

## Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

### OGGETTO n. 1103

Atto di indirizzo triennale 2016-2018 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale, a norma dell'art. 8 della legge regionale n. 30 del 1998. (Proposta della Giunta regionale in data 3 agosto 2015, n. 1145) (Prot. DOC/2015/0000453 del 08/09/2015)

Hanno partecipato alla seduta i consiglieri:

1) AIMI Enrico	25) PARUOLO Giuseppe
2) ALLEVA Piergiovanni	26) PETTAZZONI Marco
3) BAGNARI Mirco	27) PICCININI Silvia
4) BERTANI Andrea	28) POLI Roberto
5) BESSI Gianni	29) POMPIGNOLI Massimiliano
6) BIGNAMI Galeazzo	30) PRODI Silvia
7) BONACCINI Stefano, <i>Presidente della Giunta</i>	31) PRUCCOLI Giorgio
8) BOSCHINI Giuseppe	32) RAINIERI Fabio
9) CALIANDRO Stefano	33) RANCAN Matteo
10) CARDINALI Alessandro	34) RAVAIOLI Valentina
11) COSTI Palma, <i>assessore</i>	35) RONTINI Manuela
12) DELMONTE Gabriele	36) ROSSI Andrea, <i>sottosegretario alla Presidenza</i>
13) FABBRI Alan	37) ROSSI Nadia
14) FOTI Tommaso	38) SABATTINI Luca
15) GIBERTONI Giulia	39) SALIERA Simonetta
16) IOTTI Massimo	40) SASSI Gian Luca
17) LIVERANI Andrea	41) SENSOLI Raffaella
18) LORI Barbara	42) SERRI Luciana
19) MARCHETTI Daniele	43) SONCINI Ottavia
20) MARCHETTI Francesca	44) TARASCONI Katia
21) MOLINARI Gian Luigi	45) TARUFFI Igor
22) MONTALTI Lia	46) TORRI Yuri
23) MORI Roberta	47) ZAPPATERRA Marcella
24) MUMOLO Antonio	48) ZOFFOLI Paolo

Ha comunicato di non poter partecipare alla seduta il consigliere Bargi, è, inoltre, assente il consigliere Calvano.

Presiede la presidente dell'Assemblea legislativa *Simonetta Saliera*, indi il vicepresidente *Fabio Rainieri*.

Segretari: *Matteo Rancan e Yuri Torri*.

Progr. n. 29

Oggetto n. 1103: Atto di indirizzo triennale 2016-2018 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale, a norma dell'art. 8 della legge regionale n. 30 del 1998.  
(Proposta della Giunta regionale in data 3 agosto 2015, n. 1145)

---

Prot. DOC/2014/0000453 dell'8 settembre 2015

#### L'Assemblea legislativa

Richiamata la deliberazione della Giunta regionale, progr. n. 1145 del 3 agosto 2015, recante ad oggetto "Atto di indirizzo triennale 2016-2018 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale. Art. 8 LR 30/98";

Preso atto:

- del parere favorevole, con correzioni materiali, espresso dalla commissione referente "Territorio, Ambiente, Mobilità" di questa Assemblea legislativa, giusta nota prot. AL/2015/0036092 in data 31 agosto 2015,
- del parere favorevole espresso dal Consiglio delle Autonomie locali (CAL) sulla proposta della Giunta regionale n. 1145 del 3 agosto 2015 (qui allegato);

Visti:

- la legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione
- il D.lgs. n. 422/97 e successive modificazioni e integrazioni;
- il D.lgs. n. 112/98 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo primo della L.15 marzo 1997, n. 59";
- gli artt. 27, 28 lett. k) e 46 della L.R. 13/2005 "Statuto della Regione Emilia-Romagna";
- l'art. 8 " Atto di indirizzo generale" della L.R. n. 30/98 e successive modificazioni e integrazioni;

- l'Atto di indirizzo generale in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale per il triennio 2011/2013 - Art. 8, L.R. 30/98, approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 32 del 20 dicembre 2010;
- l'Addendum per gli anni 2014-2015 all'Atto di indirizzo triennale 2011-2013 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale. Delibera dell'Assemblea legislativa n. 32 del 2010. Integrazione, estensione e conferma per gli anni 2014-2015 dei principi e delle finalità, approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 171 del 16 luglio 2014;

Richiamata la deliberazione della Giunta regionale n. 159 del 20 febbraio 2012 recante "Proposta all'Assemblea Legislativa di adozione del Piano regionale integrato dei trasporti "PRIT 2020";

Attesa la necessità di adottare ai sensi e per le finalità di cui all'art 8, 9 e 12 della citata L.R.30/98 e sue modificazioni, il nuovo "Atto di indirizzo generale per il triennio 2016/2018 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale", contenuto nell'Allegato, parte integrante della presente deliberazione;

Considerato che la Giunta ha sentito il parere delle parti interessate del settore gli Enti Locali, le Agenzie locali per la mobilità, le Società di gestione, le Organizzazioni sindacali e i Comitati degli utenti negli incontri del 30 giugno e 29 luglio 2015;

Dato atto del parere di regolarità amministrativa sulla proposta della Giunta regionale all'Assemblea legislativa n. 1145 del 3 agosto 2015, qui allegato;

Previa votazione palese, a maggioranza dei presenti,

#### d e l i b e r a

1. di approvare l'"Atto di indirizzo generale per il triennio 2016-2018 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale" nel testo di cui all'Allegato, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna.

## ALLEGATO

### ATTO DI INDIRIZZO GENERALE PER IL TRIENNIO 2016-2018 IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE E AMMINISTRAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO REGIONALE E LOCALE

#### PREMESSA

##### *Riferimenti legislativi, finalità e modalità attuative*

La legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30, "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale" e s.m.i., redatta in attuazione del D Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, disciplina in modo organico il sistema del trasporto pubblico regionale e locale con qualunque modalità esercitato.

La legge suddetta stabilisce le finalità del trasporto pubblico locale, perseguendo il contenimento dei consumi energetici e la riduzione delle cause di inquinamento ambientale e la salvaguardia dell'inquinamento atmosferico a tutela della salute dei cittadini, in armonia con i principi sanciti e gli obiettivi di contenimento indicati dalle norme statali e comunitarie in materia, nonché con gli impegni internazionali assunti dallo Stato italiano.

La Regione Emilia-Romagna opera per la cultura della mobilità sostenibile, con il metodo della programmazione e della partecipazione per assicurare ai cittadini e alle imprese la migliore accessibilità e la fruibilità del proprio territorio. Attraverso lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione la Regione promuove un sistema integrato di mobilità in cui il trasporto collettivo assolve un ruolo centrale per lo sviluppo civile, economico e la coesione sociale, incentiva la razionale organizzazione del traffico e della circolazione attraverso lo sviluppo dell'intermodalità, della sicurezza e il miglioramento della qualità dei servizi.

La legge medesima definisce altresì le modalità attuative in materia, ispirandosi ai principi generali di cooperazione tra i livelli di governo statale, regionale e degli enti locali nel rispetto delle reciproche autonomie, di responsabilità e adeguatezza, di unicità e autonomia organizzativa delle amministrazioni, di sussidiarietà e liberalizzazione (riconoscendo il ruolo dell'iniziativa privata nella gestione dei servizi), di economicità, sicurezza, qualità ambientale, efficienza ed efficacia nella gestione delle reti e dei servizi, di integrazione dei diversi operatori pubblici e privati, perseguendo politiche di incentivazione della priorità a pedoni, ciclisti e mezzi pubblici nelle aree urbane e ai sistemi integrati con il trasporto pubblico per la mobilità pedonale.

#### **1 – LA GOVERNANCE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

##### **1.1 - La prospettiva europea e il piano d'azione per la mobilità**

Gli obiettivi della politica comunitaria nel settore dei trasporti sono rivolti ad offrire sistemi di trasporto che rispondano alle esigenze economiche, sociali e ambientali della società europea e in particolare garantire un'elevata mobilità, proteggere l'ambiente,

favorire l'innovazione, stabilire connessioni con gli impegni internazionali (quali Kyoto), incrementare la co-modalità tra i vari mezzi di trasporto.

La Commissione europea ha sempre inteso fornire un quadro di riferimento omogeneo per orientare lo sviluppo sostenibile e l'efficienza ambientale delle città e, in definitiva, a tutto ciò che influisce sulla qualità della vita. Fin dal 2007, con il Libro Verde 25 settembre 2007, COM (2007) 551 "Verso una nuova cultura della mobilità urbana", essa ha segnato le tappe di un piano europeo per la mobilità urbana, incentrato sulle tematiche della fluidificazione del traffico e del trasporto urbano accessibile e sicuro per gli abitanti delle città, proponendo di accelerare la ricerca e l'innovazione in materia di mobilità urbana, integrando in particolare i dati sul traffico, anche dei modi di trasporto "dolce", le statistiche sull'inquinamento atmosferico e sonoro, l'infortunistica e la congestione e gli indicatori quantitativi e qualitativi sui servizi di trasporto e la rispettiva offerta.

La Regione Emilia-Romagna aveva attivamente partecipato alla consultazione sui contenuti del "Piano d'azione sulla mobilità urbana" del 2009, in cui si rilevava la necessità che i finanziamenti europei fossero legati strettamente alle politiche comunitarie e andassero a supportare dei piani d'azione integrati sia a livello territoriale sia settoriale. In tale quadro diveniva essenziale anche la condivisione, oltre che delle municipalità e degli altri Enti locali, degli Stati e delle Regioni europee, nonché dei cittadini e delle imprese. Nella Risoluzione regionale si affermava che le azioni di mobilità urbana tracciate erano da inquadrare in politiche strategiche multisettoriali che coinvolgessero e integrassero molteplici misure relative al trasporto pubblico e alla mobilità sostenibile, ma anche politiche ambientali e delle attività produttive ed edilizie, sull'esempio dei regionali "Accordi di qualità dell'aria".

