



RELAZIONE DI STUDIO (SEZIONE GIURIDICO/NORMATIVA) funzionale alla redazione dello studio di prefattibilità sulla riorganizzazione dei servizi di trasporto pubblico nelle aree produttive

(a cura a cura del Prof. Avv. Tommaso Bonetti)

Sommario

| | |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Premesse | 2 |
| 2. Il trasporto pubblico locale: profili generali | 2 |
| 3. La mobilità sostenibile | 8 |
| 4. Il PUMS della Città metropolitana di Bologna | 13 |
| 5. Il PTM | 14 |
| 6. L'attuazione delle politiche per la mobilità sostenibile | 17 |
| 6.1. Focus: gli accordi territoriali | 18 |
| 7. Appendice - Schemi di clausole | 23 |



1. Premesse

In riferimento alla presentazione dei prodotti attesi nell'ambito dello svolgimento delle attività di cui al servizio di assistenza legale funzionale alla redazione dello studio di prefattibilità sulla riorganizzazione dei servizi di trasporto pubblico nelle aree produttive, si riporta di seguito la "Relazione di studio (sezione normativa)", con annessa appendice portante il testo di alcuni modelli di clausole-tipo che potrebbero essere inserite negli accordi territoriali.

Resta inteso che i contenuti della presente "Relazione di studio (sezione normativa)" assumono valore ed effetti di parere reso dallo scrivente Prof. Avv. Tommaso Bonetti in riferimento ai profili ivi trattati.

Tanto premesso, nel quadro delle multiformi espressioni della mobilità sostenibile rispetto all'assetto ordinamentale del trasporto pubblico locale, punto di partenza è la circostanza per cui la predetta "Relazione di studio (sezione normativa)" dovrà rappresentare "il dettaglio dell'approfondimento normativo e di diritto amministrativo svolto, con la descrizione delle risultanze individuate nei loro diversi aspetti, caratteristiche, criticità e modalità di attuazione, oltre che della loro replicabilità su scala metropolitana".

Tutto ciò, peraltro, in un quadro in cui occorrerà altresì articolare ai fini dell'indagine anche "Modelli di accordo tipo (sezione normativa)", da intendere come "schemi e modelli base funzionali alla formalizzazione di strumenti urbanistici (es., accordi/intese) tra istituzioni, parti economiche e sociali per l'implementazione di progetti di mobilità sostenibile a servizio degli insediamenti produttivi".

2. Il trasporto pubblico locale: profili generali

Il trasporto pubblico locale si inserisce, soprattutto a partire dall'emersione della questione riguardante la municipalizzazione delle relative forme di organizzazione e gestione, al crocevia di fondamentali e sistemici snodi ordinamentali che investono tanto la relativa fenomenologia sostanziale quanto la dimensione più strettamente giuridico formale nella quale la stessa si iscrive e dalla quale acquisisce il proprio, più o meno contingente, statuto disciplinare; snodi, del resto, la cui perdurante centralità è innanzitutto attestata dal rilievo che la qualità e la quantità delle corrispondenti prestazioni di servizio assumono rispetto a una pluralità di valori e finalità di chiara e indiscutibile matrice costituzionale.

Ogni scelta riguardante il trasporto pubblico locale, persino quella apparentemente più secondaria e finanche a prescindere dal rango o dalla natura della fonte o dell'atto - normativa, amministrativa o negoziale - che la racchiude, finisce infatti per involgere intimamente, ma parallelamente, non solo la dinamica delle relazioni tra Stato e mercato ovvero tra pubblico e privato, ma anche la difficile identificazione di un accettabile punto di equilibrio, nel tempo e nello spazio, tra l'universalità e l'accessibilità del servizio, come pure i diritti dell'utenza, con le inevitabili esigenze di finanza pubblica nonché, per altro verso, con le logiche proprie dello stesso canone efficientistico.

Non è un caso, quindi, che anche di recente si sia autorevolmente osservato come il trasporto pubblico locale rappresenti un campo di indagine privilegiato per "delineare con tratti più generali, quasi di tanto discussa geo-politica, quale sia oggi per così dire il limes tra pubblico e privato"¹.

¹ Così A. ROMANO, *Efficienza della gestione ed affidabilità del servizio nel trasporto pubblico regionale e locale*, in F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, I, 14 s.

Può fungere, del resto, da “paradigma del servizio pubblico”, essendo “sin dalla legge 29 marzo 1903, n. 103 considerato dal legislatore come servizio pubblico, in quanto attività destinata al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo e perciò istituita e 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”².

Vero è, infatti, che “trasportare persone è attività oggettivamente economica, suscettibile di essere esercitata in forma di impresa e direttamente soddisfacente della libertà di circolazione”, fermo restando che ciò che ne giustifica la riconducibilità nell’alveo delle attività di servizio rimane “la sua insufficienza a garantire il diffuso soddisfacimento del bisogno, indipendentemente dalle condizioni economiche dell’utenza e delle caratteristiche del territorio di riferimento”³.

Al pari degli altri settori di pubblico servizio, poi, resta il fatto che anche in questo caso “l’equilibrio finanziario svolge [...] la stessa funzione tipicizzante che svolge il principio di legalità per gli atti amministrativi”⁴.

Sono, quelli evocati, alcuni dei tratti che caratterizzano fatalmente tutte le attività di servizio pubblico, ma che certamente nel caso del trasporto pubblico locale si manifestano in maniera, se non più marcata, sicuramente più intellegibile e, proprio in ragione delle relative specificità, maggiormente percepibile; specificità che, d’altronde, emergono semplicemente rivolgendo lo sguardo all’ordinamento europeo e, per ciò solo, alla *particolare* considerazione che un siffatto settore di attività assume nella visione eurounitaria⁵.

Costituisce, infatti, l’unico caso di servizio espressamente qualificato come servizio pubblico in sede europea, essendo invece le altre ipotesi da ricondursi, ai sensi degli articoli 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nella più articolata e variegata categoria dei “servizi di interesse generale”⁶; una precisa opzione qualificatoria che, lungi dall’assumere una valenza meramente “descrittiva” o addirittura “nominalistica”, diviene fondamento, o comunque presupposto, per l’articolazione di un regime intrinsecamente permeato da profili di specialità⁷.

² Si v. G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, in *Osservatorio cost.*, 2018, 3, 331 s.

³ “In assenza dell’intervento pubblico, i prezzi delle prestazioni non potrebbero essere da tutti accessibili e le zone extraurbane meno popolate sarebbero fuori dell’interesse economico degli imprenditori. L’intervento pubblico interviene proprio creando le condizioni di supplenza del mercato, creando obblighi di percorsi e di frequenza delle corse, definendo condizioni economiche accessibili e compensando i sacrifici economici così imposti al vettore”: così M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, in F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, II, 20.

⁴ In questi termini, F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni '80*, in *Quad. reg.*, 1985, 52.

⁵ Una delle ragioni, del resto, è anche quella per cui “il settore dei trasporti è dotato di una particolarità: quella di fungere, contemporaneamente, da strumento per il raggiungimento del, ed oggetto del, mercato comune. Da un lato, infatti, solo i trasporti possono rendere possibile l’instaurazione di quel “mercato interno caratterizzato dall’eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone dei servizi e dei capitali” previsto dall’articolo 3, comma 1, lettera c), del Trattato CE [...]. Dall’altro lato, poi, il settore dei trasporti rappresenta un’attività commerciale dotata di propria autonomia e di particolari strutture di mercato e, in quanto tale, essa è oggetto della politica comune dei trasporti prevista dal Trattato”: D.U. GALETTA, M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di Diritto amministrativo europeo*, Pt. spec., IV, Milano, Giuffrè, 2007, 2173 ss.

⁶ “Ancorché nell’ambito di essi possano riscontrarsi fasi che integrano ‘obblighi di servizio pubblico’, senza però che il servizio, nel suo complesso, venga definito come servizio pubblico”: così, ancora, G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, cit., 332 s.

⁷ G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, cit., 332 s.

Ne consegue, con tutta evidenza, la molteplicità degli angoli di osservazione nonché, per altro verso, delle prospettive dalle quali si potrebbe muovere per affrontare i tanti nodi del trasporto pubblico locale e, in particolare, le corrispondenti problematiche, vecchie e nuove, unitamente agli itinerari evolutivi che ne hanno segnato le trasformazioni nell'ordinamento italiano.

Certo, quanto meno in un'ottica giuridicamente orientata, qualsivoglia indagine in tema sembra ancora poter poggiare, anche di fronte alle tortuose traiettorie che ne hanno progressivamente ridefinito i contorni strutturali e funzionali, su due elementi.

Il primo è quello per cui, come già evidenziato, almeno fin dalla legge n. 103/1903 "la configurazione come servizio pubblico dell'attività di trasporto pubblico è stata ribadita in tutte le normative che nel tempo si sono susseguite in materia"⁸.

Il secondo, invece, è quello per cui il trasporto pubblico locale, come (e a tutt'oggi forse persino più degli altri servizi pubblici, si ricollega all'antropizzazione del territorio e, dunque, innanzitutto alla sostenibilità delle relative forme e modalità di utilizzo, a partire da quello già urbanizzato⁹.

Un fenomeno che, complici innanzitutto la globalizzazione dei traffici e dei mercati e la più o meno derivata implementazione delle dinamiche reticolari tra le città, investe specialmente i grandi ambiti metropolitani; pur se con intensità differenti, però, lo stesso può predicarsi anche in riferimento agli altri centri urbani e, in particolare, rispetto alle relative connessioni con la più ampia e complessa trama territoriale in cui sono inseriti, concorrendo così anche a promuovere processi di ricentralizzazione degli usi *nel* e *per* il territorio già urbanizzato¹⁰.

Le ragioni all'origine del fenomeno, ad ogni modo, sono molte e non è possibile in questa sede richiamarle tutte, involgendo trasformazioni sistemiche più generali quali, ad esempio, la rivoluzione tecnologica, l'avvento della quarta rivoluzione industriale, i processi di *sharing economy* e così via¹¹; tra queste, comunque, un notevole rilievo deve riconoscersi anche all'emersione della questione relativa al *Climate Change* e alla conseguente articolazione di politiche preordinate a promuovere, ai vari livelli e alle diverse scale, la riduzione delle emissioni inquinanti, il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e il rafforzamento della resilienza territoriale.

Tutte concause che, riflettendosi sempre più spesso nell'alveo di strategie perseguite a livello globale e soprattutto europeo, contribuiscono a orientare e, allo stesso tempo, finiscono per rafforzare una

⁸ "Basti pensare, ad esempio, al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 e successive modifiche ed integrazioni, portante l'attuale disciplina di settore in tema di trasporto pubblico locale, ove si qualificano espressamente 'i servizi di trasporto di persone e merci' come servizi pubblici di trasporto": G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, cit., 332. Successivamente, tra le previsioni normative di portata generale che hanno confermato la qualificazione del trasporto pubblico come servizio pubblico, si v. anche l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'articolo 23-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133 e l'articolo 4 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011, n. 148.

