

Capitolo 2

Il contesto istituzionale

2 Inquadramento generale

2.1 LE FUNZIONI DELLA REGIONE NEL SETTORE DEI TRASPORTI

2.1.1 Le funzioni relative al settore autofiloviario e alla mobilità urbana

La Regione Emilia-Romagna esercita **funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e finanziamento sul trasporto pubblico**, promuovendo la realizzazione di interventi per riorganizzare la mobilità e l'accesso ai servizi di interesse pubblico. In particolare, la Regione opera su due linee di intervento, connesse fra loro, ma distinte: la prima è rivolta alle **azioni svolte sul territorio regionale nel campo della mobilità sostenibile**, intesa in senso ampio, riguardo cioè agli aspetti economici diretti e indiretti, sociali e ambientali; la seconda riguarda le azioni rivolte all'interno della Regione, intesa come azienda, curandone i **diversi aspetti della mobilità casa-lavoro**.

A fianco della spesa "corrente" vi sono le risorse per gli **interventi per "investimento"**, a partire dal materiale rotabile, per arrivare ad azioni tese a favorire sinergie fra risorse di varia provenienza (europea, statale, regionale, provinciale, comunale e anche privata), al fine di migliorare l'accessibilità del territorio. La strategia regionale si articola in diverse azioni che fanno riferimento all'**Atto di indirizzo triennale**", in base al quale l'Assemblea legislativa fissa le linee di azione che devono essere messe in atto dalla Giunta in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale. L'attuale Atto di indirizzo riguarda il **triennio 2021-2023**.

2.1.2 Le funzioni in materia ferroviaria

In materia di **trasporto ferroviario regionale e locale** competono alla Regione tutte le **funzioni programmatiche, amministrative e di finanziamento**, con esclusione delle funzioni di sicurezza rimaste di competenza statale. Spetta in particolare alla Regione la **programmazione dei servizi di trasporto pubblico**.

Per quanto riguarda il mantenimento in efficienza che per il potenziamento e l'ammodernamento delle linee ferroviarie e del materiale rotabile, oltretutto per il miglioramento delle condizioni di sicurezza, la Regione è impegnata direttamente con consistenti risorse, proprie o trasferite dallo Stato. La realizzazione degli interventi è definita sulla base di piani poliennali, disciplinati da Contratti di programma con la FER Srl, società "*in house*" della Regione, ai sensi di quanto previsto dalla L.R. 30/98.

La **gestione delle linee ferroviarie regionali** è affidata mediante un'unica concessione, rilasciata alla stessa FER, e disciplinata operativamente con specifici Contratti. La gestione dei servizi alle imprese ferroviarie è regolata mediante un "**Contratto di servizio**" tra FER per conto dell'Amministrazione regionale e l'impresa ferroviaria Trenitalia Tper, a cui è stato affidato il servizio con gara.

Dal 1° giugno 2019 è stato avviato il **nuovo contratto di servizio per il trasporto regionale**, contratto di una durata di 15 anni più eventuali 7,5 di rinnovo. Il servizio è stato affidato mediante gara in un unico lotto a una società (Società ferroviaria provvisoria) partecipata al 70% da Trenitalia e al 30% da Tper.

Uno dei principali fattori qualificanti del nuovo affidamento è l'immediata e completa sostituzione della flotta con materiale rotabile di nuova generazione a cura dell'operatore ferroviario.

La **rete ferroviaria** che si estende sul territorio della regione Emilia-Romagna è lunga complessivamente **1.400 km**: circa 1.050 di competenza statale e più di 350 di competenza regionale. La gestione della Rete statale è affidata a RFI (Rete Ferroviaria Italiana) SpA, la società dell'infrastruttura del Gruppo FS incaricata di garantire la sicurezza della circolazione ferroviaria.

L'elemento più qualificante nel 2016 è stato l'inserimento della rete ferroviaria di competenza della Regione Emilia-Romagna nello "**Spazio ferroviario europeo unico**", previsto dal DLGS 112/2015, che ha avuto recepimento e attuazione con il Decreto del MIT, 5 agosto 2016.

2.1.3 L'evoluzione del quadro normativo in materia di trasporto pubblico locale

■ IL SETTORE AUTOFILOVIARIO

Nel corso del 2021 si è proceduto all'approvazione dell'*"Atto di indirizzo triennale in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e della mobilità sostenibile per gli anni 2021-2023"* a norma dell'art. 8 L.R n. 30 del 1998. (Delibera della Giunta regionale n. 840 del 9 giugno 2021 e delibera dell'assemblea legislativa n. 52 del 14 settembre 2021) in un contesto che vedeva ancora le conseguenze della pandemia Covid.

Nel settore del trasporto pubblico, durante il periodo 2020-2021, con diverse disposizioni normative D.P.C.M., Decreti Legge, Linee guida sono state previste restrizioni agli spostamenti e per la sicurezza sanitaria, diminuzione della capacità di carico dei mezzi di TP, nonché l'applicazione di norme comportamentali finalizzate al contenimento del contagio, che hanno determinato una forte riduzione di frequentazione del trasporto pubblico dovuta anche ad una percezione negativa e scarsa propensione al suo utilizzo da parte dei cittadini. In tale contesto, la Regione Emilia-Romagna ha sempre garantito i servizi incrementando i mezzi per assicurare la mobilità dei cittadini e degli studenti.

Le modifiche ai comportamenti dei cittadini legate alla pandemia hanno provocato importanti impatti sull'intero settore del trasporto pubblico, con ripercussioni significative sia sugli equilibri finanziari che sulle modalità di erogazione dei servizi. Si è assistito quindi ad una modifica profonda dell'articolazione della domanda di trasporto e ad una riduzione della produttività del settore.

L'*Atto di indirizzo* connota gli anni 2021-2023, quale periodo di riferimento necessario ad attuare gli indirizzi espressi, che costituiscono riferimento per l'individuazione delle politiche e delle azioni concrete, finalizzate, nel più ampio quadro di riferimento nazionale ed europeo, a conseguire attraverso la modernizzazione del settore con forte spinta alla digitalizzazione dei sistemi e alla transizione ecologica, l'aumento dei passeggeri trasportati, l'attuazione dell'integrazione modale e tariffaria e l'efficientamento dell'intero sistema, il miglioramento qualitativo dei servizi a favore dell'utenza che quotidianamente si muove nel territorio emiliano romagnolo.

Le azioni concrete sono state espresse nel "*Patto per il trasporto pubblico regionale e locale e la mobilità sostenibile per il periodo 2022-2024*", approvato con deliberazione della Giunta regionale n.316 del 7 marzo 2022, collegato anche al Patto per il Lavoro e per il Clima, che incentiva nel triennio, l'uso del mezzo collettivo verso l'obiettivo di neutralità climatica dell'Emilia-Romagna al 2030.

Il documento è stato condiviso e sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna e dai rappresentanti di istituzioni provinciali e comunali, Upi, Anci, Agenzie e Società Tpl, associazioni di categoria, imprese e utenti, sindacati generali regionali e di settore: tutti concordi nel ribadire la centralità del trasporto pubblico quale strumento flessibile e sicuro per muoversi per lavoro, studio e tempo libero e per garantire il diritto alla mobilità a tutti i cittadini.