### **1.2 - Evoluzione della normativa nazionale e quadro di riferimento**

Il settore del trasporto pubblico locale, in coerenza con l'azione nazionale di riforma avviata dalle leggi Bassanini e dai relativi decreti attuativi e proseguita con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha registrato una fase di profondo processo riorganizzativo con la finalità di rispondere alle principali criticità del settore, individuando una serie di obiettivi e azioni volte a modernizzarne gli aspetti gestionali ed infrastrutturali e ad aumentare l'efficienza complessiva dell'offerta di servizi di trasporto concentrando in particolare l'attenzione sui processi di liberalizzazione dei mercati.

Le principali tematiche affrontate nelle sedi istituzionali a partire dal 2006 e ancora in fase di definizione per una disciplina unitaria e rinnovata del settore del trasporto pubblico riguardano la certezza e l'adeguatezza delle risorse finanziarie, l'individuazione di costi standard (con le conseguenti azioni di efficientamento) finalizzati anche alla ripartizione delle risorse finanziarie nazionali e l'attuazione del processo di liberalizzazione anche mediante un ridisegno della *governance*.

Nel 2006, Governo e Regioni si erano posti l'obiettivo, fra l'altro, di definire le linee strategiche di sviluppo del TPL e le direttive generali di regolazione anche relativamente agli assetti industriali, con particolare riguardo alla definizione dei cardini fondamentali

per la regolazione di un compiuto processo di liberalizzazione del settore fondato sulla concorrenza per il mercato.

Il documento del tavolo tecnico sul TPL "Proposta per la riforma e lo sviluppo del settore" del 1° agosto 2007, pertanto, si poneva innanzi tutto l'obiettivo di assicurare regole chiare e risorse certe a sostegno di un reale processo di liberalizzazione per generare l'affermazione di un'impreditoria autonoma e responsabile, in grado di ricondurre le politiche gestionali all'ordinaria attività di impresa, senza ricorso a interventi esterni, riportando nell'alveo delle naturali relazioni industriali la trattativa per i rinnovi contrattuali.

Di particolare rilievo apparivano i temi dell'affidamento dei servizi mediante gare a evidenza pubblica e il superamento della parcellizzazione delle imprese, tramite la creazione di un vero sistema industriale con la nascita di efficienti *competitor* nazionali. Lo stesso documento proponeva di destinare a favore del settore le maggiori risorse provenienti da un incremento dell'aliquota di accisa sul gasolio per autotrazione, da destinare all'adeguamento dei trasferimenti statali e all'istituzione di un fondo per il cofinanziamento dello sviluppo dei servizi e degli investimenti, per realizzare un flusso costante, strutturale e indicizzato di risorse, tali da garantire l'equilibrio finanziario delle imprese del settore e un adeguato livello dei servizi in termini quantitativi e qualitativi, sviluppando anche criteri di regolamentazione tariffaria, nonché una strategia di intervento per il cofinanziamento degli investimenti necessari a rendere più efficiente e sicuro il servizio, con particolare riguardo al materiale rotabile.

La legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008), al fine di promuovere lo sviluppo dei servizi del TPL, di attuare il processo di riforma del settore e di garantire le risorse necessarie per il mantenimento dei servizi, prevedeva che, a decorrere dall'anno 2011, le somme spettanti dovessero essere rideterminate sulla base di criteri finalizzati a valutare lo stato di adozione e di applicazione di quanto stabilito dal decreto legislativo n. 422/1997.

Il dibattito a livello nazionale che ne è seguito, incentrato sulla sostenibilità del settore del trasporto pubblico locale e regionale, in un quadro di forti riduzioni di risorse finanziarie destinate al sostentamento dei servizi, ha portato, con l'emanazione dell'art. 16 bis della legge 135/2012, poi sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013 (L. 228/2012), all'istituzione del "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario".

Tale Fondo, oltre a dare certezza per un triennio alle Regioni sull'ammontare delle risorse destinate al settore, subordina una quota residua, pari al 10%, al raggiungimento annuale degli obiettivi fissati. L'art. 1, comma 301, infatti prevede, attraverso l'emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

- a) la definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo;

- b) il non completo accesso al Fondo se le Regioni non assicurano l'equilibrio economico della gestione e l'appropriatezza della gestione stessa, secondo i criteri stabiliti con il successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri;
- c) l'adozione da parte delle Regioni di un "Piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale", che tenesse conto di un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico, del progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, la definizione di livelli occupazionali appropriati e la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Le risorse del Fondo del TPL destinate alla nostra Regione per gli anni 2013 e 2014 sono state di oltre 362 milioni di euro. La Regione, a sostegno del settore, ha annualmente stanziato fondi propri per oltre 40 milioni di euro annui. Un forte impegno è stato profuso presso la Commissione Infrastrutture e Trasporti e nei relativi tavoli tecnici per definire un'equa ripartizione delle risorse del Fondo per il TPL che, introducendo variabili caratterizzanti i territori e le modalità di trasporto, superassero il criterio storico di riparto fino ad oggi utilizzato. In tal senso, tuttavia, lo sforzo compiuto non è stato premiato da un soddisfacente risultato.

Il citato successivo DPCM, emanato l'11/3/2013, recante "Definizione dei criteri e delle 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", ha definito, all'art.1, gli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione della programmazione e gestione del complesso dei servizi, in riferimento al suddetto art.1, comma 301, della legge di stabilità 2013.

Gli obiettivi individuati dal sopracitato DPCM sono i seguenti:

- l'incremento annuale del *load factor* calcolato su base regionale; nel primo triennio di applicazione l'obiettivo è verificato attraverso l'incremento del numero dei passeggeri trasportati su base regionale, determinato anche attraverso la valutazione del numero dei titoli di viaggio;
- l'incremento, su base annua, rispetto all'anno precedente del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio, al netto della quota relativa all'infrastruttura;
- il mantenimento o l'incremento dei livelli occupazionali di settore, ovvero, se necessario, mediante la riduzione degli stessi attuata con il blocco del *turn over* e/o con processi di mobilità del personale.

Per l'anno 2013 il raggiungimento degli obiettivi era costituito dalla presentazione dei sopra citati Piani di riprogrammazione dei servizi. Alla verifica del soddisfacimento degli obiettivi sopra elencati avrebbe provveduto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avvalendosi dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, istituito ai sensi dell'art.1 comma 300 della L. 244/2007, quale organismo tecnico di raccordo tra lo stato centrale e gli enti territoriali ai fini del monitoraggio dei dati del settore.

Ogni anno, infatti, a partire dall'anno 2014, sono trasmessi all'Osservatorio i risultati dell'attività di riprogrammazione dei servizi effettuata nell'anno precedente sull'intero comparto del TPL e del servizio ferroviario regionale. Il raggiungimento degli obiettivi citati permette l'assegnazione integrale del finanziamento spettante alla Regione. Qualora gli obiettivi siano raggiunti solo parzialmente, la quota del 10% del finanziamento spettante, che per la Regione Emilia-Romagna ammonta complessivamente a oltre 36 milioni di euro, viene rimodulata sulla base dei valori percentuali descritti all'art. 3 del citato DPCM. Attualmente i gestori dei servizi sono impegnati a fornire all'Osservatorio i dati analitici relativi agli anni 2012-2013-2014.

A decorrere dall'anno 2015 la percentuale del 10% da ripartire sulla base del raggiungimento degli obiettivi è incrementata ogni due anni di 2 punti percentuali con conseguente riduzione della quota inizialmente prevista nella misura del 90% del Fondo. Quindi il concetto di "premieria" posto a base dell'istituzione del Fondo dal 2015 diventa strutturale.

Si evidenzia che l'art. 1, comma 84, della Legge 147/2013 ha previsto l'emanazione di un decreto ministeriale che definisca i costi standard dei servizi di TPL nonché i criteri di aggiornamento e l'applicazione degli stessi con uniformità a livello nazionale. Parallelamente è stato costituito un "Tavolo tecnico congiunto per i costi standard" tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze e le Regioni, finalizzato alla definizione dei fabbisogni standard del TPL, per il superamento del concetto dell'offerta storica dei servizi, per la realizzazione di una programmazione dinamica degli stessi che adegui progressivamente l'offerta alla domanda, nonché per l'individuazione di un criterio di riparto delle risorse finanziarie del "Fondo nazionale trasporti" che permetta il graduale superamento della spesa storica. Nell'agosto 2014 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha presentato una bozza di decreto per la definizione del costo standard dei servizi di TPL, che attualmente è in fase di verifica da parte di un gruppo di lavoro ristretto istituito in Conferenza Unificata.

Il processo di liberalizzazione del settore, già previsto con il D.lgs. 422/1997 e confermato con il Regolamento CE n. 1370/2007, ha registrato difficoltà di attuazione sul territorio nazionale, dove sono tutt'ora numerosi gli affidamenti diretti dei servizi di TPL. Gli affidamenti mediante gare ad evidenza pubblica rappresentano un'importante opportunità per ammodernare il sistema e per ricercare maggiore qualità dei servizi offerti. Il percorso per una diffusa attuazione deve essere sostenuto da regole e risorse certe per tutta la durata degli affidamenti. Tali condizioni sono attualmente in fase di valutazione e approfondimenti a diversi livelli istituzionali. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha infatti istituito una cabina di regia per il TPL nell'ambito della quale Regioni, Anci e Ministeri competenti hanno lavorato per un biennio ad una proposta di disegno di legge che attualmente è all'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per essere adottato.