⁹ Si v., a riprova di ciò, P. BERIA (a cura di), *Atlante dei trasporti italiani. Infrastrutture, offerta, domanda*, Novara, Libreria Geografica, 2018, ove sono contenuti dati e riferimenti cartografici relativamente alle differenti forme di trasporto.

¹⁰ Si cfr., a tal fine, il documento elaborato dal Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, *Le Aree Interne e la Mobilità. Linee Guida per gli interventi nelle aree progetto*, 2016, reperibile in www.mit.it.

¹¹ Per un quadro delle finalità complessivamente perseguite e, per questa via, delle politiche ed azioni promosse in sede europea in relazione alla mobilità sostenibile, a fronte delle trasformazioni più generali evocate nel testo, si v. L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi.it*, 2018, 4, 1 ss.

complessiva domanda di insediamenti antropici maggiormente sostenibili, anche per quanto concerne le corrispondenti dinamiche, forme e modalità di interazione e movimento¹².

Si assiste così a un mutamento sostanziale rispetto al quale, ancorché seguendo percorsi non sempre lineari e comunque segnati da molteplici ritardi e resistenze, il trasporto pubblico locale finisce per acquisire una rinnovata centralità nel prisma delle multiformi espressioni della mobilità sostenibile, al punto che la mobilità sostenibile sembrerebbe potersi affermare quale relativo paradigma di riferimento.

Osservando i percorsi evolutivi relativi al trasporto pubblico locale nell'ordinamento nazionale, d'altronde, non c'è dubbio che la seconda metà degli anni ottanta del ventesimo secolo si caratterizzi per una cesura netta rispetto ai decenni antecedenti.

Le stagioni precedenti, infatti, si distinguevano per almeno due invarianti: in primo luogo, per la tendenziale coincidenza tra gestore e regolatore, essendo sempre l'ente locale, attraverso forme di gestione diretta ovvero tramite aziende municipalizzate, a svolgere il servizio; in secondo luogo, per la "sostanziale inesistenza di un vero e proprio mercato dei servizi pubblici locali, essendo l'ambito popolato per lo più da gestori pubblici a stabile presidio dei differenti territori e da pochi operatori privati oligopolisti"¹³.

Come si è detto, però, dalla seconda metà dagli anni ottanta il quadro inizia a subire una radicale metamorfosi, anche in questo caso per due ordini di ragioni più generali.

Ci si riferisce innanzitutto alla circostanza per cui "se il vecchio sistema si reggeva sul debito pubblico (lo Stato ripianava ricorrendo al debito il deficit dei bilanci locali), il processo di integrazione europea e il rilievo assunto dall'indebitamento dello Stato chiudono definitivamente quella strada"¹⁴.

La seconda, invece, ha a che fare con un aspetto altrettanto rilevante, per quanto intimamente correlato al primo, ovvero la crescente difficoltà delle tradizionali forme e modalità di gestione pubblica di corrispondere in misura appropriata, anche sotto il profilo della capitalizzazione, alle esigenze di sviluppo infrastrutturale e alle sempre più diffuse domande di innalzamento della qualità del servizio.

Possono iscriversi in quel preciso orizzonte temporale, proseguito almeno per tutti i successi anni novanta, sia l'opzione di fondo per la societizzazione dei modelli organizzativi e gestionali sia l'introduzione di discipline volte a dettare specifiche previsioni per determinati settori di attività, come per l'appunto nel caso del decreto legislativo n. 422/1997.

Attraverso il decreto legislativo del 1997, in particolare, il trasporto pubblico locale subisce una importante metamorfosi: da un sistema essenzialmente imperniato sulle gestioni pubbliche, infatti, si passa a un modello incentrato sull'affidamento attraverso procedure competitive secondo le logiche della concorrenza per il mercato.

¹² Si v., in questo senso, il Libro verde del 2007 rubricato *Verso una nuova cultura della mobilità urbana*, la Comunicazione della Commissione europea del 2009 contenente *Piano d'azione sulla mobilità urbana* e la successiva Comunicazione della Commissione europea del 2013 intitolata *Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse*; il tutto, con tutta evidenza, nel quadro della progressiva implementazione e concreta declinazione del principio dello sviluppo sostenibile, in relazione al quale bibliografia è tuttavia ormai sterminata: in questa sede, pertanto, ci si limita a rinviare a F. FRACCHIA, *La voce flebile dell'altro: lo sviluppo sostenibile tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2010, anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

¹³ In questi termini, M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, in F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, cit., 20 s., il quale segnala, in relazione a questo periodo, anche l'"inesistenza di principi a presidio dei livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale".

¹⁴ Ancora, M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, in F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, cit., 20 s.



Prescindendo da una ricostruzione puntuale di quanto avvenuto negli anni successivi, anni comunque decisamente tumultuosi per l'intero ambito dei servizi pubblici locali, è bene invece soffermarsi su quello che, a tutt'oggi, sembra potersi predicare come una sorta di punto d'arrivo¹⁵.

Gli esiti del *referendum* del giugno 2011 e, soprattutto, la sentenza della Corte costituzionale 17 luglio 2012, n. 199, infatti, restituiscono uno scenario in cui (anche) per il trasporto pubblico locale, il quadro giuridico di riferimento è incentrato innanzitutto sui principi generali dell'ordinamento europeo e nazionale, oltre che sulle disposizioni del decreto legislativo n. 422/1997; mentre, per quanto riguarda specificatamente il trasporto di passeggeri, sulle previsioni del Regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, entrato in vigore il 3 dicembre 2012, e, a livello nazionale, sull'articolo 61 della legge 23 luglio 1999, n. 99.

Dall'insieme dei principi e delle disposizioni normative che disciplinano il trasporto pubblico locale, sia di fonte europea sia di fonte nazionale, si possono così trarre almeno tre indicazioni utili per coglierne altrettanti contorni strutturali.

La prima, come già anticipato, è la conferma della relativa natura di servizio pubblico, almeno dei segmenti di attività per i quali può certamente assumersi tale opzione qualificatoria.

La seconda è la scelta di fondo per un modello concorrenziale segnato da molte cautele; sul presupposto della ribadita natura di servizio pubblico, infatti, le regole europee legittimano previsioni di rango nazionale funzionali a stabilire, al fine di preservare le prestazioni e l'accesso diffuso al servizio, sia l'attribuzione di diritti esclusivi sia l'ammissibilità di compensazioni finanziarie per gli obblighi di servizio pubblico.

Da qui, per l'effetto, la scelta "prudente" dell'ordinamento europeo per una concorrenza "regolata", associata alla "dichiarata neutralità per la proprietà dell'impresa, che può essere tanto pubblica, quanto privata"¹⁶; una scelta che, in ambito nazionale, il legislatore italiano ha sussunto facendo leva su tutto il margine astrattamente consentito dalla regolazione eurounitaria¹⁷.

La terza, infine, ha che fare con la dimensione regolatoria.

Storicamente, infatti, è il contratto di servizio ad aver rappresentato il fondamentale atto di regolazione, non limitandosi a definire, nel quadro delle relazioni tra autorità affidante e operatore, gli obblighi e i diritti reciproci, ma fissando altresì le regole per la gestione, a partire dalla concreta identificazione degli obblighi

¹⁵ Sui più recenti e tortuosi itinerari dei servizi pubblici locali, si v. P. MARZARO, *Servizi pubblici locali: leale collaborazione e complessità del "fenomeno sociale"*, in Munus, 2017, 633 ss.; R. CARANTA, *L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali e i principi del diritto dell'UE*, ivi, 2017, 617 ss.; G. PIPERATA, *Il lento e incerto cammino dei servizi pubblici locali dalla gestione pubblica al mercato liberalizzato*, ivi, 2011, 34 ss.; sia inoltre consentito il rinvio anche a T. BONETTI, *Servizi pubblici locali di rilevanza economica: dall'"instabilità" nazionale alla "deriva" europea*, ivi, 2012, 417 ss.

¹⁶ Così M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, in F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, cit., 22, il quale evidenzia che, in sintesi, "le modalità di gestione legittimate dal regolamento comunitario sono quattro: la gara per l'attribuzione della gestione in regime esclusivo; la gestione diretta; la gestione *in house*; l'aggiudicazione diretta (praticabile solo per affidamenti caratterizzati da importo limitato o in caso di pericolo di interruzione del servizio)", sottolineando altresì che "la prima modalità è del tutto indisponibile al legislatore nazionale, che non può eliminarla o comprimerla, mentre gli altri sistemi possono in astratto essere compressi o limitati nell'estensione del regime concorrenziale".

¹⁷ L'articolo 61 della legge n. 99/2009, infatti, statuisce espressamente che "Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007".

di servizio e dalla corrispondente individuazione delle compensazioni finanziarie; una centralità, peraltro, fortemente ribadita dalla disciplina regolamentare di fonte europea.

Basti pensare, a riprova di ciò, al disposto dell'articolo 3, par. 1, del regolamento CE n. 1370/2007, in forza del quale l'autorità che attribuisce un diritto di esclusiva ovvero una compensazione "a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico"¹⁸.

Negli ultimi anni, però, anche il settore dei trasporti si è caratterizzato per la ricerca dell'indipendenza della regolazione, da realizzarsi innanzitutto attraverso la terzietà del soggetto chiamato ad esercitarne funzioni e poteri; viene così istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, alla quale sono attribuiti compiti rilevanti in riferimento ai settori del trasporto aereo, ferroviario e su gomma¹⁹.

Accanto ai profili evidenziati, poi, un ulteriore tratto qualificante del settore è rappresentato anche dalla relativa "regionalizzazione": soprattutto per quanto concerne la definizione normativa della relativa disciplina, infatti, l'intervento regionale può senz'altro dirsi decisamente rilevante, ad esempio per quanto riguarda il sistema di governance, l'individuazione degli ambiti ottimali, l'imputazione di quota parte delle risorse, il regime del personale e l'identificazione dei servizi minimi²⁰.

In armonia con i criteri che presiedono al riparto della potestà legislativa e all'allocazione delle funzioni amministrative ai sensi degli articoli 117 e 118 cost., del resto, "è il contesto, regionale o locale, ... a giustificare, più che in altri ambiti del trasporto, un intervento regolatore proveniente dai livelli di governo territoriale"²¹; è in altri termini, l'immanente correlazione tra le incompressibili specificità territoriali e l'effettiva articolazione, anche infrastrutturale, delle forme e modalità di svolgimento del servizio a fondarne l'intervento.

In alcuni casi, peraltro, le regioni non si sono limitate all'attività di normazione, ma hanno concretamente dispiegato le proprie politiche attraverso l'approvazione di strumenti di natura programmatica funzionali non solo alla declinazione di obiettivi e indirizzi da perseguire, in particolare da parte degli enti locali, in relazione all'assetto territoriale, organizzativo e gestionale del trasporto pubblico locale, ma anche alla promozione di sistemi integrati per una mobilità sostenibile nell'alveo dei differenti contesti territoriali di riferimento²².

¹⁸ Il Regolamento (CE) n. 1370/2007 è stato modificato dal Regolamento (UE) n. 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016.