Il *Patto 2022-2024* ha tre obiettivi fondamentali raggiungibili con il lavoro di tutti i soggetti del sistema direttamente coinvolti:

- sostenere con forza il ruolo del trasporto pubblico come mezzo vincente per migliorare la qualità dell'aria e per contribuire in maniera decisiva alla svolta ecologica dell'Emilia-Romagna;
- tutelare il lavoro con la valorizzazione delle professionalità e la salvaguardia dei livelli occupazionali del personale impiegato nei servizi Tpl con attenzione per i nuovi affidamenti e i bandi di gara alle clausole e ai diritti a tutela della legalità;
- utilizzare ogni risorsa per rendere i mezzi collettivi sempre più premianti rispetto all'utilizzo degli autoveicoli privati, attraverso investimenti in treni e bus nuovi, creare infrastrutture più moderne e sicure, aumentare l'offerta del trasporto per collegare città, periferie e zone industriali e anche con il potenziamento della mobilità ciclabile ordinaria;

Per quanto riguarda i servizi di trasporto pubblico **obiettivi prioritari sono la qualificazione e integrazione modale.**

È promossa la cooperazione e le sinergie tra gli operatori pubblici e privati dei servizi di tpl, anche attraverso il riconoscimento dell'impegno che in questi anni le imprese hanno dimostrato sia nell'esercizio dei servizi, di cui circa il 30% delle percorrenze totali svolte dalle imprese private, sia negli investimenti attuati anche con proprie risorse, per garantire al sistema qualità, efficienza e posti di lavoro.

Importante è la riqualificazione del sistema dei trasporti che passa per l'incremento dell'accessibilità ai servizi e all'integrazione modale e tariffaria quali condizioni imprescindibili per incidere sui comportamenti dei cittadini. Le misure prioritarie e integrate previste nei documenti di pianificazione regionale individuano obiettivi di crescita dei passeggeri trasportati, un **+10% per i bus, + 20% per il treno e un incremento degli spostamenti in bicicletta in ambito urbano fino al 20% di quelli totali.**

Con il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli Enti locali, che dovranno garantire da un lato, le contribuzioni necessarie al sostegno a conferma dei servizi, e dall'altro intervenire negli ambiti di propria competenza, con politiche e azioni finalizzate al recupero di efficienza del sistema, e le Agenzie locali per la mobilità, in coerenza con gli indirizzi regionali e sulla base delle esigenze di domanda dei propri territori è necessario che intervengano con programmazioni dei servizi nei diversi ambiti provinciali, sempre più finalizzati all'attuazione dell'integrazione modale extraurbana tra bus e il servizio ferroviario, assegnando al modo ferroviario, più rigido e che dispone di mezzi da 200/600 posti, i servizi a domanda più forte e al modo bus, più flessibile e con mezzi da 20/60 posti, i servizi a domanda più contenuta.

Ciò anche rendendo strutturali soluzioni di armonizzazione degli orari ferroviari con quelli autofiloviari, già attuate in via transitoria che con la valorizzazione delle partnership pubblico-private tra i gestori dei servizi di tpl.

La principale azione di intervento è **l'attuazione dell'integrazione tariffaria** per cui si rimanda all'apposito capitolo.

Preso atto del continuo adattamento dei servizi di TP alle diverse disposizioni normative emanate sono stati attivati servizi aggiuntivi, con rimodulazione dei propri programmi di esercizio, riducendo le linee a domanda debole e potenziando le linee maggiormente frequentate (principalmente utenza

scolastica) e con utilizzo dei bus NCC laddove possibile, limitatamente alle risorse economiche nonché ai mezzi disponibili sul mercato.

Per garantire il ritorno a scuola degli studenti delle scuole primarie e superiori di secondo grado anche durante il 2021 e primi mesi del 2022, il Tavolo di coordinamento regionale Trasporti – Scuola, e i Tavoli Prefettizi provinciali a cui partecipano le Agenzie locali per la mobilità, le Aziende di trasporto, i dirigenti scolastici provinciali e dei diversi istituti presenti nel territorio e gli enti locali, hanno garantito la mediazione e definizione delle modalità di organizzazione dei due settori coinvolti, che come noto presentano vincoli non sempre superabili, atti a garantire il ritorno a scuola con didattica in presenza con raccordo tra gli orari di inizio e fine delle attività didattiche ed il sistema di trasporto pubblico urbano, extraurbano e ferroviario.

Le diverse tematiche affrontano anche questioni riguardanti la governance e gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico, con conferma delle procedure ad evidenza pubblica e degli ambiti definiti dalla regione, come già indicato anche dalla disciplina comunitaria, nazionale e regionale.

In tale contesto è opportuno evidenziare che in tutti i bacini provinciali emiliano romagnoli, gli affidamenti dei servizi sono in regime di proroga dei Contratti di servizio, anche in considerazione dei provvedimenti emanati dal Governo, il DL 18/2020 convertito nella L. 27/2020, che all'art. 92 comma 4 ter ha introdotto la facoltà per gli Enti affidanti, di sospendere le procedure di affidamento con la contestuale possibilità di prorogare i Contratti di servizio vigenti fino a dodici mesi successivi alla dichiarazione di conclusione dello stato di emergenza COVID (termine utile al 31 marzo 2023).

Il tema degli affidamenti dei servizi e delle proroghe di quelli in essere così come previste dalle diverse normative che nel corso dei primi mesi del 2022 si sono susseguite (Legge 118/2022 Concorrenza art.9, Legge 4/2022 art.24 comma 5bis) si intreccia anche con gli obiettivi del PNRR e con gli impegni in campo investimenti, orientati alla sostenibilità ambientale e al miglioramento dei servizi di trasporto passeggeri, che i gestori si sono vincolati ad attuare e che prevedono periodi di ammortamento superiore rispetto alla scadenza dell'affidamento, per cui, nella necessità di una proroga che non può superare il termine del 31 dicembre 2026 sono allo stato attuale in fase di valutazione.