Ai sensi dell'art. 37 del Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) nell'ambito delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, è

stata istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) competente per la materia e in particolare per l'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. L'ART opera in piena autonomia, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali. Tra i suoi compiti rientrano anche la definizione dei livelli di qualità dei servizi di trasporto e dei contenuti minimi dei diritti che gli utenti possono rivendicare nei confronti dei gestori. L'Autorità riferisce annualmente alla Camere evidenziando lo stato della disciplina di liberalizzazione adottata e la parte ancora da definire. Ha recentemente pubblicato la Delibera n. 26/2015 "Consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione recante misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici" alla quale i soggetti interessati hanno formulato osservazioni puntuali e motivate recepite nella successiva delibera n. 49/2015 "Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento".

Riguardo al tema della *governance* del TPL, l'articolo 23 bis del decreto legge 112/2008, introdotto in sede di conversione in legge 133/2008, disciplinava in via generale i servizi pubblici locali. Successivamente l'art. 19 del decreto legge 78/2009, convertito in legge 102/2009, e poi l'art. 15 del decreto legge 135/2009, apportavano sostanziali modificazioni al suddetto art. 23 bis. Tale quadro normativo in materia di servizi pubblici imponeva un coerente riordino organizzativo basato sull'integrazione territoriale, avuto riguardo anche al recepimento della normativa comunitaria (Regolamento UE 1370/2007 in vigore dal 3 dicembre 2009), in merito alle modalità di affidamento dei servizi, nonché alle disposizioni contenute nel Regolamento attuativo del medesimo art. 23 bis approvato il 23 luglio 2010.

L'art. 3 bis inserito dalla L. 27/2012 al DL 138/2011 convertito con L. 148/2011 recante "Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dei servizi pubblici locali", le cui disposizioni sono applicabili all'intero settore dei servizi pubblici, attribuisce alle Regioni il compito di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, di norma di dimensione "non inferiore almeno a quella del territorio provinciale (...) tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio" a tutela della concorrenza e dell'ambiente.

La legge 56/2014 recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di comuni", in attesa della riforma costituzionale del Titolo V, stabilisce che dal 1 gennaio 2015 le nove città metropolitane, più Roma capitale, subentreranno alle province omonime succedendo ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne eserciteranno le funzioni. Inoltre è ridisegnato il ruolo delle Province quali enti di secondo livello strettamente legati ai comuni del territorio, che esercitano direttamente

alcune specifiche funzioni fondamentali di programmazione, coordinamento ed area vasta. Le Province inoltre potranno assumere un ruolo centrale per la gestione unitaria di importanti "servizi di rilevanza economica".

In particolare l'art.1, comma 90, della citata legge stabilisce che le Province, d'intesa con i Comuni del territorio, nel nuovo assetto istituzionale possono assumere un ruolo essenziale per la gestione unitaria di importanti servizi prevedendo la soppressione di enti o agenzie laddove istituite in ambito provinciale e misure premiali per le Regioni che approvano le leggi con l'attribuzione delle funzioni alle Province nel nuovo assetto istituzionale.

Il settore ferroviario regionale veniva invece stralciato dal predetto obbligo di gara, consentendo l'affidamento diretto a Trenitalia sulla base del "catalogo" da essa predisposto. In particolare, l'art. 61 della legge 99/2009, nel richiamare espressamente l'art. 5 del Regolamento (CE) n. 1370/07, relativo a "servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia", prevedeva che l'affidamento dei servizi di trasporto regionale e locale a mezzo ferrovia potesse avvenire prescindendo dall'effettuazione di una procedura di gara ad evidenza pubblica. Unica regione italiana a procedere, prima delle modifiche al quadro normativo di riferimento, mediante gara per l'affidamento dei servizi ferroviari regionali era stata peraltro l'Emilia-Romagna.

### **1.3 - Il quadro delle politiche territoriali e settoriali della Regione Emilia-Romagna**

Con delibera dell'Assemblea legislativa n. 276 del 3 febbraio 2010 veniva approvato il nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR), lo strumento di programmazione con il quale la Regione ha delineato la strategia di sviluppo del territorio definendo gli obiettivi per assicurare la coesione sociale, accrescere la qualità e l'efficienza del sistema e garantire la qualificazione e la valorizzazione delle risorse sociali, territoriali ed ambientali, in coerenza con le strategie europee e nazionali. Il PTR ha definito, inoltre, indirizzi e direttive per le pianificazioni di settore, per i Piani territoriali di coordinamento provinciali (PTCP) e per gli strumenti della programmazione negoziata.

Le finalità della politica del PTR tendono a valorizzare il capitale territoriale regionale, assicurarne la conservazione, riproduzione e innovazione, accrescendo la qualità della vita dei propri cittadini, promuoverne l'integrazione per proiettare la "regione-sistema" nello "spazio europeo" come soggetto primario per sviluppare relazioni internazionali e offrire scenari di espansione ai sistemi territoriali locali della regione. In tal senso la realizzazione delle reti previste dal Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT) rappresenta uno dei salti qualitativi di ordine strutturale necessari per la creazione della regione-sistema e per consentire alla regione stessa di svolgere la funzione strategica di cerniera fra centro-sud e nord Italia e fra Europa e Mediterraneo, rispetto alla quale emerge il ruolo di Bologna e la sua provincia, nella sua attuale realtà di città metropolitana, di valenza nazionale ed europea.

Il Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT 1998-2010), ancora vigente, si caratterizza per una visione metodologica di tipo "sistemico-integrato", che ricomprende sia gli aspetti direttamente correlati con la mobilità delle persone e delle merci, sia quelli connessi con il sistema ambientale, sociale ed economico in cui tale

funzione è inserita, spesso in un complesso rapporto di causa/effetto dei diversi fenomeni risultanti e descritti come flussi, indicatori di mobilità, necessità infrastrutturali, di servizi e gestionali. Gli obiettivi generali della mobilità urbana e il trasporto pubblico indicati nel PRIT '98 erano quelli di massimizzare l'accessibilità entro un quadro di sostenibilità ambientale e di equità sociale, di incentivo dell'utilizzo del mezzo pubblico e della mobilità ciclabile, di miglioramento della mobilità delle categorie deboli e di integrazione della pianificazione.

Con delibera n. 1877/2009 veniva approvato il Documento preliminare del PRIT 2010-2020, in cui sono delineate le strategie di fondo e gli obiettivi dell'aggiornamento. Ad esso è allegato il Quadro Conoscitivo con il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle azioni/interventi del PRIT '98. Le politiche e le azioni di accompagnamento sulla mobilità urbana e il trasporto pubblico, così come tracciate nei documenti preliminari del PRIT, riguardano l'integrazione modale ferro-gomma e la promozione dell'attrattività del TPL (rinnovo parco bus, STIMER e Infomobilità), la pianificazione e programmazione integrata di settore ai vari livelli (regionale, provinciale e comunale), i modelli innovativi di *governance* del servizio di TPL, la stagione delle nuove energie a basso impatto ambientale e la promozione della mobilità ciclo-pedonale come alternativa e integrazione modale. Il PRIT 2020 è stato approvato con DGR n. 159/2012 come proposta per l'adozione dell'Assemblea legislativa regionale.

#### **1.4 - La governance del TPL in Emilia-Romagna**

L'orientamento della normativa regionale volta alla riforma della *governance*, nell'ambito più generale del piano di riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna e in particolare del settore del TPL, si riflette necessariamente sull'individuazione di modelli evolutivi attraverso processi di riassetto societario delle aziende di trasporto, evidenziando una tendenziale apertura verso il mercato.

Il processo di razionalizzazione del sistema del TPL, delineato con la legge regionale n. 10/2008 attraverso uno snellimento organizzativo delle nove Agenzie locali per la mobilità, definisce il ruolo e la ripartizione delle competenze rispetto alle società di gestione ed evidenzia la distinzione fra le funzioni di amministrazione e quelle di gestione del trasporto pubblico. I temi affrontati hanno puntualizzato il ruolo delle imprese private, approfondito i percorsi di aggregazione aziendale con riferimento a nuovi modelli societari, valorizzato le azioni regionali di *mobility management*, nonché le funzioni di programmazione istituzionale in rapporto alla pianificazione territoriale degli enti locali.

Nel corso del 2009 è stato avviato l'adeguamento delle suddette Agenzie, che ha registrato il processo di uniformazione ai disposti legislativi regionali, valorizzando così l'imprenditorialità delle società di gestione. L'art. 25 della LR 10/2008 prevede infatti che, in relazione alle agenzie locali per la mobilità, la Regione promuova appunto l'adozione di forme organizzative che operino attraverso società di capitali a responsabilità limitata, il cui statuto preveda espressamente un amministratore unico. Inoltre le agenzie hanno provveduto allo scorporo delle attività gestionali non strettamente connesse con le funzioni proprie attribuite dalla legge regionale, con

particolare riguardo alla gestione del TPL, della sosta, dei parcheggi, dell'accesso ai centri urbani, nonché il superamento delle compartecipazioni nella proprietà delle società di gestione.