¹⁹ L'Autorità di regolazione dei trasporti, effettivamente operativa dal 2014, è stata istituita dall'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, successivamente modificato dall'articolo 36 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

²⁰ Tra gli interventi normativi più recenti, in via esemplificativa, si v. agli articoli 82 e seguenti della legge regionale Toscana 29 dicembre 2010, n. 65 s.m.i. e agli articoli 24 e seguenti della legge regionale Emilia-Romagna 30 giugno 2008, n. 10 s.m.i., di riforma, tra l'altro, del sistema delle Agenzie locali per la mobilità; si cfr., però, anche la legge regionale Lombardia 4 aprile 2012, n. 6 s.m.i. e la legge regionale Piemonte 4 gennaio 2000, n. 1, così come modificata in particolare dalla legge regionale Piemonte 27 gennaio 2015, n. 1.

²¹ Per un efficace quadro d'insieme, si v. A. CLARONI, *Le politiche pubbliche regionali nel settore dei trasporti*, in *Le Regioni*, 2014, 4, spec. 671 ss.

²² Si pensi, sempre in via esemplificativa, al Piano regionale integrato dei trasporti, in relazione al quale l'articolo 5, comma 4, della legge regionale Emilia-Romagna 2 ottobre 1998, n. 30 s.m.i. stabilisce, a seguito delle modifiche da ultimo apportate attraverso l'articolo 27 della legge regionale 30 giugno 2008, n. 10 che debba essere "predisposto ed approvato [...], verificando la congruenza con gli obiettivi fissati dal protocollo di Kyoto e con le direttive 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, e 2000/69/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2000, concernente i valori limite per il benzene ed il monossido di carbonio nell'aria ambiente, come già recepite nella normativa statale, tenendo conto degli accordi sulla qualità dell'aria sottoscritti con gli enti locali, e

Tutte esperienze che, pur scontrandosi con la farraginosità dello scenario ordinamentale, anche per quanto concerne le relazioni istituzionali tra i vari livelli di governo centrale e locali, costituiscono tra le punte più avanzate in relazione allo sviluppo delle corrispondenti dinamiche settoriali.

Quelli richiamati sono, dunque, tra i principali tratti caratterizzanti il trasporto pubblico locale.

Sono ancora numerosi, però, i problemi del settore. E, tra questi, non può non richiamarsi, preliminarmente, l'annosa questione relativa alla corretta definizione di ciò che, nell'ambito del trasporto pubblico locale, si può effettivamente qualificare come servizio pubblico e ciò che, invece, integra gli estremi di mera attività imprenditoriale.

In generale, infatti, il discrimen viene per lo più identificato nella finalizzazione o meno della o delle attività alla diretta soddisfazione del bisogno elementare connesso alla libertà individuale; si tratta, ad ogni modo, di una questione non ancora pienamente risolta, involgendo sia complessi profili concettuali, a partire dall'adesione alle differenti teorie circa la nozione di servizio pubblico, sia aspetti connessi alla concreta applicazione della distinzione astrattamente data rispetto a fattispecie, invece, in cui la linea di confine appare sfumata e, per ciò solo, non facilmente intellegibile, se non attraverso articolate operazioni ermeneutiche.

Un ulteriore nodo problematico riguarda, poi, il complicato rapporto con il criterio di economicità: la qualificazione di una certa attività come servizio pubblico, infatti, può sì consentire deroghe alle regole sulle attività economiche, ma tali deroghe non potranno essere di tale portata da sconfessare del tutto "il tratto comune che devono considerare (rispettare) tutte le attività economiche organizzate e cioè l'obiettivo economicità delle attività"²³.

3. La mobilità sostenibile

Mobilità sostenibile è una di quelle espressioni che, transitate ormai dal lessico settoriale o comunque tecnico-scientifico, tra cui quello delle discipline ambientali, trasportistiche e ingegneristiche, a quello di uso corrente anche nel dibattito pubblico, ha progressivamente assunto una carica polisensa, al punto da poter essere indifferentemente evocata sia come un oggetto da regolare sia come un obiettivo da perseguire nonché, ancora, come un canone ispiratore delle molteplici politiche, generali e settoriali, chiamate a declinarne e territorializzarne i contorni nella realtà fenomenica.

La ragione, del resto, si può facilmente comprendere sol considerando che ciò che qualifica l'espressione, primariamente e per sé, è innanzitutto l'accostamento dell'aggettivo "sostenibile" al lemma "mobilità", con l'effetto per cui la tradizionale e storicizzata configurazione concettuale del sistema della mobilità, soprattutto delle persone, subisce un processo di intima trasfigurazione, divenendo parte di un più ampio disegno funzionale al raggiungimento di finalità di portata più generale che investono, tra l'altro, il rapporto tra le generazioni presenti e future relativamente all'uso delle risorse nonché, per altro verso, la lotta ai cambiamenti climatici.

Ora, come noto, il Rapporto Brundtland del 1987 ha tratteggiato, per la prima volta in maniera compiuta, i confini della nozione di sviluppo sostenibile.

definisce prescrizioni, indirizzi e direttive per i piani territoriali di coordinamento provinciali" (attualmente, il P.r.i.t. 2015 è in corso di approvazione da parte dell'Assemblea legislativa). Si cfr. anche il Piano regionale integrato infrastrutture e mobilità di cui alla legge regionale Toscana 4 novembre 2011, n. 55 nonché il Programma regionale della mobilità e dei trasporti previsto nell'ordinamento lombardo (approvato con d.c.r. n. 1245 del 20 settembre 2016).

²³ Così G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenze di riordino)*, cit., 333, il quale sottolinea anche che "i servizi pubblici sono retti dal criterio di economicità, quale conseguenza necessaria dell'esigenza di espletarli con continuità".



Inizialmente, però, tale concetto era stato elaborato tenendo essenzialmente conto del criterio della responsabilità intergenerazionale; solo successivamente, e in particolare a seguito della Conferenza di Rio del 1992, si è assistito a un'evoluzione dei relativi contorni, non più circoscritti alla tutela dell'ambiente in senso stretto, ma ricomprendenti ogni forma di sviluppo da realizzarsi in modo tale da evitare che il soddisfacimento di bisogni presenti comprometta la qualità della vita delle generazioni future.

Nell'ambito dello scenario evocato, il concetto di sviluppo sostenibile inizia così a permeare anche il settore del trasporto pubblico.

Non è un caso, quindi, che una delle definizioni che sembra meglio in grado di restituirne il senso ultimo sia quella sussunta nella "Strategia europea in tema di sviluppo sostenibile" del 2006 secondo cui, in particolare, con l'espressione mobilità sostenibile ci si riferisce all'articolazione di sistemi di trasporto suscettibili di corrispondere adeguatamente ai bisogni economici, sociali e ambientali della società, minimizzandone parallelamente le ripercussioni negative sull'economia, sulla società e sull'ambiente²⁴.

La definizione fatta propria dal Consiglio europeo è interessante perché, al netto dell'inevitabile tasso di genericità e astrattezza che caratterizza la proposizione, restituisce un tratto di particolare rilievo anche nell'economia dell'indagine.

Da tale definizione, infatti, traspare nitidamente l'unitarietà e, al tempo stesso, la multidimensionalità del concetto: unitarietà perché la mobilità sostenibile pretende, per potersi compiutamente realizzare, un approccio organico e integrato, quasi simbiotico, tra le differenti forme e modalità operative attraverso cui si trasferiscono le persone e le merci nello spazio e nel tempo; multidimensionalità perché, affinché un siffatto approccio possa realmente concretizzarsi, va da sé come i livelli, le scale e le politiche su cui intervenire siano molteplici, involgendo 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 vita²⁵.

Tanto posto, con specifico riferimento al quadro normativo di riferimento in tema di mobilità sostenibile, si può innanzitutto osservare come la stessa si iscriva in una dimensione multilivello: sovranazionale, nazionale e locale.

Relativamente alla prima dimensione, è innanzitutto all'ordinamento europeo che occorre riferirsi.

Il settore dei trasporti, del resto, può annoverarsi tra le colonne portanti dell'economia unionale, in quanto è da sempre stato visto come uno degli strumenti privilegiati per la realizzazione e l'attuazione di una effettiva coesione - economica e sociale - tra gli Stati membri²⁶.

Basti pensare, a riprova di ciò, al rilievo riconosciuto alla disciplina dei trasporti dagli articoli 90 e seguenti del TFUE e, per l'effetto, dalle fonti del diritto europeo derivato²⁷.

²⁴ Approvata nel 2006 dal Consiglio europeo del 15/16 giugno 2006. Si v. anche la Comunicazione della Commissione europea, *A European Strategy for Low-Emission Mobility*, COM(2016) 501.

²⁵ Come osserva L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, cit., 26, del resto, "la sfida della mobilità sostenibile e quindi l'obiettivo di una crescente integrazione multimodale impone un livellamento del campo da gioco sia in termini di interoperabilità tra e all'interno dei diversi modi di trasporto che in termini di equilibrio nei finanziamenti tra questi stessi. Inoltre, se l'integrazione con le politiche ambientali è un fondamentale volano di innovazione, tanto più richiede efficaci strategie di regolazione che coinvolgano tutti i livelli di governo così come l'industria e gli utenti".

²⁶ Si cfr., ad esempio, la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2010, in tema di "Futuro sostenibile per i trasporti, sfide sociali economiche e ambientali".

²⁷ Per una più puntuale ricostruzione del quadro normativo di riferimento, si cfr. T. BONETTI, *Il trasporto pubblico locale nel prisma della mobilità sostenibile*, in *Dir. amm.* 2020, 563 ss.

Ai fini della piena affermazione della mobilità sostenibile, però, non c'è dubbio che, sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo, un ambito di azione di particolare rilievo sia proprio quello del trasporto pubblico, segnatamente locale, tanto più nell'ordinamento italiano²⁸.

Le ragioni sono evidenti: come è stato efficacemente sottolineato, infatti, a causa delle richiamate criticità del settore non solo non viene soddisfatto "con la necessaria appropriatezza il diritto sociale alla mobilità", ma non sono "perseguite appieno neppure le finalità ambientali della mobilità collettiva, con il risultato che il tasso di utilizzo dell'auto privata (il bene sostituito del tpl per effetto di una elasticità incrociata tra trasporto pubblico e mobilità individuale) è molto più elevato che in altri paesi"²⁹.

Il che, però, non è senza conseguenze: "l'inefficienza della risposta organizzativa pubblica, unitamente alla mancanza di politiche urbane, tese, per fare solo un esempio, ad intervenire sul decisivo parametro qualitativo della velocità commerciale, limitano quindi il benessere collettivo, generano marginalità sociale e territoriale, inducono maggiori costi per le famiglie e per il sistema economico complessivo nonché determinano una enorme diffusione di esternalità ambientali"³⁰.