Tabella 1
Quadro dei regolatori e dei gestori dei servizi di tpl in Emilia-Romagna

| Bacino | Regolatore Agenzia | Patrimonio regolatore | Titolari di CDS gestore servizi | Oggetto gara | Titolarità tariffaria | Proprietà mezzi | Scadenza gara |
|----------------------|------------------------------------|--|---|---|-----------------------|-----------------|---|
| PIACENZA | TEMPI AGENZIA Srl | Reti, impianti e dotazioni per erogazione servizio | SETA SpA (società mista: quota pubblica EELL MO, RE, PC e quota privata: HERM-Holding Emilia Romagna Mobilità Srl). È inoltre partecipata da TPER SpA | Esercizio servizi urbano, di bacino e interbacino. Nel 2015 sono stati svolti 8.1 milioni di chilometri. Gestione reti e impianti | Net-cost | Gestore | Gara (gross-cost) aggiudicata il 15/11/2005 decorrenza 1/1/2006-31/12/2011 (6 anni) Proroga tecnica CDS 31/12/2022 Effettuato avviso di preinformazione UE ai fini affidamento servizi |
| PARMA | SMTP SpA | Fabbricati industriali, filovia, depositi e reti | TEP SpA Parma | Esercizio servizi urbani di bacino e interbacino. Nel 2015 sono stati svolti 12,8 milioni di chilometri | Net-cost | Gestore | Gara (net-cost) aggiudicata nel dicembre 2004 decorrenza 1/3/2005-29/2/2008 proroga al 28/02/2011. Proroga CDS 31/12/2022 alle medesime condizioni contrattuali preesistenti a seguito dell'annullamento degli esiti di gara |
| REGGIO EMILIA | AGENZIA MOBILITÀ REGGIO EMILIA Srl | Deposit, bus e tecnologie | SETA SpA | Esercizio servizi urbano, di bacino e interbacino. Nel 2015 sono stati svolti 9 milioni di chilometri | Net-cost | Gestore | Gara (gross-cost) aggiudicata nell'aprile 2004 - decorrenza 1/7/2004-30/6/2007 con proroga al 20/6/2010. Proroga CDS 31/12/2022 |
| MODENA | AMO SpA | Deposit, filovia, infrastrutture di fermate extraurbane, sistema AVM | SETA SpA | Esercizio servizi su gomma e filovia urbani e extraurbani. Nel 2015 sono stati svolti 12,3 milioni di chilometri | Net-cost | Gestore | Gara (net-cost) aggiudicata nel dicembre 2004 decorrenza 1/2/2005-31/12/2006 proroga 30/12/2008 per consentire l'acquisizione del socio privato industriale al 49% il CDS è stato prorogato al 31/12/2011 e adeguata la nuova scadenza al 31/12/2014. Proroga CDS 31/12/2015 Effettuato nel corso del 2015 avviso di preinformazione UE ai fini affidamento servizi |

| | | | | | | | |
|----------------------|---------------------|---------------------------------|---|--|----------|---------|--|
| | | | | | | | con impegno su ambito MO-RE Proroga CDS 31/12/2022 |
| BOLOGNA | RETI E MOBILITÀ SRL | Reti e depositi | TPB Scarl (società costituita da T>PER SpA, Autoguidovie italiane SpA, Omnibus) | Esercizio servizi urbani, di bacino e interbacino. Nel 2015 sono stati svolti 34,8 milioni di chilometri. Gestione delle reti e degli impianti | Net-cost | Gestore | Gara (net-cost) bandita nel 2009 e aggiudicata nel dicembre 2010. Decorrenza 1/2/2011-31/12/2016 Prorogabile di 3 anni (28/2/2020) Proroga al 31/8/2024 |
| FERRARA | AMI Srl | Impianti, depositi e tecnologie | TPF Scarl (società costituita da T>PER SpA + Consorzio FEM costituito da Co.er.bus Soc. consortile e Sarasini) | Esercizio dei servizi urbani, di bacino e interbacino. Nel 2015 sono stati svolti 8,9 milioni di chilometri | Net cost | Gestore | Gara (gross-cost) aggiudicata nel febbraio 2006 decorrenza 1/2/2006-31/12/2010. Proroga concertata al 28/2/2020 sulla base dell'ambito comprendente BO-FE (non sono ammessi affidamenti per sub-ambiti). Proroga al 16/12/2023 |
| RAVENNA | AMR Srl consortile | Priva di beni strumentali | METE società consortile SpA (società costituita da START SpA, Soc. autoservizi cervesi SAC Scarl, da Co.er.bus Soc.consortile) | Esercizio servizi urbani di bacino e interbacino autofiltranviari e su acqua – traghetto. Nel 2015 sono stati svolti 7,5 milioni di chilometri. Gestione reti e degli impianti | Net-cost | Gestore | Gara (net-cost) aggiudicata nel dicembre 2004 con decorrenza 1/1/2005-31/12/2008. Nuova scadenza a norma 14 ter L.R. 30/98 al 14/4/2013 Proroga CdS al 31/12/2015. Effettuato nel 2015 avviso di preinformazione UE ai fini affidamento servizi con impegno su ambito ROMAGNA (3 bacini) In fase di proroga per obbligo di servizio al 31/12/2022 e fino a comunicazione di avvio gara |
| FORLÌ'-CESENA | AMR Srl consortile | Priva di beni strumentali | Società Consortile A.T.G. SpA Il servizio è svolto dal socio START SpA | Esercizio servizi urbani di bacino e interbacino. | Net cost | Gestore | Gara (gross-cost) aggiudicata nel dicembre 2004 con decorrenza 1/1/2005-31/12/2006 con proroga al 31/12/2009. |

| | | | | | | | |
|---------------|--------------------|---------------------------|---|---|----------|---------|--|
| | | | | Nel 2015 sono stati svolti 9,5 milioni di chilometri | | | In fase di proroga 31/03/2023 |
| RIMINI | AMR Srl consortile | Priva di beni strumentali | Società Consortile A.T.G. SpA Il servizio è svolto da: START SpA+ TEAM soc. consortile Srl ADRIABUS soc. consortile a rl) | Esercizio servizi urbani di bacino e interbacino. Nel 2015 sono stati svolti 7,7 milioni di chilometri. | Net cost | Gestore | Gara (gross-cost) aggiudicata nel dicembre 2004. Proroga al 31/03/2023 |

■ IL SETTORE FERROVIARIO

Il **settore ferroviario** è stato, per diverso tempo, sostanzialmente ancorato al quadro di riferimento definito dal D.Lgs. 422/97, poi modificato in maniera sostanziale, in alcuni punti, da diverse norme che si sono succedute, anche in maniera contraddittoria, nel corso degli anni, che hanno attenuato uno dei principali indirizzi contenuti nel Decreto, orientato al ricorso delle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi pubblici. Indirizzo che è stato invece immediatamente e pienamente recepito, oltretutto rafforzato nel corso degli anni, con successive modifiche e integrazioni, dalla L.R. 30/98.

Riguardo alle gare per l'affidamento dei servizi, l'attuale quadro normativo fa sostanzialmente riferimento al Regolamento (CE) n. 1370/07 pur prevedendo, lo stesso Regolamento, relativamente ai "servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia", anche la possibilità di prescindere da tale procedura.

Il **Regolamento n. 1370/2007 CE** (entrato in vigore il **3 dicembre 2009**) definisce gli ambiti entro i quali gli Stati membri possono muoversi per l'affidamento di servizi pubblici. Il suo fine è quello di definire le modalità per garantire servizi che siano più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco del mercato consentirebbe di offrire, garantendo regole di trasparenza. In particolare, il Regolamento stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti, quando impongono agli operatori obblighi di servizio pubblico, conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento di detti obblighi nell'ambito di un Contratto di servizio.

