miglioramento della qualità di vita nelle città e nel territorio, in coerenza e in sinergia con gli strumenti programmatici dei diversi settori: trasporti, urbanistica, ambiente, attività economiche, etc.».

Orbene, come reso evidente dalla catalogazione dei settori ora elencati, se a livello amministrativo le politiche della mobilità hanno uno spettro applicativo al contempo ampio ed unitario, risponde ad un criterio di adeguatezza l'esistenza di un quadro normativo soggettivamente ed oggettivamente frammentato?

In effetti, la mobilità, tanto più la mobilità sostenibile, non compare espressamente nell'elenco di materie di cui all'art. 117 Cost.<sup>203</sup>. La mobilità in sé e di per sé non ha quindi la dignità di materia o, se la ha, non supera comunque la soglia di una competenza residuale, peraltro *part time*, tenuto conto che la sua natura geneticamente integrata può fungere da *passepartout* per l'attrazione della disciplina al livello della competenza esclusiva (concorrenza e tutela dell'ambiente) o concorrente (tutela della salute; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; governo del territorio; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali)<sup>204</sup>.

Ecco, quindi, il dato spinoso; ciò che, però, non è niente più che una suggestione.

La disciplina della mobilità sostenibile si trova spalmata su di una pluralità di fonti normative diversificate per oggetto, per materia e, quindi, per decisore. Trattasi, però e pur sempre, di fonti che possono essere

---

<sup>203</sup> È giusto il caso di osservare che la tentata revisione della Carta costituzionale del 2016, tramontata a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale tenutosi in data 4 dicembre 2016, avrebbe comportato la riforma dell'art. 117 Cost, elidendo la competenza legislativa concorrente e, per quanto qui ancor più rileva, attribuendo una competenza esclusiva regionale in materia «di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno»: formula, quest'ultima, evidentemente funzionale a marcare l'unitarietà del fenomeno considerato.

<sup>204</sup> Per saggiare la convergenza di un indefinito numero di materie verso la mobilità, si v. il disposto dell'art. 1, l. 11 gennaio 2018, n. 2: «[l]a presente legge persegue l'obiettivo di promuovere l'uso della bicicletta come mezzo di trasporto sia per le esigenze quotidiane sia per le attività turistiche e ricreative, al fine di migliorare l'efficienza, la sicurezza e la sostenibilità della mobilità urbana, tutelare il patrimonio naturale e ambientale, ridurre gli effetti negativi della mobilità in relazione alla salute e al consumo di suolo, valorizzare il territorio e i beni culturali, accrescere e sviluppare l'attività turistica».

complessivamente comprese nell'unitario paradigma di riferimento. Esemplicando: se la mobilità sostenibile necessita del trasporto pubblico locale; se il servizio, per tornare attrattivo, necessita di più qualità e, quindi, secondo una certa corrente di pensiero, di più concorrenza; ecco che la disciplina sugli affidamenti nel trasporto pubblico locale si traduce in una disciplina sulla (o per) la mobilità sostenibile. Non parrà allora avventato ritenere che tra i deficit della mobilità sostenibile possa essere annoverata anche l'assenza di organicità, di sistematicità, del *parterre* normativo di riferimento.

Quale sia o possa essere la soluzione è difficile dirlo. Eppure, un tentativo può essere operato. E tanto può farsi a partire da una breve riflessione sulle dinamiche della codificazione.

È dato notorio come la codificazione sistemica, quella propria dell'Ottocento, frutto dell'ideale illuministico razionalista, sia stata osteggiata nel settore del diritto amministrativo da una importante resistenza dottrinale. L'«opinione intermedia»<sup>205</sup>, tributaria della impostazione offerta dalla scuola storica, ed affermata nel pensiero di Manna, di Meucci e di Vittorio Emanuele Orlando – codificazione come *posterius* rispetto all'edificazione sistemica dei principi da parte della scienza giuridica amministrativistica<sup>206</sup> –, comportò, infatti, la sostanziale impossibilità di addivenire ad una (finanche tardiva) compilazione unitaria della materia: come rilevato in dottrina, quando giunto a “piena” maturità, il diritto amministrativo era oramai condensato in una quantità di norme a tal punto copiosa da rendere impraticabile o, finanche, «impensabile» una sua complessiva codificazione<sup>207</sup>.

