



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NELLA FASE DELLA PANDEMIA DA COVID-19

L'ESPERIENZA DELLA REGIONE TOSCANA

Firenze, dicembre 2022

INDICE

INTRODUZIONE

1. LO STATO DI EMERGENZA, LA COSTITUZIONE ED IL CODICE DI PROTEZIONE CIVILE
2. TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E COSTITUZIONE
 - 2.1 La riforma del Titolo V e la competenza legislativa in materia di trasporto pubblico locale
 - 2.2 Il diritto alla libera circolazione e il diritto ad un sistema di mobilità pubblica
3. LE FONTI DEL DIRITTO NELLO STATO DI EMERGENZA
4. LA NORMATIVA STATALE E REGIONALE (REGIONE TOSCANA) IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NELLA FASE DI EMERGENZA
5. L'EMERGENZA E I CONTRATTI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE
 - 5.1 I provvedimenti emessi per mitigare gli effetti economici derivanti dalla pandemia
 - 5.2 Il TPL in regione Toscana
 - 5.2.1 I provvedimenti puntuali per il riconoscimento delle compensazioni per i mancati ricavi delle Aziende di trasporto
 - 5.3 Mobility management
 - 5.3.1. Risultati del PISL in Regione Toscana
6. UN PO' DI DATI...
7. LE AZIONI DI RIPRESA

CONCLUSIONI

1. LO STATO DI EMERGENZA, LA COSTITUZIONE ED IL CODICE DI PROTEZIONE CIVILE.

Il 30 gennaio 2021 il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (O.M.S.) sulla base del parere del Comitato di Emergenza, annuncia "l'emergenza sanitaria globale" dichiarando che la diffusione del virus causata dal COVID-19 costituisce una emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale.

Con Delibera del Consiglio dei Ministri 31 gennaio 2020 il Governo italiano dichiara lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

L'11 marzo 2020 il Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) dichiara che il COVID19 rappresenta una pandemia globale, riconoscendo che il virus avrebbe irrimediabilmente colpito ogni parte del globo (WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19, 11 March 2020, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mediabriefing-on-covid-19---11-march-2020>)

La pandemia viene ritenuta un'epidemia estesa fino a coprire un'ampia area ben oltre i confini nazionali e che colpisce gran parte della popolazione mondiale. Il criterio principale preso a riferimento dall'OMS è, quello del grado di diffusione di un determinato virus su scala globale e non del livello di mortalità. Il parametro previsto dalle linee guida dell'OMS sulle pandemie influenzali è costituito dalla diffusione del virus influenzale in più di una delle sei regioni nelle quali sono raggruppati gli Stati Membri dell'OMS (regione Africana, regione delle Americhe, regione del Sud-Est Asiatico, regione Europea, Regione del Mediterraneo dell'Est e regione del Pacifico Occidentale).¹

Si apre così lo scenario dello "stato di emergenza".

Lo "stato di emergenza" rappresenta uno "stato di eccezione" che deve trovare un quadro di regolamentazione giuridica all'interno dell'ordinamento dello Stato.

Lo stato d'eccezione è definito dalla scienza politica come una "*particolare concezione del potere politico [...] che impone di sospendere il rispetto delle leggi ordinarie e l'imposizione di misure speciali per il superamento della situazione stessa. È il capo del governo a poter decidere di dichiarare questo stato per salvaguardare il paese anche a costo di andare a ledere i diritti individuali.*"²

*Il diritto di eccezione può essere definito come quel complesso di disposizioni che devono essere necessariamente adottate per far fronte a una situazione anomala, straordinaria, che incide provvisoriamente sulla normale evoluzione dell'ordinamento giuridico*³

Sussistono una serie di passaggi che permettono di legittimare il ricorso al diritto di eccezione: la sussistenza di un fatto straordinario, la valutazione della necessità e, infine, l'ufficializzazione di quest'ultima tramite delibera o indicazione all'interno del provvedimento che si intende adottare.⁴

La Costituzione non prevede una disciplina espressa dello stato di emergenza per una scelta consapevole maturata in sede di Assemblea costituente.

Infatti, il peso del passato sembrò orientare i costituenti a non positivizzare le situazione di emergenza, oltre all'art. 78 Cost., per il timore che il regolare tali fenomeni potesse legittimare comportamenti arbitrari da parte dell'esecutivo.

Nella memoria dei costituenti erano ben presenti i tragici effetti provocati dall'utilizzazione dell'art.48 della Costituzione di Weimar, il quale autorizzava il Presidente del Reich, in caso di grave pericolo, ad adottare le

¹ La dichiarazione di pandemia di covid-19 dell'Oms: implicazioni di governance sanitaria globale Ilja Richard Pavone 27 marzo 2020 BioDiritto.

² Voce "Stato d'eccezione", in *Wikipedia*, disponibile qui: https://it.wikipedia.org/wiki/Stato_d%27eccezione (ultima consultazione 15/09/2021).

³ Tale eventualità è stata presente negli ordinamenti di tradizione occidentale sin dal periodo della Repubblica romana dove si concretizzava nella possibilità prevista dal diritto romano di affidare, per un lasso di tempo determinato (solitamente sei mesi), poteri straordinari, tanto civili quanto militari, a un determinato soggetto, il c.d. *dictator*, al fine di affrontare situazioni di particolare gravità che i latini riassumevano nel brocardo "in asperioribus bellis aut in civili motu difficiliore". Cfr. SCHERILLO, Gaetano, DELL'ORO, Aldo: *Manuale di storia del diritto romano*. Istituto Editoriale Cisalpino, Milano-Varese, 1967, p. 146.

⁴ Marazzita G. (2017), "Emergenza costituzionale e crisi economica", *Ragion pratica*, vol. 48, pp. 77-94 (p. 86), Consultabile in: https://www.researchgate.net/publication/317831242_Emergenza_costituzionale_e_crisi_economica.

misure necessarie per ristabilire la sicurezza e l'ordine pubblico, ivi compreso l'utilizzo della forza e la sospensione temporanea di diritti fondamentali⁵.

Emblematiche appaiono, in proposito, le parole del costituente La Rocca, il quale rammentò come l'unica Costituzione che parla dello stato d'assedio fu quella di Weimar e come l'applicazione di questo articolo "abbia spianato la via alla dittatura"⁶

La Costituzione italiana non ha regolamentato lo stato di emergenza in senso lato limitandosi a farvi riferimento attraverso specifiche previsioni o singoli istituti.

In particolare è riconosciuta la possibilità di accertamenti e ispezioni nel proprio domicilio (definito espressamente come "inviolabile") regolati dalla legge "per motivi di sanità e di incolumità pubblica (art. 14.2), di limitare la libertà di circolazione "per motivi di sanità e di sicurezza" (art. 16.1), la libertà di riunione "per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica" (art. 17.3), mentre la libertà di iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da "recare danno alla sicurezza" (art. 41.2).

Uno strumento espressamente previsto per le emergenze è poi il decreto-legge che il governo può, "in casi straordinari di necessità ed urgenza", approvare in luogo della legge parlamentare e senza alcun limite di materia. Il decreto, del quale il governo assume la responsabilità politica, deve essere convertito in legge dal parlamento nel termine perentorio di sessanta giorni, altrimenti esso decade con effetti retroattivi (art. 77.2 e 3)⁷.

Una diversa situazione straordinaria disciplinata dalla Costituzione è quella dello stato di guerra prevista dall'articolo 78.

Seppur non previsto dalla Costituzione, né assimilabile in via analogica allo stato di guerra, lo stato di emergenza viene disciplinato dalla legislazione ordinaria con la legge n. 225 del 1992 (istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile), in ultimo compiutamente riformata con il d.lgs. n. 1 del 2018 (Codice della protezione civile).

Il Codice di protezione civile prevede tre tipi di eventi emergenziali, a seconda che:

- a) siano fronteggiabili mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
- b) comportino l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni ed il ricorso a mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo;
- c) riguardino emergenze di livello nazionale che debbano essere affrontati con immediatezza e con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo (art. 7).

Tali eventi legittimano il potere di ordinanza di protezione civile ex art. 25, che può aver luogo «in deroga ad ogni disposizione vigente»

La delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 sancisce lo stato di emergenza, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7, comma 1, lettera c), e dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, prevedendo che per l'attuazione degli interventi di cui dell'articolo 25, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, da effettuare nella vigenza dello stato di emergenza, si provvede con ordinanze, emanate dal Capo del Dipartimento della protezione civile in deroga a ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, nei limiti delle risorse di cui al comma 3.

La disciplina dello stato d'emergenza introdotta con legge ordinaria, consta di quattro momenti fondamentali.

1. Presupposto di fatto: la delimitazione dell'emergenza non deve essere dovuta ad una valutazione politica *sui generis*, ma ancorata al presupposto fattuale (in questo caso il presupposto fattuale è stata l'emergenza sanitaria dichiarata dall'OMS, riconducibile all'art.7 lettera c del Codice della Protezione Civile);
2. Atto di proclamazione: (avvenuto il 31 gennaio) tale atto è funzionale alla delimitazione temporale dell'emergenza, nonché conditio sine qua non per poter procedere all'adozione delle misure necessarie al suo "*superamento*". È il passaggio che segna, inoltre, la titolarità dell'emergenza: l'organo istituzionale a cui ne è demandata la deliberazione è il Governo.

⁵ Rivista AIC n° 2/2015; data pubblicazione 15/05/2015; autore Giancarlo Rolla.

⁶ Cherchi B. (1981), "Stato d'assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell'Assemblea costituente", in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, p. 1121 e ss.

⁷ Romboli R., *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano* - Consulta on line.

3. Concreta attuazione: dichiarato lo stato d'emergenza è possibile attuare limitazioni dei diritti pur con il limite essenziale della conservazione dello Stato di diritto. Deve sussistere infatti una legalità dei periodi eccezionali *nei principi generali dell'ordinamento giuridico* per cui le misure devono essere **generiche e astratte, limitate nel tempo, non retroattive, motivate e proporzionali**.
4. Cessazione degli effetti ed il conseguente ristabilimento del precedente ordine sospeso: art. 24 co. 3 del Codice Protezione Civile prevede *“La durata dello stato di emergenza di rilievo nazionale non può superare i 12 mesi, ed è prorogabile per non più di ulteriori 12 mesi”*. La delimitazione temporale è necessaria a far sì che lo stato d'eccezione non si tramuti in un colpo di stato. Il ristabilimento del precedente ordine sospeso è garantito all'art. 26 del Codice rubricato: *“Ordinanze volte a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenze di rilievo nazionale”* cui provvedere *“almeno 30 giorni prima” della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale*.⁸

La dichiarazione dello stato di emergenza è da intendersi quale atto di alta amministrazione e non quale atto politico. La sussistenza di un riferimento normativo costituito dal Codice della Protezione civile rende sindacabile la dichiarazione sul piano giurisdizionale (in tal senso si è infatti espressa la Corte costituzionale con sentenza n.83/2010) Sentenza C.C.⁹

Gli atti a sostegno dello stato di emergenza si appellano ad un altro concetto culturale che permette il superamento dello stato eccezionale e il ripristino dell'ordinarietà: la responsabilità individuale e collettiva che costituisce la base morale della Democrazia.

Democrazia, difatti, non è soltanto *“il diritto di avere diritti”*¹⁰, ma anche *“il dovere di avere doveri”*¹¹, che si riconduce al dovere inderogabile di solidarietà ex art. 2 Cost¹²

Lo stato di emergenza è stato oggetto successivamente oggetto dei seguenti provvedimenti:

- con Delibera del Consiglio dei Ministri adottata il 29 luglio 2020 con la quale e' stato **prorogato fino al 15 ottobre 2020**;
- Delibera del Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2020 con la quale e' stato **prorogato fino al 31 gennaio 2021**
- con Delibera del Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021 con la quale e' stato prorogato fino al **30 aprile 2021**
- con Delibera del Consiglio dei Ministri del **21 aprile 2021 con la quale e' stato prorogato fino al 31 luglio 2021**
- **articolo 1 del D.L. 105/2021(L. 126/2021) con il quale è stato prorogato** fino al 31 dicembre 2021.
- articolo 1 del D.L. 221/2021 con il quale e' stato disposto la conclusione dello stato di emergenza il **31 marzo 2022**.

⁸ “Stato d'emergenza” e Costituzione [iusinitinere.it/stato-demergenza-e-costituzione-26393](https://www.iusinitinere.it/stato-demergenza-e-costituzione-26393), March 26, 2020.

⁹ Sentenza Corte Cost. n. 83/2010 *“...La dichiarazione dello stato di emergenza, da parte dell'autorità governativa, è solo una condizione di fatto per l'applicabilità delle norme medesime, che non integra in alcun modo il contenuto del precetto penale, fissato nella legge, in sé e per sé completo ed autosufficiente. Peraltro, la stessa dichiarazione dello stato di emergenza può avvenire solo in presenza dei presupposti legislativamente previsti, costituiti dagli eventi di cui all'art. 2, lettera c), della legge n. 225 del 1992, nei limiti e con le modalità specificati dall'art. 5, comma 1, della stessa legge. L'atto amministrativo a carattere generale, che funge da presupposto per l'applicabilità delle sanzioni penali previste dalle norme censurate, è pertanto esso stesso suscettibile di valutazione, sotto il profilo della legittimità, da parte dei giudici ordinari e di quelli amministrativi, nell'ambito delle rispettive competenze. Non si riscontra quindi la possibilità di decisioni governative illegittime, da cui deriverebbero indirettamente le conseguenze penali previste dalle norme oggetto della presente questione, senza che sia esperibile alcun controllo di legalità”*.

¹⁰ Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012.

¹¹ Violante L. (2014), *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, 2014

¹² Art. 2 co.2 cost. *«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.»*

2. TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E COSTITUZIONE

2.1 La riforma del Titolo V e la competenza legislativa in materia di trasporto pubblico locale

La Costituzione, a seguito della riforma del Titolo V, attuata con legge cost. n. 3/2001, non individua espressamente una competenza dello Stato o delle Regioni in materia di “trasporti”; prevede una competenza concorrente per le materie “porti e aeroporti civili” e “grandi reti di trasporto e di navigazione”.

Conseguentemente la materia “trasporto pubblico locale” risulta di competenza residuale delle Regioni, in virtù dell’articolo 117 Cost in base al quale “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.(vedi sentenza della Corte Costituzionale n. 222/2005)

Lo Stato in tale materia, interviene con riferimento ad alcune competenze esclusive e concorrenti previste dal nuovo art. 117 Cost., dalla tutela della concorrenza” che incide significativamente sulle modalità di affidamento e gestione dei servizi di trasporto pubblico locale alla tutela dell’ambiente (per l’impatto derivante dalle emissioni inquinanti), all’ordine pubblico e sicurezza (connessa ai rischi derivanti dalla circolazione stradale e dalla diffusione degli autoveicoli) alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, invece, nel vecchio testo costituzionale, alle Regioni spettavano tali funzioni solo nelle materie in cui avevano competenza legislativa in base al cosiddetto “principio del parallelismo”, secondo il quale doveva esserci una corrispondenza tra disciplina legislativa e amministrativa.

Con la riforma del 2001 e la riscrittura dell’art. 118 della Costituzione è stato superato il principio del parallelismo a favore del principio di sussidiarietà in base al quale secondo cui la generalità delle funzioni amministrative è attribuita ai Comuni, salvo i casi in cui, per assicurarne l’esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, non siano conferite agli enti di maggiori dimensioni (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato).

Con il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 sono state attribuite alle Regioni importanti funzioni di programmazione in materia di trasporti pubblici di interesse regionale e locale, anche al fine dell’individuazione del livello dei servizi minimi sufficienti a garantire le esigenze di mobilità degli utenti.

Nel trasporto pubblico il confine fra servizi minimi sufficienti a garantire le esigenze di mobilità e i livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità sta cominciando ad assottigliarsi imponendo un’adeguata riflessione.

In particolare la Costituzione prevede che la competenza legislativa relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali spetta allo Stato, in quanto si vuole garantire e tutelare tali diritti su tutto il territorio nazionale in ottemperanza ai principi di solidarietà.

Si tratta di una potestà esclusiva di tipo trasversale dal momento che consente allo Stato di esercitare l’attività legislativa anche nelle materie che rientrano nella sfera di attribuzione delle Regioni.

Una nuova impostazione fondata sulla garanzia dell’individuazione del livello essenziale minimo del servizio di Trasporto Pubblico, nel rispetto dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), passa dall’individuazione dei bisogni standard quale indicatore rispetto al quale valutare l’azione pubblica come qualificato dalla legge n. 42 del 2009, anche in termini di stanziamento finanziario da parte dello Stato attraverso l’utilizzo di risorse aggiuntive e/o di interventi speciali previsti ai sensi dell’art.119, co. V, Cost., al fine di “promuovere la coesione e solidarietà sociale” ed in particolare, “a favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”¹³.

¹³ In questo senso cfr. Jorio F. (2004), “Il fondo perequativo e i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie”, in Gambino S. (a cura di), *Assistenza sociale e tutela della salute. Verso un nuovo welfare regionale-locale*, Roma.

2.2 Il diritto alla libera circolazione e il diritto ad un sistema di mobilità pubblica

L'art. 16 Cost. dispone che “ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivo di sanità e di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche”.

L'art. 16, comma I, Cost. stabilisce precisi limiti alla libertà di circolazione che possono essere posti, in via generale, **a tutela della sanità** subordinando la legittimità dei provvedimenti restrittivi alla sussistenza di tali esigenze.

La libertà di circolazione trova un corollario nell'articolo 120, I comma, Cost., in base al quale “la Regione non può “adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni”.

Il diritto alla mobilità e di usufruire di un sistema di trasporto pubblico concretamente accessibile rappresenta un aspetto essenziale della libertà delle persone e della loro qualità della vita.

Sotto il profilo del diritto costituzionale nazionale italiano, il diritto del cittadino di poter usufruire di un sistema di mobilità pubblica trova tutela costituzionale alla luce delle disposizioni contenute negli articoli 1, primo comma, articoli 2, 3, 4, 16, 33 e 34 della Costituzione.

Il trasporto pubblico, offerto a condizioni accessibili a tutti, dovrebbe essere quindi considerato come uno strumento per neutralizzare le disparità sociali e per conferire uguali opportunità di lavoro e d'istruzione ai cittadini meno abbienti, che non sempre possono sostenere il costo della mobilità privata per recarsi sul luogo di lavoro o per raggiungere l'istituzione scolastica o universitaria.

Il trasporto pubblico locale è una componente fondamentale dei servizi per la mobilità delle persone. Un adeguato livello di diffusione e di qualità dei servizi per la mobilità è necessario innanzitutto per l'esercizio di diritti individuali (in primo luogo, la libertà di circolazione) e per l'accesso a esperienze e attività essenziali, quali il lavoro, la scuola, la cura della salute e le attività di rilievo sociale.

Il governo della mobilità in generale e del trasporto pubblico in particolare dovrebbe essere strettamente coordinato con il governo del territorio, anche per ridurre le esigenze di mobilità e favorire forme di mobilità sostenibile. La programmazione e il governo del territorio deve essere coordinato con il governo della mobilità in generale. La pandemia ci ha insegnato che gli spazi privati e di relazione urbanistici sono strettamente connessi al sistema di mobilità pubblica e alla sua accessibilità.