In dettaglio il Regolamento, stabilisce che i contratti relativi ai servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia – **qualora affidati mediante gara** - devono avere una durata **non superiore a 15 anni**. Sono permesse proroghe nella misura massima **del 50%** (quindi per un ulteriore periodo anche di **7,5 anni**) solo in alcuni casi. Tra questi, quando occorre consentire all'operatore di effettuare l'ammortamento dei beni impiegati, nel caso in cui questi siano di entità "significativa" in rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto e prevalentemente finalizzati ai servizi di trasporto di passeggeri previsti dal contratto.

L'art. 7, comma 3 ter della L. 33/09, riguardante il cd. "Pacchetto anticrisi", che ha modificato l'art. 18 del DLgs 422/97, ha previsto espressamente che i Contratti di Servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario "comunque affidati" dovessero avere durata minima **non inferiore a 6 anni**, rinnovabili di altri 6, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati. Quanto sopra "*Al fine di garantire l'efficace pianificazione del servizio, degli investimenti e del personale*".

Il servizio regionale dall'1° giugno 2019 è svolto mediante un **nuovo contratto di servizio** affidato mediante gara per una durata di 15 anni prorogabili di altri 7,5 per un totale di **22,5 anni complessivi**, consentendo così, attraverso un ingente investimento dell'operatore ferroviario, il completo rinnovo della flotta regionale.

L'evoluzione del quadro normativo si attesta sostanzialmente: su quanto previsto dall'art. 3 bis dello stesso D.L., unitamente ad alcuni articoli del D.L. 95 del 6/7/2012, aggiunti dalla legge di conversione; su quanto previsto dall'art. 37 del D.L. 201/11 (cd. "salva Italia") convertito in L. 214/11, che prevede l'istituzione della "Autorità di regolazione dei trasporti" (recentemente insediata); su D.L. 95/12 (cd. "Spending review") convertito in L. 135/12, relativamente a diversi aspetti finanziari; e, in particolare, sulla "Legge di stabilità 2013", la L. 228/12, che al comma 301 dell'art. 1 sostituisce l'art. 16 bis del D.L. 95/12, convertito con modificazioni dalla L. 135/12.

L'art. 16 bis del D.L. 95/12 prevede in particolare l'istituzione (per gomma e ferro) di un unico Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico e nuovi criteri per il suo riparto tra le Regioni.

Con D.P.C.M. 11 marzo 2013 (pubblicato sulla G.U. del 26/6/2013) sono stati recepiti i “*criteri e le modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario*”, accomunando tutti i servizi di tale natura, recependo e declinando più puntualmente - riguardo ai criteri - quanto previsto dall'art. 16-bis del decreto-legge 95/2012, in particolare, in merito all'obiettivo di incentivare l'azione delle Regioni verso la razionalizzazione e l'efficientamento della programmazione e della gestione dei servizi, garantendo un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica e con un migliore rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi.

L'istituzione del nuovo Fondo è stata accompagnata da forti riduzioni di risorse finanziarie destinate al sostegno dei servizi, che stanno ponendo non poche difficoltà al rilancio del settore, come è più estesamente rappresentato in altra parte del presente Rapporto di monitoraggio.

Si stanno intanto approssimando le scadenze per il perfezionamento del Decreto legislativo che dovrà dare attuazione alla Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/11/12 che istituisce uno spazio ferroviario unico europeo per l'utilizzo dell'infrastruttura adibita a servizi ferroviari nazionali e internazionali. Al momento della stesura di questo Rapporto la Conferenza Stato-Regioni si è espressa sul testo proposto dal Governo, il 7/5/2015, per la discussione in Parlamento (la c.d. “Direttiva recast”). Tra le principali questioni oggetto della Direttiva: la separazione “gestionale e contabile” tra gestore dell'infrastruttura e imprese ferroviarie e la “indipendenza delle funzioni essenziali dei gestori dell'infrastruttura”.

Separazione che il c.d. 4° Pacchetto ferroviario, licenziato dalla Commissione europea e attualmente in discussione al Parlamento europeo, prevede in termini più drastici sulla base di una distinzione netta dei ruoli (“separazione verticale”) fortemente contrastata da diversi attori presenti nello scenario, tra cui la stessa dall'associazione dei gestori di infrastruttura nazionali europee.

Il recepimento della Direttiva recast può anticipare tale netta separazione, se lo Stato membro lo vuole.

Contrastata è anche l’“obbligatorietà delle gare” per l'affidamento dei servizi, che l'attuale Regolamento (CE) n. 1371/2007 impone, salvo casi particolari, a decorrere dal 3 dicembre 2019, indebolendo gli obiettivi di quest'ultimo, fortemente mirato alla liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario e quindi alla concorrenza.

La Regione Emilia-Romagna ha da tempo sposato e anticipato, dandovi concreta attuazione, entrambe le indicazioni dell'attuale quadro normativo europeo: con gare a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi e con la radicale separazione, per la propria rete ferroviaria, tra soggetto gestore dell'infrastruttura e imprese che su di essa svolgono i servizi.

Relativamente al restante quadro normativo, la L. 42/09 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, individua espressamente tra i principi e i criteri direttivi – con riferimento al trasporto pubblico locale – per l'adozione dei decreti attuativi, un sistema particolare di determinazione del costo da finanziare (art. 8, comma 1, lettera c) basato su “costi standard” e facendo riferimento alla fornitura di un livello “**adeguato**” del servizio su tutto il territorio nazionale. Tale termine pare inoltre avere sostituito quello di “servizio minimo”.

I “**fabbisogni standard**” correlati ai “**costi standard**” e alla loro determinazione rappresentano quindi dei riferimenti cui si va necessariamente, sempre più indirizzando lo sviluppo dell'azione pubblica di settore, sia per superare la logica della “spesa storica”, sia per quantificare i fabbisogni complessivi da porre a base delle prossime gare. Su tali riferimenti verranno anche rapportati i complessi meccanismi del federalismo fiscale per assicurare l'autonomia delle entrate e delle spese.

Ai “costi standard” fa anche riferimento l'art. 17 del DLgs 422/97, come modificato dal comma 12 undecies, aggiunto dalla legge di conversione all'art. 23 del D.L. 95/12, convertito con modificazioni dalla L. 135/12.

2.1.4 Le funzioni in materia stradale

A partire dall'1ottobre 2001, con i D.P.C.M. attuativi della Legge 59/97 (Bassanini), sono stati trasferiti dall'ANAS alle Province dell'Emilia-Romagna 2.000 km di strade (mentre circa 1.000 km sono rimasti di competenza statale), e sono stati anche individuati i beni, le risorse finanziarie e umane da trasferire per fare fronte alle nuove competenze, lasciando a ciascuna Regione, nell'ambito della propria autonomia, la decisione sulle modalità di gestione della rete stradale e sulle risorse. La nostra Regione, a seguito di un ampio confronto con le Province, ha deciso di trasferire alle stesse il demanio stradale, dal momento che già gestivano un patrimonio viario rilevante e avevano una valida e consolidata organizzazione in materia di viabilità.