Il settore del TPL autofiloviario regionale già dal 2004 ha effettuato una prima stagione di affidamenti di servizi mediante gare a evidenza pubblica. Allo stato attuale sette bacini sono in fase di proroga rispetto ai contratti di servizio; i bacini di Bologna e Ferrara, invece, vedono la scadenza contrattuale al 2016, termine prorogabile di ulteriori 3 anni.

Nel corso del 2012 in ottemperanza alla legge L.27/2012, in coerenza con le disposizioni regionali previste all'art.14 ter, comma 1, della LR 30/98 e dell'art. 24 della LR 10/2008, la Regione, con DGR n. 908/2012, oltre a confermare l'unicità del bacino regionale ai fini dell'affidamento dei servizi ferroviari, ha definito gli ambiti sovrabacinali ottimali ed omogenei ai fini dell'organizzazione dei servizi di TPL autofiloviari e degli affidamenti dei servizi medesimi mediante procedure ad evidenza pubblica, corrispondenti ai confini amministrativi delle relative province. Ha disposto inoltre che non sono ammessi affidamenti di servizi per sub-ambiti di dimensioni inferiori agli ambiti sovrabacinali, precisando che gli enti di governo degli ambiti ottimali e le Agenzie locali per la mobilità ricercheranno punti di raccordo e modalità operative coordinate per la predisposizione delle procedure di gara relative agli affidamenti dei servizi negli ambiti medesimi.

Le modifiche alla LR 30/98 apportate con la LR 17/2014 hanno previsto all'art.19, al fine di semplificare la *governance* del sistema, il termine del 31 dicembre 2014 per attuare la fusione delle Agenzie locali per la mobilità in coerenza con gli ambiti sovrabacinali sopracitati. Con la legge regionale n. 13/2015 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni" di riordino delle funzioni provinciali a norma della legge Del Rio, è confermato che le Agenzie locali per la mobilità, soggetti che svolgono le funzioni di affidamento dei servizi e il conseguente controllo degli stessi, si adeguino alle dimensioni degli ambiti ottimali definiti, adempiendo altresì alle previgenti disposizioni regionali. Le Agenzie locali per la mobilità agiranno in modo coordinato per la progettazione e l'organizzazione integrata dei servizi di TPL che costituiranno l'oggetto dell'affidamento di gara.

Sul fronte dei percorsi aggregativi delle aziende di trasporto, giunti a vari livelli evolutivi, nel corso del 2009 sono stati avviati approfondimenti sulle condizioni e le convenienze della forma più ampia di collaborazione tra le aziende, compresa la possibilità di fusione societaria, con riferimento in particolare alle aree territoriali della Romagna. Allo scopo è stata costituita la società romagnola Start SpA tra le società ATM Spa di Ravenna, AVM Spa di Cesena e Tram Servizi Spa di Rimini e si è attuato il percorso di fusione in un'unica società, mediante incorporazione con relativo scambio azionario, tra le aziende del TPL di Ferrara (ACFT SpA) e di Bologna (ATC SpA). Inoltre il percorso di aggregazione aziendale nel bacino bolognese ha visto la nascita, nel febbraio 2012, per effetto della fusione per unione dei rami trasporto delle società ATC Spa e FER Srl società regionale di trasporto ferroviario, della nuova società TPER Spa operatore industriale di dimensioni rilevanti, con competenze intermodali su diverse linee di business, in grado

di costituire anche il principale attrattore per future aggregazioni a livello regionale. Inoltre, dopo che nel bacino provinciale modenese era stata aggiudicata la gara per la selezione del partner industriale che aveva visto aggiudicataria l'ATI fra FER, RATP (Francia) e Nuova Mobilità, si è concretizzata la fusione dei gestori operanti nei bacini di Modena, Reggio e Piacenza in un unico soggetto, SETA SpA. Il bacino di Parma, su cui opera TEP Spa, dopo aver sperimentato la forma di gara "a doppio oggetto", si sta avviando verso una nuova gara.

In Emilia-Romagna l'affidamento di tutti i servizi ferroviari in un unico lotto è intervenuta – unico esempio sul piano nazionale – mediante procedura concorsuale e dal 1° luglio 2008 la gestione è attribuita al Consorzio Trasporti Integrati (formato da Trenitalia e FER) con un contratto di servizio sottoscritto il 31 marzo 2008. La legge regionale n. 30/1998 prevede che la gestione dell'intera rete ferroviaria trasferita alla Regione sia affidata unitariamente a FER. Con l'acquisizione da parte della stessa FER, tra il 2008 e il 2009, o per cessione o per conferimento, dei rami d'azienda, si è perfezionata l'aggregazione delle attività ferroviarie prima gestite dalle altre concessionarie e gestioni governative, anticipando quindi le scadenze previste dalla legge regionale.

## **2 – I RISULTATI RAGGIUNTI IN EMILIA-ROMAGNA NEL PERIODO 2007-2014**

### **2.1 - Il quadriennio 2007-2010**

Il quadriennio 2007-2010 è stato contrassegnato dall'avvenuta maturazione di atti programmatori di particolare importanza anche per tutto il settore del TPL, in considerazione dell'approvazione del Piano Territoriale Regionale (PTR), nonché dell'approvazione in Giunta regionale del Piano Regionale Integrato dei Trasporti PRIT 2010-2020.

Riguardo ai servizi offerti e ai contributi erogati nel settore del TPL, i "servizi minimi" programmati nel 2007, pari a 107,2 milioni di vetture\*km, nel 2010, avevano subito un incremento del 5% attestandosi a 112,6 milioni di vetture\*km, anche in considerazione di circa 350.000 vetture\*Km di servizi derivanti dall'annessione dei sette comuni della Valmarecchia.

Anche i relativi contributi regionali, erogati per i servizi minimi e per la qualificazione del TPL (LR1/2002), da 199,6 milioni di euro del 2007 si attestavano nel 2010 a circa 228 milioni di euro con un incremento del 14% circa. Il contributo pubblico complessivo dell'annualità 2010, tenendo conto anche delle quote a carico degli Enti Locali (circa 17,5 milioni di euro) e delle quote statali e regionali a copertura del CCNL degli autoferrotranvieri previsti dalle leggi 47/04, 58/05 e 296/06 (oltre 30 milioni di euro), superava i 276 milioni di euro.

Nello stesso periodo (2007-2009), peraltro, i ricavi tariffari e da traffico si attestavano su valori rispettivamente di circa 110 e 114 milioni di euro, manifestando segni di stagnazione, se non di declino. Parallelamente era in lieve diminuzione il numero dei viaggiatori trasportati, che si poneva poco di sotto a 260 milioni nell'anno 2009. Ciò era osservabile anche analizzando il rapporto ricavi/costi, che nel 2007-08 non raggiungeva

il 31%, mentre le indicazioni di legge fissano tale limite minimo nel 35%, ottenuto peraltro solo dal bacino bolognese.

Riguardo al risultato dell'esercizio relativo al comparto ferroviario regionale, la Regione, nel periodo 2001-2010 – da quando cioè ha acquisito le competenze in materia ferroviaria – ha destinato al sostegno e allo sviluppo del settore, per i servizi di trasporto passeggeri e di gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale, estesa circa 350 km, un ammontare crescente di risorse, attestate a 136 milioni di euro nel 2010, con un incremento complessivo di poco inferiore al 44%, sommando i corrispettivi contrattuali separatamente erogati per l'offerta dei servizi di trasporto e la gestione della propria rete.

L'offerta crescente di servizi di trasporto ferroviario è stata accompagnata da un'analogha crescita dei passeggeri trasportati che si attestano intorno ai 39 milioni nel 2009, con un incremento dal 2001 al 2010 del 20% e del 2,3% come media annua. La crescita dei volumi di servizio offerti e dei passeggeri trasportati, era accompagnata, da un coefficiente di copertura dei costi operativi da parte dei proventi del traffico al di sopra della soglia minima di legge del 35%, evidenziando un dato medio del 40%. Il dato medio del rapporto ricavi/costi superava il 45% ove si considerino anche gli altri proventi d'esercizio, riconducibili all'esercizio di servizi di trasporto e ad attività ad essi complementari.

## **2.2 - Il triennio 2011-2013**

Il decreto legge n. 78/2010 convertito con modificazioni in legge n. 122/2010, e in particolare l'art. 14, comma 2, ha apportato alle Regioni italiane pesanti tagli governativi, quantificati in 4 miliardi di euro per il 2011 e in 4,5 miliardi dal 2012 e anni successivi, imponendo pertanto di accelerare e accentuare processi virtuosi riguardanti soprattutto la manovra tariffaria e il suo adeguamento nel corso del triennio, nonché energie politiche di razionalizzazione dei servizi per una reale integrazione modale e tariffaria.

Con il "Patto per il trasporto pubblico regionale e locale in Emilia-Romagna per il triennio 2011-2013", i contributi sui servizi minimi sono passati da oltre 224 milioni del 2010 a 212,8 milioni di euro per l'anno 2011, a 216 milioni nel 2012 e 218 milioni nel 2013; la riduzione dei "servizi minimi", sotto precise condizioni, è stata contenuta nel 3% mediante razionalizzazioni e il ricorso all'intermodalità e, solo nel caso di aggregazioni di gestioni, in un ulteriore 2%.

La Determinazione sui servizi minimi 2011-2013 (DGR 126/2011) ha programmato pertanto una quantità complessiva di servizi di TPL pari a oltre 113 milioni di vetture\*km (in linea con i valori consolidati negli anni precedenti), ma per effetto del suddetto "Patto" i servizi effettivamente erogati nell'anno 2013 sono risultati pari a circa 111,5 milioni di vetture\*km.