3. LE FONTI DEL DIRITTO NELLO STATO DI EMERGENZA

Prima di affrontare gli aspetti sostanziali del trasporto pubblico locali che hanno trovato una disciplina straordinaria nel periodo di emergenza è necessario portare in rassegna le tipologie delle fonti di diritto che si sono susseguite.

Nel nostro assetto costituzionale, dinanzi a situazioni emergenziali, l'intervento dei pubblici poteri non può che utilizzare alcuni degli istituti disciplinati dalla Costituzione, seppure evidentemente in un contesto del tutto eccezionale, e fondarsi in ultima istanza su quanto sinteticamente espresso dall'art. 2 della Costituzione, vero e proprio caposaldo del nostro sistema costituzionale: “la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo”, ma al tempo stesso “richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. Di fronte alle situazioni di emergenza sanitaria di livello mondiale, l'ineludibile solidarietà sociale, da disciplinare ai sensi dell'art. 23 della Costituzione e cioè tramite leggi o atti con forza di legge che, in tempi necessariamente ristrettissimi, devono riuscire ad imporre o comunque a modificare molteplici prestazioni personali o patrimoniali, con ciò però incidendo in modo più o meno profondo anche sulla sfera delle diverse situazioni soggettive e su molteplici regole della organizzazione e della convivenza collettiva.¹⁴

1. La fonte di immediata applicazione per integrare la legislazione sulla protezione civile è stato il decreto legge disciplinato all'art. 77 Cost.

¹⁴ © 2007-2020 Osservatoriosullefonti.it – Anno XIII - Fascicolo speciale/2020 Registrazione presso il Tribunale di Firenze n. 5626 del 24 dicembre 2007 Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche di Area 12 – Direttore Prof. Paolo Caretti ISSN 2038-5633 EMERGENZA COVID E SISTEMA DELLE FONTI: PRIME IMPRESSIONI* **UGO DE SIERVO**

La moltiplicazione dei decreti-legge non ha rappresentato altro che la proiezione normativa della fattuale eccezionalità del momento, in quanto la decretazione d'urgenza è rimasta sempre legata a una contingenza extra-ordinaria.

All'interno dei decreti leggi emanati in genere viene individuata una gerarchia fra le fonti, dove al vertice si collocano i D.P.C.M. le ordinanze contingibili ed urgenti del Ministro della salute, del Presidente della Regione, della Provincia e del Comune, emanate nelle more dell'adozione dei D.P.C.M. ed in casi di estrema gravità e urgenza.

2. I D.P.C.M. hanno il compito di specificare esattamente la misura all'interno delle materie più o meno analiticamente elencate nei decreti legge.

I D.P.C.M., a sua volta hanno costituito una sorta di "riferimento" per stabilire la legittima portata delle ordinanze regionali e comunali.

Il Presidente del Consiglio è, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a), del Codice, "*autorità nazionale di protezione civile e titolare delle politiche in materia*" ed ha anche "*i poteri di ordinanza in materia di protezione civile*"....."*salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione di cui all'articolo 24*" (cioè con la deliberazione dello stato di emergenza), e può esercitarli "*per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile*" (art. 5, comma 1). È direttamente il Presidente del Consiglio che "*determina le politiche di protezione civile per la promozione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, delle regioni, delle città metropolitane, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione e organizzazione pubblica o privata presente sul territorio nazionale*" (art. 5, comma 2). La Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sull'utilizzo dei DPCM per il contrasto al Covid-19 dichiarandone legittimo l'uso e non ravvedendo alcuna delega illegale al Governo.

La Consulta, in data 23.09.2021, ha infatti dichiarato infondata la questione di costituzionalità posta dal giudice di pace di Frosinone rispetto agli articoli 1, 2 e 4 del decreto-legge 19 del 25 marzo 2020, i quali - a giudizio del ricorrente - delegavano in modo illegale al governo la funzione legislativa che la Carta attribuisce al Parlamento. "Non è stata attribuita altro che la funzione attuativa del decreto legge, da esercitare mediante atti di natura amministrativa".

3. Le Ordinanze del ministro della Salute emanate nel periodo della pandemia trovano fondamento che nell'art. 32 della l. n. 833 del 1978, in base al quale "*Il Ministro della sanità può emettere ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni*". Tali fonti devono essere strettamente circoscritte alla tutela della vita e dell'integrità fisica delle persone (nonché degli animali, ancorché limitatamente alla sanità veterinaria)

4. Sia la l. n. 833 del 1978 che il Codice della protezione civile riconoscono alle Regioni significativi poteri nelle situazioni emergenziali che coinvolgono la salute.

L'art. 32 della l. n. 833 del 1978 dispone che, nelle materie di cui al comma 2 (cioè "*in materia di igiene e sanità pubblica, di vigilanza sulle farmacie e di polizia veterinaria*"), "*sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale*" (comma 3).

La stessa Corte costituzionale l'ha riconosciuto in numerose occasioni. affermando che "*anche in situazioni di emergenza la Regione non è comunque estranea, «giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, cooperi in collaborazione leale e solidaristica» (sentenza n. 8 del 2016)*", entro un principio di "*coinvolgimento delle Regioni che è previsto in generale dal codice della protezione civile del 2018 [...]*"¹⁵.

Allo stesso tempo tuttavia il Governo ha voluto precisare nei propri atti che le ordinanze regionali: a) possono essere emanate solo "*Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per «specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso»*" e solo per "*introdurre misure ulteriormente restrittive, tra esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale.*"

¹⁵ Vedi Luciani fonti di diritto.

5. In merito alle ordinanze sindacali fin dal primo decreto legge il legislatore ha disposto che “A seguito dell’adozione delle misure statali di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 non possono essere adottate e, ove adottate sono inefficaci, le ordinanze sindacali contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l’emergenza predetta in contrasto con le misure statali” (art. 35 del d.l., comma 1, del d.l. n. 9 del 2020) e poi che “I Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l’emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti.

Quanto sopra nonostante che il potere di ordinanza sia rimasto in capo ai sindaci anche nella fase emergenziale ritenendosi applicabile l’art. 32, comma 3, della l. n. 32 del 1978 in base al quale “sono emesse dal presidente della giunta regionale e dal sindaco ordinanze di carattere contingibile ed urgente, con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale”.

L’obiettivo del Governo è stato nella fase emergenziale gestire unitariamente la crisi evitando che interventi regionali o locali potessero vanificare la strategia complessiva di gestione dell’emergenza.

La Corte costituzionale ha legittimato una gestione accentrata e unitaria dell’emergenza con la sent. n. 37 del 2021 – pronunciandosi sulla legge regionale della Valle d’Aosta n. 11 /2020 che consentiva l’esercizio di alcune attività, in contrasto con quanto previsto a livello nazionale – affermando l’illegittimità della normativa regionale e nella stessa sede viene sancita l’impossibilità delle Regioni di introdurre misure legislative se non contemplate da una legge statale.

Tuttavia è evidente in questo contesto il sacrificio del principio costituzionale di leale cooperazione tra Stato e Regioni.

L’intreccio di competenze legislative ed amministrative, statali e regionali, in materia sanitaria, avrebbe imposto, in ogni caso, una maggiore attività di coordinamento tra lo Stato e le Regioni. considerando che trattavasi di competenze e funzioni di competenza dei due diversi livelli di governo.

Il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni non ha trovato un porto sicuro neppure in fase di confronto nelle sedi istituzionali a ciò deputate (Conferenza Stato-Regione, Commissioni) in quanto la normativa statale sull’emergenza ha previsto una debole collaborazione tra Governo e Regioni, basata su un confronto obbligatorio ma non vincolante¹⁶.

4. LA NORMATIVA EUROPEA, STATALE E REGIONALE (TOSCANA) IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO NELLA FASE DELL’EMERGENZA

La pandemia di Covid-19 ha esercitato un impatto considerevole sui trasporti di passeggeri.

Il trasporto pubblico locale risponde a un’esigenza di mobilità definita e ad un interesse pubblico specifico.

Le persone hanno bisogno quotidianamente di spostarsi sul territorio e l’offerta del servizio pubblico di trasporto e l’utilizzo dei mezzi pubblici è diventato una componente insostituibile nella vita della comunità, considerato le dimensioni fisiche delle città moderne, la quantità di persone che lì vivono o lavorano e la odierna distribuzione e organizzazione del lavoro e delle attività sociali.

Un adeguato livello di diffusione e di qualità dei servizi per la mobilità è necessario innanzitutto per l’esercizio di diritti individuali (in primo luogo, la libertà di circolazione) e per l’accesso a esperienze e attività essenziali, quali il lavoro, la scuola, la cura della salute e le attività di rilievo sociale.

E’ chiaro che la quotidianità del Trasporto pubblico locale comporta una parallela quotidianità nella gestione del servizio che nella fase pandemica ha assunto connotati di estrema complessità .

Le misure contro un virus che si trasmette per via respiratoria, sono difficilmente conciliabili con un sistema di trasporto in cui la vicinanza tra le persone è una condizione inevitabile e connota la tipologia di servizio, che deve essere garantito a tutti.

Partendo dalle considerazioni sopra esposte il legislatore ha dovuto prestare particolare attenzione nel bilanciamento della tutela della salute pubblica con la tutela di un servizio di trasporto pubblico da garantire anche in fase acuta di pandemia introducendo una regolamentazione in cui il distanziamento sociale rappresentava una condizione indispensabile per evitare assembramenti quali forme di veicolazione del virus. Il legislatore, con la propria normativa ha introdotto limiti alla circolazione delle persone.

¹⁶ Su questo aspetto, si cfr.: Di Cosimo G., Menegus G. (2020), “L’emergenza coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione”, in *Biolaw Journal - Rivista di Biodiritto*, n. 1/2020, 183 e ss.

Una delle finalità della presente trattazione è fornire un quadro sistematico degli interventi legislativi e amministrativi, statali e della Regione Toscana, che hanno interessato il servizio di trasporto pubblico nel periodo pandemico.

Riduzione del servizio di TPL: la programmazione spetta alle Regioni

1) Con il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2020** intitolato “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale” vengono dettate misure urgenti di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 prevedendo in particolare l'art. 1, comma 5 la possibilità per i Presidenti delle Regioni di disporre la programmazione del servizio erogato dalle Aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza coronavirus sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali.

La Regione Toscana con una prima **Ordinanza del Presidente della Giunta, n. 11 del 13.03.2021**, dispone che le Aziende di Trasporto Pubblico Locale della Toscana programmassero il servizio di tpl garantendo le fasce orarie dei giorni feriali 6.30 - 9.30 / 12.00 - 15.30 / 17.30 – 19.00 in relazione alle esigenze di mobilità, tenendo conto delle minori frequentazioni previste, del rispetto delle condizioni igienico sanitarie dei passeggeri e di tutto il personale a bordo e nel rispetto della distanza interpersonale di un metro come principale misura di contenimento facendo particolare attenzione alle zone nelle quali sono localizzati i plessi ospedalieri e gli altri principali nodi di interscambio.

L'Ordinanza dispone anche la sospensione della vendita a bordo dei mezzi di trasporto pubblico locale dei biglietti di corsa semplice.

Il legislatore affida ai Presidenti della Regione il compito di assicurare i servizi minimi essenziali senza tuttavia definirli quasi “delegando”, nella fase emergenziale, le Regioni all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio di TPL nel proprio territorio.

Gli operatori dei servizi non di linea “a servizio” del TPL

2) Con **delibera di Giunta regionale n 437 del 30-03-2020** avente ad oggetto “Disposizioni transitorie per la durata dell'emergenza sanitaria in relazione ai servizi non di linea taxi e noleggio con conducente” la Regione Toscana, tenuto conto dell'Ordinanza della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 riguardante le misure urgenti di solidarietà alimentare o prodotti di prima necessità adotta un atto, che in via transitoria e per la durata dell'emergenza, prevede la possibilità dell'utilizzo dei servizi effettuati mediante taxi e noleggio con conducente di cui alla Legge 21/92 a svolgere servizio anche per la consegna a domicilio di beni di prima necessità autorizzando gli Enti Locali interessati a disciplinare l'attività, limitatamente al territorio di competenza ed al periodo di emergenza sanitaria.

Con tale delibera individua come misura per contenere gli spostamenti dei cittadini e contribuire alla gestione dell'emergenza epidemiologica mitigando la diffusione della malattia da COVID-19, l'utilizzo in via eccezionale di operatori commerciali in ambito di trasporto non di linea che, fra l'altro, cominciavano a sentire gli effetti della crisi economica.

La misura di tale ordinanza anticipa la disciplina statale che ammette tale eccezionalità per sostenere i servizi aggiuntivi relativi al trasporto scolastico considerata il ridotto coefficiente di riempimento imposto dalla normativa nel periodo successivo dell'emergenza.

La programmazione del servizio di TPL della Regione come misura di contenimento della pandemia da Covid-19

3) Con successivo **Decreto il Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 26 aprile 2020**, ha approvato “Ulteriori disposizioni attuative del decretollegge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”;

In particolare:

- l' articolo 1 lett ff) prevede che il Presidente della Regione disponga la programmazione del servizio erogato dalle aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza COVID-19 sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali, la cui erogazione deve, comunque, essere modulata in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti";
- l'articolo 3 comma 1 lett.f) che le aziende di trasporto pubblico anche a lunga percorrenza adottino interventi straordinari di sanificazione dei mezzi, ripetuti a cadenza ravvicinata";
- l'articolo 9 comma 1 che il prefetto territorialmente competente, informando preventivamente il Ministro dell'interno, assicuri l'esecuzione delle misure del decreto, nonché monitorasse l'attuazione delle restanti misure da parte delle amministrazioni competenti avvalendosi delle Forze dell'ordine dandone comunicazione al Presidente della regione e della provincia autonoma interessata".

Per la prima volta al DPCM vengono allegati le Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico con l'obiettivo di stabilire le modalità di informazione agli utenti nonché le misure organizzative da attuare nelle stazioni, negli aeroporti e nei porti, al fine di consentire il passaggio alla successiva fase del contenimento del contagio, prevedendo la riapertura scaglionata delle attività industriali, commerciali e di libera circolazione delle merci e delle persone.

Vengono individuate quali misure di sistema:

- l'articolazione dell'orario di lavoro differenziato con ampie finestre di inizio e fine di attività lavorativa al fine di modulare la mobilità dei lavoratori e prevenire conseguentemente i rischi di aggregazione connesse alla mobilità dei cittadini;
- la differenziazione e il prolungamento degli orari di apertura degli uffici, degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici e delle scuole di ogni ordine e grado;
- l'incoraggiamento al tempo stesso di forme alternative di mobilità sostenibile;
- la responsabilità individuale di tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico.

***Le limitazioni e le condizioni dell'espletamento del servizio di TPL.
Compare la distanza di "1 metro" anche nel trasporto pubblico***

4) Con **Ordinanza del Presidente della Regione Toscana n. 47 del 2 maggio 2020** vengono previste apposite misure di contenimento, ai sensi dell'articolo 32, comma 3 della legge 23 dicembre 1978, n.833 in materia di igiene e sanità pubblica e ai sensi DPCM 26/04/2020, con l'obiettivo di riorganizzare e riprogrammare complessivamente il trasporto pubblico locale per garantire la sicurezza nella mobilità delle persone e una nuova forma di conciliazione degli orari di vita e di lavoro al fine di ridurre i picchi della domanda.

Compaiono misure più specifiche rispetto alla precedente ordinanza che di seguito si riportano:

- l'utilizzo del mezzo pubblico consentito esclusivamente per gli spostamenti delle persone "motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute" secondo la declinazione ammessa dall'art.1 co.1 a) del DPCM 26 aprile 2020;
- Su ciascun mezzo pubblico deve essere mantenuta la distanza di almeno un metro tra i passeggeri e tra i passeggeri e il conducente;
- i passeggeri devono obbligatoriamente indossare la mascherina e viene raccomandato l'utilizzo di guanti protettivi monouso o la pulizia/sanificazione delle mani prima e dopo l'utilizzo dei mezzi pubblici;
- le aziende devono installare, ove possibile e nei tempi tecnici strettamente necessari, dispenser per gel con liquido disinfettante per detergere le mani e la disponibilità a bordo di guanti protettivi monouso;
- vengono esonerati dall'obbligo di indossare la mascherina i bambini al di sotto dei sei anni, nonché i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina ovvero i soggetti che interagiscono con i predetti.
- L'azienda deve assicurare la pulizia/disinfezione giornaliera del mezzo pubblico;
- la pulizia/disinfezione del posto guida deve essere effettuata ad ogni cambio di turno: il datore di lavoro provvederà alla pulizia o fornirà a ciascun autista un kit di pulizia, con le relative istruzioni d'uso, tramite il quale poter effettuare autonomamente la pulizia.
- La salita e la discesa dei passeggeri dal mezzo avviene, in corrispondenza delle fermate, secondo flussi separati coerentemente con quanto previsto dal DPCM del 26 aprile 2020, con la salita e la discesa da porte

diverse oppure, nel caso di utilizzo di una sola porta, effettuando prima la discesa e successivamente la salita dei passeggeri.

- laddove si verificano eventuali episodi di raggiunta capacità rispetto a quanto disposto nelle linee guida di cui all'Allegato 9 del DPCM 26/04/2020, segnalati dal gestore all'ente affidante e/o competente, si possono adottare le seguenti modalità organizzative dell'offerta di servizio:

- ricorso a corse bis, nell'ambito delle stesse attività programmate nei relativi atti di regolazione, attraverso l'utilizzo di mezzi di TPL disponibili, e avvalendosi del proprio personale;

- in via residuale e solo nel periodo dell'emergenza sanitaria, limitatamente a particolari esigenze territoriali, al fine di compensare situazioni di insufficiente capacità di trasporto, e solo dopo aver messo in atto la riprogrammazione del servizio secondo le modalità di cui al punto sopra, l'utilizzo dei servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi.

- le Aziende di Trasporto Pubblico Locale favoriscono ove possibile il trasporto a bordo gratuito di bici, monopattini e simili di proprietà da parte degli utenti del tpl;

- i servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi, nel periodo dell'emergenza sanitaria possono essere utilizzati per servizi privati aziendali a spese delle Aziende richiedenti;

- gli Enti locali vengono sollecitati, al fine di evitare assembramenti a svolgere la propria attività di vigilanza e monitoraggio sul territorio alle fermate e stazioni del servizio di TPL, con particolare attenzione a quelle più frequentate e nelle fasce orarie dei pendolari, attraverso la Polizia Municipale e la Polizia Provinciale o gli altri Uffici preposti dagli stessi identificati o tramite la Protezione civile e altre associazioni di volontariato in linea con quanto previsto a livello nazionale, o con altra modalità organizzativa dagli stessi prevista;

- viene confermata la sospensione della vendita a bordo dei mezzi di trasporto pubblico locale dei biglietti di corsa semplice prevista dall'articolo 19 bis della L.r 42/98;

9) le Aziende di Trasporto Pubblico Locale prevedono e rafforzano le seguenti azioni:

- favorire il rispetto delle misure di contenimento della presente ordinanza e delle linee guida nazionali e regionali sia alle fermate che a bordo bus segnalandone alle Forze dell'Ordine l'inosservanza o la necessità di intervento;

- introdurre forme di controllo e verifiche dei biglietti in possesso degli utenti dal personale preferibilmente a terra delle fermate e nelle stazioni;

- prevedere forme di monitoraggio dell'andamento della domanda dell'utenza alle fermate e alle stazioni al fine di segnalare agli Enti territorialmente competenti eventuali assembramenti con particolare attenzione nelle fasce orarie dei pendolari ;

- promuovere ogni forma di comunicazione in tal senso su base territoriale.