Successivamente lo Stato, attraverso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato un confronto con tutte le Regioni volto ad una revisione della rete stradale di interesse nazionale. Il **piano "Rientro Strade"**, avviato dall'ANAS di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per la **riorganizzazione e ottimizzazione** della gestione della rete viaria, ha l'obiettivo di ritrasferire nelle competenze ANAS alcune strade provinciali, alcune delle quali oggetto del passato trasferimento dallo Stato alle Regioni o direttamente alle Province, come nel caso della Regione Emilia-Romagna.

Lo scopo principale di questo passaggio è di garantire la **continuità territoriale degli itinerari di valenza nazionale** che attraversano le varie regioni, evitando la frammentazione delle competenze nella gestione delle strade e dei trasporti.

L'iter di revisione della rete stradale di interesse nazionale ricadente nel territorio della Regione Emilia-Romagna è iniziato nel 2017. Sono stati effettuati numerosi incontri con le Province e la Città Metropolitana di Bologna allo scopo di effettuare una ricognizione e, accogliendo le relative posizioni, condividere una possibile proposta di revisione della rete.

Con DGR 1733/2018 la Regione ha assentito alla revisione della rete così come condivisa con gli enti interessati.

Nel novembre 2018 è stata sancita l'intesa in Conferenza Unificata sul DPCM recante: *"Revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale ricadenti nelle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Toscana e Veneto"*.

Il 21 novembre 2019 è stato approvato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante "Revisione della rete stradale di interesse nazionale relativo alle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Toscana e Veneto" con registrazione della Corte dei Conti avvenuta il 5/12/2019 e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 22 del 28/01/2020, data da cui ne decorre l'efficacia.

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna sono state classificate statali alcune strade nei territori di Piacenza, Parma, Reggio E., Modena, Ferrara, Bologna, Forlì-Cesena e Rimini, per un totale di circa 850 Km.

A seguito della pubblicazione del Decreto in Gazzetta ufficiale, la stipula del verbale di consegna delle strade si è potuta perfezionare il 7 aprile 2021.

Le funzioni della Regione, individuate dalla L.R. 3/99 e s.m.i. e riconfermate con la L.R. 13/15, sono pertanto riconducibili principalmente alla pianificazione, alla programmazione e al coordinamento della rete delle strade e autostrade di interesse regionale, mentre alle Province, in materia di strade trasferite, sono attribuite competenze di gestione, vigilanza, manutenzione, progettazione ed esecuzione degli interventi sulla viabilità.

La Regione definisce gli interventi da promuovere per la riqualificazione, l'ammodernamento, lo sviluppo e la grande infrastrutturazione delle strade di interesse regionale attraverso un Programma di intervento, che prevede l'apporto finanziario delle risorse derivanti dai trasferimenti dello Stato, di risorse proprie regionali e di cofinanziamenti degli Enti locali e/o di soggetti privati. L'azzeramento dei trasferimenti finanziari provenienti dallo Stato, avvenuto con la Legge n. 122 del 30/7/2010 e con

le varie manovre finanziarie statali successive, non ha consentito di prevedere nuovi stanziamenti di carattere continuativo per le esigenze infrastrutturali che ancora permangono sul territorio. La Regione ha quindi messo in campo iniziative di finanziamento straordinarie, quali ad esempio quelle attuate attraverso convenzioni con soggetti privati in grado di concorrere in parte al finanziamento delle opere

La L.R. 3/99 prevede, inoltre, la possibilità di realizzare, da parte della Regione, le autostrade regionali. Ciò ha consentito la programmazione dell'Autostrada regionale Cispadana, e l'affidamento della concessione di costruzione e gestione alla Società di progetto ARC SpA, con la procedura della finanza di progetto.

Per perseguire il miglioramento della sicurezza stradale, la Regione ha adottato da tempo una legge specifica, la L.R. 30/92 "Programma di intervento per la sicurezza dei trasporti", che promuove la realizzazione di "(...) interventi finalizzati, prioritariamente, ad elevare i livelli di sicurezza della rete stradale regionale. Tali interventi sono volti a migliorare le condizioni di percorribilità delle infrastrutture esistenti. La Regione promuove altresì iniziative di carattere informativo, educativo e formativo in materia di sicurezza stradale".

In questa stessa materia è poi intervenuta la legislazione statale: l'art. 32 della Legge n. 144 del 17/5/1999 prevede la predisposizione da parte del Ministero di un Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (PNSS); il decreto interministeriale 29/3/2000 ne ha definito gli indirizzi generali e le linee guida.

I programmi di attuazione del suddetto PNSS, che si sono susseguiti da allora fino ai recenti decreti n.481/16, n. 468/2017 e n.553/18, hanno suddiviso i fondi disponibili tra le Regioni, assegnando a queste ultime il compito di distribuire, con procedure concertative/concorrenziali, i finanziamenti assegnati agli enti attuatori, cioè Province e Comuni.

L'obiettivo dei programmi relativi al PNSS è "promuovere un sistema integrato di strategie regionali e locali per il miglioramento della sicurezza stradale che consenta di determinare la massima riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali con le risorse date (e con quelle che potranno essere ulteriormente attivate grazie, anche, all'azione di sollecitazione e sensibilizzazione realizzata dal PNSS)".

Al fine di rafforzare il ruolo regionale in materia di governo della sicurezza stradale, il 2° Programma ha previsto inoltre il finanziamento di centri di monitoraggio regionali. Il progetto del Centro di monitoraggio regionale per la sicurezza stradale, presentato dalla Regione Emilia-Romagna e approvato con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 10/6/2004 (2° posto a livello nazionale), si pone l'obiettivo di informatizzare e mettere a sistema tutte le informazioni riguardanti le caratteristiche geometriche, tecniche, funzionali, di traffico e di incidentalità delle nostre strade, realizzando un vero e proprio sistema informativo della viabilità del quale il centro di monitoraggio costituisce il luogo di sintesi e di elaborazione.

In quest'ambito, la Regione svolge una serie di attività, relative al sistema di monitoraggio del traffico, all'Archivio regionale delle strade e alla rilevazione dei dati di incidentalità, che costituiscono la base dell'attività del Servizio competente in materia.

2.1.5 Le funzioni nel settore della logistica e del trasporto merci

Il settore della logistica e del trasporto merci della nostra regione è composto da distinte aree d'intervento:

- **il trasporto ferroviario merci e logistica;**
- **l'autotrasporto e il trasporto merci su strada;**
- **la logistica urbana** (distribuzione delle merci in città);
- **l'hub portuale di Ravenna.**

In questo quadro, la Regione esercita alcune funzioni di carattere generale, quali la pianificazione delle infrastrutture per il trasporto, la programmazione e l'indirizzo per lo sviluppo del sistema regionale dei trasporti, la promozione e la partecipazione a progetti sul trasporto e la logistica, anche in ambito europeo, per la ricerca, la sperimentazione e la diffusione di pratiche di efficienza e innovazione e la partecipazione alla consultazione per le modifiche alle linee guida europee in campo del trasporto delle merci.