Se così è, però, il punto non è allora se il trasporto pubblico locale sia o meno chiamato a dar concretamente e doverosamente seguito alle politiche per la mobilità sostenibile, in armonia d'altronde con le molteplici indicazioni e previsioni di rango internazionale, europeo e nazionale, ma *come* possa effettivamente concorrervi, avuto innanzitutto riguardo alle condizioni in cui versa³¹.

In astratto, del resto, il contesto di riferimento sembrerebbe particolarmente propizio, tenendo conto che si tratta di un settore dominato da gestioni pubbliche, oggetto di plurime e specifiche forme di regolazione e il cui funzionamento viene sostanzialmente garantito dai flussi di finanziamento pubblico; un settore, quindi, che potrebbe teoricamente rispondere, con una certa efficacia, ad indirizzi dei diversi attori istituzionali coinvolti che volessero effettivamente orientarlo in tal senso.

Nei fatti, però, non è sempre così, di fronte a difficoltà e resistenze che probabilmente rinvengono un antecedente causale anche nel valore riconosciuto, o comunque nel rilievo attribuito, al trasporto pubblico locale, innanzitutto da parte dei soggetti pubblici a vario titolo competenti.

Ebbene, proprio al tal fine, l'ordinamento pare muoversi nella direzione di promuovere una complessiva strategia di rafforzamento dei sistemi di trasporto pubblico; un rafforzamento, in particolare, funzionale a

²⁸ Osserva, ad esempio, P. CHIRULLI, *Servizi pubblici "deregolamentati"? Il caso del trasporto pubblico locale*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo e Società civile. Problemi e prospettive*, Bologna, BUP, 2019, III, 410, come "considerato che la percentuale di concentrazione di abitanti nelle aree urbane in Europa è pari al 74% ed è destinata a crescere in futuro, la mobilità urbana sarà in prospettiva una variabile sempre più importante nella qualità della vita cittadina, anche per le sue forti ricadute sull'ambiente e sulla salute legate alla quantità delle emissioni inquinanti, e dunque alle esigenze della c.d. mobilità sostenibile. L'auto privata detiene tuttora il primato del mezzo più utilizzato per gli spostamenti, che arriva quasi all'80%, seguito dal 13,20% per gli autobus, allo 0,90% per metro e tram e al 6,30% del trasporto ferroviario (escluse alta velocità e linee non gravate da obblighi di servizio pubblico). Poiché il numero di chilometri e di linee della rete metropolitana è il più basso d'Europa, al di fuori dell'auto privata, il trasporto pubblico su gomma resta la modalità più utilizzata, e svolge quindi un ruolo centrale nella soddisfazione della domanda di mobilità sul territorio e nella strategia di diminuire il tasso di motorizzazione degli spostamenti. Soprattutto per il trasporto su gomma, le analisi empiriche dimostrano che è un settore fortemente sofferente rispetto alle medie europee, nonostante tuttora catalizzi il 70% della domanda di mobilità".

²⁹ Così E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa storica e costi standard*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Principi generali e disciplina di settore*, cit., 167.

³⁰ Ancora, E. BOSCOLO, *Il finanziamento statale del trasporto pubblico locale tra spesa storica e costi standard*, in F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Principi generali e disciplina di settore*, cit., 167 s.

³¹ Si v. M. DUGATO, *Regolazione e gestione del trasporto pubblico locale tra principi generali e discipline di settore*, in F.A. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, cit., 20 ss.

superare i limiti capacitazionali dell'attuale offerta di trasporto e, soprattutto, ad assicurare progressivamente un'alternativa competitiva all'utilizzo degli autoveicoli privati, anche per spostamenti diversi da quelli "casa-scuola" e "casa-lavoro"³².

Ciò che, ad esempio, dovrebbe avvenire attraverso il completamento delle cc.dd. reti territoriali portanti, l'implementazione delle interrelazioni con i servizi ferroviari, il decongestionamento dei corridoi di traffico a domanda elevata, il potenziamento delle linee di trasporto extraurbane e suburbane a elevata frequenza nonché, ancora, attraverso la qualificazione del parco mezzi, specialmente per i trasporti di linea su gomma o rotaia, e l'introduzione di sistemi tariffari integrati e caratterizzati da una certa progressività.

Il tutto, peraltro, nel quadro di un complessivo miglioramento della riconoscibilità, della velocità, della sicurezza e dell'attrattività del trasporto pubblico locale non solo per i residenti, ma anche per *city users* e turisti, dedicandosi anche ad aspetti apparentemente più marginali come, ad esempio, quello di trasformare sia la sosta nelle stazioni e nelle fermate sia le relative fasi di accesso e uscita in una esperienza *comfortable*.

Sempre secondo le più accreditate impostazioni delle scienze trasportistiche e ambientali, inoltre, un altro elemento fondamentale è altresì rappresentato anche dalla individuazione, alle varie scale territoriali, dei cc.dd. "centri di mobilità", quali luoghi preordinati a iscrivere sinergicamente la mobilità, in particolare delle persone, nell'ambito delle logiche dell'intermodalità e della *mobility as a service*, così raccordando in determinati punti la trama complessa delle molteplici forme e linee di trasporto; centri, quindi, da intendere e valorizzare come luoghi preposti all'interscambio e alla reciproca convergenza dei servizi di trasporto, su gomma o rotaia, con le linee ferroviarie regionali, con i mezzi privati e con il reticolo dei percorsi ciclopedonali.

Affinché tutto ciò possa effettivamente realizzarsi, tuttavia, vi sono almeno due aspetti a cui dovrebbe essere prestata particolare attenzione.

Il primo è rappresentato dal riconoscimento della centralità delle relazioni tra sistema della mobilità e pianificazione del territorio: sia a livello territoriale sia alle scale urbane, infatti, è fondamentale che le espansioni insediative, segnatamente residenziali e produttive, possano realizzarsi solamente sulla base di una valutazione di preliminare coerenza e congruità rispetto all'assetto esistente e alle realistiche prospettive di sviluppo del sistema viabilistico, della rete dei percorsi ciclopedonali e dei circuiti del servizio di trasporto pubblico³³.

La seconda, invece, è per l'appunto costituita dalla (ri)configurazione del trasporto pubblico quale elemento fondativo della sostenibilità della trama territoriale e insediativa, anche sotto il profilo dell'equità sociale, e di cui deve essere pertanto promosso il potenziamento sia sul piano infrastrutturale sia per quanto concerne la qualità e la quantità dei servizi erogati all'utenza.

Rispetto a tali preliminari esigenze, l'ordinamento nazionale sembra aver iniziato a muovere alcuni significativi passi.

Contorni paradigmatici, quanto meno di una tendenza in atto, assumono innanzitutto alcune previsioni normative della legge 7 aprile 2014, n. 56 s.m.i. relativamente alle funzioni e ai compiti attribuiti alle città metropolitane.

Alle città metropolitane, infatti, sono assegnate tre funzioni fondamentali che, unitariamente considerate, possono iscriversi nella prospettiva data.

³² Si cfr., al riguardo, l'interessante rapporto di Cassa Depositi e Prestiti, *Luci e ombre della mobilità urbana in Italia: ripartire dal trasporto pubblico*, in www.cdp.it/resources/cms/documents/TPL-08.pdf.

³³ Sul punto, sia consentito il rinvio a T. BONETTI, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, spec. 201 ss.

Ci si riferisce, rispettivamente, ai compiti di pianificazione territoriale generale, a cui accedono anche “le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana”, di “strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici” e di “organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano” nonché a quelli relativi all’ambito materiale della “mobilità e viabilità”³⁴.

Una funzione, soprattutto quest’ultima, di particolare rilievo in quanto, al fine di specificare meglio i contorni di un enunciato normativo altrimenti ad alto tasso di indeterminatezza, il legislatore statale si è premurato di specificare che, nell’alveo di un siffatto perimetro funzionale, rientra espressamente il decisivo compito di assicurare la “compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell’ambito metropolitano” rispetto all’articolazione della mobilità e all’assetto della viabilità.

Un contributo importante, però, giunge soprattutto grazie all’introduzione dei piani urbani per la mobilità sostenibile (PUMS)³⁵.

Secondo le *Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan* approvate nel 2014 dalla Direzione generale per la mobilità e i trasporti della Commissione europea, in particolare, i piani urbani per la mobilità sostenibile sono piani strategici preordinati a “soddisfare la variegata domanda di mobilità delle persone e delle imprese nelle aree urbane e peri-urbane per migliorare la qualità della vita nelle città”³⁶.

Strumenti di pianificazione strategica quindi che, assumendo un orizzonte temporale di ordine decennale, sono chiamati a sviluppare una visione sistematica della mobilità urbana, preferibilmente alla scala metropolitana, “proponendo il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l’efficacia e l’efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l’assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali”³⁷.

Il “valore aggiunto” di questi dispositivi, ad ogni modo, è anche “quello di agire sia sull’offerta che sulla domanda di mobilità, orientando entrambe verso obiettivi di maggior sostenibilità anche ambientale, e prendendo in considerazione tutte le modalità di trasporto, tra cui quelle crescenti di mobilità condivisa e attiva”³⁸.

³⁴ Si cfr. l’articolo 1, comma 44, lettere b), c) e d), della legge n. 56/2014. Per un quadro recente sulle città metropolitane, si v. C. TUBERTINI, *Il punto sullo stato di attuazione delle Città metropolitane*, in *Gior. dir. amm.*, 2019, 1, 44 ss.

³⁵ Si consideri, a livello statale, anche il piano strategico per la mobilità sostenibile introdotto dall’articolo 1, commi 613, 614 e 615, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, funzionale essenzialmente “al rinnovo del parco degli autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell’aria con tecnologie innovative” (si cfr., per una prima attuazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 aprile 2019, n. 1360).

³⁶ Si cfr. https://www.eltis.org/sites/default/files/sump_guidelines_it.pdf.

³⁷ Si v. le premesse dell’allegato 1 del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 4 agosto 2017, portante “Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell’articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257”. Per una lettura urbanistica della figura, si v. i contributi, inerenti alle diverse esperienze in corso, in I. ABATE DAGO (a cura di), *Mobilità sostenibile nelle città contemporanee: i pums metropolitani*, in *Urbanistica Informazioni*, 2019, n. 286, 43 ss.

³⁸ Così P. CHIRULLI, *Servizi pubblici “deregolamentati”? Il caso del trasporto pubblico locale*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo e Società civile. Problemi e prospettive*, Bologna, BUP, 2019, III, 420, la quale evidenzia inoltre che “La programmazione e l’organizzazione della mobilità e delle singole modalità di trasporto non vive in un vuoto, ma si integra necessariamente con altre misure rivolte, anche attraverso la previsione di pedaggi anticongestione, a disincentivare nei centri urbani l’uso dell’automobile (anche condivisa) e incentivare il trasporto pubblico locale, oppure, in altre realtà territoriali, soddisfare le fasce di domanda debole con modalità di trasporto a chiamata o con l’erogazione di buoni acquisto, e sviluppare sistemi per avvicinare la domanda e l’offerta”. Sulla ridefinizione del diritto alla mobilità sostenibile, segnatamente in una dimensione eurounitaria, L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, cit., 9 ss.; si v. anche T.F. GIUPPONI, *Le*

Non solo. Va altresì considerato che i piani urbani per la mobilità sostenibile hanno sì una natura strategica, risolvendosi quindi i relativi contenuti essenzialmente in indirizzi, 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.