Le risorse complessive erogate al settore (comprehensive dei contributi CCNL, delle risorse degli enti locali e della LR 1/2002) sono diminuite di circa 16 milioni di euro nel 2011 per poi ritornare a 264,6 milioni nel 2013. Nello stesso anno i ricavi da traffico salivano a oltre 129,7 milioni di euro, sia per i modesti adeguamenti tariffari, sia per effetto della

ripresa del valore dei viaggiatori trasportati, che nel 2013 tornavano ad avvicinarsi, con circa 259 milioni, ai valori massimi del 2008 (262 milioni), sia infine per l'inasprimento della lotta all'evasione tariffaria.

In seguito ai tagli governativi il settore ferroviario, dopo un decennio di progressivi incrementi dei servizi, che ha avuto, soprattutto nel triennio 2008-2010 una forte accelerazione, sostenuta da consistenti finanziamenti aggiuntivi della Regione, nel 2011 si è imposto l'avvio di una contrazione dei servizi offerti ed una loro riprogrammazione su diverse direttrici, accentuata soprattutto nel triennio 2011-2013. Tali azioni sono state accompagnate da un efficientamento del sistema, spostando servizi presenti in relazioni con limitata domanda su altre relazioni dove la richiesta era più forte, razionalizzando nel contempo i collegamenti con maggiore fragilità.

La riprogettazione di alcune relazioni, ha rafforzato ed esteso gli schemi cadenzati coordinandoli con i servizi su gomma, anche sulle dorsali di confluenza, ove questi ultimi hanno in parte sostituito quelli ferroviari quando la domanda lo giustificava.

Nonostante la riduzione dei servizi conseguenti ai minori trasferimenti statali e la crisi economica degli ultimi anni, i passeggeri trasportati dalla ferrovia sono comunque incrementati, superando nel 2013 i 43 milioni, assestandosi l'anno successivo.

Nel 2013 sono state avviate le procedure per la nuova gara europea per l'affidamento dei servizi ferroviari di competenza regionale. Con delibera n.1317/2013 si sono dettati gli indirizzi e i vincoli che caratterizzano l'affidamento. Fra gli elementi più qualificanti della gara, rivolta unitariamente a tutti i servizi ferroviari regionali e confermando un lotto unico per l'intero bacino regionale, emerge il radicale rinnovo del materiale rotabile per migliorare la qualità dei servizi offerti e la loro regolarità e affidabilità. Sulle relazioni ove il rinnovo del materiale rotabile è stato già garantito dalla Regione con propri finanziamenti, nell'ambito di un piano straordinario di interventi portato avanti negli ultimi anni, la risposta positiva degli utenti è stata pressoché immediata.

### **2.3 - Anno 2013: I Piani di Riprogrammazione**

Alla luce del già citato art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013, che ha istituito il "Fondo per il TPL", nonché del sopracitato DPCM 11/03/2013, con la deliberazione n. 912/2013 la Regione ha approvato gli indirizzi regionali volti alla definizione dei Piani di riprogrammazione dei servizi di TPL in ciascun bacino provinciale, redatti sulla base dello schema di "Documento di riprogrammazione del trasporto pubblico locale" approvato dalla Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio del 17 aprile 2013.

In detta deliberazione era stabilito che, in considerazione e a completamento delle azioni di efficientamento già avviate nel 2011 con il Patto per il TPL, gli Enti locali e le Agenzie locali per la mobilità, sulla base delle funzioni loro conferite a norma della L.R.30/98, dovevano procedere alla predisposizione dei Piani di riprogrammazione dei servizi di Tpl e alla loro adozione entro il 30 settembre 2013, prevedendo la possibilità di riduzione dei servizi minimi autofiloviari fino al 5%, e che, infine, detti Piani dovevano essere attuati a decorrere già dall'orario invernale 2013.

Le principali azioni di intervento della riprogrammazione dei servizi riguardavano:

- la valorizzazione del servizio ferroviario locale mediante riduzione delle sovrapposizioni di corse extraurbane con orari e percorsi in parallelo al servizio ferroviario, nonché con la riprogrammazione dei servizi extraurbani finalizzati all'interscambio bus+treno;
- la redistribuzione delle risorse risparmiate a seguito della razionalizzazione da reinvestire in potenziamenti di servizi sul territorio provinciale e urbano a domanda elevata;
- le razionalizzazioni dei servizi programmati in zone e in periodi dell'anno in cui si è riscontrata scarsa frequentazione.

La Regione ha successivamente provveduto all'approvazione dei suddetti Piani di riprogrammazione, unitamente al piano di riprogrammazione dei servizi ferroviari di propria diretta attribuzione, con DGR n. 1453/2013.

Inoltre, viste le disposizioni della LR 30/98 e in particolare l'art. 32, comma 1, in base al quale la Giunta regionale determina il contributo chilometrico per i servizi minimi, comprensivo delle risorse previste per i rinnovi contrattuali, tenuto conto dei costi medi per l'esercizio dei servizi stessi, nonché delle specificità dei diversi bacini, nel corso del 2014 la Regione ha avviato lo studio per la determinazione di detti costi medi, anche alla luce del quadro di riferimento normativo nazionale (legge di Stabilità 2014).

Per le ferrovie nel 2013 si è accentuato l'efficientamento del sistema, già avviato negli anni precedenti; come già rilevato, i riferimenti portanti sono stati:

- l'incremento dei servizi dove la domanda era più forte, attraverso lo spostamento di percorrenze da relazioni a domanda ferroviaria debole, la razionalizzazione dei collegamenti che hanno dimostrato maggiore fragilità, la soppressione di alcune corse o la loro sostituzione con servizi su gomma;
- la riprogettazione dell'offerta in alcune relazioni;
- il rafforzamento e l'estensione degli schemi cadenzati coordinandoli con i servizi su gomma, soprattutto sulle dorsali di confluenza, ove questi ultimi hanno, in parte, sostituito quelli ferroviari quando la domanda lo giustificava.

La Regione, per la presenza di numerose direttrici di traffico ferroviario, anche di rilevanza nazionale, e di importanti poli scolastici e universitari oltreché di insediamenti produttivi, diffusi sul territorio, vanta da tempo un elevato valore medio di carico dei propri treni regionali. La quantità di servizi offerti a domanda debole rappresenta quindi una percentuale non rilevante, soprattutto presente su alcune relazioni del trasporto della rete di diretta competenza regionale.

Di contro, su relazioni più forti ed in alcune specifiche fasce temporali, l'offerta non risponde alla crescente richiesta di capacità di carico.

Tenendo conto di alcune rigidità che il sistema ferroviario presenta, riguardo al cosiddetto "giro" del materiale rotabile, la riprogrammazione è stata quindi soprattutto

caratterizzata dalla progressiva sostituzione di servizi su ferro con servizi su gomma e dallo spostamento di percorrenze ferroviarie verso le aree a maggiore domanda.

#### **2.4 - Anno 2014 - Primi risultati dei Piani di Riprogrammazione**

Sulla base dei dati rilevati in sede di Monitoraggio annuale del settore, si evidenzia che il TPL autofiloviario emiliano-romagnolo ha raggiunto nel 2014 risultati positivi di efficientamento derivanti dal percorso intrapreso già dal 2010, con l'impegno di tutti gli attori del sistema che hanno condiviso gli obiettivi ed attuato gran parte delle azioni necessarie ad una razionalizzazione dell'offerta dei servizi tesa al contenimento delle sovrapposizioni e parallelismi per una più efficace e maggior armonizzazione, integrazione modale e tariffaria, necessaria anche per i prossimi affidamenti dei servizi mediante gara.

Sul fronte dell'andamento viaggiatori, si registra nel 2014 un aumento derivante anche dall'intensificazione alla lotta all'evasione tariffaria avviata dalle società di gestione. Anche i ricavi presentano positivi valori di incremento tenuto conto di parziali manovre tariffarie. Infine il rapporto ricavi/costi si mantiene oltre il 35%. Di seguito sono evidenziati i risultati 2014 del settore autofiloviario.

	<b>SETTORE AUTOFILOVIARIO 2014</b>	<b>Var % su 2013</b>
Ricavi da traffico	139.083.168,13	5,15%
Viaggiatori	265.562.138,00	2,63%
R / R + (C - I)	37,49%	5,00%

Sulla base dei dati raccolti, anche il calcolo del rapporto R/C a livello regionale (ferro e gomma), ha evidenziato un trend tendenzialmente positivo, come di seguito indicato:

<b>VALORI COMPLESSIVI REGIONALI (gomma + ferro)</b>					
	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>Var % 2014 vs 2013</b>	<b>2012</b>	<b>Var % 2013 vs 2012</b>
Ricavi da traffico	242.883.617,13	239.533.858,30	1,40%	232.754.088,00	2,91%
Corrispettivi	372.371.587,83	377.048.989,96	-1,24%	375.056.950,90	0,53%
Viaggiatori	307.767.684	301.310.155	2,14%	293.465.251	2,67%
R/R+(C-I)	43,35%	42,63%	1,70%	41,95%	1,61%

### **3 – PROSPETTIVE, FINANZIAMENTO E GOVERNANCE DEL TPL NEL TRIENNIO 2016-2018**

#### **3.1- Il quadro di riferimento**

Il quadro complessivo nazionale e regionale pone in evidenza alcuni elementi che dovranno attuarsi nel triennio 2016-2018. Innanzi tutto, tale periodo è sostanzialmente quello necessario perché l'affidamento dei servizi ferroviari di interesse regionale entri a pieno regime, in particolare con la nuova dotazione di materiale rotabile per un valore stimato di circa 600 milioni di euro.