Le mascherine come misura compensativa della distanza di sicurezza

5) L'articolo 3 comma 2 del DPCM del 26 aprile 2020 impone l'obbligo della distanza di un metro ma impone altresì, ai fini del contenimento della diffusione del virus COVID-19:

- l'utilizzo delle protezioni delle vie respiratorie nei luoghi chiusi accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza di sicurezza.”

L'utilizzo delle protezioni nei mezzi di trasporto diventa una misura di contenimento del virus in situazioni in cui nel servizio di Tpl, a causa della dinamicità propria della domanda del servizio, non sia possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza di sicurezza.

Emerge in questo contesto un concetto importante, sottolineato anche nel “Documento tecnico sull'ipotesi di rimodulazione delle misure contenitive in relazione al trasporto pubblico collettivo terrestre, nell'ottica della ripresa del pendolarismo, nel contesto dell'emergenza da SARS-CoV-2” elaborato da INAIL in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità, in base al quale “La responsabilità individuale di tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico rimane un punto essenziale per garantire il distanziamento sociale, le misure igieniche nonché per prevenire comportamenti che possano aumentare il rischio di contagio” richiamando in più occasione all'adeguato distanziamento laddove non sia possibile garantire la distanza di almeno 1 metro.

Di rilievo la Comunicazione della Commissione europea Covid-19 del 13 maggio 2020 avente ad oggetto gli orientamenti relativi al ripristino graduale dei servizi di trasporto e della connettività avente ad oggetto gli

orientamenti relativi al ripristino graduale dei servizi di trasporto e della connettività che prevede nei casi in cui è più difficile garantire il distanziamento fisico la necessaria adozione di ulteriori cautele e misure che assicurino i livelli di protezione

Compare il concetto di coefficiente di riempimento del mezzo

6) La Regione Toscana approva una **Delibera 605/2020** con “Linee applicative dell’Ordinanza n. 47 del 2 maggio 2020 Ulteriori misure in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19. Misure in materia di Trasporto Pubblico Locale” in cui individua, al verificarsi di tali situazioni, un limite massimo di capienza di viaggiatori, oltre il quale il servizio non può essere proseguito, pari a:

- 40% a sedere e 15% in piedi per i vettori che svolgono servizio urbano;
- 50% a sedere per i vettori che svolgono servizio extra urbano;

La percentuale di capacità massima prevista viene considerata una misura restrittiva e subordinata al rispetto delle seguenti prescrizioni:

- idoneo posizionamento delle sedute e/o idonea individuazione degli ambienti da adibire ai posti in piedi;
- corretta pulizia e sanificazione del mezzo nel rispetto del DPCM del 26 aprile 2020 e delle linee di indirizzo approvate con l’ordinanza n. 47 del 2 maggio 2020 e delle specifiche valutazioni dei rischi effettuate dal datore di lavoro volti alla tutela della salute dei lavoratori.
- messa a disposizione a bordo mezzo di un dispenser con detergente liquido per la pulizia/sanificazione delle mani prima e dopo l’utilizzo del mezzo o la messa a disposizione dell’utenza a bordo di guanti protettivi monouso;
- verifica dell’utilizzo da parte dell’utenza di protezioni delle vie respiratorie, come stabilito nell’articolo 3 comma2 del DPCM del 26 aprile 2020

Per la prima volta si parla di coefficiente di riempimento dei mezzi, criterio che verrà ripreso successivamente nella normativa nazionale abbandonando il criterio del metro di distanza.

Covid e sicurezza nelle Aziende di TPL

7) Il 14 marzo 2020 la Presidenza del Consiglio, il Ministro dell’Economia, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro della salute sottoscrive un “**Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro**”, a seguito di un confronto tra le Parti sociali, in attuazione della disposizione di cui all’articolo 1, comma 1, numero 9), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2020, che - in relazione alle attività professionali e alle attività produttive - raccomandando intese tra organizzazioni datoriali e sindacali.

Tale protocollo si applica anche alle Aziende di trasporto pubblico.

Il Protocollo condiviso ha l’obiettivo di fornire indicazioni operative aggiornate, finalizzate a incrementare, negli ambienti di lavoro non sanitari, l’efficacia delle misure precauzionali di contenimento adottate per contrastare l’epidemia di COVID-19. Il virus SARS-CoV-2/COVID-19 rappresenta un rischio biologico generico, per il quale occorre adottare misure uguali per tutta la popolazione. Il protocollo contiene, quindi, misure che seguono la logica della precauzione e seguono e attuano le prescrizioni del legislatore e le indicazioni dell’Autorità sanitaria.

Con questo primo Protocollo si apre un tema proprio del periodo di emergenza: la sicurezza della salute del lavoro viene disciplinata da norme di natura pubblica che integrano fonti quali il D.Lgs 81/18 con la diretta responsabilità del datore di lavoro. Il regime giuspubblicistico si integra e a tratti si sovrappone al regime privatistico.

Negli allegati dei decreti ministeriali contenenti misure di sicurezza il Governo precisa che le indicazioni operative inserite vengono fornite in applicazione dell’art. 10 del D. Lgs. 81/2008, ovvero nell’ambito di un’attività di informazione e di assistenza, e non esimono il datore di lavoro dall’effettuazione di proprie specifiche valutazioni dei rischi e, pertanto, dalla definizione di interventi volti alla tutela della salute dei lavoratori ed al miglioramento continuo delle condizioni di lavoro degli stessi a livello aziendale.

La pandemia ha messo alla prova il diritto al lavoro e alla sicurezza e beni di portata costituzionale, come il lavoro, l’impresa e la salute sono stati messi in contrapposizione e intorno ad essi si e’ giocata la dimensione umana e sociale.

Per quanto sopra espresso l'approccio aziendale di ciascun datore di lavoro e il modello di gestione e organizzazione seguito, disciplinato da norme di natura pubblica e regolamentazioni interne, è stato determinante. La responsabilizzazione degli imprenditori e dei lavoratori all'efficacia delle misure di sistema ha rappresentato un passo importante per la costruzione di una comunità aziendale capace di generare benessere lavorativo in una tale fase di crisi.

Deroga al metro di distanza

8) Con DPCM del 14 luglio 2020 il Governo deroga al rispetto della distanza di un metro, all'interno dei mezzi di trasporto, garantendo un coefficiente di riempimento dei mezzi non superiore al 60% dei posti consentiti dalla carta di circolazione dei mezzi stessi, tenendo conto sia dei posti a sedere che dei posti in piedi, evitando assembramenti nelle zone adibite ai posti in piedi;

Allentamento delle restrizioni ..anche regionali

9) Con Ordinanza n.74 /2020 del Presidente della Regione viene quindi previsto un graduale allentamento della restrizione come fase successiva a quanto previsto dalla delibera di Giunta n. 605 del 14.05.2020 ritenendo sussistere i presupposti per disporre, anche in forma coordinata con le Regioni limitrofe, la ripresa del trasporto con una previsione di capienza a pieno carico, limitatamente ed esclusivamente ai posti a sedere, in modo che siano evitati assembramenti nelle aree adibite ai posti in piedi, per il settore del trasporto pubblico regionale/locale di linea ferroviario, automobilistico extraurbano e marittimo nonché del trasporto pubblico non di linea, ivi compresi i servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi e dei servizi autorizzati in coerenza a quanto disposto da un nuovo DPCM del 14/07//2020;

L'Ordinanza del Ministero della salute, nelle more dell'emanazione di un nuovo DPCM, fa un passo indietro... reintroduzione della distanza interpersonale di 1 metro

10) Con Ordinanza del 1 agosto 2020 "Ulteriori misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" pubblicata in GU Serie Generale n.193 del 03-08-2020 il Ministero della Salute, sentito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, stabilisce all'articolo 1 comma 1 e 2 che:

- ai fini del contenimento della diffusione del virus COVID-19, è fatto obbligo sull'intero territorio nazionale di usare protezioni delle vie respiratorie nei luoghi al chiuso accessibili al pubblico, inclusi i mezzi di trasporto e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuativamente il mantenimento della distanza di sicurezza. Non sono soggetti all'obbligo i bambini al di sotto dei sei anni, nonché i soggetti con forme di disabilità non compatibili con l'uso continuativo della mascherina ovvero i soggetti che interagiscono con i predetti.

- è fatto obbligo di mantenere una distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro, fatte salve le eccezioni già previste e validate dal Comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 2 dell'ordinanza 3 febbraio 2020, n. 630, del Capo del Dipartimento della protezione civile.

L'Ordinanza emessa dal Ministero della Salute ha la sua fonte giuridica nell'art. 2 comma 2 del D.L. 19/2020 in base al quale "Nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 1 e con efficacia limitata fino a tale momento, in casi di estrema necessità e urgenza per situazioni sopravvenute le misure di cui all'articolo 1 possono essere adottate dal Ministro della salute ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Ne consegue che l'ordinanza in oggetto ha l'obiettivo di garantire le misure di contenimento nelle more dell'emanazione del nuovo DPCM.

Ma la natura dinamica del servizio di TPL non permette il mantenimento continuo della distanza..

11) Con **Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale N° 76 del 05 Agosto 2020** si prende atto dell'Ordinanza del 1 agosto 2020 del Ministro della salute e, nelle more dell'emanazione del nuovo DPCM ai sensi del D.L. 83/2020 e dell'espressione del parere del Comitato Tecnico Scientifico in tema di deroga di distanziamento interpersonale di un metro in riferimento ai mezzi di trasporto, di recepirne il contenuto, relativamente al trasporto pubblico regionale/locale (ferroviario, automobilistico extraurbano e urbano,

tramviario e marittimo) e trasporto pubblico non di linea (servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi e dei servizi autorizzati), in base al quale:

- è obbligatorio nei luoghi chiusi, ivi compresi nei mezzi di trasporto usare protezioni delle vie respiratorie e comunque in tutte le occasioni in cui non sia possibile garantire continuamente la distanza di sicurezza;
- è obbligatorio mantenere la distanza interpersonale di almeno un metro fatte salve le eccezioni validate dal Comitato tecnico scientifico;
- di prendere atto che per la natura del servizio di TPL si possono verificare con frequenza situazioni occasionali in cui non sia possibile garantire continuamente il mantenimento della distanza, a causa della dinamicità propria della domanda del servizio, delle frequenti fermate che comportano una movimentazione continua degli utenti e pertanto è necessario raccomandare alle Aziende anche il rispetto delle seguenti prescrizioni:
 - idoneo posizionamento delle sedute e/o idonea individuazione degli ambienti da adibire ai posti in piedi;
 - corretta pulizia e sanificazione del mezzo nel rispetto della normativa nazionale e regionale vigente e delle specifiche valutazioni dei rischi effettuate dal datore di lavoro volti alla tutela della salute dei lavoratori.
- messa a disposizione a bordo mezzo di un dispenser con detergente liquido per la pulizia/sanificazione delle mani prima e dopo l'utilizzo del mezzo;
- verifica dell'utilizzo da parte dell'utenza di protezioni delle vie respiratorie;

Il rientro dell'anno scolastico 2020-2021. Il coefficiente di riempimento dei mezzi e il coinvolgimento degli operatori dei servizi non di linea: i c.d. "servizi aggiuntivi"

12) Con **Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale N° 85 del 09 Settembre 2020** viene recepito il DPCM del 7 settembre 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e il relativo Allegato A "Allegato 15 Linee guida per le informazioni agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del Covid-19 in materia di servizio pubblico", in materia di trasporto pubblico regionale/locale (ferroviario, automobilistico extraurbano e urbano, tramviario e marittimo) e trasporto pubblico non di linea (servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi e dei servizi autorizzati).

In particolare si dispone:

- Misure di sistema, fra le quali, il richiamo, laddove c'è necessità di implementare e assicurare il servizio di trasporto pubblico locale con l'avvio dell'anno scolastico, delle disposizioni di cui all'articolo 200 del decreto legge 19 maggio 2020, n.34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n.77, con particolare riferimento al comma 6 bis, ove prevede che in deroga all'articolo 87, comma 2, del codice della strada, possono essere destinate ai servizi di linea per trasporto di persone anche le autovetture a uso di terzi cui all'articolo 82, comma 5, lettera b, del medesimo codice, nonché le disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto legge 16 luglio 2020, n.76 concernenti le procedure di semplificazione per l'affidamento dei servizi;
- Misure igienico sanitarie di carattere generale per il contenimento del contagio da COVID 19;
- Raccomandazioni per tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico: la responsabilità individuale di tutti gli utenti dei servizi di trasporto pubblico rimane infatti un punto essenziale per garantire il distanziamento interpersonale o comunque per la tenuta di comportamenti corretti anche nei casi in cui sia consentita la deroga al distanziamento di un metro sulla base di specifiche prescrizioni, l'attuazione di corrette misure igieniche, nonché per prevenire comportamenti che possono aumentare il rischio di contagio;
- Misure per singole modalità di trasporto fra le quali la previsione, nel caso in cui le altre misure non siano sufficienti ad assicurare il regolare servizio di trasporto pubblico, anche extraurbano, ed in considerazione delle evidenze scientifiche sull'assunto dei tempi di permanenza medi dei passeggeri indicati dai dati disponibili, un coefficiente di riempimento dei mezzi non superiore all' 80% dei posti consentiti dalla carta di circolazione dei mezzi stessi, prevedendo una maggiore riduzione dei posti in piedi rispetto a quelli seduti.

...ancora disposizioni sui servizi aggiuntivi

13) Si susseguono ulteriori DPCM con relativo allegato 15 "Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico" e Allegato tecnico:

- DPCM del 13 ottobre 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»;
- DPCM del 24 ottobre 2020 “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»

Con l'avvio delle attività scolastiche 2020/2021 si pone la necessità di conciliare il rientro in presenza, secondo le modalità stabilite dal relativo Ministero, con il trasporto pubblico a servizio della popolazione scolastica.

La Giunta regionale con delibera n. 1316 del 26/10/2020 stabilisce, al fine di garantire lo svolgimento del servizio di TPL sull'intero territorio regionale nel rispetto delle misure di contenimento da Covid-19 di proseguire i servizi aggiuntivi legati alle attività scolastiche, anche in presenza di un incremento della didattica digitale integrata, con l'obiettivo di alleggerire il carico e la pressione sui mezzi pubblici e garantire un maggior numero possibile degli stessi mezzi, al fine di raggiungere una riduzione del coefficiente di riempimento al 50% delle relative capacità, con riferimento all'ambito del Tpl su gomma;

Autunno 2020 nuova ondata di Covid-19 fra la popolazione. Il ritorno a nuove restrizioni. Imposizioni di orari di svolgimento del servizio, didattica a distanza negli istituti scolastici, lavoro agile

14) Il DPCM del 3 novembre 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e relativo Allegato 15 prevede:

- articolo 1 comma 3 “dalle ore 22.00 alle ore 5.00 del giorno successivo sono consentiti esclusivamente gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative, da situazioni di necessità ovvero per motivi di salute;

- articolo 1 comma 9 lett. s) “le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in modo che il 100 per cento delle attività sia svolta tramite il ricorso alla didattica digitale integrata...”;

- articolo 1 comma 9 u) “le Università, sentito il Comitato Universitario Regionale di riferimento, predispongono, in base all'andamento del quadro epidemiologico, piani di organizzazione della didattica e delle attività curriculari che tengono conto delle esigenze formative e dell'evoluzione del quadro pandemico territoriale e delle corrispondenti esigenze di sicurezza sanitaria; le attività formative e curriculari si svolgono a distanza; possono svolgersi in presenza le sole attività formative e curriculari degli insegnamenti relativi al primo anno dei corsi di studio nonché quelle dei laboratori, nel rispetto delle linee guida del Ministero dell'università e della ricerca.”;

- articolo 1 comma 9 lett nn) “in ordine alle attività professionali si raccomanda che: 1) esse siano attuate anche mediante modalità di lavoro agile, ove possano essere svolte al proprio domicilio o in modalità a distanza; 2) siano incentivate le ferie e i congedi retribuiti per i dipendenti nonché gli altri strumenti previsti dalla contrattazione collettiva”;

- articolo 5 comma 3 “Le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, assicurano le percentuali più elevate possibili di lavoro agile, compatibili con le potenzialità organizzative e con la qualità e l'effettività del servizio erogato con le modalità stabilite da uno o più decreti del Ministro della pubblica amministrazione, garantendo almeno la percentuale di cui all'articolo 263, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77;

- articolo 5 comma 6 “E' fortemente raccomandato l'utilizzo della modalità di lavoro agile da parte dei datori di lavoro privati, ai sensi dell'articolo 90 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con

modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, nonché di quanto previsto dai protocolli di cui agli allegati 12 e 13 al presente decreto; Visto altresì la previsione dell'art. 1 comma 9 lett mm) in base alla quale:

- a bordo dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, con esclusione del trasporto scolastico dedicato, è consentito un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento; detto coefficiente sostituisce quelli diversi previsti nei protocolli e linee guida vigenti;
- il Presidente della Regione dispone la programmazione del servizio erogato dalle aziende del trasporto pubblico locale, anche non di linea, finalizzata alla riduzione e alla soppressione dei servizi in relazione agli interventi sanitari necessari per contenere l'emergenza COVID19 sulla base delle effettive esigenze e al solo fine di assicurare i servizi minimi essenziali, la cui erogazione deve, comunque, essere modulata in modo tale da evitare il sovraffollamento dei mezzi di trasporto nelle fasce orarie della giornata in cui si registra la maggiore presenza di utenti.

Il Ministro della Salute disciplina gli scenari di rischio e di collocazione delle Regioni. Ad ogni scenario diverse misure restrittive

15) Con Ordinanza Ministero salute 10 novembre 2020 il Governo disciplina vari scenari di contesto ai sensi degli articoli 2 e 3 e in base a tale disciplina il Ministro della salute verifica il permanere dei presupposti di cui ai commi 1 e 2 dei relativi articoli e provvede con ordinanza all'aggiornamento del relativo elenco indicando il livello di rischio in cui si collocano i vari territori.

Il territorio nazionale viene suddiviso in 3 aree con un differente scenario di gravità: zone gialle, arancione e rosse.