Più specificamente, nell'ambito del trasporto ferroviario merci e logistica, oltre alla pianificazione dell'insediamento e/o dell'implementazione dei poli logistici nel territorio regionale, la Regione si occupa dello sviluppo della rete di infrastrutture collegate agli scali e di quelle destinate a promuovere l'intermodalità, oltre che degli aspetti tecnologici per migliorare l'organizzazione del traffico. Alcuni adeguamenti tecnologici e infrastrutturali della rete ferroviaria sono finanziati con il Fondo Sviluppo e Coesione (PAR FSC). La Regione coordina e stimola gli Enti gestori della rete per le implementazioni nell'infrastruttura e nei nodi core facenti parte dei corridoi Ten-T.

Inoltre sostiene e promuove lo sviluppo della piattaforma logistica regionale integrata, finalizzata a rendere accessibili, nel minor tempo e con il minore impatto sul traffico e sull'ambiente, i nodi merci intermodali con la rete infrastrutturale che collega i sistemi regionali all'Italia e all'Europa.

Si occupa inoltre dell'attuazione della legge di incentivazione al trasporto ferroviario (L.R. 30/19 "Interventi per il trasporto ferroviario e fluviomarittimo delle merci") che gestisce e finanzia direttamente e della programmazione della futura legge di incentivazione.

Nel settore dell'autotrasporto invece svolge un'attività di impulso e di coordinamento delle azioni degli Enti locali e formula indirizzi e pareri.

Nel settore della distribuzione delle merci in città e del trasporto di corto raggio, promuove e sostiene iniziative e interventi, sia infrastrutturali sia tecnologici, che coinvolgono gli Enti locali e il mondo della produzione e distribuzione delle merci. Ha finanziato inoltre i costi di progettazione di alcune piattaforme per la distribuzione delle merci nelle città, attraverso i fondi della L.R. 30/98, e delle realizzazioni tramite specifici Accordi di programma. Alcuni progetti pilota e progettazioni di innovazioni tecnologiche e organizzative sono finanziati grazie alla partecipazione della Regione a specifici progetti europei.

Per quanto riguarda infine le funzioni regionali relative al Porto di Ravenna, si rimanda al paragrafo successivo dedicato specificamente al sistema portuale dell'Emilia-Romagna.

2.1.6 Le funzioni in materia portuale

Il sistema portuale della nostra regione è composto da due categorie di porti distinte:

- il Porto di Ravenna, di interesse nazionale e core port nell'ambito delle Reti Ten-T sia sul corridoio Mediterraneo che su quello Baltico-Adriatico, con una tipologia prettamente commerciale-industriale;
- i porti di interesse regionale o comunale, con una funzione prevalentemente dedicata al diporto turistico e alle attività di pesca.

Relativamente al Porto di Ravenna, il quadro istituzionale di riferimento, la Legge n. 84 del 1994 - Legge quadro sui porti, è stata notevolmente modificata nel suo impianto nel corso del 2016 a seguito dell'entrata in vigore a metà settembre 2016 del D.Lgs. n. 169/2016 che rappresenta il punto di arrivo di una modifica in atto nel processo di riorganizzazione e semplificazione delle Autorità portuali.

Con tale legge è stata sancita la separazione tra funzioni di programmazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture strettamente portuali, affidate a pubbliche autorità, e lo svolgimento delle attività portuali inerenti l'imbarco e lo sbarco di persone e merci, svolte in regime di mercato, con il solo vincolo, legato alla limitatezza delle banchine disponibili, della definizione di un numero massimo di operatori. Rimane una zona grigia, quella dei cosiddetti servizi nautici, che, per ragioni di sicurezza della navigazione, vengono mantenuti in regime di monopolio (nel 2006 non è stata approvata una proposta di direttiva che liberalizzava tutto il settore).

La riforma ha rivoluzionato la precedente struttura delle Autorità portuali che si sono trasformate in Autorità di sistema portuale e sono scese di numero, da 24 a 15, con una governance più snella che ha cancellato i vecchi Comitati portuali e li ha sostituiti con Comitati di gestione ristretti composti, oltre che dal presidente dell'Authority, dai soli rappresentanti della Regione, del Comune, della Città metropolitana e dell'Autorità marittima. La voce delle categorie che operano in porto è stata rappresentata negli Organismi di partenariato della risorsa mare e dalle vecchie Commissioni consultive, composte però ora solo dai rappresentanti dei lavoratori delle imprese che vi lavorano. La riforma ha voluto creare un 'sistema mare' in grado di generare sviluppo. I 57 porti di rilievo nazionale coordinati dalle 15 autorità di sistema vengono così guidati da un board snello e da un presidente con ampia facoltà decisionale. Sono state semplificate anche le procedure per l'approvazione dei Piani regolatori portuali ed è stata introdotta la novità della sostenibilità energetica e ambientale dei porti. Le Autorità di sistema portuale sono state chiamate a ridurre il Co2 e a promuovere l'uso delle rinnovabili. Le nuove Autorità inoltre possono avere soltanto partecipazioni di minoranza in iniziative legate alla logistica funzionale allo sviluppo del sistema portuale. La nuova normativa ha previsto anche di effettuare una semplificazione burocratica con l'istituzione di due sportelli: quello unico doganale per le merci e quello unico amministrativo per tutti gli altri procedimenti. A coordinare le azioni a livello nazionale è stata istituita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Adsp presieduta dal ministro, con tutti i presidenti delle Autorità portuali di sistema e due rappresentanti degli enti locali.

In tale contesto opera l'Autorità di Sistema Portuale del mare Adriatico centro-settentrionale, ente pubblico non economico preposto alla gestione delle infrastrutture portuali, il cui Presidente è stato rinnovato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti previa Intesa con la Regione a inizio gennaio 2021, a seguito della scadenza del precedente mandato avvenuta a fine 2020, ed il cui organo collegiale principale è il Comitato di gestione precedentemente descritto insediatosi a febbraio 2017 e riconfermato ad aprile 2021.

L'Autorità di Sistema Portuale svolge la sua attività di programmazione attraverso il Piano Regolatore Portuale e attraverso la realizzazione delle infrastrutture portuali, nel contesto della pianificazione territoriale statale, regionale e locale. In questo quadro, il coordinamento territoriale delle Regioni ha una rilevanza primaria in relazione all'accessibilità del porto da terra, ai collegamenti

con altre piattaforme logistiche, alla realizzazione di strutture retroportuali adeguate, nelle quali le merci possano essere lavorate creando valore aggiunto a favore del territorio di riferimento.

A seguito dell'entrata in vigore della L.R. 13/2015, l'approvazione del Piano Regolatore Portuale (PRP), il principale strumento di programmazione delle infrastrutture portuali, è tornata in capo alla Regione, dopo il periodo di delega alla Provincia effettuato con la precedente LR 3/99.

La Legge 84/94, in realtà, riguarda i porti pubblici di qualsiasi dimensione, ma risulta inapplicabile per i porti minori, visto che fa riferimento a una classificazione dei porti demandata a un decreto ministeriale mai emanato.

Relativamente a questi porti, la norma di riferimento resta il D.P.R. 616/78, che ha delegato alle Regioni le funzioni relative alle infrastrutture di interesse regionale, comprese quelle portuali, e nella nostra Regione la materia è di competenza del Settore turismo, commercio, economia urbana, sport.