In secondo luogo, in tutti i bacini provinciali, con l'eccezione di Bologna e Ferrara la cui scadenza di affidamento è prevista per il 2016, ma prorogabile al 2019, i servizi di TPL sono esercitati in regime di proroga. Pertanto nel prossimo triennio avranno decorrenza i nuovi affidamenti dei servizi attraverso le procedure di gara. In tale contesto la Regione, confermando il processo di liberalizzazione già avviato e ferme restando le linee guida per la redazione dei bandi relativi alle gare definite dall'Autorità di regolazione dei trasporti, potrà specificare percorsi di armonizzazione degli stessi.

Per quanto concerne gli ambiti sovrabacinali di cui alla delibera 908/2012, sarà compito della Giunta regionale stabilire eventuali nuove configurazioni territoriali, allo scopo di razionalizzare i servizi e ricercare maggior integrazione modale nonché conseguire ulteriori economie di scala. Stante anche quanto previsto dall'art.1, comma 90, della legge 56/2014, nonché dall'art.19 della LR 30/1998, in armonia con le disposizioni normative citate, dovrà essere completata al più presto, anche in considerazione del termine ormai scaduto previsto nella LR 30/98, la fusione delle Agenzie locali per la mobilità in conformità con gli ambiti su cui operano e come definiti; le modalità e le tempistiche relative al processo di fusione delle Agenzie saranno inoltre modulate sulla base delle disposizioni previste dalla legge regionale n. 13/2015 di recepimento della Legge Del Rio in tema di Area vasta, e potranno essere adottate misure di penalizzazione in caso di mancato adeguamento.

Sono altresì ribadite le politiche di fusione riguardanti le società di gestione, già previste con il precedente Atto di indirizzo 2011-2013 e confermate anche dall'Addendum all'Atto di indirizzo per il periodo 2014-2015, finalizzate all'ulteriore razionalizzazione e contenimento dei costi di produzione, ad una maggiore efficienza e integrazione dei servizi.

Per il settore ferroviario il quadro di riferimento verrà progressivamente consolidato dalle risultanze della nuova gara per l'affidamento di tutti i servizi di competenza regionale in un unico lotto il cui effettivo avvio è previsto per il gennaio 2018, quando si renderanno disponibili le nuove forniture di materiale rotabile, elemento qualificante della gara stessa.

### **3.2 - Prospettive per il triennio 2016-2018**

Le risorse attribuite alla Regione nel 2015 dal “Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario” ammontano complessivamente a oltre 363 milioni di euro (pari al 7,38% del totale nazionale).

Gli ulteriori tagli ai finanziamenti imposti alle Regioni e agli Enti locali con la legge di stabilità 2015 hanno riproposto il tema della sostenibilità del TPL, uno dei principali servizi pubblici che insieme alla sanità caratterizza il sistema emiliano-romagnolo. La Regione ha messo in campo, per l'anno 2015, uno sforzo finanziario che garantisce al settore una quota di risorse regionali di circa 40 milioni di euro in più rispetto al Fondo nazionale.

La legge di bilancio regionale n. 4/2015 ha stanziato le risorse destinate al sostegno dei servizi minimi autofiloviari per l'anno 2015 in circa 251 milioni di euro, mentre per gli anni 2016-2017 in circa 244 milioni di euro, non prevedendo peraltro alcuna forma di recupero inflattivo. La Regione, nonostante il quadro nazionale di incertezza finanziaria e normativa, conferma la disponibilità delle risorse necessarie al sostentamento dei servizi minimi autofiloviari con l'obiettivo di rendere strutturale quanto già garantito nel 2015 anche per gli anni successivi e in considerazione delle risorse che presumibilmente la Regione stessa sarà chiamata a destinare alle ferrovie a partire dal 2018, anno in cui entrerà a regime il nuovo contratto dei servizi ferroviari (circa 153 milioni di euro).

Si precisa che la contribuzione regionale determinata per ogni singolo bacino è garantita se lo scostamento dei servizi minimi erogati si mantiene entro il 2,5% nell'arco del triennio 2016-2018.

Inoltre è necessario rendere strutturale il finanziamento delle attività e dei servizi connessi al sistema TPL regionale (per es. call center regionale dedicato alla bigliettazione elettronica Mi Muovo, travel planner, campagne istituzionali di comunicazione per la promozione e lo sviluppo del TPL, Clearing per la bigliettazione elettronica, ecc.), attraverso la destinazione e gestione centralizzata di una quota, fino al massimo dello 0,05% delle risorse annuali per i servizi minimi.

Si evidenzia che a decorrere dal 2016 gli Enti locali competenti in ciascun bacino, sulla base delle proprie disponibilità e priorità ritenute necessarie potranno sostenere il TPL ricorrendo al finanziamento dei servizi, anche aggiuntivi, prevedere integrazioni tariffarie per le agevolazioni stabilite di propria competenza o risorse per investimenti a favore del TPL fermo restando l'impegno degli Enti locali stessi ad attuare misure ritenute strettamente correlate all'incentivazione all'uso del mezzo pubblico e al miglioramento dei servizi.

In via transitoria, fino all'entrata in vigore delle nuove gare, le risorse di cui alla LR 1/2002 potranno essere finalizzate anche ad assicurare l'offerta dei servizi minimi. Dal 2017 sarà facoltà della Regione ridurre progressivamente, fino all'estinzione nel 2018, le risorse regionali di cui alla LR 1/2002 relative alle innovazioni organizzative, gestionali e

tecnologiche, che dovranno essere previste con le procedure di gara e assorbite attraverso la gestione delle stesse.

Tale operazione sarà in gran parte compensata dalla concessione delle risorse previste con i fondi POR FESR 2014-2020.

La Regione, attraverso l'attività di analisi e approfondimento tecnico economico finalizzato all'esame dei costi medi per la definizione del contributo regionale chilometrico per i servizi minimi come previsto all'art. 32 della LR 30/98, pur tuttora in assenza del completamento dell'analogo studio per la definizione del costo standard su scala nazionale nonché dell'emanazione del previsto decreto, e tenuto conto delle specificità dei bacini emiliano-romagnoli, ha evidenziato una sostanziale coincidenza con i valori emersi dai diversi studi di settore, nonché con le anticipazioni dello studio ministeriale. Analogamente i contributi regionali, tenuto conto dei proventi da traffico, risultano compatibili con la copertura dei costi di esercizio sostenuti da un gestore di media efficienza, e quindi non dissimili dai contributi erogati dalla Regione. Resta inteso che sarà in ogni caso necessario confrontare e valutare quanto emerso dall'analisi regionale con la uscente normativa nazionale.

E' peraltro evidente che l'intervento finanziario regionale dovrà essere accompagnato, tenuto conto dell'opportunità offerta dal prossimo percorso di acquisizione dei servizi tramite gara, da:

- politiche di efficientamento del gestore, con ulteriore valorizzazione del ruolo dell'imprenditoria privata;
- interventi attivi degli Enti locali nel campo della priorità del TPL (misure per l'aumento della velocità commerciale, politiche disincentivanti la mobilità privata ecc.);
- interventi tariffari e impegno nella lotta all'evasione tariffaria.

In ogni caso, è ribadito l'impegno alla valorizzazione dell'integrazione modale e tariffaria, nel quadro complessivo delle politiche di mobilità integrata "Mi Muovo" che da ottobre 2014 ha visto l'ulteriore offerta di titoli di viaggio integrati regionali rivolti in particolare ai cittadini che occasionalmente utilizzano i servizi di TPL anche tra diverse città e diversi operatori bus: Mi Muovo Multibus: un carnet di 12 corse e il completamento dei titoli di viaggio Mi Muovo Citypiù Mese e Mi Muovo Citypiù ticket corsa semplice metropolitana, che permettono una mobilità integrata sull'intera area urbana bolognese e nei dintorni, attraverso l'utilizzo del servizio urbano su bus e treni regionali Tper e Trenitalia che transitano nella stessa area.

L'offerta di "Mi Muovo Multibus" rappresenta un primo avvio dell'integrazione sulla corsa semplice e realizza una prima interoperabilità del sistema Stimer/"Mi Muovo" tra le diverse società di gestione dei servizi su bus urbani ed extraurbani operanti in Emilia-Romagna. L'ultima tappa per il completamento dell'integrazione tariffaria gomma – ferro sarà l'introduzione della corsa semplice bus –treno sull'intero territorio regionale.

La Regione inoltre, sulla base anche di quanto previsto nella legge regionale n. 13/2015 di recepimento della Legge Del Rio, dovrà fornire indicazioni di adeguamento tariffario

quanto meno ai livelli inflattivi per i servizi urbani, nonché definire le tariffe integrate e quelle relative ai servizi extraurbani previo confronto con le associazioni di categoria e degli utenti.

Gli Enti locali e le Agenzie garantiranno l'adozione e la revisione almeno biennale delle Carte dei servizi da parte delle società di gestione, nel rispetto delle procedure di consultazione dell'utenza previste dall'art. 17 della L.R. 30/98. Le Carte dei servizi definiscono, agevolandole, le procedure per la gestione dei reclami, le forme di rimborso e indennizzo per l'inosservanza degli standard di qualità e i casi di risarcimento danni alle persone e alle cose anche secondo le disposizioni del D.lgs.4 novembre 2014, n. 169 – Diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con bus. Tali Enti si impegnano altresì a monitorare, almeno su base annua, la qualità attesa e percepita dall'utenza e a perseguirne il progressivo miglioramento, nonché a garantire il monitoraggio della qualità erogata, prevedendo anche meccanismi di incentivazione/disincentivazione legati al corrispettivo contrattuale almeno dei seguenti fattori di qualità: puntualità, stato di pulizia e di integrità del parco mezzi, vendita a bordo dei titoli di viaggio, informazioni alle paline di fermata, gestione dei reclami.