La collocazione dei diversi scenari previsti nel DPCM e la classificazione comporta specifiche misure restrittive espressamente previste nel DPCM;

Tale impostazione normativa induce le Regioni, ai sensi dell'art. 1 comma 9 lett mm) del DPCM del 3 novembre 2020, a riorganizzare e riprogrammare complessivamente il trasporto pubblico locale in una forma elastica e dinamica in modo che, a partire dall'entrata in vigore della presente ordinanza, vengano rispettate le disposizioni di cui al DPCM del 3 novembre 2020, tenendo conto delle misure di contenimento e della variabilità delle stesse in presenza dello sviluppo della situazione epidemiologica e del conseguente mantenimento della classificazione del territorio attuale o di un'eventuale sua modifica in base all'emissione di eventuali Ordinanze del Ministro della Salute, d'intesa con il Presidente della Regione, sulla base dei criteri di cui al DPCM.

La Regione istituisce un Comitato permanente regionale quale risposta immediata alla ripresa

16) Con **Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale 115 del 24 novembre 2020** viene recepito integralmente il DPCM del 3 novembre 2020 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»; e il relativo Allegato 15 «Linee guida per le informazioni agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del Covid-19 in materia di servizio pubblico» e «Allegato tecnico», in materia di trasporto pubblico regionale/locale (ferroviario, automobilistico extraurbano e urbano, tramviario e marittimo) e trasporto pubblico non di linea (servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi e dei servizi autorizzati);

si prende atto che il coefficiente di riempimento consentito nell'ambito del trasporto pubblico regionale/locale (ferroviario, automobilistico extraurbano e urbano, tramviario e marittimo) non superiore al 50 per cento, previsto all'articolo 1 comma 9 lett mm) del DPCM del 3 novembre; ed è relativo ai posti consentiti dalla carta di circolazione dei mezzi stessi, prevedendo una maggiore riduzione dei posti in piedi rispetto a quelli seduti,

- viene disposta una riprogrammazione del servizio del TPL ed un attento monitoraggio da parte delle Aziende di Trasporto Pubblico Locale della Toscana in coordinamento con gli Enti territoriali affidanti e/o competenti e l'Amministrazione regionale, a far data dall'entrata in vigore della presente ordinanza, in relazione alle esigenze di mobilità strettamente collegate alle disposizioni di cui al DPCM del 3 novembre 2020 e alla capacità di spostamento delle persone, tenendo conto delle maggiori frequentazioni, nonché dell'osservanza delle condizioni igienico sanitarie dei passeggeri e di tutto il personale a bordo nel rispetto del DPCM e della presente ordinanza;

- viene stabilito che la riprogrammazione preli particolare attenzione alla tutela delle fasce dei pendolari e degli utenti delle aree a domanda debole, alle zone nelle quali sono localizzati i plessi ospedalieri e gli altri principali nodi di interscambio anche attraverso l'attivazione di servizi bus sostitutivi in caso di TPL su ferro, da valutare in coordinamento con l'Amministrazione regionale; e che la riprogrammazione debba essere elastica e dinamica tenendo conto delle misure di contenimento e della variabilità delle stesse in presenza dello sviluppo della situazione epidemiologica e del conseguente mantenimento della classificazione del territorio attuale o di un'eventuale sua modifica in base all'emissione delle Ordinanze del Ministro della Salute, d'intesa con il Presidente della Regione, sulla base dei criteri di cui al DPCM; 8.

- viene altresì stabilito che laddove si verificano eventuali episodi di raggiunta capacità rispetto a quanto disposto dall'art. 1 comma 9 lett mm) del DPCM del 3 novembre 2020 e dalla presente ordinanza, segnalati dal gestore all'ente affidante e/o competente l'adozione delle seguenti modalità organizzative dell'offerta di servizio si proceda con:

- ricorso a corse bis, nell'ambito delle stesse attività programmate nei relativi atti di regolazione, attraverso l'utilizzo di mezzi di TPL disponibili, e avvalendosi del personale delle aziende del TPL;

- in via residuale e solo nel periodo dell'emergenza sanitaria, limitatamente a particolari esigenze territoriali, al fine di compensare situazioni di insufficiente capacità di trasporto, e solo dopo aver messo in atto la riprogrammazione del servizio secondo le modalità di cui al punto sopra, autorizzare i servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi, previo accordo con le Aziende di TPL.

Le Aziende di Trasporto Pubblico Locale devono - favorire ove possibile il trasporto a bordo gratuito di bici, monopattini e simili di proprietà da parte degli utenti del tpl;

- proseguire la sospensione della vendita a bordo dei mezzi di trasporto pubblico locale dei biglietti di corsa semplice prevista dall'articolo 19 bis della L.r 42/98;

- favorire il rispetto delle misure di contenimento della presente ordinanza e delle linee guida nazionali e regionali sia alle fermate che a bordo bus segnalandone alle Forze dell'Ordine l'inosservanza o la necessità di intervento; -attuano forme di controllo e verifiche dei biglietti in possesso degli utenti dal personale preferibilmente a terra delle fermate e nelle stazioni;

- attuare forme di monitoraggio dell'andamento della domanda dell'utenza alle fermate e alle stazioni al fine di segnalare agli Enti territorialmente competenti eventuali assembramenti con particolare attenzione nelle fasce orarie dei pendolari;

- promuovere ogni forma di comunicazione in tal senso su base territoriale.

Viene istituito un **Comitato permanente regionale**, che rappresenta lo strumento per dare una risposta immediata ed efficiente al momento della piena ripresa della attività del servizio di trasporto pubblico locale e regionale, composto dall'Assessorato regionale competente in materia, dai rappresentanti istituzionali della Città Metropolitana, delle Province, dei Comuni capoluogo e dalle Aziende esercenti il pubblico servizio in ambito gomma, ferro e marittimo con le seguenti funzioni:

- dettare gli orientamenti sul modo in cui ripristinare gradualmente i servizi di trasporto ad un ritmo commisurato alla condizione sanitaria e alle misure di contenimento, che si succedono durante tutta la fase di emergenza sanitaria, al fine di permettere un'adeguata programmazione e pianificazione;

- rappresentare un quadro generale dell'intero territorio a sostegno delle Autorità competenti, delle parti sociali e delle imprese che operano nel Settore;

- costituire un punto di riferimento nei confronti delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo coordinandosi con i relativi Comitati Provinciali per l'ordine pubblico e la sicurezza competenti;

- coordinare le strategie della ripresa dell'attività del servizio di trasporto pubblico con gli Uffici Scolastici provinciali e regionale e la ripresa graduale delle attività scolastiche invitando alle sedute i relativi rappresentanti istituzionali;

- monitorare in una forma costante le azioni intraprese così da essere, ove opportuno, riesaminate ed adeguate alla luce di tutte le valutazioni e competenze pertinenti per garantire che restino proporzionate alle esigenze di salute pubblica e di mobilità degli utenti del trasporto pubblico.

Prosegue il connubio fra trasporto pubblico e attività scolastiche fra didattica a distanza e in presenza

17) Il Governo prosegue poi con le seguenti fonti normative:

DPCM 3 dicembre 2020 all'articolo 1 comma 10 lett. s) prevede:

- le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in modo che il 100 per cento delle attività siano svolte tramite il ricorso alla didattica digitale integrata e

che, a decorrere dal 7 gennaio 2021, al 75 per cento della popolazione studentesca delle predette istituzioni sia garantita l'attività didattica in presenza;

- l'istituzione presso ciascuna prefettura - UTG e nell'ambito della Conferenza provinciale permanente di cui all'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, un tavolo di coordinamento, presieduto dal Prefetto, per la definizione del più idoneo raccordo tra gli orari di inizio e termine delle attività didattiche e gli orari dei servizi di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, in funzione della disponibilità di mezzi di trasporto a tal fine utilizzabili, volto ad agevolare la frequenza scolastica anche in considerazione del carico derivante dal rientro in classe di tutti gli studenti delle scuole secondarie di secondo grado. Al predetto tavolo di coordinamento partecipano il Presidente della provincia o il sindaco della città metropolitana, gli altri sindaci eventualmente interessati, i dirigenti degli ambiti territoriali del Ministero dell'istruzione, i rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché delle aziende di trasporto pubblico locale. All'esito dei lavori del tavolo, il prefetto redige un documento operativo sulla base del quale le amministrazioni coinvolte nel coordinamento adottano tutte le misure di rispettiva competenza. Nel caso in cui tali misure non siano assunte nel termine indicato nel suddetto documento, il prefetto, fermo restando quanto previsto dall'art. 11, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ne dà comunicazione al Presidente della regione, che adotta, ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, una o più ordinanze, con efficacia limitata al pertinente ambito provinciale, volte a garantire l'applicazione, per i settori della scuola e dei trasporti pubblici locali, urbani ed extraurbani, delle misure organizzative strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi e delle finalità di cui alla presente lettera.

L'articolo 1 comma 10 lett. mm) del DPCM 3 dicembre 2020 dispone che "a bordo dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, con esclusione del trasporto scolastico dedicato, è consentito un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento; detto coefficiente sostituisce quelli diversi previsti nei protocolli e linee guida vigenti";

Nuova Ordinanza del Ministero della Salute nelle more dell'adozione del DPCM

18) Ordinanza Ministero salute 24 dicembre 2020 con la quale, nelle more dell'adozione di un successivo DPCM, ai sensi dell'articolo 2 comma 1 del D.L. 19/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 35/2020, vengono disposte misure idonee a garantire la graduale riapertura in sicurezza dell'attività didattica in presenza prevedendo: "ai fini del contenimento dell'epidemia COVID-19, le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica in modo che dal 7 al 15 gennaio 2021 sia garantita l'attività didattica in presenza al 50% della popolazione studentesca. La restante parte dell'attività è erogata tramite la didattica digitale integrata;

Viene approvato il DPCM 14 gennaio 2021 che prevede:

- lett. s) "le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado adottano forme flessibili nell'organizzazione dell'attività didattica ai sensi degli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in modo che a decorrere dal 18 gennaio 2021, almeno al 50 per cento e fino a un massimo del 75 per cento della popolazione studentesca delle predette istituzioni sia garantita l'attività didattica in presenza. La restante parte dell'attività didattica è svolta tramite il ricorso alla didattica a distanza;

- lett. mm) a bordo dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale, con esclusione del trasporto scolastico dedicato, è consentito un coefficiente di riempimento non superiore al 50 per cento; detto coefficiente sostituisce quelli diversi previsti nei protocolli e linee guida vigenti; Ritenuto sulla base di quanto sopra riportato, preso atto di quanto previsto nel DPCM del 14 gennaio 2021 contenente nuove misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 di:

- confermare il coefficiente di riempimento dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale non superiore al 50 per cento, con esclusione del trasporto scolastico dedicato;
- confermare l'attività didattica in presenza della popolazione studentesca delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado al 50 per cento a far data dal 16 gennaio 2021;

Con **Ordinanza del presidente della Giunta Regionale 15 gennaio 2021** prende atto di quanto previsto nel DPCM del 14 gennaio 2021, contenente nuove misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e conferma il coefficiente di riempimento dei mezzi pubblici del trasporto locale e del trasporto ferroviario regionale non superiore al 50 per cento, con esclusione del trasporto

scolastico dedicato e l'attività didattica in presenza della popolazione studentesca delle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado al 50 per cento a far data dal 16 gennaio 2021;

18) Con DPCM 2 marzo 2021 Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 23 febbraio 2021, n. 15, recante «Ulteriori disposizioni urgenti in materia di spostamenti sul territorio nazionale per il contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 vengono ridefiniti **gli scenari di rischio e di collocazione delle Regioni e approvate nuove Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità** organizzative per il contenimento della diffusione del covid-19 in materia di trasporto pubblico

Un decreto legge passa le competenze al Ministero della Salute...

19) L'art. 10-bis, del citato decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, il quale prevede che: «I protocolli e le linee guida di cui all'art. 1, comma 14, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74, sono adottati e aggiornati con ordinanza del Ministro della salute, di concerto con i Ministri competenti per materia o d'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome»;

così con Ordinanza del Ministero della Salute

20) Con Ordinanza del Ministero della salute del 30 agosto 2021 con la quale vengono adottate delle «Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel trasporto pubblico», ai sensi dell'art. 10-bis del richiamato decretolegge 22 aprile 2021, n. 52, in sostituzione dell'allegato 15 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 marzo 2021.

Nel documento di cui sopra viene stabilito che «Per lo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico si applicano i coefficienti di riempimento previsti dalle linee guida di cui alla presente ordinanza, anche in deroga, laddove previsto, all'art. 31, comma 1, del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 marzo 2021.

In particolare viene consentito un coefficiente di riempimento dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale ed extraurbano, compresi gli autobus NCC, adibiti a trasporto pubblico locale, non superiore all'80% dei posti consentiti dalla carta di circolazione dei mezzi stessi, o analoga documentazione, prevedendo prioritariamente l'utilizzazione dei posti a sedere nelle regioni o nelle province autonome individuate secondo i parametri prescritti dalla vigente normativa come zona bianca o gialla. In caso di trasporto che interessa una regione/provincia autonoma in zona arancione o rossa valgono le prescrizioni che si applicano in tali zone a rischio più elevato.

L'Ordinanza del presidente della Giunta Regionale n. 62 del 29 ottobre 2021:

- recepisce integralmente l'Ordinanza del Ministero della salute del 30 agosto 2021 e relativo allegato avente ad oggetto le «Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel trasporto pubblico»;

- prende atto che il coefficiente di riempimento consentito dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale ed extraurbano e di autobus NCC, adibiti a trasporto pubblico locale, nelle regioni individuate secondo i parametri prescritti dalla vigente normativa come zona bianca o gialla, e' non superiore all'80% dei posti previsti dalla carta di circolazione dei mezzi stessi, o analoga documentazione, prevedendo prioritariamente l'utilizzazione dei posti a sedere;

- prende atto che in relazione al coefficiente di riempimento consentito dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale ed extraurbano e di autobus NCC, adibiti a trasporto pubblico locale, nelle regioni individuate secondo i parametri prescritti dalla vigente normativa come zona arancione o rossa valgono le prescrizioni che si applicano in tali zone a rischio più elevato pari al 50% in base a quanto disposto dagli articoli 31, 34 e 39 del DPCM del 2 marzo 2021;

- approva l'Allegato 1 che integra i contenuti dell'Allegato dell'Ordinanza del Ministero della salute del 30 agosto 2021 prevedendo una disciplina più puntuale relativa alla sicurezza dei lavoratori in quanto una riorganizzazione del sistema deve essere necessariamente affiancata a misure di prevenzione e protezione collettive e individuali;
- dispone di procedere laddove si verificano eventuali episodi di raggiunta capacità rispetto a quanto disposto dall'Ordinanza del Ministro della salute e dalla presente ordinanza, segnalati dal gestore all'ente affidante e/o competente l'adozione delle seguenti modalità organizzative dell'offerta di servizio con:
 - ricorso a corse bis, nell'ambito delle stesse attività programmate nei relativi atti di regolazione, attraverso l'utilizzo di mezzi di TPL disponibili, e avvalendosi del personale delle aziende del TPL;
 - in via residuale e solo nel periodo dell'emergenza sanitaria, limitatamente a particolari esigenze territoriali, al fine di compensare situazioni di insufficiente capacità di trasporto, e solo dopo aver messo in atto la riprogrammazione del servizio secondo le modalità di cui al punto sopra, autorizzare i servizi di noleggio con conducente di veicoli e autobus e taxi, previo accordo con le Aziende di TPL.
- stabilisce che le Aziende di Trasporto Pubblico Locale:
 - favoriscano ove possibile il trasporto a bordo gratuito di bici, monopattini e simili di proprietà da parte degli utenti del tpl;
 - favoriscano il rispetto delle misure di contenimento della presente ordinanza e delle linee guida nazionali e regionali sia alle fermate che a bordo bus segnalandone alle Forze dell'Ordine l'inosservanza o la necessità di intervento;
 - attuino forme di controllo e verifiche dei biglietti in possesso degli utenti dal personale nella prima fase di riavvio, prioritariamente a terra delle fermate e nelle stazioni;
 - attuino forme di monitoraggio dell'andamento della domanda dell'utenza alle fermate e alle stazioni al fine di segnalare agli Enti territorialmente competenti eventuali assembramenti con particolare attenzione nelle fasce orarie dei pendolari ;
 - promuovano ogni forma di comunicazione in tal senso su base territoriale;
 - conferma il ruolo del Comitato permanente regionale, quale strumento per dare una risposta immediata ed efficiente al momento della piena ripresa della attività del servizio di trasporto pubblico locale e regionale, nella composizione e con le funzioni individuate nell'Ordinanza n. 115/2020;

Ordinanza del Ministro della salute 11 novembre 2021, recante «Adozione del ...

Ancora Ordinanze del Ministero della Salute

In data 11 novembre 2021 il Ministero della Salute adotta il nuovo "Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto e della logistica"», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 15 novembre 2021, n. 272 e con ordinanza del 1 aprile 2022 le «Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel trasporto pubblico».

Quest'ultima ordinanza produce effetti dal 1° aprile 2022 e fino al 31 dicembre 2022, fatte salve le specifiche disposizioni di legge vigenti in materia.

Assistiamo da ultimo ad un provvedimento volto a favorire il rientro nell'ordinario a seguito di emergenza di rilievo nazionale.

5. L'EMERGENZA E I CONTRATTI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Il trasporto pubblico locale è una componente fondamentale dei servizi per la mobilità delle persone.

Un adeguato livello di diffusione e di qualità dei servizi per la mobilità è necessario, abbiamo già affermato, per l'esercizio di diritti individuali (in primo luogo, la libertà di circolazione) e per l'accesso a esperienze e attività essenziali, quali il lavoro, la scuola, la cura della salute e le attività di rilievo sociale.

Il trasporto pubblico locale svolge tradizionalmente un ruolo importante nell'offerta di servizi di mobilità per i cittadini.

La pandemia di covid-19 e le connesse misure di limitazione degli spostamenti hanno determinato inevitabilmente una notevole riduzione della mobilità e una riduzione più che proporzionale dell'uso del trasporto pubblico e ha avuto un rilevante impatto sul trasporto e la mobilità europea.

Tutto ciò ha portato a un'interruzione della filiera produttiva, un forte calo del turismo estero e nazionale e una complessiva riduzione della mobilità

Gli effetti sulla mobilità sono stati di una riduzione della stessa, sia pubblica che privata.

Il lockdown di marzo ha causato fenomeni oggettivamente tali da sconvolgere gli equilibri presistenti.

Sulla base di informazioni di indagini realizzate nell'ambito della Commissione Infrastrutture Mobilità e e Governo del Territorio della Conferenza delle Regioni e Province Autonome (fonte [5]) nel periodo di massimo effetto la domanda si è ridotta quasi del 90% (88%).