Si assiste così, nel quadro di un rinnovato diritto alla mobilità sostenibile, a un processo di progressiva ridefinizione del servizio di trasporto pubblico locale che finisce per non identificarsi più “con la singola modalità di trasporto”, ma con il sistema della mobilità nel relativo complesso, sempre più da intendere come “servizio che deve essere organizzato unitariamente”³⁹.

Tutto ciò rinviene ulteriore fondamento e, al contempo, effettiva concretizzazione, nel PUMS e nel PTM così come a tutt’oggi approvati dalla Città metropolitana di Bologna.

Prescindendo per ragioni di spazio da una ulteriore rappresentazione del quadro giuridico di riferimento, comprese le previsioni statutarie della Città metropolitana di Bologna nonché, per altro verso, quelle del Piano Strategico Metropolitano (PSM), quale ulteriore architrave delle politiche territoriali a livello metropolitano, è quindi il caso di soffermarsi sui due strumenti richiamati.

4. Il PUMS della Città metropolitana di Bologna

La Città metropolitana di Bologna ha approvato, con Delib. di Consiglio metropolitano n. 54 del 27 novembre 2019, il proprio PUMS ai sensi del Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 397/2017.

A seguito dell’approvazione del PUMS, la Città metropolitana ha così promosso la fase attuativa fase di attuazione delle politiche e delle strategie in esso individuate, a partire dalla realizzazione della Rete del Trasporto Pubblico Metropolitano e dai Centri di mobilità.

Si tratta di un piano intrinsecamente permeato dal canone della sostenibilità, ivi compiutamente e armonicamente declinato nelle tre accezioni identificate nel 2002 con la Dichiarazione di Johannesburg ovvero come sostenibilità sociale, economica e ambientale.

In una prospettiva eminentemente giuridica, e dunque ai fini della presente indagine, l’aspetto essenziale da considerare riguarda la cogenza dei contenuti del PUMS.

Cogenza che, invero, emerge per tabulas dalla corrispondente Relazione generale sia in termini generali sia rispetto ai relativi contorni applicativi⁴⁰.

Come già anticipato, infatti, i contenuti del PUMS “assolvono innanzitutto ad una funzione di indirizzo relativamente a tutte le previsioni di cui si dovranno comporre, ai fini della conseguente, compiuta e armonica territorializzazione delle scelte ivi compiute, sia il Piano Territoriale Metropolitano (PTM) (così come già approvato da parte della Città Metropolitana di Bologna, n.d.r.) sia i Piani Urbanistici Generali (PUG), parimenti in corso di formazione da parte dei Comuni e/o delle Unioni territorialmente competenti,

frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un “diritto alla mobilità”?, in E. CASTORINA (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 893 ss.

³⁹ Ancora, P. CHIRULLI, *Servizi pubblici “deregolamentati”? Il caso del trasporto pubblico locale*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo e Società civile. Problemi e prospettive*, cit., 420, per la quale “è allora evidente che la legislazione offre solamente una pur indispensabile cornice regolatoria entro la quale sono le scelte delle regioni e delle città, sulla base delle reciproche competenze, a individuare in concreto il punto di equilibrio tra le diverse modalità di prestazione del servizio”.

⁴⁰ Si cfr. la Relazione Generale del PUMS, spec. 29 ss.



ai sensi - rispettivamente - dell'articolo 41 e degli articoli 31 e seguenti della legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24 s.m.i.”.

Ne consegue, per l'effetto, che i contenuti del PUMS, avuto riguardo anche al disposto dell'articolo 28, comma 2, lettera b), della detta legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 s.m.i., dettano e stabiliscono sia finalità generali sia obiettivi prestazionali che ognuna delle predette Amministrazioni pubbliche dovrà conseguentemente perseguire e a cui dovrà specificatamente e rigorosamente conformarsi all'atto di esercitare i propri poteri di pianificazione territoriale e/o urbanistica.

Come già rilevato, del resto, è appena il caso di sottolineare che l'art. 1, comma 44, lettera d), della legge n. 56/2014 s.m.i., stabilisce che “alla città metropolitana ..., ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione sono attribuite ... le seguenti funzioni fondamentali: ... mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano”.

E, al contempo, la legge regionale Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13 s.m.i., prevede espressamente, all'articolo 1, comma 1, che “La Città Metropolitana di Bologna, quale ente di governo unitario del territorio metropolitano, svolge le funzioni ad essa assegnate dalle leggi statali e dalle norme di cui al titolo II della presente legge”, dettando altresì più specifiche disposizioni in relazione al regime funzionale in tema di trasporti e viabilità anche ai successivi articoli 25 e 26.

Ai sensi delle predette disposizioni normative di fonte statale e regionale, pertanto, alla Città metropolitana di Bologna è attribuita la fondamentale funzione amministrativa di assicurare e, pertanto, garantire “la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale” rispetto ai summenzionati ambiti funzionali della “mobilità e viabilità”.

Di conseguenza, “quale manifestazione e conseguente estrinsecazione degli anzidetti poteri conferiti alla Città metropolitana di Bologna nell'alveo della predetta funzione amministrativa”, i contenuti del PUMS esprimono già e dunque assumono ex se, in particolare nei confronti dei Comuni e/o delle Unioni territorialmente competenti e segnatamente in relazione allo svolgimento dei relativi compiti di pianificazione urbanistica, una propria ed intrinseca coerenza ed effettività giuridicamente rilevante e, come tale, vincolante, avuto altresì riguardo a quanto sarà comunque previsto, in funzione di territorializzazione delle opzioni enucleate dal PUMS stesso, dalla componente strutturale del PTM ai sensi dell'articolo 41, commi 6 e 7, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017”.

I Comuni e/o le Unioni territorialmente competenti, quindi, sono obbligati “a rispettare pienamente i contenuti del PUMS, fermo restando il margine di apprezzamento ad essi riconosciuto dalle richiamate disposizioni normative di fonte statale e regionale, dovendo per l'effetto perseguirne doverosamente e concretamente sia le finalità sia gli specifici obiettivi prestazionali, così da assicurarne una coerente, logica, razionale e sistemica implementazione all'atto della definizione delle previsioni dei corrispondenti strumenti di pianificazione urbanistica e/o delle relative varianti o modificazioni”.

La relazione generale del PUMS, in armonia con il quadro normativo di riferimento, restituisce così i contorni della piena e diretta coerenza dei contenuti del PUMS stesso.

Una coerenza che, per ciò solo, varrà, non potrà che valere, anche in relazione a tutte le scelte ivi direttamente e/o indirettamente compiute e, come tali, contenute nei relativi elaborati e nelle corrispondenti strategie e azioni anche con specifico riguardo agli ambiti produttivi.

5. II PTM



Relativamente al PTM una precisazione preliminare si impone: quanto si dirà di seguito, infatti, si riferisce alla versione del PTM definitivamente approvata dal Consiglio metropolitano con delib. n. 16 del 12 maggio 2021.

Tanto precisato, ad ogni modo, è bene rilevare come, anche ai fini della presente indagine, il PTM si presenti come un elemento costitutivo delle politiche per la mobilità sostenibile nell'ambito territoriale metropolitano.

L'articolo 6 della Parte generale delle norme del PTM, del resto, restituisce pienamente il senso di questa affermazione.

Ai sensi della predetta previsione, infatti, il PTM sussume tutti gli obiettivi e i contenuti del PUMS ai fini della conseguente, compiuta e armonica territorializzazione delle scelte ivi compiute, costituendo in particolare il PUMS la componente infrastrutturale del medesimo PTM (comma 1).

Il successivo comma 2, inoltre, prevede testualmente che "Per tutto quanto non direttamente disciplinato dal PTM in ordine alla territorializzazione del PUMS, restano pienamente validi ed efficaci i contenuti del PUMS stesso, ai quali si rinvia ai fini della produzione di tutti gli effetti ivi previsti e conseguenti"; mentre il comma 3 della medesima disposizione prescrive che "In conformità con i contenuti del PUMS, il PTM assume l'accessibilità dei centri abitati, dei servizi metropolitani e degli ambiti produttivi come criterio fondante per assicurare la sostenibilità sociale, ambientale ed economica degli insediamenti".

Ancora più esplicitamente, poi, si stabilisce al comma 4 che "Per migliorare l'accessibilità dei centri abitati, dei servizi metropolitani e degli ambiti produttivi, le strategie e le disposizioni strutturali del PTM sono definite in armonia e nel rispetto dei seguenti principi e/o contenuti del PUMS: a) le nuove urbanizzazioni sono ammissibili solamente laddove risultino coerenti con la rete viaria principale, siano serviti sia da una rete funzionale di percorsi ciclabili sia da un servizio di trasporto pubblico idoneo a garantire una effettiva alternativa al trasporto privato e siano connessi da un adeguato sistema di circuiti pedonali; b) la rete ciclabile deve consentire di raggiungere direttamente e in condizioni di piena sicurezza i principali attrattori extraurbani così come individuato dal PUMS, mentre negli ambiti urbani deve essere assicurata una ciclabilità diffusa e sempre in condizioni di piena sicurezza; c) il trasporto pubblico metropolitano (TPM) rappresenta elemento essenziale, costitutivo e fondante della sostenibilità del sistema territoriale, anche in riferimento al perseguimento delle corrispondenti finalità di equità sociale, dovendosi per l'effetto garantirne lo sviluppo e il mantenimento sia in termini infrastrutturali sia in relazione alla qualità e quantità dei servizi erogati, anche attraverso l'articolazione di forme di collaborazione pubblico/privato; d) la rete viaria esistente deve essere riqualificata concependo l'ambiente stradale come spazio condiviso, al fine di implementare le relative condizioni di sicurezza e di qualità dello spazio corrispondente, tenendo conto delle differenti forme e modalità di trasporto, fermo restando che non ne saranno previsti ulteriori sviluppi".

E i successivi commi 5 e 6, sempre del richiamato articolo 6, dettano ancora disposizioni per i Comuni e le relative Unioni, segnatamente in relazione alla formazione dei propri strumenti di pianificazione urbanistica e/o delle relative variazioni, dovendo altresì direttamente attenersi agli obiettivi prestazionali del PUMS per quanto concerne il sistema della mobilità.

Il PTM, pertanto, assume direttamente il PUMS qualche relativa componente infrastrutturale, sussumendo altresì tutti i relativi obiettivi e contenuti.

Tra PUMS e PTM può dunque predicarsi una relazione di "consunzionalità", nel senso che il PTM non si limita a recepirlo, ma ne fa componente essenziale e costitutiva del piano territoriale stesso ad ogni conseguente effetto pianificatorio e applicativo.

Ciò che, tra l'altro, emerge palesemente proprio in riferimento alla disciplina degli ambiti produttivi così come a tutt'oggi previste dalle norme della Sfida 4 del PTM.