Certo, non si può davvero ritenere che l'attuale stagione della «decodificazione»<sup>208</sup> – edificata attorno a codificazioni settoriali<sup>209</sup> caratterizzate dall'abbandono «della tradizionale forma storica del codice legata

---

<sup>205</sup> V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, I, Milano, Società editrice libraria, 1897 (rist. 1933), p. 1084.

<sup>206</sup> Per G. MANNA, *Principii di diritto amministrativo*, II, Napoli, Jovene, 1842, p. 53, «una legislazione ridotta in codice dimostra una intelligenza e coscienza massimamente esplicita, dimostra uno spirito già compreso e dominato dall'unità assoluta e eterna del giusto e del vero, e però un codice non suole apparire se non dopo lunghe disputazioni scientifiche delle scuole e dopo un forte e vivace ordinamento dello Stato». Ancora, L. MEUCCI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Bocca, 1892, p. 21, non escludeva la codificazione in sé del diritto amministrativo, ma riteneva che questo non avesse «ancora raggiunto quel grado di maturità e di svolgimento che è necessario o per tentare una codificazione o per dimostrarla impossibile». Per tutti si v. la posizione espressa da V.E. ORLANDO, *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, cit., p. 1084, il quale, dichiarando l'adesione alla surriferita «opinione intermedia» e perciò ancorando la codificazione alla preesistenza di «una perfetta od almeno una assai avanzata elaborazione del sistema scientifico» (p. 1085), affermava purtuttavia che «neghiamo [...] che le condizioni attuali di quella branca del diritto permettano di procedere alla codificazione, e non ci sembra neppure prossimo il momento in cui ciò sarà possibile».

<sup>207</sup> M. RAMAJOLI, *A proposito di codificazione e modernizzazione del diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2016, pp. 347 ss., spec. p. 354. Si v. anche ID., *L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2010, pp. 347 ss.

<sup>208</sup> N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, Giuffrè, 1979; ID., «Codici di settore»: un compimento della «decodificazione», in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, in M.A. SANDULLI (a cura di), Milano, Giuffrè, 2005, pp. 17 ss.

<sup>209</sup> Cfr. Cons. St., ad. gen., 25 ottobre 2004, n. 2, laddove si rileva la progressiva affermazione di «micro sistemi legislativi dotati di una razionalità più debole, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo e incentrati su logiche di settore».

alla volontà unitaria e “sistematicamente” propria degli Stati europei della fine dell’Ottocento»<sup>210</sup> –, rappresenti l’esito diretto di quella antica *impasse*: non fosse altro perché anche il diritto civile, così come il diritto penale, è sottoposto ad una costante alterazione dell’impostazione codicistica<sup>211</sup>. Eppure, se si eccettuano il tentativo della l. n. 2248/1865 (pur sempre fallimentare<sup>212</sup>) ed il più recente tentativo, in corso di destrutturazione, della l. n. 241/1990<sup>213</sup>, la tradizionale settorializzazione del diritto amministrativo ha reso l’“assetto della decodificazione” non solo congenito a quella branca, ma finanche più problematico. Ed infatti, se è vero che il diritto amministrativo è percorso dalla tendenza alla c.d. codificazione a diritto costante, v’è da rilevare, in accordo con autorevole dottrina, come rispetto alla tradizione francese della *codification à droit constant* l’impostazione italiana pecchi sotto un preminente e cruciale profilo: i codici e testi unici italiani, si è infatti osservato, non risultano giammai «essere inseriti in un progetto unitario di codificazione dell’intero corpo normativo statale. Si tratta sempre di iniziative episodiche, non collegate tra loro e non inserite in un programma complessivo di riordino normativo»<sup>214</sup>. Ebbene, se non è pensabile un’unitaria codificazione delle materie impattanti sulla mobilità sostenibile, non v’è per altro verso alcuna utopia nell’auspicare per i settori sin qui considerati una riforma sì formalmente parcellizzata ma sostanzialmente coperta da una strategia chiara e univoca<sup>215</sup>: riforma,

<sup>210</sup> A. PAJNO, *La giustizia amministrativa all’appuntamento con la codificazione*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2010, pp. 119 ss., spec. p. 132.