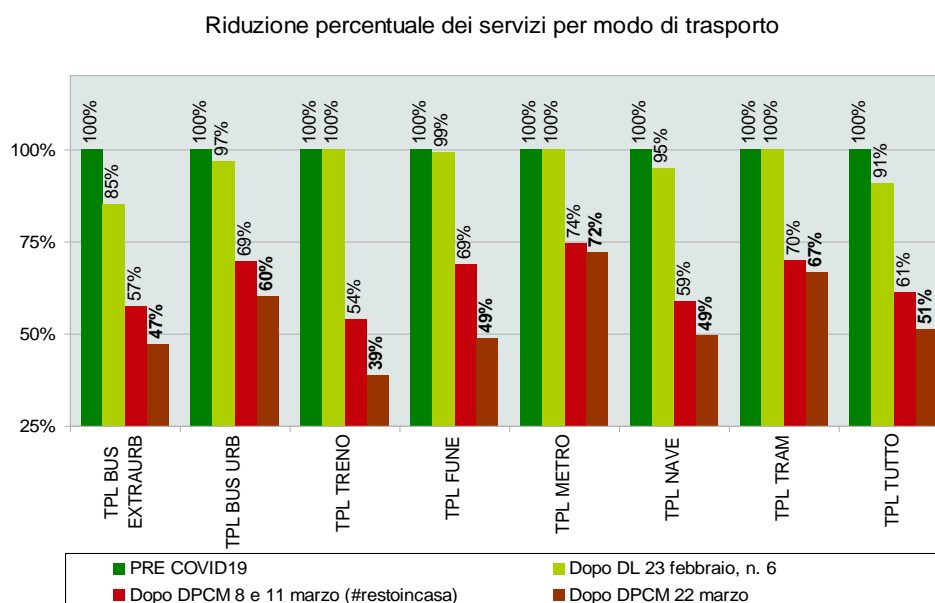
Tab. 1 – Italia, riduzione della domanda per modo di trasporto durante il lockdown di marzo 2020. Fonte [1 IMGT]

Modo di trasporto	Treno	Metro	Tramvia	Bus	Nave
Riduzione della domanda	94%	93%	80%	89%	86%

La riduzione dei servizi ha avuto le seguenti caratteristiche:

1. ha avuto effetto in ogni modo di trasporto: gli effetti negativi sono stati particolarmente evidenti nel TPL ferroviario (con oltre il 60% di riduzione), mentre in ambito urbano, in particolare su tram e metro, si è assistito ad una contrazione inferiore (sotto il 40% di riduzione).

Fig. 5 – Italia, riduzione dell'offerta per modo di trasporto. Fonte [1 IMGT]



2. ha avuto effetto in ogni regione d'Italia.

Fig. 5 – Italia, riduzione dell'offerta per regione. Fonte [1 IMGT]

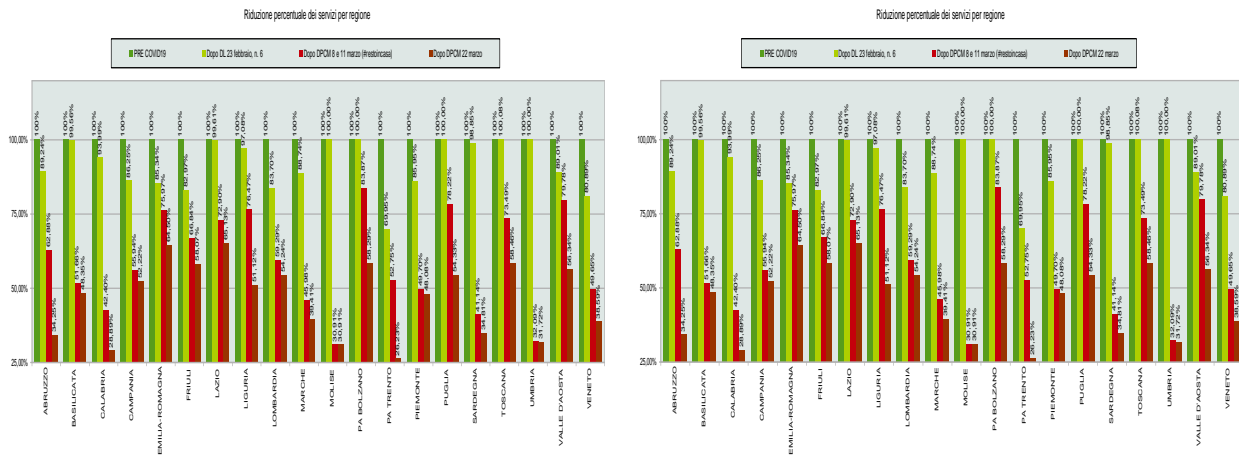
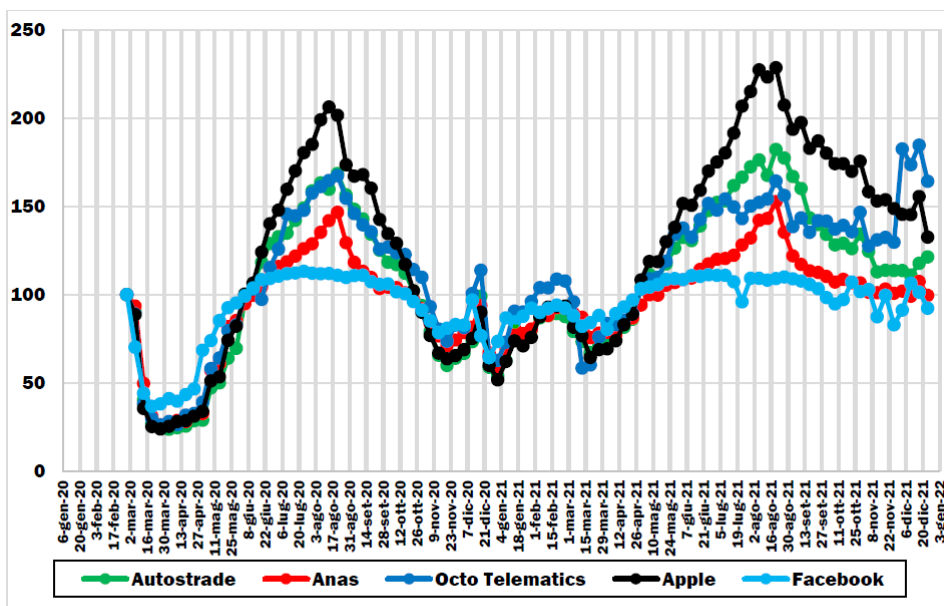


Fig. 6 – Italia, tendenze della mobilità individuale, elaborazione estratta da [2 MIMS]

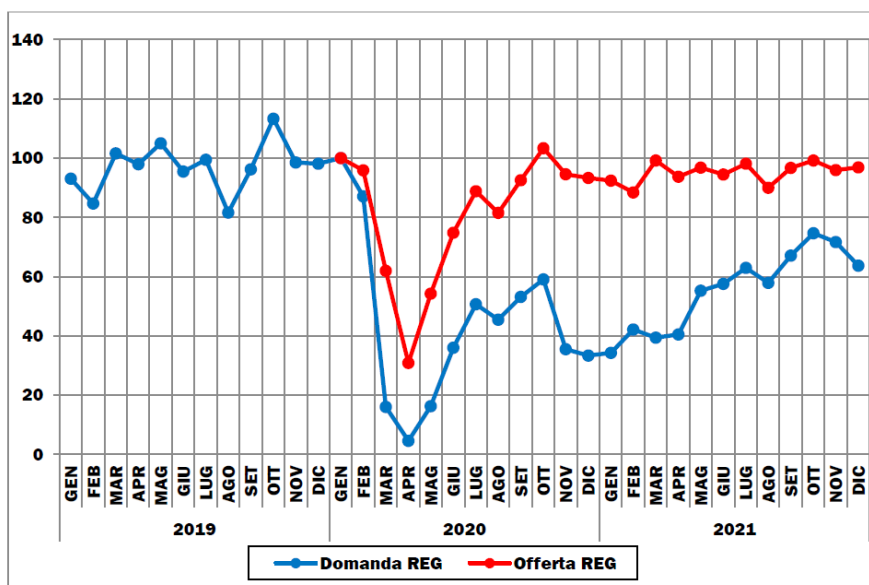


Elaborazione su dati Direzione Generale per le Strade e le Autostrade e per la Vigilanza e la Sicurezza nelle Infrastrutture Stradali del MIMS fonte Autostrade in concessione (2020-2021); ANAS (2020-2021); Infoblu - Octo Telematics (2020-2021); Apple Inc. (2020-2021); Facebook (2020-2021). Base 100 = valore medio settimana 26 febbraio-3 marzo 2020.

Il fenomeno presenta molteplici aspetti ma, indubbiamente, nel settore del trasporto pubblico la conseguenza più grave dell'emergenza sanitaria è stata quella di una forte contrazione del numero dei passeggeri e, conseguentemente, dei ricavi da titoli di viaggio.

Altri fenomeni connessi sono stati la riduzione del percorso medio di ciascun viaggio e lo split modale della domanda residua verso il mezzo privato o altre forme di mobilità sostenibile di micromobilità.

Il fenomeno è analizzato in numerosi studi [2] [3] ed ha evidenze nei dati dei ricavi delle Aziende toscane.



Elaborazione su dati Trenitalia Spa (2019-2021). Base 100 = valore gennaio 2020.

L'emergenza sanitaria causata dal diffondersi del virus SARS-COV-2 ha creato numerosi effetti di natura economica sul settore del Trasporto Pubblico; il fenomeno più evidente è legato alla **riduzione del numero dei passeggeri e al conseguente mancato introito tariffario conseguentemente nei bilanci aziendali**.

Questa riduzione ha infatti inevitabilmente inciso negativamente sull'equilibrio finanziario dei gestori dei servizi di trasporto pubblico locale, comunque tenuti ad assicurare il servizio pur con un livello inferiore di ricavi da biglietti. Essa ha inciso anche su altri settori e mercati connessi, come quello della vendita di autobus e altri veicoli destinati al trasporto pubblico, che nel 2020 ha subito un rilevante calo.

Tale fenomeno si è manifestato al massimo della sua intensità nel periodo di lockdown nazionale (marzo-maggio 2020) quando l'utenza si è ridotta sino a valori prossimi al 90% (95% per il solo modo ferroviario)¹⁷, ma ha avuto sostanza anche nei periodi successivi in cui l'utenza ha seguito andamenti altalenanti legati alle restrizioni rese necessarie per affrontare la seconda ondata della pandemia.

Anche nel 2021 il fenomeno è proseguito: ad oggi una parte della domanda legata al pendolarismo scolastico e lavorativo è stata recuperata, si è in attesa del recupero della domanda turistica. Si è inoltre coscienti che una parte di domanda è probabilmente persa per sempre a causa dell'impulso che l'emergenza sanitaria ha dato al fenomeno dello smart-working, della didattica a distanza e della formazione on-line. Il fenomeno non si è pertanto concluso malgrado l'impossibilità di una previsione, avrà presumibilmente effetti a lungo termine anche sulle prossime annualità.

Successivamente al lockdown, malgrado il fenomeno della diminuzione della domanda¹⁸, paradossalmente si è assistito anche un fenomeno di **insufficienza di servizi**: a livello normativo il distanziamento sociale sui mezzi di trasporto è stato garantito imponendo limiti severi ai coefficienti di occupazione sui mezzi per cui, anche in assenza di recupero totale della domanda, il settore del Trasporto Pubblico italiano ha dovuto prevedere ed attuare servizi cosiddetti "aggiuntivi" rispetto quelli ordinari previsti nei Contratti di Servizio.

Nel corso dell'annualità 2020 e 2021 lo Stato ha previsto (ed in parte erogato) alle regioni numerose risorse da dedicarsi alle Aziende che svolgono servizi di trasporto pubblico per permetterle di fronteggiare l'emergenza sanitaria; tali risorse economiche sono riconducibili a due forme di compenso, connesse ai due fenomeni sopra citati:

¹⁷ Dati dell'indagine svolta a livello nazionale in seno alla Coordinamento Tecnico Interregionale della Commissione IMGT della Conferenza delle Regioni e PA.

¹⁸ La medesima indagine, citata nella nota precedente, riporta una riduzione complessiva su tutti i modi di trasporto a livello nazionale del 50%, particolarmente rilevante nel settore ferroviario dove ha raggiunto percentuali del 65%.

1. **risorse per “MANCATI RICAVI”** che derivano dalla previsione normativa dell’articolo 200 del decreto legge del 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (cosiddetto “decreto Rilancio”);
2. **risorse per “SERVIZI AGGIUNTIVI”**, introdotte per la prima volta con il comma 1 dell’articolo 44 del decreto legge del 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (cosiddetto “decreto Agosto”).

Il positivo riscontro di misure nazionali contro il diffondersi della pandemia (in particolare la diffusione della vaccinazione) ha permesso di garantire il rientro a scuola in presenza e la garanzia di buona parte delle attività lavorative, anche nei momenti in cui la diffusione ha raggiunto valori massimi

È vero anche che, cessata la pandemia, i comportamenti dei viaggiatori stanno risentendo per un certo periodo, di durata difficile da valutare, di una certa prudenza e ritrosia dall’uso dei mezzi pubblici. È ipotizzabile, per esempio, che una maggiore attenzione al distanziamento sociale rimanga a lungo.

Si sta assistendo ad una riduzione strutturale della domanda di mobilità per via della permanenza di una certa quota di *smart working* e di modalità di interazione a distanza, alla quale molti lavoratori, studenti e comuni cittadini si sono abituati. La flessibilità degli orari di lavoro sta generando una più equilibrata distribuzione dei viaggiatori tra le diverse fasce orarie.

Per quanto riguarda l’organizzazione e la gestione del servizio, l’esperienza della pandemia potrebbe incoraggiare l’introduzione di misure di informazione per i viaggiatori e di strumenti di monitoraggio e controllo del numero di viaggiatori, per evitare assembramenti e favorirne l’ordinata distribuzione.

Particolare attenzione va posta, sia nel trasporto urbano sia extraurbano, al trasporto degli studenti; l’esperienza della pandemia ha fatto emergere in molte realtà le criticità correlate al trasporto degli studenti, soprattutto dell’istruzione secondaria superiore e l’esigenza di un coordinamento con le regioni, a livello provinciale, fra uffici scolastici territoriali, Città Metropolitane e Province, gestori del servizio di trasporto sui servizi e sugli orari di ingresso e uscita dalle scuole, per migliorare la qualità e la fruizione dei trasporti, oltre all’integrazione tra mobilità ferroviaria e stradale. L’importanza di una triangolazione di sistema

5.1

I provvedimenti emessi per mitigare gli effetti economici derivanti dalla pandemia

Il Governo ha riconosciuto fin dal primo decreto Cura Italia il servizio di trasporto pubblico locale quale ambito particolarmente colpito dall’epidemia di COVID-19 prevedendo la formula di seguito espressa:

*La legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, riconoscendo all’articolo 92 comma 4-bis. stabilisce **Al fine di contenere gli effetti negativi dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale e di trasporto scolastico, non possono essere applicate dai committenti dei predetti servizi, anche laddove negozialmente previste, decurtazioni di corrispettivo, né sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020. Le disposizioni del presente comma non si applicano al trasporto ferroviario passeggeri di lunga percorrenza e ai servizi ferroviari interregionali indivisi.***

Il D.L. 23 luglio 2021, n. 105, convertito con modificazioni dalla L. 16 settembre 2021, n. 126, ha disposto (con l’art. 6, comma 1) che il termine previsto dal comma 4-bis del presente articolo e’ prorogato fino al **31 dicembre 2021**.

Con successivo D.L.221/21 il termine e’ stato prorogato fino al 31 marzo 2022, data finale del periodo di emergenza.

L’obiettivo del Governo è stato quello di garantire liquidità alle Aziende di trasporto pubblico per l’espletamento di un servizio essenziale riconoscendo lo stesso corrispettivo anche nel caso di decurtazioni del servizio provocato dalla situazione pandemica.

All'articolo 4-quater ha tuttavia *subordinato l'efficacia delle disposizioni* di cui ai commi 4-bis e all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'intervento del Governo nei confronti delle Aziende di trasporto, previsti nei relativi atti normativi, vengono ricondotti dalla Commissione europea (comfort letter del 01.07.2020 in relazione al Decreto c.d. "Cura Italia") all'interno delle previsioni del Regolamento Comunitario n. 1370/07 escludendo l'applicabilità della disciplina sugli aiuti di stato, invitando le Autorità italiane a ritirare le notifiche effettuate ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

La stessa Commissione EU¹⁹ nel commentare le misure a sostegno del settore introdotte dal DL 18/20, commi 4-bis e 4-ter dell'articolo 92, aveva ribadito che nella misura in cui le iniziative di supporto si inquadrano nel Reg. EU n. 1370/07, esse beneficiano di una presunzione di conformità, e non richiedono la previa notifica alla Commissione sulla base dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE.

L'introduzione di questo articolo con efficacia fino alla conclusione dello stato di emergenza è stata una misura importantissima per garantire liquidità alle Imprese che si trovavano a non poter esercitare il proprio servizio per cause a loro non imputabili.

Le Regioni hanno proposto al Governo la costituzione di un fondo speciale per indennizzare i danni delle imprese di trasporto.

Con il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) all'art. 200 "Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale" viene disciplinato tale aspetto prevedendo che "Al fine di sostenere il settore del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri oggetto di obbligo di servizio pubblico a seguito degli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo con una dotazione iniziale di 500 milioni di euro per anno 2020, destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 rispetto alla media dei ricavi tariffari relativa ai passeggeri registrata nel medesimo periodo del precedente biennio;

Nei mesi dell'emergenza sanitaria le Aziende del settore TPL , gomma ferro e nave, hanno subito e stanno subendo un impatto forte in termini finanziari ed in particolare in termini di mancati ricavi conseguenti al forte calo dell'utenza anche pari in alcune fasi all'80%.

In questo contesto, al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori del servizio di trasporto pubblico locale, in considerazione dell'eccezionalità e grave emergenza in atto nel territorio regionale che richiede misure straordinarie ed efficaci, viene approvata anche una legge regionale n. 41/2020 avente ad oggetto l'istituzione un Fondo speciale regionale definito "Fondo COVID-19 TPL" a supporto del comparto del trasporto pubblico locale che costituisca una prima risposta istituzionale.

L'intervento sui mancati ricavi della legge regionale e l'erogazione delle risorse alle Aziende di trasporto del TPL costituiscono una misura di carattere straordinario ed eccezionale.

Ai fini della quantificazione delle risorse da erogare si tiene conto dei seguenti elementi:

- risorse statali stanziare per la stessa finalità, al fine di evitare sovracompensazioni o corresponsione di somme allo stesso titolo;
- riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri;
- costi cessanti e minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali applicati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19;
- costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza della medesima emergenza

¹⁹ Comunicazione (2020)3829643 del 1° luglio 2020 della DG Mobilità e Trasporti congiunta con la DG Concorrenza della Commissione Europea.

La Regione Toscana, in merito ha attivato la procedura presso la Commissione europea in materia di aiuti di stato per certezza giuridica.

Con comfort letter COMP/F3/MC/MJ/NB/2020/098398 del 21 agosto gli uffici della Commissione evidenziano che nella misura in cui le misure messe in atto dall'Italia rientrano nell'ambito di applicazione Regolamento (CE) n. 1370/2007, beneficiano di una presunzione di conformità e non rendono necessario richiedere una notifica preventiva alla Commissione sulla base dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Su questa base, i servizi della Commissione invitano le autorità italiane a considerare la possibilità di ritirare la loro notifica nel caso SA.58193 (2020 / N);

Su tutte le misure sopra citate permane anche il principio comunitario del Reg. EU n. 1370/07, ribadito anche al Governo italiano che ha interpellato la Commissione Europea²⁰ allo scopo, ovvero che ogni compensazione debba stare nel perimetro di detto Regolamento e che quindi sia vietato remunerare i servizi più di quanto siano costati, con la conseguenza che al fine di evitare potenziali Aiuti di Stato si debbano verificare analiticamente eventuali sovra compensazioni.