Basti pensare, a tacer d'altro, a quanto espressamente previsto dal comma 8 dell'articolo 42 delle norme del PTM in forza del quale "Attraverso appositi Accordi territoriali, la Città metropolitana, le Unioni di Comuni e il Nuovo Circondario imolese specificano per gli HUB metropolitani e per gli Ambiti produttivi sovracomunali compresi nel territorio di riferimento: a) gli obiettivi strategici di rigenerazione e le conseguenti scelte di assetto territoriale, nel rispetto dei successivi commi da 13 a 15; b) i limiti, i requisiti prestazionali e le condizioni di sostenibilità per gli interventi all'esterno del territorio urbanizzato, nel rispetto dei successivi commi da 16 a 25".

E, ancora, il successivo comma 13 dispone che "Gli accordi territoriali specificano, per gli ambiti produttivi sovracomunali e gli HUB metropolitani, le priorità di intervento, nel rispetto dei seguenti indirizzi, tenendo altresì conto delle *Indicazioni per l'analisi e la valutazione delle trasformazioni negli insediamenti di rilievo metropolitano contenute* nel Piano di monitoraggio di cui all'articolo 5 della Parte generale delle presenti norme del PTM: I. relativamente al miglioramento dell'accessibilità: a) promozione di specifici progetti di mobilità sostenibile per gli insediamenti produttivi, definendo le condizioni affinché si garantiscano le necessarie connessioni ciclo-pedonali (anche mediante declassamento strade F in Fbis ad estensione della rete ciclabile del Biciplan metropolitano) insieme a servizi di trasporto pubblico e/o di sharing adeguati alla domanda, favorendo anche l'interscambio. In particolare, è prioritaria la riqualificazione della viabilità interna all'ambito produttivo per incrementare la presenza, il livello di sicurezza e la manutenzione dei percorsi ciclopedonali; b) in riferimento alla mobilità degli addetti, che la presenza del servizio di TPM e dei collegamenti ciclabili sia sostanziale e in grado di soddisfare la domanda in alternativa al mezzo privato, garantendo servizi minimi adeguatamente collegati mediante rete ciclabile sia al centro abitato che al TPM stesso. Inoltre, quando sia previsto un numero significativo di posti di lavoro, devono essere individuate le modalità con cui l'azienda intende assicurare un adeguato servizio di trasporto collettivo o sostenibile per i propri dipendenti mediante azioni di *Mobility Management* quali istituzione/revisione di percorsi di linee pubbliche, agevolazioni tariffarie e introduzione di bonus mobilità; c) in riferimento agli investitori, che si facciano carico delle opere di miglioramento o integrazione del trasporto pubblico, della rete ciclabile e delle sedi stradali necessarie all'efficacia del collegamento con esse, anche mediante la previsione di clausole convenzionali che pongano in carico all'azienda la manutenzione nel tempo delle condizioni di efficacia e sicurezza sia del collegamento stradale (anche fino all'autostrada se preventivato un elevato traffico di veicoli pesanti), sia dei collegamenti ciclabili e pedonali, oltre che del servizio di trasporto pubblico".

E si potrebbe proseguire sempre richiamando quanto ulteriormente stabilito dall'articolo 42, oltre che dagli articoli 45, 46 nonché 49 e seguenti.

Ciò che interessa sottolineare, però, è essenzialmente e semplicemente un aspetto: anche attraverso la "territorializzazione" in chiave pianificatoria del PUMS nei termini suesposti, infatti, le previsioni del PTM in tema di mobilità sostenibile assumono una validità ed una efficacia pari a quella delle ulteriori previsioni ivi parimenti contenute, a valere dunque quali altrettanti requisiti prestazionali e condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale, ai sensi degli articoli 35 e 41 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

Requisiti prestazionali e condizioni di sostenibilità dettati in tema di mobilità sostenibile che, per ciò solo, si impongono e si imporranno, anche relativamente agli ambiti produttivi, a tutti gli attori pubblici competenti e agli operatori privati interessati alle trasformazioni.

In conformità al quadro normativo sommariamente richiamato in precedenza e alla luce delle scelte compiute da Città Metropolitana di Bologna, quindi, può osservarsi come le politiche per la mobilità sostenibile, così come in particolare delineate e declinate attraverso il PUMS e il PTM, si manifestino con una particolare e incompressibile coerenza.

Prima di procedere oltre, è quindi necessario precisare un aspetto che emerge con una certa nitidezza dalle previsioni del PUMS e specialmente del PTM.

Ci si riferisce alla circostanza per cui le norme del PTM così come approvato, in armonia con i contenuti del PUMS, sussumono certamente il trasporto pubblico come architrave delle politiche e delle azioni per la mobilità sostenibile.

Basti per l'appunto pensare a quanto espressamente disposto dal già richiamato articolo 6, comma 4, delle norme del PTM, e, in particolare, dalle relative lettere a) e c) in ordine al rilievo condizionale riconosciuto al trasporto pubblico metropolitano.

Certo, in astratto, le finalità sottese alla mobilità sostenibile potrebbero perseguirsi anche accedendo a ulteriori forme e modalità di trasporto.

Tra queste, ad esempio, si può senz'altro richiamare l'ipotesi il trasporto collettivo ovvero, limitando il campo di analisi alle attività produttive, a quelle tipologie di trasporto destinate all'insieme o a certe categorie di dipendenti, segnatamente per quanto concerne lo spostamento dal luogo di abitazione - o da un apposito centro di raccolta - alla sede di lavoro o viceversa; una forma di mobilità, in particolare, nella quale il trasporto è effettuato direttamente dall'azienda con mezzi proprio oppure da terzi in forza di un titolo convenzionale concluso dallo stesso datore di lavoro con altro vettore.

A questa ipotesi potrebbero ancora aggiungersi il *car sharing* e il *car pooling*: il primo è, infatti, un servizio di mobilità urbana che permette di utilizzare un autoveicolo dietro il pagamento di un corrispettivo determinato in rapporto all'effettivo utilizzo della vettura; il *car pooling*, invece, è una modalità di trasporto, non professionale, che consiste essenzialmente nella condivisione di autoveicoli privati tra due o più persone che devono percorrere il medesimo itinerario, messe in contatto tra di loro mediante un apposito portale, fornito dal datore di lavoro ovvero da un relativo intermediario, senza che per questi possa essere previsto alcun corrispettivo per la prestazione di trasporto svolta.

Ebbene, va da sé che soprattutto il trasporto collettivo e, per certi versi, persino il *car pooling* potrebbero astrattamente concorrere a ridurre la circolazione degli autoveicoli privati, in particolare in riferimento alla tratta casa-lavoro, così muovendosi nel solco degli obiettivi degli strumenti programmatori e pianificatori richiamati.

Resta il fatto, però, che la netta preferenza accordata dal PUMS e specialmente dal PTM al trasporto pubblico rispetto a tutte le altre forme e modalità "private" attraverso cui potrebbero perseguirsi le finalità sottese alla mobilità sostenibile è, ad avviso di chi scrive, solare proprio in forza delle medesime previsioni pianificatorie.

Ne consegue, sempre ad avviso di chi scrive, che l'utilizzo della locuzione "collettivo" all'articolo 42, comma 13, punto I, lettera b) nonché punto III, lettera b) delle predette norme del PTM va necessariamente inteso e, dunque, qualificato come comunque inerente al sistema di trasporto pubblico, nel senso di assumere, tale locuzione, una valenza meramente descrittiva e, in ogni caso, sinonimica del termine "pubblico" associato al lemma "trasporto".

E ciò, a ulteriore riprova di quanto testé evidenziato, anche muovendo dall'ovvia considerazione per cui l'organizzazione di forme di trasporto di natura collettiva, ovvero per una pluralità di soggetti (come, ad esempio, l'insieme degli addetti che operano all'interno di un certo insediamento aziendale), laddove non fosse per l'appunto iscritto nell'alveo del trasporto pubblico assumerebbe inevitabilmente natura soggettivamente e oggettivamente privata e, come tale, non risulterebbe, primariamente e per sé, coerente con le strategie e i contenuti dispositivi delle dette norme del PTM.

6. L'attuazione delle politiche per la mobilità sostenibile

Tanto rappresentato in termini più generali, si tratta a questo punto di delineare attraverso quali istituti le opzioni di politica del diritto definite a livello normativo e le scelte territoriali compiute, in particolare con il

PUMS e il PTM, possano trovare effettivamente e concretamente attuazione nella law in action e, dunque, in sede propriamente applicativa.

Orbene, almeno in astratto, va da sé come gli strumenti siano astrattamente molteplici.

Non c'è dubbio, però, come la figura principale sia senz'altro rappresentata da quella degli accordi territoriali⁴¹.

Come già evidenziato in precedenza, del resto, è il PTM stesso a individuare negli accordi territoriali lo strumento privilegiato per la relativa attuazione anche in riferimento agli ambiti produttivi così come oggetto del corrispondente perimetro competenze.

Certo, gli accordi territoriali non esauriscono la categoria dei veicoli potenzialmente utilizzabili e/o comunque ammissibili: accordi di programma di cui all'articolo 59 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 e accordi operativi di cui all'articolo 38 della medesima legge regionale potrebbero essere impiegati utilmente a tal fine.

Ma potrebbero essere a tal fine impiegati, a tacer d'altro, essenzialmente perché anche tali strumenti sono chiamati a conformarsi, né potrebbe essere altrimenti, alle previsioni del PUMS e comunque, quale piano territoriale, del PTM⁴².

6.1. Focus: gli accordi territoriali

Ciò detto, però, resta il fatto che ad avviso di scrive, avuto riguardo anche alle previsioni del PUMS e del PTM, a partire da quanto disposto dalle norme della Sfida 4 del PTM stesso così come a tutt'oggi approvato, non c'è dubbio che il "veicolo" giuridico da utilizzare primariamente ai fini dell'articolazione e implementazione delle politiche per la mobilità sostenibile in relazione agli insediamenti produttivi sia la figura degli accordi territoriali di cui all'articolo 58 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

Innanzitutto, del resto, va detto che la figura degli accordi territoriali, così come delineata dalla predetta disciplina normativa di fonte regionale, pare prestarsi a una definizione dei relativi contenuti secondo uno schema a "geometria variabile", potendo cioè assumere una pluralità di contenuti di ordine territoriale, ma per l'appunto non strettamente correlati alla "sola" dimensione pianificatoria di ordine generale.

Ai sensi del predetto articolo 58, del resto, "la Regione, la Città metropolitana di Bologna, i soggetti d'area vasta ..., i Comuni e le loro Unioni possono promuovere accordi territoriali per concordare gli obiettivi e le scelte strategiche dei loro piani. I medesimi enti possono altresì stipulare accordi territoriali per coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani territoriali e urbanistici, in ragione della stretta integrazione e interdipendenza degli assetti insediativi, economici e sociali".