Relativamente ai servizi ferroviari, la precisa scelta, da parte della Regione, di anticipare l'affidamento dei servizi mediante gara, rispetto a quanto previsto dalla normativa nazionale e comunitaria, costituisce elemento di razionalizzazione ed efficientamento del sistema, offrendo alla Regione oggettivi margini di libertà e la possibilità di superare le rigidità attuali imposte dall'affidamento diretto, anche in merito al conseguimento di risparmi nell'entità delle compensazioni finanziarie.

Dovranno quindi essere consolidati gli impegni assunti con le DGR 1591/12 e 1317/13 relative agli indirizzi e vincoli per l'affidamento dei servizi ferroviari di competenza regionale; in particolare il corrispettivo previsto e l'indicizzazione di alcuni voci economiche avranno il loro perfezionamento e consolidamento con la sottoscrizione del Contratto per la disciplina dei servizi affidati.

In attesa del 2018, il periodo transitorio di affidamento dei servizi comporterà l'aggiornamento del contratto con il Consorzio che li eroga attualmente.

#### **4 – LA POLITICA DEGLI INVESTIMENTI**

##### ***4.1- Investimenti per la mobilità urbana e il TPL***

Le politiche regionali del trasporto pubblico e della mobilità urbana sono volte al conseguimento di obiettivi di miglioramento della qualità dell'aria e di riduzione della congestione stradale, in considerazione che il risanamento e la tutela ambientale costituiscono un obiettivo irrinunciabile e inderogabile, date le implicazioni sulla salute dei cittadini e sull'ambiente. Già il Piano Regionale Integrato dei Trasporti '98 sottolineava la funzione strategica delle ferrovie e delle stazioni come nodi da potenziare per assicurare l'accessibilità e l'integrazione fra i diversi modi della mobilità. La pianificazione sovracomunale doveva inoltre individuare itinerari ciclabili in grado di offrire una rete di connessione fra centri e nuclei abitati.

Attraverso gli Accordi di programma dal 1994 al 2013, la Regione ha cofinanziato interventi per il miglioramento e la qualificazione del sistema di mobilità, in coerenza con gli obiettivi di sostenibilità ambientale ed energetica indicati dal PRIT98 e dalla documentazione del nuovo PRIT 2020 (approvato con Delibera di Giunta regionale n.159/12 ed ora in fase di aggiornamento in proiezione al 2025). Il contributo regionale previsto nei diversi Accordi è stato complessivamente di circa 200 milioni di euro che hanno attivato risorse per la realizzazione di interventi per una spesa di oltre 350 milioni di euro. Infine, con l'Addendum per gli anni 2014-2015 dell'Atto di Indirizzo generale triennale 2011-13, si è estesa al 2014 la validità di tali accordi e con successiva DGR 1906/2014 è stato confermato l'impegno finanziario regionale sugli investimenti programmati per tutto il 2015.

#### ***4.2- Le azioni regionali nel campo dell'Infomobilità: il Progetto "GiM"***

Il progetto "GiM" ("Gestione informata della Mobilità") promuove un governo efficace ed efficiente della "mobilità diffusa" e il suo sviluppo sostenibile attraverso l'erogazione centralizzata di servizi di Infomobilità pubblico-privata. Il valore complessivo del progetto ammonta a oltre 7 milioni di euro ripartiti tra Stato, Regione (con finanziamento di oltre 2,9 mln di euro) ed Enti locali. Allo scopo di avere un'effettiva copertura e interoperabilità regionale, è stato previsto un ulteriore contributo regionale di 600.000 euro. Entro il 2015 è previsto il collaudo completo delle opere.

Inoltre, con l'Addendum per gli anni 2014-2015 si è confermato l'impegno a reperire nuove risorse per l'attuazione di interventi per il miglioramento dell'attrattività del TPL e dell'interscambio modale. I nuovi interventi, in continuità con quanto già previsto, potranno rientrare principalmente nello sviluppo ulteriore di sistemi tecnologici per l'Infomobilità, finalizzati alla riqualificazione delle fermate ai fini della sicurezza e dell'interscambio modale, rivolta anche a una migliore accessibilità da parte delle persone disabili e delle categorie deboli.

#### ***4.3- Il rinnovo e la riqualificazione del parco autobus regionale***

Il parco autofiloviario regionale è composto da poco più di tremila veicoli e presenta un'età media di 12 anni che, data la mole degli investimenti da mettere in atto, tende a crescere negli anni. Le risorse statali destinate alla Regione per il rinnovo del parco nel quadriennio 2011-2014, pari a circa 13 milioni di euro, unitamente al cofinanziamento del 50% da parte delle maggiori aziende di settore, hanno portato alla sostituzione di almeno cento mezzi con nuovi filobus e autobus urbani a basso impatto ambientale.

#### ***4.4- Azioni di promozione e sviluppo della mobilità ciclopedonale, della mobilità lenta e del mobility management***

Per il potenziamento della mobilità ciclopedonale, lo sviluppo della rete regionale degli itinerari ciclabili e la promozione della cultura ciclabile la Regione ha stanziato negli ultimi 15 anni circa 34 milioni di euro. Il quadro di riferimento indicato dal PRIT 2020 incentiva e valorizza il sistema regionale degli itinerari ciclabili, in quanto modalità strategica in grado di offrire un importante contributo alla sostenibilità del sistema della mobilità, in particolare in ambito urbano, sia in termini di spostamenti complessivi, sia nei confronti del miglioramento della qualità dell'aria, del risparmio energetico e della

vivibilità e sostenibilità del territorio. In tale ambito, che vede l'Emilia-Romagna con una ripartizione modale almeno doppia rispetto a quella nazionale (10% contro il 5% del dato italiano), si prevede l'aumento della quota di ripartizione modale ciclabile dall'attuale 10% al 15% al 2020. Nel protocollo d'Intesa sottoscritto l'11 maggio 2015 tra Regione e Anci, Upi, Fiab, Legambiente, Uisp e Wwf per il triennio 2015-2017 si prevede una ripartizione modale al 2025 del 20%. Infine, per dare integrazioni e stabilire priorità alle azioni multisettoriali nel territorio, con DGR n.1157/2014 è stata individuata la rete previsionale delle ciclovie regionali.

Si evidenzia un incremento significativo delle piste ciclabili realizzate nelle aree urbane dei 13 comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti della regione, che sono passati dai 400 km del 2000 agli attuali 1.400 Km. Parallelamente le estensioni delle aree a traffico limitato (ZTL) e delle aree pedonali dei centri storici sono aumentate complessivamente passando dai 7,2 kmq del 2000 agli attuali 10 kmq, mentre le "zone 30" sono passate dai 20 km del 2000 agli attuali 400 km. Tutti i comuni capoluogo sono dotati di sistemi di controllo elettronico dei varchi di accesso alle ZTL, che coprono larga parte dei centri storici.

Nel campo del *mobility management*, oltre alla concessione di abbonamenti annuali al TPL (autobus e treni) a condizioni estremamente vantaggiose, al fine di promuoverne l'uso da parte dei dipendenti regionali, la Regione, di concerto con il Comune di Bologna, ha coordinato il progetto "Mobility Management di Zona Fiera", oggetto di finanziamento da parte del Ministero dell'ambiente. Infine, da tempo la Regione coordina le politiche di *mobility management* di tutte le ASL regionali.

#### **4.5- Azioni conseguenti agli Accordi per la qualità dell'aria**

Il 26 luglio 2012 la Regione ha sottoscritto, con le Province e con i Comuni superiori a 50.000 abitanti, il X Accordo di programma 2012-2015 per la gestione della qualità dell'aria per il progressivo allineamento ai valori fissati dalla UE (D.Lgs. 155/2010) e per la messa in atto di misure dirette alla mitigazione degli episodi di inquinamento atmosferico. Approvato con Decreto del Presidente della Regione n. 195/2012, tale Accordo è stato elaborato in coerenza e in continuità con i precedenti, sottoscritti annualmente dal 2002.

Come richiesto dalla Comunità Europea, nel 2015 è prevista l'approvazione definitiva del PAIR 2020 (DGR n.1180/14), che fornirà il nuovo quadro delle misure per il raggiungimento dei limiti normativi della qualità dell'aria al 2020. Considerando le indicazioni della Commissione Europea e l'impatto socio-economico delle misure, la strategia del PAIR consiste nella graduale limitazione all'utilizzo dei veicoli più inquinanti (soprattutto diesel). In tale contesto, a partire dal 2009, la Regione ha stanziato e trasferito ai 91 comuni che hanno adottato le misure contenute negli Accordi sulla qualità dell'Aria 12,6 milioni di euro per le trasformazioni dei veicoli da benzina a metano o gpl. A fine 2014 risultava utilizzato il 93% delle risorse stanziate, con la trasformazione di quasi 31.000 veicoli.

Con l'approvazione del PAIR 2020, la Regione potrà intervenire con ulteriori risorse rispetto a quelle già stanziate annualmente a favore del tpl autofiloviario, finalizzate a

garantire servizi aggiuntivi e integrativi nei periodi di limitazione del traffico da effettuarsi nei comuni indicati nel PAIR stesso e che non presentano un adeguato livello di servizio pubblico. Le risorse previste saranno assegnate alle Agenzie locali per la mobilità che provvederanno alla programmazione di tali servizi.