<sup>211</sup> Per una ampia riflessione sulle attuali dinamiche della codificazione del diritto civile cfr. G. DORIA, *La “dissolvenza” del codice civile ed il ruolo della legge tra giustizia giuridica ed incertezza applicativa*, in *Riv. dir. civ.*, n. 1, 2019, pp. 50 ss., e S. PATTI, *Ricodificazione*, in *Riv. dir. civ.*, n. 2, 2018, pp. 435 ss. Sulla (de)codificazione del diritto penale si v. S. DE FLAMMINEIS, *L’età della (apparente) codificazione: brevi riflessioni sul d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21*, in *Dir. pen. contemp.*, n. 6, 2018, pp. 27 ss., B. ROMANO, *L’evoluzione del diritto penale: tra codice e legislazione “extra codicem”*, in *Codificazione e decodificazione: le misure di prevenzione del nuovo codice antimafia*, in R. CERAMI (a cura di), Giuffrè, Milano, 2013, pp. 83 ss., e benché più risalente ma sempre attuale G. FIANDACA, *Problemi e prospettive attuali di una nuova codificazione penale*, in *Foro it.*, 1994, V, pp. 1 ss.

<sup>212</sup> Sul punto cfr. M. RAMAJOLI, *A proposito di codificazione e modernizzazione del diritto amministrativo*, *cit.*, pp. 354 ss.

<sup>213</sup> Rimangono per molti versi ancora attuali le conclusioni assunte, ad esito della riforma del 2005 della l. n. 241/1990, da A. SANDULLI, *Verso la codificazione della disciplina dell’azione amministrativa?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2006, pp. 686 ss., spec. p. 691, laddove l’A. ha rilevato la perdita di «personalità» da parte della legge generale sul procedimento, questa non essendo più né una legge che «proietta[...] l’azione amministrativa verso il futuro» (giacché «lo spazio lasciato all’innovazione, allo sguardo al futuro, è minimo»), né una legge orientata «principalmente al cittadino» (le modifiche intervenute nel 2005 avendo «guarda[to] ai problemi dall’angolazione dell’amministrazione, erodendo spazi di garanzia»), né infine una legge di principi (essa «indugiando eccessivamente in norme di dettaglio»).

<sup>214</sup> B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 190 s. Dello stesso A. si v. ID., *La codificazione in senso dinamico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2001, pp. 709 ss., nonché ID., *Codificazione e stato di diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 1998, pp. 365 ss.

<sup>215</sup> La consapevolezza circa la necessità di una normativa organica può essere colta negli interstizi di una importante affermazione resa dalla Commissione di studio sul trasporto pubblico locale, *Relazione finale*, *cit.*, p. 26: «[o]ccorre infine rilevare che, sempre in ragione delle recenti innovazioni tecnologiche, i servizi di TPL difficilmente possono e potranno essere immaginati senza un intenso coordinamento con le nuove forme di mobilità, anche individuale. Il che genera due temi. In primo luogo, sorge l’esigenza di disporre di infrastrutture adeguate a mettere in collegamento le varie forme di mobilità, con adeguati punti di interscambio tra modalità di trasporto diverse. Tale aspetto rileva per diversi poteri amministrativi, inclusi quelli di pianificazione del territorio e di investimento. In secondo luogo, le nuove forme di mobilità generano a loro volta una pressione ‘competitiva’ sul servizio di TPL, della quale occorre tenere conto nella definizione dei servizi e degli obiettivi di servizio pubblico, e a seguire negli affidamenti. Anche la normazione non può quindi tenere distinti i due profili».



questa, che dovrà esprimere una volontà unitaria e sistematica (secondo modalità pur sempre rispettose del riparto delle competenze legislative), e che dovrà essere capace di governare (nel senso di dominare) la complessità, di questa dovendo poi e peraltro consentire un efficace governo (in senso proprio). Si tratta, cioè, di passare da un sistema della mobilità sostenibile eretto attorno a programmi e progetti occasionali e solipsistici ad un modello – anzitutto (ma non solo) legislativo – capace di cogliere la qualità necessariamente sinergica degli interventi richiesti<sup>216</sup>.

---

<sup>216</sup> Una speranza, questa, formulata in una stagione ordinamentale piuttosto “propizia”, giacché, come osservato da una parte della dottrina, con il PNRR quel che si avverte «è l’evidenza del passaggio da un’improduttiva entropia fatta di innumerevoli interventi slegati [...] ad un quadro unitario riconoscibile e ragionevole», nel cui ambito «è ricomposto un quadro istituzionale logico, in cui tutti gli attori (Stato, Amministrazioni indipendenti, enti territoriali e locali) concorrono al governo della complessità in un modo razionale e soprattutto costituzionalmente ortodosso» (M. DUGATO, *L’intervento pubblico per l’inclusione, la coesione, l’innovazione e la sostenibilità*, cit.).