In riscontro alla Commissione, si è espressa anche l'Autorità di Regolazione dei Trasporti²¹, indicando la contabilità regolatoria quale strumento per gestire questi passaggi. Tale tipo di contabilità era peraltro già prevista per il 2021 dalla Delibera ART 154/2019, poi rimandata al 2022 da analogo provvedimento n. 113/2021²².

L'Autorità raccomanda l'adozione di un puntuale procedimento di verifica dell'equilibrio tra i contributi ricevuti (anche aggiuntivi) e i costi OSP sostenuti, sulla base dei dati di consuntivo annuale (e pluriennale) dei bilanci delle imprese affidatarie e al netto del margine di utile ragionevole da riconoscere in funzione del rischio sopportato. A tale scopo, e in coerenza con le disposizioni della normativa summenzionata, deve essere definito uno strumento contabile idoneo, predisposto ad hoc per fare fronte alla situazione contingente, mediante la previsione di apposite voci di dettaglio riferite all'emergenza COVID, che consentano di misurarne gli effetti.

5.2

Il Tpl in regione toscana

Gli atti di regolazione del TPL in Regione Toscana si differenziano a seconda che trattiamo l'ambito ferroviario, marittimo o la gomma.

Il servizio di trasporto ferroviario è svolto attualmente da due imprese Trenitalia S.p.A., e Trasporto Ferroviario Toscano (TFT S.p.A.) operanti rispettivamente sulla rete nazionale e su quella regionale. I rapporti delle due società con la Regione Toscana sono disciplinati da appositi contratti di servizio. In particolare il contratto con Trenitalia ha una validità di 15 anni.

I servizi marittimi di competenza della Regione Toscana sono affidati a Moby S.p.A che li svolge attraverso Toremar Spa con un Contratto di Servizio sottoscritto in data 2 gennaio 2012 e della durata di 12 anni.

Il servizio di TPL su gomma al momento viene gestito dalla Regione Toscana attraverso una concessione affidata ad Autolinee Toscane S.p.a per 11 anni.

Gli atti di regolazione del TPL in Regione Toscana si differenziano a seconda che trattiamo l'ambito ferroviario, marittimo o la gomma.

5.2.1 I Provvedimenti puntuali per il riconoscimento della compensazione per i mancati ricavi delle Aziende di trasporto

L'art. 200 dell'DL 34/20 convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, ha istituito un primo fondo destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi al servizio di trasporto pubblico locale e regionale di

²⁰ MOVE.A.4/EG/MOVE.A.4(2020)3829643.

²¹ Nota a firma del Segretario Generale n. 1949/2021 del 11/02/2021 ad oggetto: "Problematiche di gestione dei contratti di servizio di TPL connesse all'emergenza sanitaria dal Covid-19".

²² A tal proposito vedansi pure le argomentazioni poste alla Relazione Istruttoria alle modifiche introdotte dalla Delibera (rif. ppgg. 23, 24).

passaggeri. Il comma 2 del medesimo articolo, ha stabilito che con DM si definiscano i criteri e le modalità per il riconoscimento della compensazione per i mancati ricavi. Tali criteri, al fine di evitare sovra compensazioni, sono definiti anche tenendo conto dei costi cessanti, dei minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali applicati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, dei costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza della medesima emergenza.

Il Decreto ministeriale, conseguente a quanto disposto dalla suddetta Legge, è stato il DI 340/20 il quale all'art. 4 ha previsto che sulla base delle indicazioni dell'Osservatorio nazionale per le politiche del TPL, le aziende esercenti forniscano i dati di esercizio, come risultanti da contabilità separate. Questo passaggio, due volte prorogato, ha imposto alle aziende di fornire entro il 30/09/21 in modo certificato i dati che ha declinato l'Osservatorio stesso. La mancata trasmissione comporta l'esclusione dell'azienda dall'erogazione di contributi e la restituzione di quelli già ricevuti. Si precisa inoltre che la compensazione in parola debba tener conto anche di quanto già erogato in forma piena, a fronte di una produzione di servizi ridotta e di eventuali altri contributi pubblici.

Si sono susseguiti decreti legge che hanno ampliato la capienza del fondo anche destinando una quota per i servizi aggiuntivi legati al trasporto scolastico

Si indicano di seguito:

- Con l'art. 44, comma 1 il decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126, (di seguito DL 104/2020) ha disposto che la dotazione del fondo è incrementato di 400 milioni di euro per l'anno 2020, destinando una quota anche a "servizi aggiuntivi".

- Con l'articolo 22-ter il decreto legge 28 ottobre 2020 n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020 n. 176 (di seguito DL 137/2020) ha disposto che la dotazione del fondo è incrementato di 390 milioni di euro per l'anno 2021, destinando una quota anche a servizi aggiuntivi.

- Con articolo 1, comma 816, della Legge del 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021, di seguito L 178/2020), è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un fondo, con una dotazione di 200 milioni di euro per l'anno 2021, finalizzato esclusivamente all'erogazione di servizi aggiuntivi; il comma riporta espressamente che eventuali risorse residue possono essere utilizzate, nell'anno 2021, per le finalità' previste dall'articolo 200.

- Con l'articolo 29 del decreto legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69 (di seguito "DL 41/2021"), la dotazione del Fondo istituito ai sensi dell'articolo 200 del DL 34/2020, è stata incrementata di 800 milioni di euro per l'anno 2021.

Tali risorse sono destinate a compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri subita in via prioritaria nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 dicembre 2020 e, per la parte restante, fino al termine dell'emergenza sanitaria.

- Con l'articolo 51 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla L. 23 luglio 2021, n. 106 (di seguito DL 73/2021) la dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 816, della legge n. 178/2020, è incrementata di 450 milioni di euro per l'anno 2021. Tali risorse sono destinate al finanziamento dei servizi aggiuntivi ma l'istituzione del fondo prevede tuttavia che eventuali risorse residue possono essere utilizzate, nell'anno 2021, per le finalità' previste dall'articolo 200 del DL 34/2020 (Mancati ricavi).

- Con il comma 9 dell'Articolo 3 del decreto legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156 (di seguito "DL 121/2021"), viene ampliata la finalità dei fondi previsti dal DL 73/2021 (indirettamente del comma 816, dell'articolo 1 della legge n. 178/2020, ovvero dei fondi per servizi aggiuntivi anno 2021) prevedendone la finalità "per il potenziamento delle attività di controllo

finalizzate ad assicurare che l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico locale avvenga in conformità alle misure di contenimento e di contrasto dei rischi sanitari derivanti dalla diffusione del COVID-19".

- Con il comma 1 dell'Articolo 24 del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, ancora non convertito in legge (di seguito "DL 4/2022" o "DL Sostegni ter"), la dotazione del fondo di cui all'articolo 1, comma 816, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, è incrementata di ulteriori 80 milioni di euro per l'anno 2022.

La normativa ai fini della metodologia di calcolo dei mancati ricavi prevede che si dovrà tener conto:

a) dei minori ricavi da traffico registrati nel 2020 e 2021: calcolati come differenza tra il valore del 2020 e la media tra 2018 e 2019 dei seguenti valori:

- Proventi da traffico da traffico da tdv aziendali;
- Proventi da traffico da tariffazione integrata;
- Compensazioni per agevolazioni tariffarie (da evidenziare se non già comprese nei ricavi da traffico);
- Compensazioni per agevolazioni tariffarie con separata contribuzione (da evidenziare se non già comprese nei ricavi da traffico);
- Contributo CCNL (se oggetto di separata contribuzione rispetto al corrispettivo a consuntivo);
- Altri proventi (sanzioni amministrative);
- Mancati ricavi per accise gasolio.

b) dei costi cessanti dovuti ai minori costi sostenuti per aver svolto minori percorrenze:

- costi di trazione (carburante, energia elettrica, altri carburanti);
- costi manutentivi;
- minori costi del personale dovuti alla cassa integrazione;
- aggi di vendita per titoli di viaggio;
- godimento beni di terzi, esclusi i costi di utilizzo dell'infrastruttura;
- canoni e pedaggi per utilizzo dell'infrastruttura a impianto fisso e stradale;
- altri costi caratteristici (specificare ad esempio riduzione sub-affidi).

c) dei costi emergenti dovuti al COVID:

- Acquisizione di servizi di terzi per: i) sanificazione e igienizzazione dei mezzi e delle infrastrutture ii) controlli su misure di distanziamento e altro iii) informazione all'utenza iv) altro (specificare);
- acquisizione di beni quali: mascherine, guanti, gel, dispenser, termoscanner, divisori/cabine, marker, materiali di comunicazione, altro (specificare);
- Attrezzature per smart-working;
- Maggiori oneri legati alle limitazioni della capacità sui servizi di trasporto (es. scorte calde);
- maggiori oneri legati alle necessità di controlli a bordo e a terra per distanziamento ed incarozzamento.

d) dei benefici fiscali:

- Risparmi IRAP;
- Decontribuzioni.

L'erogazione dei mancati ricavi deve tener conto di riferimenti normativi europei quali l' articolo 4 del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del 23 ottobre 2007 che **la compensazione corrisposta in un contratto di servizio di trasporto non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore del servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole.**

Si intende per **compensazione di servizio pubblico**, qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo.

Inoltre è fondamentale il criterio della Sentenza Altmark della Corte di Giustizia Europea del 24 luglio 2003 in base al quale il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'**analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi di trasporto al**

fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi **introiti** nonché di un margine di **utile ragionevole** per l'adempimento di detti obblighi»

L'Autorità di Regolazione Trasporti non ha mancato nelle proprie note inviate al Coordinamento Tecnico Interregionale della Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio (di seguito CT IMGT) che in merito alla Gestione economica dei Contratti di Servizio in fase emergenziale per ciascun Ente Affidante (di seguito: EA) è prioritario salvaguardare l'obiettivo fondamentale indicato dalla Commissione Europea.

- evitare le sovracompensazioni dei CdS modificati nel periodo emergenziale - strutturando e implementando un puntuale procedimento di verifica dell'equilibrio tra i contributi aggiuntivi ottenuti a vario titolo (ristoro dei mancati ricavi, CIG, per servizi aggiuntivi, ecc.) e i costi OSP sostenuti, che può essere realizzato solo in sede di consuntivazione annuale (e pluriennale) dei CdS, non appena disponibili i dati di consuntivo dei bilanci delle Imprese Affidatarie (di seguito: IA) e del servizio erogato, secondo i criteri del Regolamento (CE) 1370/2007 ed in particolare degli artt. 4 e 6 in materia di compensazioni finanziarie degli OSP, a fondamento della stessa regolazione ART.

5.3

Mobility management

Una delle misure che il Governo ha inteso incentivare nel periodo della pandemia intervenendo con apposite disposizioni normative è stato lo strumento del Mobility Management

L'**emergenza sanitaria Covid-19** ha comportato provvedimenti di restrizione della circolazione delle persone, e ha ridotto traffico, inquinamento ed emissioni di CO₂, avvalorando e dimostrando l'incidenza e gli effetti del trasporto nell'ambiente.

Attivare politiche di Mobility management gestendo la domanda di trasporto diventa oltre che una misura di contenimento una misura di sostenibilità ambientale.

Mobility management e contesto di riferimento

Il **mobility management** è l'insieme delle iniziative che ciascun Ente, sia pubblico che privato, pone in essere per gestire la mobilità dei propri lavoratori, con particolare attenzione agli spostamenti sistematici casa-lavoro-casa.

Figura di riferimento per l'implementazione delle suddette iniziative è il **mobility manager** (di seguito anche **MM**) la cui attività è volta a promuovere forme di mobilità sostenibili, da un punto di vista ambientale, economico e sociale, e il conseguente cambiamento degli atteggiamenti e delle abitudini degli utenti.

L'obiettivo delle vigenti normative in materia è consentire la **riduzione strutturale e permanente dell'impatto ambientale derivante dal traffico veicolare 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 mezzo di trasporto privato motorizzato individuale negli spostamenti sistematici casa-lavoro e favoriscano il decongestionamento del traffico veicolare.**

Normativa di riferimento

Decreto Ministero Ambiente 27 marzo 1998

Con il **decreto del Ministero dell'Ambiente del 27 marzo 1998** (di seguito anche **DM 1998**) sulla "Mobilità sostenibile nelle aree urbane" (in ottemperanza all'impegno assunto in sede internazionale con la firma del Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici) è stata introdotta in Italia la figura del responsabile della mobilità aziendale, con l'obiettivo di coinvolgere le aziende e i lavoratori nell'individuazione di soluzioni alternative all'uso del veicolo privato (le aziende e gli enti con oltre 300 dipendenti per unità locale o complessivamente oltre 800 dipendenti distribuiti su più unità locali identificano un Mobility Manager, avente il compito di ottimizzare gli spostamenti sistematici del personale attraverso l'adozione del "Piano degli spostamenti casa-lavoro").

Partendo dagli spostamenti sistematici, più facili da governare, il decreto spingeva ad adottare, per una gestione della mobilità che guardasse a obiettivi di sostenibilità, lo schema tipico del Mobility Management con particolare attenzione alle politiche di governo della domanda.

Decreto Ministero Ambiente del 20 dicembre 2000

Il **decreto direttoriale in materia del Ministero dell'Ambiente del 20 dicembre 2000** (di seguito anche **DM 2000**), ha incentivato l'implementazione del Mobility Management attraverso il finanziamento, a Comuni e/o a forme associative di Comuni, non solo di interventi relativi agli spostamenti casa-lavoro, ma anche di "piani per la gestione della domanda di mobilità riferiti ad aree industriali, artigianali, commerciali, di servizi, poli scolastici e sanitari o aree che ospitano, in modo temporaneo o permanente, manifestazioni ad alta affluenza di pubblico". Allo stesso tempo, ha esteso l'applicazione del decreto a tutti i Comuni italiani, senza limitarsi a quelli a rischio atmosferico come nel primo decreto.

Secondo tali definizioni il Piano è lo strumento di base a livello scolastico o aziendale, avente l'obiettivo di ridurre la dipendenza dall'automobile privata, assumendo valenza di piano per la gestione della domanda di mobilità.

Decreto Legge n. 34 del 19 maggio 2020

Successivamente il **decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020, c.d. "Decreto Rilancio"**, convertito con Legge n. 77 del 17 luglio 2020, recante "Misure per incentivare la mobilità sostenibile" (di seguito anche **DL 34/2020**), al comma 4 dell'articolo 229 ha disposto che "Al fine di favorire il decongestionamento del traffico nelle aree urbane mediante la riduzione dell'uso del mezzo di trasporto privato individuale, 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 piano degli spostamenti casa-lavoro del proprio personale dipendente finalizzato alla riduzione dell'uso del mezzo di trasporto privato individuale nominando, a tal fine, un mobility manager con funzioni di supporto professionale continuativo alle attività di decisione, pianificazione, programmazione, gestione e promozione di soluzioni ottimali di mobilità sostenibile".

Decreto Interministeriale n. 179 del 12 maggio 2021

Con il **decreto del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 179 del 12 maggio 2021** (di seguito anche **DI 179/2021**), sottoscritto dal Ministro della Transizione Ecologica di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, è stata data attuazione alla norma sopra richiamata, definendo le figure, le funzioni e i requisiti dei mobility manager aziendali e dei mobility manager d'area e indicando sommariamente i contenuti, le finalità e le modalità di adozione e aggiornamento del "Piano degli Spostamenti Casa-Lavoro – PSCL".

Il Decreto Interministeriale n. 179/2021 ha rappresentato l'occasione per una prima e organica disciplina della tematica relativa alla mobilità dei dipendenti delle unità organizzative aziendali più complesse e delle figure di riferimento per le iniziative di mobilità sostenibile. In particolare, è stata valorizzata la necessaria collaborazione e sinergia tra le realtà aziendali e quindi i rispettivi mobility manager e il Comune di riferimento, attraverso il previsto raccordo delle singole iniziative e proposte da parte del mobility manager d'area.

In questo contesto con decreto del Presidente della Giunta della Regione Toscana n. 215 del 15 settembre 2021 è stata nominato 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".

Decreto Interministeriale n. 209 del 4 agosto 2021

Con il Decreto del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili n. 209 del 4 agosto 2021 (di seguito anche **DI 209/2021**) veniva adottato il testo delle "Linee guida per la redazione e l'implementazione dei piani degli spostamenti casa-lavoro (PSCL)" citato al comma 5 dell'articolo 3 del Decreto 179/2021 (di seguito anche **Linee Guida PSCL**).

Il Piano degli Spostamenti Casa-Lavoro

L'art. 2 del Decreto Interministeriale n. 179/2021 definisce il **Piano Spostamenti Casa Lavoro** (di seguito anche **PSCL**) come lo “*strumento di pianificazione degli spostamenti sistematici casa-lavoro del personale dipendente di una singola unità locale lavorativa*” e all' art. 3 specifica che “... *al fine della verifica della soglia dei 100 dipendenti in ogni singola unità locale ... si considerano come dipendenti le persone che, seppur dipendenti di altre imprese e pubbliche amministrazioni, operano stabilmente, ovvero con presenza quotidiana continuativa, presso la medesima unità locale in virtù di contratti di appalto di servizi o di forme quali distacco, comando o altro ...*”.

Il PSCL è finalizzato alla riduzione del traffico veicolare privato ed individua le misure utili a orientare gli spostamenti casa-lavoro del personale dipendente verso forme di mobilità sostenibile alternative all'uso individuale del veicolo privato a motore, sulla base dell'analisi degli spostamenti casa-lavoro dei dipendenti, delle loro esigenze di mobilità e dello stato dell'offerta di trasporto presente nel territorio interessato.

Il PSCL definisce, altresì, i benefici conseguibili con l'attuazione delle misure in esso previste, valutando i vantaggi sia per i dipendenti coinvolti, in termini di tempi di spostamento, costi di trasporto e comfort di trasporto, sia per l'impresa o la pubblica amministrazione che lo adotta, in termini economici e di produttività, nonché per la collettività, in termini ambientali, sociali ed economici.

Queste misure devono poter fornire benefici dimostrabili a livello del singolo dipendente (in termini di costi, tempo, comfort e sicurezza), a livello aziendale (in termini economici, di produttività, di responsabilità sociale) e a livello di collettività (minori costi sociali per inquinamento, traffico, incidenti stradali, tempi di spostamento).

La principale finalità del PSCL consiste quindi nell'introduzione di nuovi modelli organizzativi ed operativi per migliorare l'accessibilità al luogo di lavoro riducendo l'uso del mezzo privato individuale a favore di modalità di trasporto ambientalmente più sostenibili.

L'emergenza ambientale imputabile al traffico veicolare, che coinvolge tutti i centri urbani, pone infatti l'accento sulla necessità di adottare misure oltre che a livello infrastrutturale anche nel campo di servizi e strategie, coinvolgendo in sinergia tutti gli attori sociali pubblici e privati.