2.1.7 Le funzioni in materia aeroportuale

Le Regioni non hanno di fatto dato contenuto pratico alla competenza normativa concorrente in materia di aeroporti civili, prevista dall'art. 117 della Costituzione.

Nei casi in cui la normativa statale in materia aeroportuale è apparsa non di mero principio ma necessaria per ragioni di uniformità della disciplina, il problema è stato risolto dalla giurisprudenza costituzionale sulla base del principio di leale collaborazione, individuando nell'intesa, da realizzarsi nella sede preposta, cioè nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, la modalità di composizione degli interessi in gioco.

L'assetto istituzionale degli aeroporti commerciali è stato fortemente influenzato dall'istituzione di ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), avvenuta nel 1997, cui sono affidati, in qualità di ente statale sotto il controllo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, compiti di programmazione e gestione delle infrastrutture aeroportuali.

Mentre la gestione dei servizi aeroportuali e delle stesse infrastrutture, in caso di concessione di gestione totale, viene affidata a società di capitali con partecipazione pubblica e privata, il gestore aeroportuale in regime di concessione parziale svolge invece solo determinati servizi, in particolare quelli di handling, ma non riscuote i diritti aeroportuali: di contro non ha l'onere di mantenere e realizzare le infrastrutture aeroportuali.

Il gestore in regime di concessione totale invece riscuote i diritti aeroportuali, eroga i servizi aeroportuali dietro compenso (le relative tariffe sono libere e vengono solo controllate da ENAC in relazione al fatto che possano limitare lo sviluppo del traffico), ma ha l'onere di mantenere e di realizzare le infrastrutture aeroportuali.

La normativa prevede la necessaria partecipazione societaria degli Enti locali e delle Camere di Commercio, nonché quella eventuale della Regione, con possibilità di apertura ai privati (previa procedura di evidenza pubblica), anche in percentuale maggioritaria.

La concessione totale viene rilasciata a richiesta a quei gestori che presentino determinate caratteristiche di carattere economico finanziario e che presentino un adeguato piano di sviluppo dell'aeroporto interessato.

Nella nostra regione hanno ottenuto la concessione totale per la gestione aeroportuale l'Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna SpA, la Sogear di Parma e la nuova società di gestione dell'aeroporto Fellini AirRiminum, e, da fine 2018, la nuova società di gestione dell'aeroporto Ridolfi F.A.

La Regione, nel suo ruolo di coordinamento a sostegno della crescita del traffico aereo regionale, ha cercato di promuovere attivamente ogni possibile cooperazione tra gli scali regionali per imprimere alle politiche regionali nel settore aeroportuale quell'indirizzo necessario a evitare una competizione dannosa sul territorio e fra i territori, cogliendo l'opportunità di rafforzare il ruolo dei singoli aeroporti attraverso logiche di specializzazione e razionalizzazione.

La proposta finale del Piano nazionale degli aeroporti, pubblicata nel settembre 2014 e su cui la Conferenza Stato Regioni ha dato l'Intesa a febbraio 2015, propone un riordino organico del settore aeroportuale sia sotto il profilo infrastrutturale che dei servizi e delle gestioni e una nuova classificazione degli aeroporti di interesse nazionale. Sono stati definiti di interesse nazionale gli aeroporti di Parma e Rimini. Bologna è considerato di rilievo strategico, mentre Forlì potrà essere inserito tra quelli nazionali dopo aver dimostrato la sostenibilità economico finanziaria nella gestione.

2.1.8 Le funzioni relative al settore idroviario

La Legge 380/90 è la norma fondamentale su cui si basa l'attuale assetto istituzionale del Sistema idroviario padano veneto. Tale norma integra il D.P.R. 616/77, che prevede che le Regioni che si affacciano sul Po e sulle idrovie collegate, riunite in intesa, esplicino le funzioni di comune interesse in materia di navigazione interna. In questo quadro, attraverso una convenzione modificata più volte, è dal 1979 che l'Intesa Interregionale per la Navigazione Interna (sottoscritta fra le Regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte) svolge un coordinamento per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia. A fine 2019, dopo un lungo lavoro di mediazione tra le diverse esigenze regionali, è stato possibile anche sottoscrivere il testo della nuova convenzione, successivamente ratificato con legge dalle varie Regioni nel corso del 2020. La nuova convenzione, rispetto alla convenzione attualmente vigente, è stata aggiornata per renderla compatibile alle esigenze di programmazione e sviluppo delle reti di navigazione interna, alla disponibilità di finanziamenti e ai diversi tempi di attuazione delle opere, nonché ad un diverso riparto degli oneri per il funzionamento dell'Intesa. Nello specifico la regione Piemonte ha specificatamente richiesto di adeguare la propria quota di partecipazione alla effettiva condizione di fruizione del sistema stesso, che di fatto è attualmente assente.

In attuazione del Piano Generale dei Trasporti, la Legge 380/90 ha previsto la realizzazione del Sistema idroviario padano veneto, definendolo come di preminente interesse nazionale (art. 1), attribuendone la realizzazione alla competenza del Ministero dei Trasporti (art. 2) e stabilendone le procedure particolari per la formazione del suo Piano di attuazione, alla quale partecipano le Regioni (artt. 2-5).

Il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha conferito alle Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto) la gestione del sistema idroviario (art. 105, comma 2, lettera g).

In Emilia-Romagna, la L.R. 1/89 aveva istituito l'Azienda Regionale per la Navigazione Interna (ARNI) quale strumento operativo della Regione nel settore della navigazione interna. Tale assetto istituzionale è rimasto invariato fino al 2009, quando la Regione ha deciso di modificarlo al fine di far confluire in un unico Ente strumentale tutte le competenze che riguardano il fiume Po, in modo da razionalizzare e ottimizzare le attività. Queste scelte si sono concretizzate con l'art. 37 della L.R. 9/09 e i successivi artt. 54 e 55 della L.R. 24/09 che ha portato ad un regime di avvalimento con AIPO (Agenzia Interregionale per il Po), durato fino a fine 2015.

A partire dal 2016 poi, dato che questo ultimo assetto istituzionale aveva un disegno transitorio, con LR 13/2015 è stato attuato un nuovo assetto, che ha previsto la delega delle funzioni in materia di navigazione interna ad AIPO, relativamente all'asta del Po, mentre per quello che riguarda l'idrovia

ferrarese, la gestione delle funzioni di navigazione è stata affidata all’Agenzia per la Sicurezza del territorio e la Protezione Civile. La Regione ha mantenuto comunque in capo a sé la funzione pianificatoria, programmatoria e di rapporti istituzionali. Questa nuova ripartizione delle competenze ha permesso di individuare, per ogni asta fluviale, un solo soggetto responsabile sia per le tematiche strettamente idrauliche e di difesa del suolo che per quelle di navigazione e questo ha il vantaggio di coordinare in maniera sistematica gli interventi da realizzare garantendo sinergie anche nell’utilizzo delle risorse che si rendono disponibili nelle specifiche linee di finanziamento.