Gli accordi territoriali, inoltre, "possono prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati"; e, a tal fine, "gli accordi definiscono le attività, il finanziamento ed ogni altro adempimento che ciascun soggetto partecipante si impegna a realizzare, con l'indicazione dei relativi tempi e delle modalità di coordinamento".

In secondo luogo, poi, è appena il caso di sottolineare che, proprio a fronte di quanto previsto dalla disciplina normativa di fonte regionale a proposito dei contorni potenzialmente a geometria variabile che possono assumere i relativi contenuti, ben si prestano a svolgere la funzione di "collegamento" tra le opzioni e le

⁴¹ Si cfr. l'articolo 58 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

⁴² In relazione agli accordi di programma, ovviamente, sempre che non ricorra l'ipotesi di cui all'articolo 60 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017, nel senso per cui - per ipotesi - l'effetto di variante potrebbe evidentemente riguardare anche le stesse previsioni del PTM.



previsioni pianificatorie generali, a partire per l'appunto di quelle del PUMS e del PTM, e la relativa territorializzazione in riferimento alle specificità e alle peculiarità - territoriali, ambientali, sociali ed economiche - dei singoli ambiti produttivi.

In terzo luogo, anche a fronte del rinvio operato dallo stesso articolo 58 della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 all'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 s.m.i., va ancora evidenziato che, sempre a cagione di quanto previsto dal paradigma normativo di riferimento e ai fini di quanto testé rilevato, la figura degli accordi territoriali può altresì integrare gli estremi di atto-presupposto, nel senso di "luogo" e "momento" funzionale a declinare le politiche territoriali di rilievo metropolitano, così come sussunte nel PUMS e nel PTM, in relazione ai singoli ambiti produttivi e, dunque, quale presupposto degli atti e/o degli strumenti attraverso i quali dare conseguentemente e concretamente seguito agli interventi, come ad esempio - a seconda dei casi - accordi di programma ovvero accordi operativi ai sensi, rispettivamente, degli articoli 59, da un lato, e 38, dall'altro, della legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017.

Per tutto quanto evidenziato, quindi, gli accordi territoriali si presentano come lo strumento "privilegiato" per la concreta definizione e l'effettivo sviluppo anche delle politiche per la mobilità sostenibile nei e per gli ambiti produttivi.

Ciò detto in via generale, si tratta a questo punto di soffermarsi sui possibili contenuti che, sempre in armonia e comunque nel rispetto delle previsioni del PUMS e del PTM, gli accordi territoriali potrebbero/dovrebbero assumere con specifico riguardo alle politiche e alle azioni per la mobilità sostenibile.

Contenuti che, per comodità espositiva, si propongono di seguito distinguendoli in relazione a oggetto, destinatari, trasferibilità degli obblighi, garanzie, *Mobility Management* e monitoraggio.

i) *Oggetto*

Quanto all'esatta identificazione e perimetrazione dell'oggetto, va da sé innanzitutto la necessità di sussumere a tal fine e, per l'effetto, ulteriormente articolare nel testo dell'accordo territoriale in questione i contenuti dettati dal PUMS e dal PTM in ordine alle politiche e alle azioni per la mobilità sostenibile, sia in termini generali sia con specifico riguardo all'ambito produttivo di cui si tratta.

In questa prospettiva, quindi, l'oggetto potrà in particolare tradursi, sulla base del quadro conoscitivo di riferimento e delle valutazioni conseguentemente effettuate, nella previsione di obblighi in capo ai soggetti attuatori funzionali a porre in essere e realizzare le azioni per la mobilità sostenibile ivi espressamente indicate e individuate, segnatamente in tutte le fattispecie in cui emergessero criticità relativamente all'assetto del sistema di trasporto pubblico e, quindi, ai fini della "sostenibilità" degli interventi così come prospettati.

In quest'ottica, quindi, l'oggetto potrà ad esempio consistere nella necessità, ai fini della "sostenibilità" dell'intervento, di attivare e/o rafforzare le tratte di linea ordinaria del servizio di trasporto pubblico locale funzionali a servire gli insediamenti oggetto dell'accordo territoriale stesso.

Quanto agli specifici contenuti dell'obbligo, questi potrebbero innanzitutto consistere nell'acquisto, da parte del soggetto attuatore (ovvero, *rectius* e a fronte del trasferimento dell'obbligo, del datore di lavoro), di tanti abbonamenti al servizio di trasporto pubblico quanti sono gli addetti che effettivamente opereranno nell'ambito dell'insediamento produttivo in questione.

L'accordo territoriale dovrà peraltro preoccuparsi, in particolare a fronte del necessario coinvolgimento dei Comuni sui cui territori transita o transiterà la tratta ordinaria della linea di trasporto pubblico, anche di coniugare adeguatamente le linee che già impegnano il medesimo territorio - in maniera tale da garantire uniformità per quanto concerne le condizioni di accesso e fruizione del servizio - con le tempistiche aziendali.

E ciò, invero, in quanto l'attivazione di una tratta di trasporto pubblico di linea ordinaria si configura come una scelta fisiologicamente sostenibile ed efficiente solamente se coordinata con gli orari di entrata e di uscita degli addetti, sì da poter scoraggiare fortemente il ricorso a mezzi di trasporto alternativi e/o comunque tali da comportare un maggiore impatto sull'ambiente, a partire evidentemente dagli autoveicoli privati.

Infine, è bene sottolineare nuovamente un ultimo aspetto: tenuto conto sia del regime normativo applicabile al sistema di trasporto pubblico sia delle previsioni del PUMS e, in particolare, del PTM così come approvato, si ritiene che l'opzione di fondo ivi sussunta sia quella di iscrivere le dinamiche e le azioni della mobilità sostenibile nell'ambito del trasporto pubblico.

Ad ogni conseguente effetto, cioè, soprattutto le norme del PTM manifestano un indiscutibile favore, in riferimento al perseguimento delle politiche per la mobilità sostenibile e rispetto alle altre forme di trasporto a tal fine astrattamente impiegabili, per l'utilizzo e/o il rafforzamento e/o l'eventuale attivazione di tratte di linea ordinaria del servizio di trasporto pubblico funzionali a servire gli insediamenti oggetto dell'accordo territoriale stesso.

ii) *Destinatari*

Quanto ai soggetti destinatari, il servizio di trasporto pubblico dovrà essere garantito ed erogato in funzione delle esigenze sia dei Comuni interessati sia degli orari di entrata e uscita degli addetti, assicurando per l'effetto corse secondo tempistiche predeterminate nelle ore di punta, in conformità a quanto previsto dal PUMS e, conseguentemente, "recepito" dal PTM.

Il servizio di trasporto pubblico, poi, dovrà essere necessariamente attivato e/o rafforzato e/o istituito nei termini suindicati, contestualmente all'insediamento della prima attività in quanto già direttamente funzionale alla presenza dei relativi addetti.

iii) *Trasferibilità degli obblighi*

Quanto poi alla trasferibilità degli obblighi assunti dal soggetto attuatore, tenendo conto dei successivi passaggi proprietari e/o del regime negoziale che potrebbero caratterizzare l'insediamento relativamente alle modalità di fruizione e utilizzo dello stesso, si ritiene ammissibile prevedere, nell'accordo territoriale, l'obbligo di trasferire agli eventuali acquirenti o comunque in capo ai successivi aventi causa del soggetto attuatore tutti gli obblighi previsti dall'accordo stesso in ordine alle politiche e alle azioni per la mobilità sostenibile.

Trasferibilità che, come tale, dovrebbe essere conseguentemente prevista, anche a fini trascrittivi, sia negli atti urbanistici ed edilizi conseguenti ai fini della realizzazione dell'intervento sia nei predetti atti negoziali.

Tutti gli atti e/o accordi che si collocheranno, in funzione implementativa e/o attuativa, "a valle" dell'accordo territoriale, quale atto "presupposto" e necessariamente prodromico agli stessi, dovranno di conseguenza non solo rispettarne i contenuti, ma direttamente conformarvisi.

Potranno evidentemente approfondirne, specificarne e declinarne ulteriormente i contenuti, anche alla luce degli accertamenti e/o delle valutazioni istruttorie da effettuarsi in relazione alle diverse scale di intervento e comunque in ordine a quanto positivamente previsto ai fini dell'adozione e/o conclusione dei predetti atti e/o accordi.

Dovranno, però, sempre tener adeguatamente conto di quanto disposto dall'accordo territoriale.

In questa prospettiva, quindi, anche gli accordi aziendali potranno essere considerati a fini della previsione di forme di sostegno alla mobilità sostenibile degli addetti all'insediamento produttivo in questione.

Si tratta, quello relativo agli accordi aziendali, di un profilo che invero esula da una disamina incentrata sui profili giuramministrativistici, come è la presente, investendo infatti aspetti involgenti essenzialmente il diritto del lavoro e delle relazioni industriali.

Tanto posto, si ritiene tuttavia astrattamente ammissibile che l'accordo territoriale stabilisca l'impegno per il soggetto di attuatore, per sé o per i relativi aventi causa successivi, di offrire ai dipendenti che opereranno nell'insediamento produttivo che sarà realizzato abbonamenti al trasporto pubblico di linea ordinaria, fermi comunque sempre restando i diritti e le prerogative spettanti anche in relazione a tale profilo alle altre parti sottoscrittrici l'accordo aziendale, a partire dalle organizzazioni sindacali.

iv) *Garanzie*

A garanzia degli obblighi assunti nei termini suindicati, si ritiene altresì il caso di prevedere che il soggetto attuatore si obblighi, per sé e per tutti i successivi aventi causa dello stesso, a prestare, all'atto del rilascio di ogni titolo edilizio occorrente per la realizzazione degli insediamenti, una cauzione ovvero apposita fidejussione per un importo idoneo a garantire la copertura dell'acquisto, per certo lasso temporale, degli abbonamenti al trasporto pubblico di linea ordinaria per ognuno degli addetti ivi previsti.

Tale garanzia fidejussoria, il cui importo dovrà essere successivamente ed esattamente determinato nell'ambito del procedimento volto all'ottenimento del titolo edilizio di volta in volta occorrente, dovrà essere rilasciata da una primaria compagnia bancaria o assicurativa a favore dei Comuni interessati.

La garanzia fidejussoria dovrà essere altresì prestata a prima richiesta, prevedere la rinuncia esplicita al beneficio della preventiva escussione del debitore principale e non dovrà trovare applicazione l'art. 1944, comma 2, c.c.

In caso di inadempimento rispetto all'esecuzione dei predetti obblighi, di conseguenza, si dovrà procedere all'escussione della garanzia fidejussoria, destinando necessariamente le risorse così acquisite allo svolgimento delle azioni oggetto delle obbligazioni non eseguite.

Si ritiene sussistente, infatti, un vincolo di destinazione delle risorse conseguite attraverso l'escussione della garanzia fidejussoria all'esecuzione delle prestazioni non adempite.