Ulteriore obiettivo del PSCL, nell'attuale contesto storico contesto, e' gestire la mobilità dei dipendenti e il graduale ritorno alla normalità a seguito dei forti cambiamenti generati dalla pandemia dalla Covid-19.

Il trasporto pubblico locale recentemente ha infatti assunto anche un significato diverso: l'affollamento dei mezzi pubblici è motivo di mancato utilizzo degli stessi per i timori connessi all'emergenza pandemica in corso: questo aspetto è probabilmente causa della maggiore congestione che nelle grandi città si sta registrando in queste ultime settimane (di fatto gli utenti preferiscono il mezzo privato).

E' parere diffuso nel settore che questa disaffezione al mezzo pubblico affollato non è congiunturale: il timore per il contagio da contatto in ambienti pubblici, sarà probabilmente una delle eredità della pandemia da COVID-19.

Ne segue (ancor più) la necessità di una forte abbattimento della domanda nell'ora di punta al fine di garantire gli stessi passeggeri (e quindi stessi ricavi) distribuiti in modo più uniforme su più ore del giorno.

Il PSCL della Regione Toscana

La Regione Toscana ha elaborato un Piano che ha coinvolto i dipendenti della **Giunta regionale**, del **Consiglio regionale** e di **ARTEA**. redatto seguendo le indicazioni contenute in “Linee guida per la redazione e l'implementazione dei Piani degli Spostamenti Casa-Lavoro (PSCL)” adottate con DI 209/2021 e nel rispetto del Decreto 8 ottobre 2021 “Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni” che dispone espressamente all'art. 3. E' stato approvato con delibera

Nel PISL 2022 della Regione Toscana sono state proposte le seguenti misure:

Rete dei mobility manager

Diffusione di convenzioni tipo e buone prassi per PA e Aziende

Incentivo all'acquisto di abbonamenti di trasporto pubblico locale
Incremento dell'accessibilità di ogni sede regionale
Incentivo all'acquisto di attrezzature per mobilità sostenibile
Apprestamenti per la mobilità sostenibile presso le sedi aziendali
Supporto verso forme di lavoro a distanza
Supporto verso forme di flessibilità negli orari
Ampliamento delle conoscenze dei dipendenti sul mobility management

Tali misure sono state previste in ottemperanza del Decreto n. 179/2021 della cui sezione 4.1 prevede la "Progettazione delle misure" e ne riporta estratto.

"... 4.1. Progettazione delle misure

Diverse sono le misure che possono essere previste nell'ambito di un PSCL per incentivare comportamenti virtuosi e orientare gli spostamenti casa-lavoro dei dipendenti verso forme di mobilità sostenibile alternative all'uso individuale del veicolo privato a motore, contribuendo al decongestionamento del traffico veicolare nelle aree urbane. La definizione delle misure da implementare in un PSCL è strettamente legata ai risultati emersi dalle indagini condotte che dovrebbero mettere in evidenza come e a quali condizioni i dipendenti siano disposti a modificare le proprie abitudini di viaggio verso modi di trasporto più sostenibili.

Si riporta di seguito un quadro esemplificativo delle misure che possono essere individuate in un PSCL, aggregate per assi di intervento/strategie di interesse per l'azienda.

ASSE 1 - DISINCENTIVARE L'USO INDIVIDUALE DELL'AUTO PRIVATA

Introduzione di un servizio di navetta aziendale, auto aziendali su prenotazione, razionalizzazione nell'uso dei parcheggi auto/moto interni favorendo l'uso di mezzi condivisi, tariffazione delle aree di sosta aziendali, predisposizione di parcheggi aziendali gratuiti per i dipendenti che condividono l'auto, creazione di app e/o spazi dedicati su intranet per la gestione del carpooling aziendale, istituzione di "buoni mobilità" da destinare ai dipendenti che si recano in ufficio utilizzando forme di mobilità sostenibile alternative all'uso dell'autovettura privata.

ASSE 2 - FAVORIRE L'USO DEL TRASPORTO PUBBLICO

Richiesta di miglioramento delle linee TPL che effettuano servizio nei pressi dell'azienda, richiesta di nuove linee o nuove fermate di collegamento tra i principali snodi del TPL e la sede dell'azienda, convenzioni con le aziende di TPL al fine di fornire abbonamenti gratuiti o a prezzi agevolati per i dipendenti.

ASSE 3 - FAVORIRE LA MOBILITÀ CICLABILE E O LA MICROMOBILITÀ

Realizzazione di stalli per biciclette custoditi e/o videosorvegliati, di spazi dedicati ai monopattini elettrici, di stazioni di ricarica elettrica per e-bike e monopattini, realizzazione di spogliatoi con docce per i dipendenti, acquisto di bici aziendali per utilizzo su prenotazione, convenzioni con aziende di bikesharing e micromobilità condivisa al fine di fornire servizi di bikesharing o micromobilità condivisa dedicati o a prezzi agevolati per i dipendenti.

ASSE 4 - RIDURRE LA DOMANDA DI MOBILITÀ

Redazione di un piano per favorire lo smart working o per favorire il co-working in sedi di prossimità a residenze/domicili dei dipendenti.

ASSE 5 - ULTERIORI MISURE

Iniziative che favoriscano la sensibilizzazione dei dipendenti sui temi della mobilità sostenibile, corsi di formazione per i dipendenti, incentivi all'utilizzo di app per il monitoraggio degli spostamenti, richieste di interventi di messa in sicurezza degli attraversamenti pedonali/ciclabili in prossimità degli accessi alle sedi aziendali, ecc... .."

6. UN PO' DI DATI




Il triennio 2020, 2021 e 2022 è un periodo di forte discontinuità nei trend della domanda di trasporto. L'irrompere della pandemia ha modificato profondamente il modello di mobilità dei passeggeri nel nostro Paese, come a livello globale. In primo luogo si sono molto ridotti i flussi di domanda, seppure in misura differenziata nei diversi periodi (a fronte di andamenti variabili delle regole di limitazione della mobilità) e nei diversi comparti del trasporto. In generale, possiamo dire che il 2021 rappresenta un anno di transizione fra l'eccezionalità del 2020, contraddistinto dai provvedimenti restrittivi per il contenimento della pandemia, ed un 2022 che sembra invece voler ritrovare un assetto vicino ad una nuova normalità. Nell'anno ancora in corso, si avvertono però ancora gli effetti di quei cambiamenti nelle abitudini di spostamento e nelle loro

determinanti che il periodo pandemico ha costretto una parte rilevante della popolazione a sperimentare forzatamente.

Nel primo anno di pandemia il dato più significativo registrato a livello nazione è il grande balzo della componente dolce (o “attiva”) della mobilità; in particolare, secondo le stime dell’Osservatorio “Audimob” di Isfort, la quota di spostamenti a piedi è cresciuta nel 2020 di oltre otto punti percentuali attestandosi poco sotto la soglia del 30%, mentre bicicletta e micromobilità si sono consolidati al 3,8% di share (3,3% nel 2019). Al lato opposto, la mobilità collettiva nelle sue diverse componenti ha subito un dimezzamento della quota modale, dal 10,8% al 5,4%. In posizione di sostanziale tenuta i mezzi privati, con l’auto che mantiene di dominio assoluto nelle scelte dei mezzi di trasporto (quasi il 60% del totale). In valori assoluti solo gli spostamenti a piedi sono aumentati nel corso del 2020 (+16,2%), mentre spicca il crollo dei passeggeri sui mezzi pubblici (quasi il 60% in meno) e in flessione risulta anche il trasporto auto (poco più del 20% in meno).

Il dato è sostanzialmente confermato anche dai dati dell’Osservatorio sulle Tendenze della Mobilità Passeggeri e Merci pubblicato a cadenza trimestrale dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità Sostenibili, secondo i quali ancora nel I semestre 2022 si registravano, rispetto al 2019, livelli inferiori rispettivamente del 17% e del 26% per la domanda passeggeri su TPL e ferrovie regionali (a fronte ad esempio del trasporto stradale che ha già recuperato sostanzialmente i livelli prepandemici).

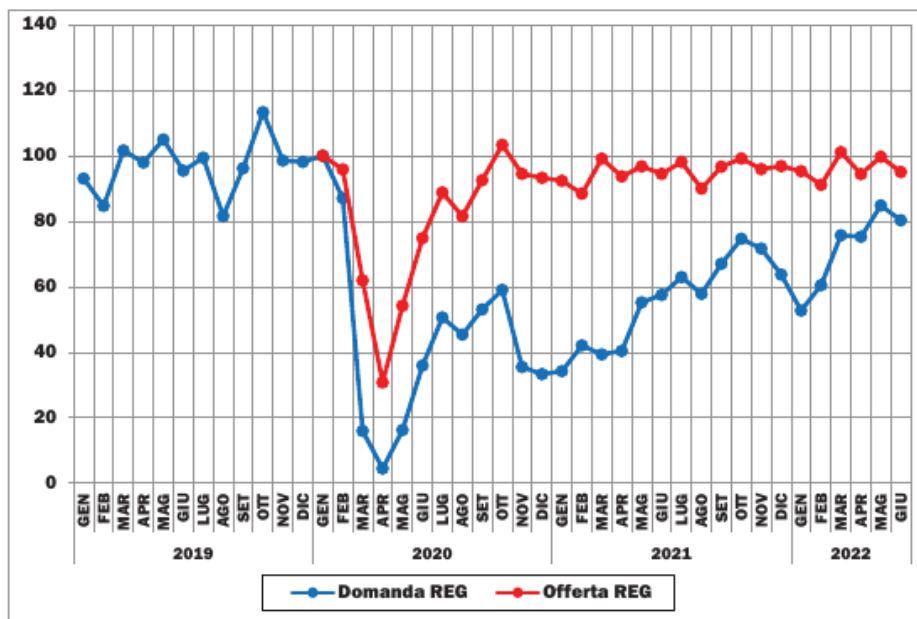
Variazioni % della domanda di mobilità e dell’offerta di servizi del 2022 (Gen. - Giu.) rispetto al 2019

			Var. % 2020 - 2019	Var. % 2021 - 2019	Var. % 2022 - 2019 (gen-giu)
TRASPORTO STRADALE 	DOMANDA VEICOLI LEGGERI	ANAS	-22%	-10%	-5%
		AUTOSTRADE	-32%	-15%	-6%
	DOMANDA VEICOLI PESANTI	ANAS	-9%	0%	+6%
		AUTOSTRADE	-14%	0%	+2%
TRASPORTO FERROVIARIO 	DOMANDA PASSEGGERI	AV	-70%	-62%	-31%
		IC/ICN	-58%	-43%	-17%
	OFFERTA SERVIZI	AV	-45%	-36%	-13%
		IC/ICN	-23%	-1%	-2%
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE 	DOMANDA PASSEGGERI	TPL *	-38%	-23%	-17%
		di cui FERRO	-54%	-43%	-26%
	OFFERTA SERVIZI	FERRO	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: MIMS

I sistemi di trasporto pubblico regionali si sono adeguati in parte a queste nuove tendenze con una iniziale riduzione dell’offerta; tuttavia, dopo il periodo strettamente emergenziale di metà 2020, si è assistito ad un veloce recupero dei livelli di servizio a cui non è tuttavia corrisposto un uguale recupero in termini di domanda, che rimane ancora nel primo semestre 2022 inferiore ai livelli del 2019.

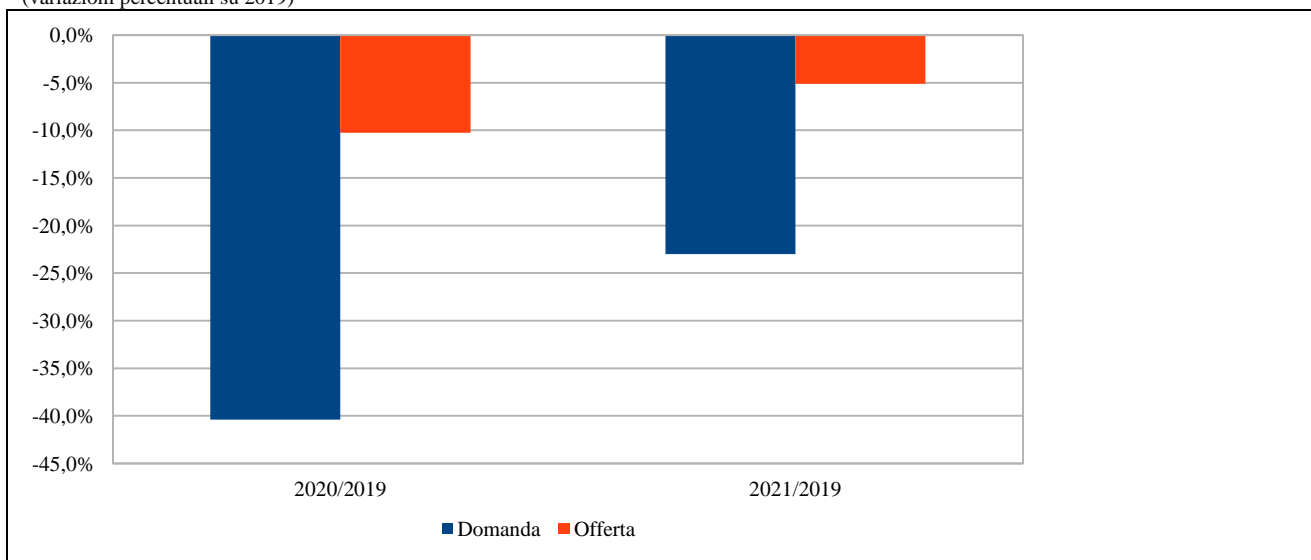
Domanda e offerta di trasporto ferroviario regionale
(numeri indici, 2019=100)



Elaborazione su dati Trenitalia Spa (2019-2022). Base 100 = valore gennaio 2020.

Fonte: Trenitalia/MIMS

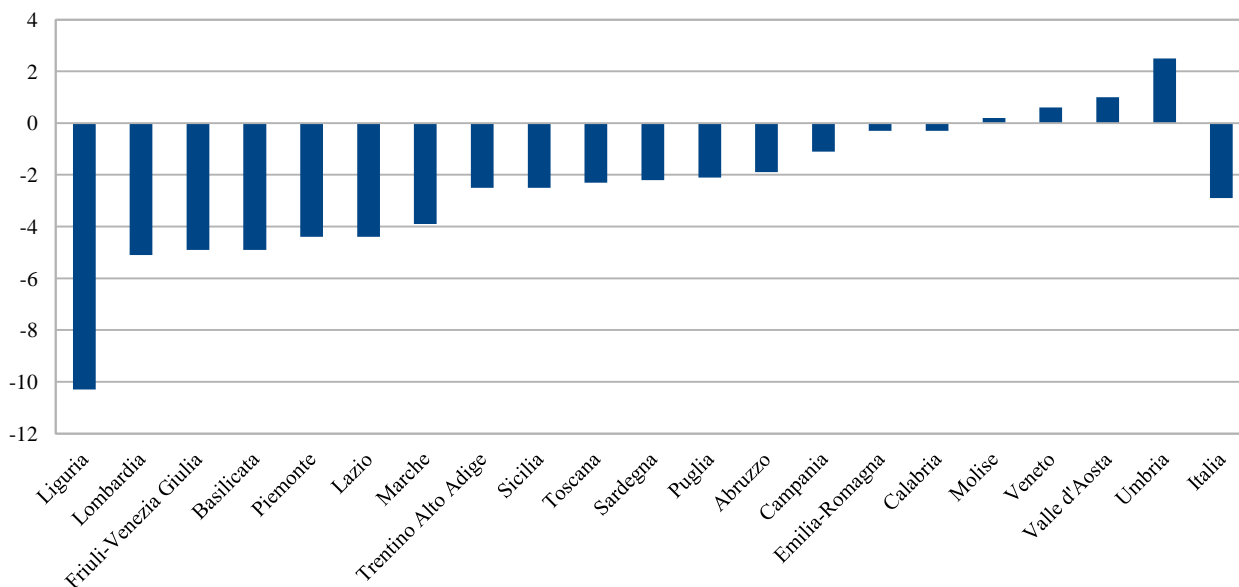
Domanda e offerta di TPL su gomma (variazioni percentuali su 2019)



Fonte: MIMS

Tuttavia, la riduzione nell'utilizzo del trasporto pubblico locale ha impattato in maniera asimmetrica le regioni. Se confrontiamo infatti la quota di spostamenti sistematici (casa/scuola e casa lavoro) del 2021 con quella del 2019 per ciascuna regione, osserviamo che la caduta più significativa caratterizza le regioni monocentriche con una forte prevalenza del capoluogo di regione, come Liguria, Lombardia, Piemonte e Lazio. Questo è dovuto probabilmente alla minore propensione all'utilizzo del mezzo pubblico nelle aree urbane a maggior densità abitativa, dove i fattori di criticità associati al periodo pandemico (affollamento sui mezzi, possibile ricorso allo smart working, etc.) trovano una maggiore diffusione.

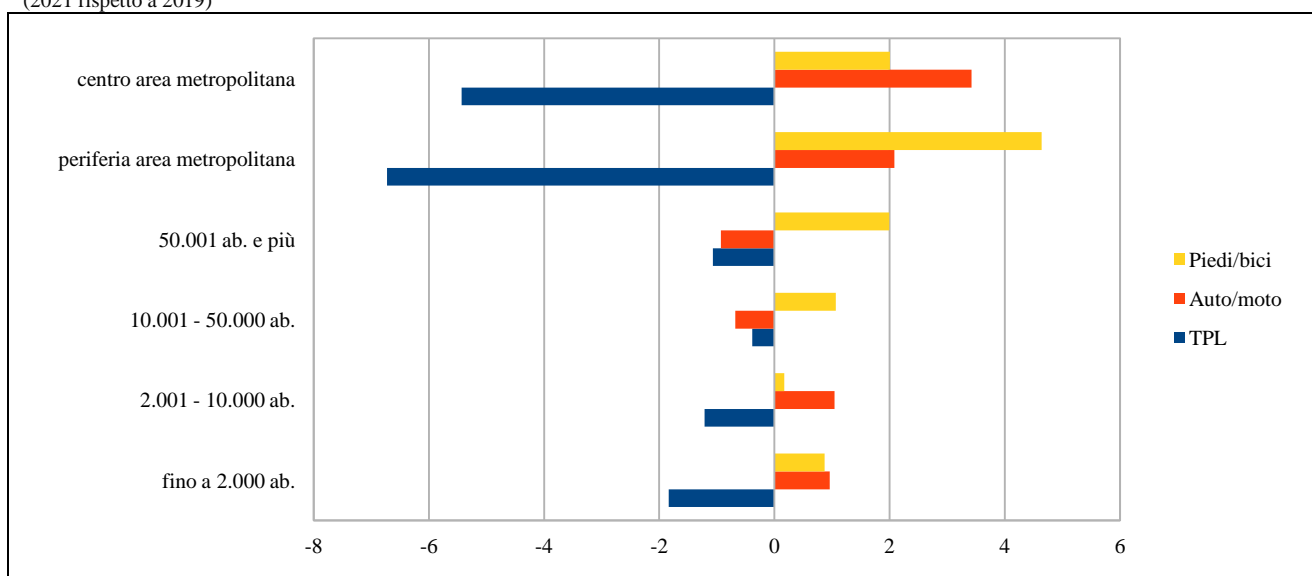
Variazione nella quota di spostamenti sistematici su TPL (2021 rispetto a 2019)



Fonte: ISTAT

A ciò si associa anche una diversa riconfigurazione modale che assume caratteristiche peculiari a seconda del grado di urbanizzazione. Nelle aree metropolitane la riduzione nel tasso di utilizzo del TPL è maggiore, ma si osserva al contempo una forte crescita della mobilità attiva (piedi e bici) nei flussi sistematici, mentre il ricorso al mezzo privato come alternativa al TPL caratterizza in maniera relativamente maggiore i centri minori (pur se a fronte di un tasso di riconversione modale minore).