2.2 L’ATTIVITÀ REGIONALE DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

2.2.1 Il Piano Regionale Integrato dei Trasporti

Dopo un lungo e complesso iter definito dalla L.R.30/98 e a seguito della pubblicazione sul BUR in data 31 dicembre 2021 è entrato in vigore **il nuovo Piano Regionale Integrato dei Trasporti PRIT 2025**.

Il nuovo Piano, approvato con delibera assembleare n. 59 del 23/12/2021, nasce a quasi 20 anni dal Prit98, in un contesto socio-economico assai mutato, interessato nel tempo da importanti congiunture economiche e finanziarie, percorsi di ridefinizione dell’assetto istituzionale e la ricerca, soprattutto a livello europeo, di nuove politiche capaci di affrontare in maniera più efficace sia la promozione di una mobilità più sostenibile sia le tematiche legate all’uso del suolo e alla tutela dell’ambiente.

Sul piano istituzionale, a seguito degli scenari di riordino aperti dalla legge 56/2014, **la Legge Regionale n. 13 del 30 luglio 2015** (e successive modifiche) “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni” ha perseguito l’obiettivo di una riforma del sistema di governo territoriale, definendo alcuni punti di riferimento in una fase di transizione non ancora in parte conclusa. L’impostazione strategica verso cui la legge è indirizzata si fonda su una nuova definizione del ruolo istituzionale che dovranno avere Regione, Città metropolitana di Bologna, Province (Aree vaste), Comuni e loro Unioni e sulla necessità di sedi più incisive di concertazione inter-istituzionale. Tale legge conferma il ruolo del **PRIT come principale strumento di pianificazione del settore trasporti**, riconducendolo più strettamente al Piano Territoriale Regionale, PTR, che definisce le strategie unitarie per l’intero territorio regionale e le relative “componenti territoriali”.

Nella specifica materia della pianificazione e governo del territorio, la **nuova legge urbanistica regionale, L.R. 24/2017**, si è posta l’obiettivo di una radicale semplificazione del sistema della pianificazione territoriale, prevedendo per ogni scala (regionale, provinciale e comunale) un unico piano dai contenuti essenziali e di rapida approvazione. In particolare, viene affidata all’Area Metropolitana di Bologna e ai “soggetti d’Area Vasta” la funzione di pianificazione strategica d’area vasta, comprensiva del coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei Comuni e loro Unioni che incidono su interessi pubblici che esulano dalla scala locale. La nuova legge prevede inoltre che la pianificazione comunale definita dal Piano Urbanistico Generale, PUG, anche sulla base delle previsioni della pianificazione territoriale e settoriale (regionale e provinciale), ricostruisca la griglia degli elementi strutturali che connotano il territorio extraurbano e stabilisca i limiti, le condizioni e le opportunità insediative che ne derivano. Tra i principali elementi strutturali del territorio extraurbano ci sono chiaramente il sistema delle infrastrutture per la mobilità, delle reti tecnologiche e dei servizi di rilievo sovracomunale esistenti o previsti dai piani e programmi; tutti elementi da relazionarsi al sistema delle tutele ambientali, paesaggistiche e storico culturali.

Nell'ambito del complesso sistema di relazioni tra i diversi Piani, il PRIT 2025 fa riferimento a questa attuale ripartizione di competenze, cercando di mantenere elementi di flessibilità che tengano conto di ulteriori possibili evoluzioni o aggiustamenti normativi.

Passando allo specifico settore dei trasporti, mentre è nota la storica debolezza a livello nazionale verso la pianificazione, a livello europeo la necessità di corretti strumenti di pianificazione e programmazione è confermata da diversi atti e direttive, a partire dal nuovo Libro Bianco (2011) "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti". Pur ponendo particolare attenzione su ciò che resta da fare per completare il mercato interno dei trasporti, viene riconosciuto esplicitamente che **l'attuale sistema non è più sostenibile, e soprattutto non è sostenibile un'evoluzione che segua le tendenze attuali**. In particolare, il **principio di sostenibilità**, declinato nell'esigenza di continua integrazione dei contenuti ambientali nelle politiche pubbliche, quali ad esempio i trasporti e l'energia, costituisce un aspetto di grande rilievo, messo in evidenza da ultimo anche dalla "Strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile".

In questo quadro, i trasporti possono svolgere un ruolo fondamentale, se correttamente orientati a favorire una **mobilità sostenibile attenta alle diverse esigenze di cittadine e cittadini**, sostenendo azioni che favoriscano la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro con le esigenze di mobilità delle donne e degli uomini, degli anziani, delle diverse componenti sociali, nonché di tutte le fasce deboli della cittadinanza.

Il PRIT 2025 si pone come un momento di questo cammino, chiudendo un ciclo di pianificazioni più orientate a garantire l'accessibilità del territorio in termini di infrastrutture e grandi scenari, collocandosi in **una prospettiva di corto-medio periodo** che tenga conto della grande mutabilità del contesto, e definendo gli elementi base per un nuovo ciclo aperto alle nuove sfide, con azioni finalizzate al governo della domanda di mobilità e al garantire l'accessibilità territoriale dal punto di vista delle persone e della qualità complessiva (socio-economica e ambientale) della vita. È quindi innanzitutto una sfida e una scommessa, per certi versi in controtendenza, **per riaffermare il ruolo della pianificazione integrata e porre gli elementi di una sua innovazione**, in un settore fortemente esposto a impatti territoriali e spinte centrifughe che il sistema regionale non può più permettersi.

Dal punto di vista del quadro infrastrutturale si **tratta più di un aggiornamento che di un nuovo Piano**, perché riconosciuta la validità dell'impianto generale del Prit98, prevede di completare le opere non ancora concluse, verificandone la loro attualità e procedendo a revisioni e modifiche nel rispetto della coerenza del quadro complessivo e delle necessità individuate. Allo stesso tempo, tuttavia, il PRIT 2025 si propone con alcune sostanziali novità rispetto ai piani precedenti, sottolineando in maniera più marcata sia il rapporto **con gli altri strumenti e ambiti di pianificazione, quale quella urbana**, sia ritenendo che il sistema della mobilità vada affrontato con un paradigma strategico nuovo, che non si limiti a fornire risposte infrastrutturali o di servizi alla crescita dei flussi di trasporto, in una logica di continua rincorsa alla crescita. Per assicurare il soddisfacimento dei bisogni di mobilità non si deve puntare a "muovere i veicoli", ma piuttosto a garantire (e definire) **corretti livelli di accessibilità alle merci e alle persone**, in una logica che riduca la necessità di spostamenti, li ottimizzi e li indirizzi verso modalità più sostenibili, agendo sul piano dei comportamenti.

Tutti i materiali, Relazione Tecnica, cartografie di Piano e Rapporto Ambientale, sono disponibili al seguente link:

<https://mobilita.regione.emilia-romagna.it/prit-piano-regionale-integrato-dei-trasporti/sezioni/prit-2025-elaborati-tecnici>