Laddove le risorse conseguibili per l'acquisto dei predetti abbonamenti non fossero complessivamente sufficienti per attivare e/o rafforzare il servizio di trasporto pubblico di linea ordinaria per i primi insediamenti, si potrà poi eventualmente prevedere che l'attivazione e/o il rafforzamento del medesimo servizio di trasporto pubblico siano finanziariamente integrati dai Comuni stessi, ad esempio valutando la possibilità di utilizzare a tal fine parte delle risorse derivanti dalla corresponsione del contributo straordinario così come determinato ai sensi delle disposizioni normative e regolatorie vigenti, fermo restando quanto stabilito dagli articoli 5.1 e seguenti del PTM.

v) *Mobility Management e monitoraggio*

Da ultimo, e ancora sulla base delle ragioni suesposte, si ritiene legittimo che, sempre nel rispetto delle politiche e delle azioni per la mobilità sostenibile così come risultanti dal PUMS e dal PTM, l'accordo territoriale prescriva l'effettiva istituzione del *Mobility Manager*.

L'effettiva istituzione di questa figura, infatti, pare rispondere, anche sul versante organizzativo, all'esigenza di articolare concretamente le traiettorie della mobilità sostenibile in riferimento allo specifico ambito produttivo di cui si tratta.

Il *Mobility Manager*, in particolare, potrebbe non solo concorrere a coordinare e promuovere le condizioni per una più efficiente ed efficace gestione della mobilità, ma potrebbe anche fungere da connettore tra gli interessi aziendali, favorendo l'ottimizzazione dei costi di spostamento degli addetti, e quelli di cui sono



portatrici le pubbliche amministrazioni, segnatamente ai fini del perseguimento di quanto prescritto dal PUMS e del PTM stesso.

La relativa “presenza”, inoltre, si potrebbe rivelare utile anche in riferimento alle azioni di monitoraggio circa l’effettivo rispetto, soprattutto nel corso del tempo, di quanto stabilito, in generale, dal PUMS e dal PTM e, in particolare, dall’accordo territoriale e, a “valle” dello stesso, da tutti gli atti e/o accordi conseguenti.

La figura del *Mobility Manager*, aziendale e d’area, è stata d’altronde oggetto di un recente e importante intervento disciplinare che ne ha delineato meglio e, per ciò solo, ulteriormente rinvigorito i contorni.

In attuazione dell’articolo 229, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è stato infatti emanato il d.m. Ministero della Transizione Ecologica, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, del 11 maggio 2021, “finalizzato a consentire la riduzione strutturale e permanente dell’impatto ambientale derivante dal traffico veicolare privato nelle aree urbane e metropolitane, promuovendo la realizzazione di interventi di organizzazione e gestione della domanda di mobilità delle persone che consentano la riduzione dell’uso del veicolo privato individuale a motore negli spostamenti sistematici casa-lavoro e favoriscano il decongestionamento del traffico veicolare” (art. 1, comma 2).

Con il predetto regolamento è stato così espressamente previsto che “le imprese e le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con singole unità locali con più di 100 dipendenti ubicate in un capoluogo di Regione, in una Città metropolitana, in un capoluogo di Provincia ovvero in un Comune con popolazione superiore a 50.000 abitanti sono tenute ad adottare, entro il 31 dicembre di ogni anno, un PSCL del proprio personale dipendente” (art. 3, comma 1).

Ebbene, ai fini dell’adozione del predetto PSCL così come disciplinato dall’articolo 4 del detto decreto ministeriale, le imprese e le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 3, comma 1, sono per l’appunto chiamate a nominare “il *Mobility Manager* aziendale, con funzioni di supporto professionale continuativo alle attività di decisione, pianificazione, programmazione, gestione e promozione di soluzioni ottimali di mobilità sostenibile”.

Inoltre, i Comuni di cui all’articolo 229, comma 4, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, sono altresì tenuti a nominare il *Mobility Manager* d’area, al fine di svolgere “funzioni di raccordo tra i *Mobility Manager* aziendali con compiti di supporto ai Comuni stessi nella definizione e implementazione di politiche di mobilità sostenibile” (articolo 5).

La disposizione normativa di fonte regolamentare da ultimo richiamata prevede dunque l’obbligo in capo ai Comuni di provvedere alla relativa nomina; nel “silenzio” della norma de qua, d’altra parte, nulla pare astrattamente ostare alla possibilità per due o più Comuni di nominare la medesima figura, purché ciò avvenga nel rispetto delle forme convenzionali o associative previste in sede ordinamentale.

Ai sensi dell’articolo 7 del decreto ministeriale, il *Mobility Manager* d’area va individuato dai Comuni - di cui all’articolo 5, comma 3, del medesimo regolamento - “tra il personale in ruolo avente i requisiti di cui al comma 1”; deve, quindi, trattarsi di un soggetto facente parte del “personale di ruolo” ed avente “una elevata e riconosciuta competenza professionale e/o comprovata esperienza nel settore della mobilità sostenibile, dei trasporti o della tutela dell’ambiente”.

Solamente laddove difettesse tra il “personale di ruolo” un soggetto avente le richiamate caratteristiche, ecco allora che si potrebbe ritenere ammissibile il ricorso ad una figura esterna, da individuarsi nel rispetto delle forme e dei limiti a tal fine normativamente previsti, ferma inoltre restando la necessità di motivare adeguatamente circa la sussistenza una siffatta “carezza”, comunque da “integrare” non appena possibile.

Quanto alla possibilità per la Città metropolitana di nominare essa stessa il *Mobility Manager* d’area, segnatamente in luogo dei Comuni, preme invece rammentare nuovamente che l’articolo 5, comma 3, del

decreto ministeriale dispone - testualmente - che i Comuni di cui all'articolo 229, comma 4, del decreto-legge n. 34/2020 "nominano il *Mobility Manager* d'area ..."; una disposizione regolamentare, pertanto, che pare rimettere direttamente ai Comuni la nomina del *Mobility Manager* d'area, potendosi però ritenere astrattamente ammissibile l'articolazione di un meccanismo che preveda, nell'ambito della disciplina dettata dagli accordi territoriali, l'impegno dei Comuni a nominarlo, laddove non fosse già stato istituito, e comunque un coinvolgimento della Città metropolitana ai fini della relativa individuazione, anche in funzione di raccordo successivo con gli uffici e le strutture della medesima Città metropolitana, tenuto altresì conto che il regolamento si riferisce solo ai Comuni di cui all'articolo 229, comma 4, del decreto-legge n. 34/2020.

Il richiamato decreto ministeriale, ad ogni modo, detta poi ulteriori e più specifiche previsioni relativamente ai compiti del *Mobility Manager*, d'area e aziendale (articolo 6), ai requisiti che ambedue debbono possedere (articolo 7), oltre che relativamente alle possibili premialità (articolo 8) e alle disposizioni transitorie e finali (articolo 9).

Tanto posto, ecco quindi che, ai fini della declinazione dei contenuti del PUMS e del PTM negli accordi territoriali, si dovrà tener specificatamente conto anche di quanto disposto dal decreto ministeriale de quo in relazione al *Mobility Management*.

7. Appendice - Schemi di clausole

Si riporta di seguito, in corrispondenza di quanto evidenziato in precedenza, una prima identificazione delle tracce di alcune clausole che potrebbero essere inserite negli accordi territoriali in relazione alle politiche e alle azioni per la mobilità sostenibile.

a) Il soggetto attuatore si obbliga ad attivare e/o a rafforzare, promuovendo tutte le necessarie interlocuzioni del caso con le amministrazioni competenti e il soggetto gestore, un servizio di trasporto pubblico di linea ordinaria sulla tratta "... funzionale a servire gli insediamenti la cui realizzazione è prevista dal presente accordo territoriale.

b) Il servizio di trasporto pubblico di linea ordinaria sulla tratta "... dovrà essere realizzato e/o comunque finanziato attraverso l'acquisto da parte del soggetto attuatore di abbonamenti al trasporto pubblico per tutti gli addetti che opereranno effettivamente all'interno degli insediamenti la cui realizzazione è prevista dal presente accordo territoriale. Il soggetto attuatore si obbliga altresì a trasferire tale impegno anche in capo ai relativi aventi causa e/o comunque utilizzatori a qualsivoglia titolo giuridico degli insediamenti la cui realizzazione è prevista dal presente accordo territoriale.

c) Il servizio di trasporto pubblico di linea ordinaria sulla tratta "... dovrà essere garantito ed erogato in funzione delle esigenze sia dei Comuni interessati sia degli orari di entrata e uscita degli addetti agli insediamenti, assicurando corse ("di regola" ovvero "indicativamente") ogni ... (...) minuti nelle ore di punta.

d) Il servizio di trasporto pubblico dovrà essere necessariamente attivato, nei termini suindicati, contestualmente all'insediamento delle prime attività in quanto già direttamente funzionale alla presenza dei relativi addetti; a tal fine, il soggetto attuatore si obbliga altresì a prestare per sé e per i successivi aventi causa, all'atto del rilascio di ogni titolo edilizio occorrente per la realizzazione degli insediamenti, apposita fidejussione per un importo idoneo a garantire la copertura dell'acquisto per almeno ... (...) anni degli abbonamenti al trasporto pubblico di linea ordinaria per ognuno degli addetti ivi previsti. Tale garanzia fidejussoria, il cui importo dovrà essere successivamente ed esattamente determinato nell'ambito del procedimento volto al rilascio del permesso di costruire ovvero comunque all'atto della formazione del titolo edilizio, dovrà essere rilasciata da una primaria compagnia bancaria o assicurativa a favore dei Comuni interessati. Resta inteso che il soggetto attuatore, all'atto della presentazione delle SCEA relative all'avvenuta



realizzazione dei corrispondenti insediamenti produttivi, potrà richiedere una rideterminazione dell'importo garantito dalle fidejussioni già prestate, tenuto conto del numero di addetti che opereranno effettivamente all'interno dei medesimi insediamenti. Tale garanzia fidejussoria dovrà essere altresì prestata a prima richiesta, prevedere la rinuncia esplicita al beneficio della preventiva escussione del debitore principale e non troverà applicazione l'articolo 1944, secondo comma, c.c.

e) Laddove le risorse conseguibili per l'acquisto dei predetti abbonamenti non fossero complessivamente sufficienti per attivare e/o rafforzare il servizio di trasporto pubblico di linea ordinaria sulla tratta "... " per le prime attività insediate, l'attivazione e/o il rafforzamento del medesimo servizio di trasporto pubblico saranno finanziariamente integrati dai Comuni di ... che potranno a tal fine utilizzare, anche in quota parte, le risorse derivanti dal contributo straordinario così come sarà versato, se dovuto, ai Comuni dai soggetti attuatori degli insediamenti stessi.

f) Ai fini del coordinamento, della gestione, del monitoraggio delle politiche e delle azioni per la mobilità sostenibile, in armonia con le previsioni del PUMS e del PTM nonché del presente accordo territoriale, il soggetto attuatore si obbliga, per sé e per i successivi aventi causa, a istituire e/o a far istituire la figura del Mobility Manager di cui al d.m. Ministero della Transizione Ecologica, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, del 11 maggio 2021 da ogni azienda che si insedierà negli ambiti produttivi la cui realizzazione è prevista dal presente accordo territoriale.