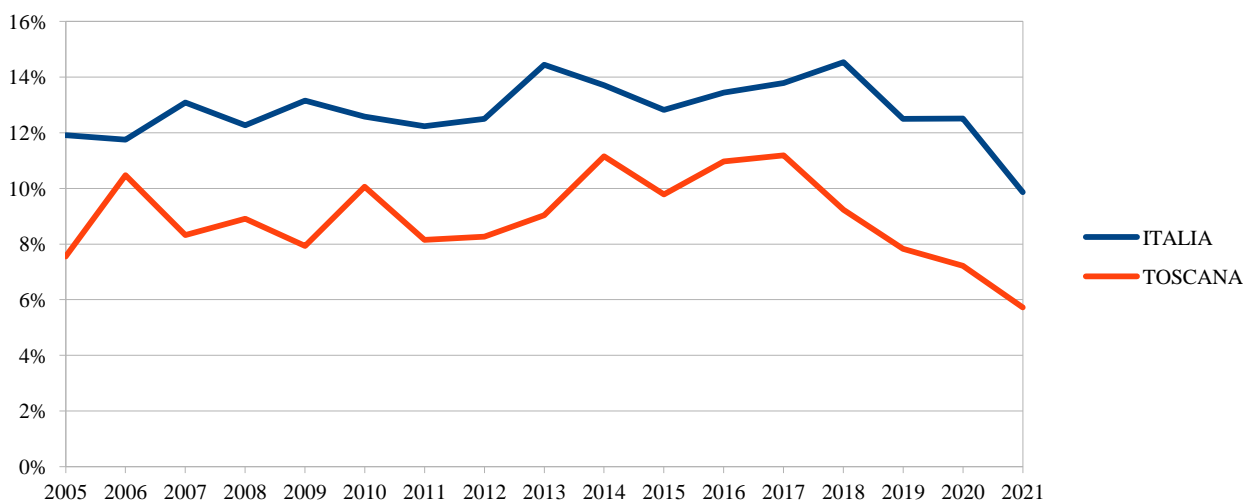
Variazione nella quota di spostamenti sistematici su TPL (2021 rispetto a 2019)



Fonte: ISTAT

Se guardiamo alle tendenze di medio periodo, l'uso dei mezzi pubblici in Toscana per la mobilità sistematica (in particolare, per gli spostamenti casa/lavoro) aveva iniziato a mostrare una marcata flessione già dal 2018, in linea con la tendenza nazionale con la quale il trend toscano risulta allineato nell'ultimo quindicennio, pur se stabilmente inferiore di circa 3 punti percentuali in termini di quote.

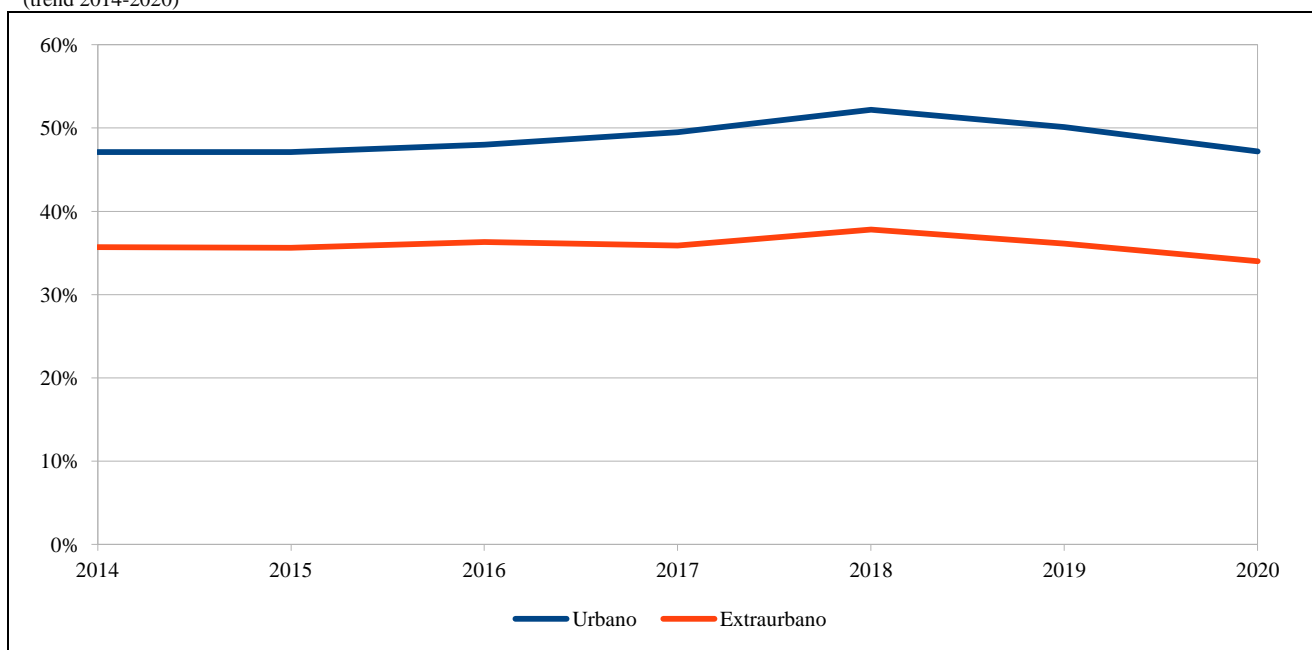
Quota di spostamenti verso il luogo di lavoro su mezzi pubblici (valori %, trend 2005-2021)



Fonte: ISTAT

La riduzione dei passeggeri si riflette anche sulla quota di costi totali coperta dai ricavi da traffico. Per la Toscana, tale quota, dopo anni di aumento stabile, seppur non marcato, aveva cominciato a diminuire già nel 2019, per poi proseguire la discesa nel 2020 attestandosi quindi su livelli pari a quelli di un quinquennio prima, sia per il servizio urbano che per il servizio extraurbano.

Ricavi da traffico su costi totali per tipologia in Toscana
(trend 2014-2020)



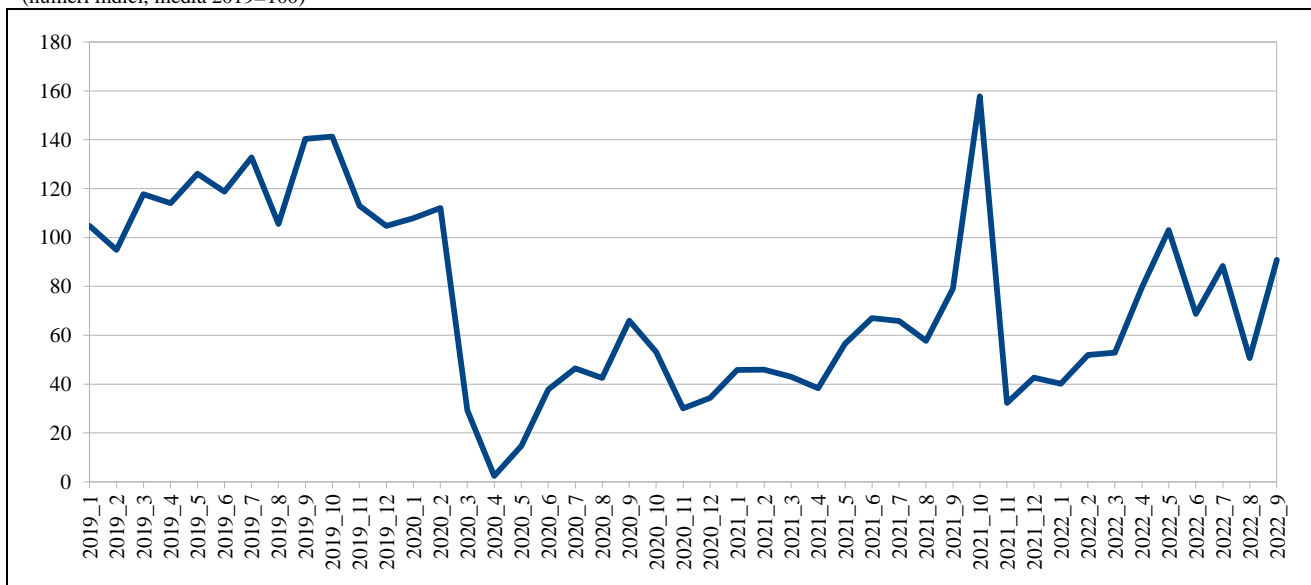
Fonte: MIMS

7. LE AZIONI DI RIPRESA

Sulla base del già citato report dell'Osservatorio sulle tendenze della mobilità dei passeggeri e merci (III trimestre 2022) a livello nazionale la domanda di mobilità nel terzo trimestre del 2022 ha visto, per quasi tutte le modalità di trasporto, una netta ripresa rispetto a quanto osservato nell'analogo periodo del 2021, ma ancora inferiori ai livelli del 2019. Il trasporto pubblico locale appare infatti ancora inferiore di circa il 6% rispetto al corrispondente periodo del 2019, ma in ripresa rispetto a quanto rilevato nel secondo trimestre 2022 (+2 punti percentuali).

In Toscana, se esaminiamo i dati di vendita dei titoli di viaggio, possiamo effettivamente rilevare alcuni segnali incoraggianti rispetto al recupero della domanda soddisfatta dal TPL su gomma.

Biglietti per corsa singola venduti mensilmente sulla rete del TPL su gomma in Toscana (numeri indici, media 2019=100)

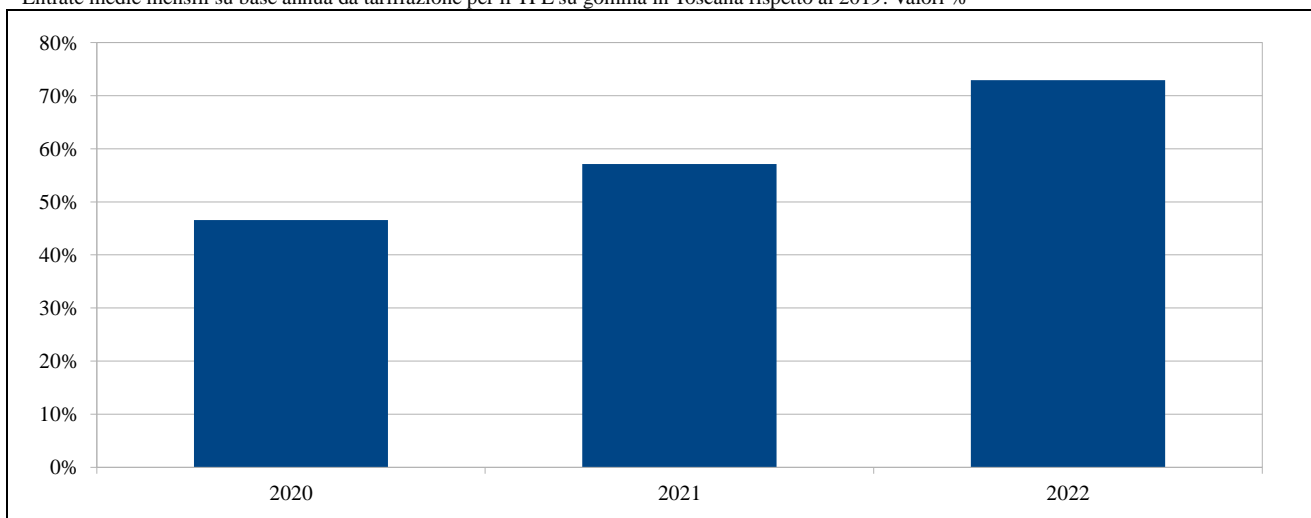


Fonte: Regione Toscana

Aldilà dei picchi mensili legati alla stagionalità della domanda turistica, e con l’eccezione del dato di Ottobre 2021 dovuto al passaggio al nuovo gestore del lotto unico regionale, la tendenza 2022 si conferma di parziale recupero rispetto al dato 2020 e 2021. Tuttavia, permane ancora un gap in termini di entrate, anche estendendo l’analisi dal biglietto di corsa singola alle altre tipologie di titoli di viaggio (carnet e abbonamenti vari).

Se prendiamo a riferimento il valore medio mensile del periodo Luglio 2018 – Dicembre 2019, le entrate medie mensili da tariffazione per il 2020, 2021 e 2022 ammontano rispettivamente al 47%, 57% e 73% di tale valore, con un differenziale stimato in termini assoluti pari a 56, 45 e 28 milioni di euro di mancati introiti per ciascun anno . Il trend è quindi positivo, e potrebbe far pensare ad un recupero dei livelli preandemici entro il 2024, se si dovesse mantenere questo ritmo di crescita.

Entrate medie mensili su base annua da tariffazione per il TPL su gomma in Toscana rispetto al 2019. Valori %



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

Tuttavia, tale recupero presuppone che il sistema sia in grado di ricattare tutta la domanda che veniva soddisfatta prima del 2020. Come esaminato nei paragrafi precedenti, è possibile invece che una parte non

irrilevante dei cambiamenti indotti nei comportamenti di mobilità dei cittadini toscani perduri anche aldilà del periodo emergenziale.

In particolare, la persistenza (seppur in forma probabilmente ridotta) di assetti di smart working e forme di lavoro da remoto, la digitalizzazione dei servizi pubblici e di alcune funzioni territoriali (istruzione, sanità, servizi pubblici), spingono verso una riduzione strutturale delle esigenze complessive di mobilità e rendono più difficile un recupero totale dell'utenza del trasporto pubblico, soprattutto nel medio periodo.

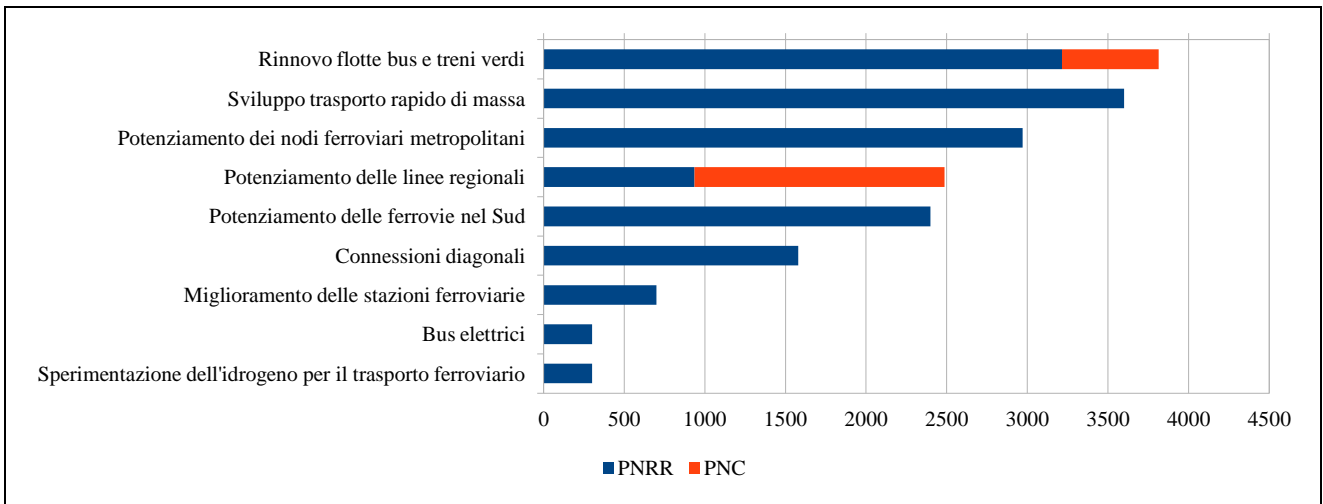
In alcune realtà si è assistito già nel periodo pandemico a tentativi di incentivare l'uso dei mezzi pubblici con agevolazioni tariffarie (bonus trasporti) o addirittura prevedendo la gratuità del trasporto su alcune tratte ed in alcune fasce orarie di morbida (come ad esempio per la metropolitana e le funicolari di Genova e per il trasporto ferroviario regionale in Germania), ma i risultati in termini di utenza recuperata fanno presupporre una elasticità rispetto agli utilizzatori del mezzo privato molto bassa, e soprattutto con un effetto sui ricavi da tariffazione presumibilmente negativo.

L'alternativa al recupero della domanda, per garantire comunque livelli accettabili di sostenibilità economica del servizio, è data dall'aumento delle tariffe, in modo da avere un livello complessivo di entrate maggiore a parità di domanda soddisfatta. Tuttavia, questa strategia appare poco percorribile in un contesto di inflazione crescente come quello attuale, e potrebbe essere ricevuto con difficoltà dagli utenti del servizio, impattando potenzialmente in maniera negativa anche sui livelli di domanda, con un conseguente effetto limitato in termini di risorse recuperate.

La terza strategia passa infine dal contenimento dei costi di esercizio: anche in questo caso la dinamica crescente dei prezzi, in particolar modo nel settore energetico, potrebbe rendere poco praticabile questa opzione. Potrebbe essere invece implementata una rimodulazione dei livelli di servizio, in modo da cercare una maggiore corrispondenza tra le mutate esigenze di mobilità e una più puntualmente definita offerta di trasporto. Tale opzione è stata però poco utilizzata anche nel periodo di più intensa restrizione della mobilità (anche a causa della riduzione della capienza per esigenze di sicurezza). Inoltre, ciò potrebbe impattare negativamente sui livelli di accessibilità territoriale della regione e, di conseguenza, sull'equità di accesso alle opportunità di sviluppo individuali e collettive.

Se guardiamo alle strategie nazionali in materia di trasporto pubblico, al di là degli interventi emergenziali che hanno visto incrementare il fondo statale per il TPL tra il 2020 e il 2021 per quasi 600 milioni di euro, è possibile rilevare l'ingente quantità di risorse previste all'interno del PNRR su questo fronte. Le principali linee di intervento riguardano il rinnovo flotte bus e materiale rotabile (con conseguenti possibili risparmi, oltre che sul fronte ambientale, anche sui costi di esercizio grazie alla maggiore efficienza energetica), investimenti sulla rete ferroviaria, sui nodi e sulle stazioni urbane, e investimenti su tramvie e trasporto rapido di massa. Limitandoci agli interventi che riguardano i sistemi di mobilità regionali (escludendo quindi gli investimenti sulle reti ad alta velocità, pur altrettanto rilevanti), il PNRR e il Fondo Complementare impegnano su questo fronte circa 18 miliardi di euro, pari all'8% del totale dei due fondi.

Investimenti per il TPL nel PNRR e nel PNC
(Mln euro)



Fonte: MIMS

Conclusioni