Inoltre, la Regione ha sottoscritto il 22 settembre 2012 approvato con DGR n. 1278/2012 con il Comune di Bologna un protocollo d'intesa per l'acquisto di biciclette a pedalata assistita e ciclomotori elettrici, con uno stanziamento complessivo di 680.000 Euro. A fine 2014 risulta l'acquisto di 2.050 bici elettriche e 34 scooter elettrici, con 227 rottamazioni di motoveicoli euro 0 ed euro 1.

#### **4.6- Azioni per la sostenibilità energetica**

La Commissione europea, con Comunicazione COM 639/2010 del 14 gennaio 2011, ha adottato "Energia 2020. Strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura", che conferma gli obiettivi energetici al 2020 come il noto obiettivo "20-20-20", che prevede la riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra, a fronte dell'aumento del 20% della produzione di energie rinnovabili e dell'efficienza energetica. La Comunicazione, nel rilevare la necessità di creare sistemi di trasporto intelligenti e produrre veicoli più efficienti, anticipava il Libro Bianco pubblicato a marzo 2011 che aveva come obiettivi il sostegno alla mobilità urbana a basso impatto ambientale, le soluzioni di trasporto intermodale, la gestione intelligente del traffico, la necessità di standard di efficienza energetica per tutti i veicoli.

Il Piano Energetico Regionale (DAL n. 141/2007) sottolinea come gli indirizzi della politica energetica regionale debbano tenere conto degli effetti sull'ambiente, quali il contributo al cambiamento climatico e all'inquinamento atmosferico locale. Nell'ambito del piano "Mi Muovo Elettrico-Free Carbon City" sono state stanziare risorse regionali per oltre 5,2 mln di euro a carico del Programma operativo regionale (POR) del Fondo europeo di sviluppo regionale FESR-2007-2013, la cui attuazione è prevista entro il 2015.

Nello specifico:

- 3,2 mln per l'acquisto di nove autobus ibridi per il servizio urbano di Bologna con beneficiario l'Azienda TPER Spa (che contribuisce con ulteriori 1,3 mln);
- oltre 2,2 mln per l'acquisto di 90 veicoli elettrici ad uso delle pubbliche amministrazioni che hanno sottoscritto l'Accordo di Qualità dell'Aria 2012-2015.

#### **4.7- Il Piano della mobilità elettrica regionale "Mi Muovo elettrico"**

Il piano "Mi Muovo Elettrico" promuove la mobilità elettrica come valida alternativa ai mezzi tradizionali, anche a livello extraurbano, grazie alla realizzazione di un'infrastruttura di ricarica interoperabile su scala regionale. Grazie agli accordi sottoscritti con i principali distributori di energia elettrica, i possessori di auto elettrica possono ricaricare il proprio veicolo sull'intero territorio regionale, a prescindere dal distributore proprietario del punto di ricarica. Nel 2014 in tutte le province della regione risultano attive 140 colonnine di ricarica pubbliche. Per garantire un miglior servizio ai cittadini, "Mi Muovo Elettrico" prevede l'uso della *smart card* del sistema

integrato “Mi Muovo” regionale, rendendo di fatto possibile accedere con un’unica *card* a tutti i servizi collegati ai trasporti a livello regionale. In collaborazione con i principali Comuni, è stato possibile sottoscrivere un accordo per armonizzare le regole di accesso e sosta nelle ZTL: pertanto, da ottobre 2012 le auto elettriche possono accedere liberamente alle ZTL e parcheggiare gratuitamente nelle “strisce blu”.

La legge n.134/2012 ha definito il Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica (PNIRE) che prevede finanziamenti alle regioni attraverso specifici progetti per lo sviluppo dell'elettrico nei trasporti. In tale contesto la Regione nel 2014 ha ottenuto un finanziamento statale di circa 240.000 euro per il Progetto “Mi Muovo Mare” per la fornitura ed installazione di 24 punti di ricarica in otto comuni della costa romagnola. La seconda fase prevede un ulteriore più cospicuo finanziamento al 50% per altre installazioni infrastrutturali.

Il 19 dicembre 2013 è stato sottoscritto tra i Ministri coinvolti (Ambiente, Trasporti, Sviluppo economico, Agricoltura e Salute), i Presidenti delle Regioni e Province Autonome interessate (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Valle d’Aosta, Friuli Venezia Giulia, Bolzano e Trento) l’“Accordo di programma per l’adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell’aria nel bacino padano”. Tale accordo ha portato all’elaborazione di documenti tecnici tematici.

#### **4.8- Le linee di indirizzo per il 2016-2018**

Gli indirizzi del presente Atto integrano, rafforzano ed estendono quanto già definito nei precedenti periodi e costituiscono riferimento per individuare le politiche e le azioni concrete per la qualificazione del trasporto pubblico nella sua complessiva offerta, valorizzando le peculiarità dei mezzi e dei sistemi di trasporto che lo compongono e la loro integrazione. E’ confermato l’impegno a reperire la disponibilità di nuove risorse finanziarie per l’attuazione di interventi per il miglioramento della ciclabilità, dell’attrattività del trasporto pubblico locale e dell’interscambio modale. I nuovi interventi, in continuità con quanto già previsto, potranno rientrare principalmente nello sviluppo ulteriore di sistemi tecnologici per l’Infomobilità, finalizzati alla riqualificazione delle fermate del TPL ai fini della sicurezza e dell’interscambio modale, anche in un ambito di progettazione partecipata e di educazione ambientale, nonché a una migliore accessibilità da parte delle persone disabili e delle categorie deboli.

I documenti del PRIT2020 riaffermano tali priorità e individuano nello sviluppo della mobilità a basso impatto ambientale (a due e quattro ruote con priorità all’elettrico nel periodo medio-lungo), nel potenziamento della mobilità ciclopedonale, nel rinnovo del parco bus regionale e nell’attuazione dei sistemi di interscambio, di Infomobilità e di tariffazione gli obiettivi strategici da attuare nell’ambito delle politiche integrate di mobilità.

Un’opportunità importante è offerta dai fondi POR FESR 2014-2020 (Programma Operativo Regionale – Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014-2020) che si concentrano su sei assi prioritari fra loro strettamente coerenti ed integrati, che riprendono gli obiettivi tematici per l’attuazione della Strategia Europa 2020. Le risorse complessivamente destinate all’Emilia-Romagna per la realizzazione del Programma

ammontano a circa 480 mln di euro. Detta programmazione, dopo l'approvazione dell'Assemblea legislativa regionale e le necessarie modifiche e integrazioni richieste dalle autorità nazionali, è stata approvata dalla Commissione europea il 12 febbraio 2015.

Nell'ambito dell'Asse 4 (Promozione della *low carbon economy* nei territori e nel sistema produttivo) sono previste azioni per oltre 27 mln di contributo regionale:

- mobilità urbana, interscambio modale e potenziamento dei percorsi ciclo-pedonali;
- rinnovo del parco bus con veicoli a basso impatto ambientale ed energetico;
- sistemi di trasporto intelligenti per il trasporto pubblico su gomma e ferro;
- elaborazione dei piani urbani della mobilità sostenibile.

Si ricorda che ai sensi dell'art. 36 del D.Lgs. 285/1992 (Nuovo codice della strada), ai comuni con popolazione residente superiore a trentamila abitanti era fatto obbligo dell'adozione del piano urbano del traffico (PUT) che, seguendo criteri e modalità fissati dalla Direttiva ministeriale del 12 aprile 1995 ("Direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei Piani Urbani del Traffico. (art. 36 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Nuovo Codice della Strada)"), sono finalizzati a ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto, il tutto nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi. I piani urbani della mobilità (PUM), il cui carattere distintivo è rappresentato dall'approccio integrato, sono stati istituiti con l'art. 22 della legge 340/2000 con l'obiettivo di soddisfare i bisogni di mobilità dei cittadini riducendo al contempo l'inquinamento, i consumi energetici e la congestione, e aumentando la sicurezza.

L'Unione Europea, infine, ha introdotto con COM 2009/490 i SUMP (*Sustainable Urban Mobility Plans*), in italiano PUMS, per le città e le aree metropolitane. La normativa europea ne ha definito la priorità e ne incoraggia lo sviluppo anche tramite incentivi con l'obiettivo di sostenere la progettazione e realizzare interventi per la mobilità sostenibile, integrando gli altri strumenti di piano esistenti e seguendo principi di partecipazione, monitoraggio e valutazione. Nel contesto europeo, dotarsi dei PUMS da parte dei Comuni diventa ora condizione necessaria per l'ottenimento dei finanziamenti per l'attuazione degli interventi della mobilità urbana, in particolare nel quadro dei POR-FESR 2014-2020. Per tale ragione è prioritario promuoverne e incentivarne l'elaborazione, anche tramite apposite risorse regionali,

Tuttavia, in un contesto di crescente difficoltà di reperimento di risorse, risulta necessario concentrare gli stanziamenti, previa selezione degli interventi attraverso bandi aperti a progetti già "cantierabili", superando la dispersione "a pioggia" dei finanziamenti. Per fornire maggiore forza allo stanziamento inoltre, si ritiene opportuno che tra le spese ammissibili per la determinazione del contributo regionale agli Enti Locali vengano riconosciute anche quelle relative all'IVA e ad altri oneri fiscali e previdenziali. Si deve prevedere, infine, che le risorse residue stanziare in precedenti

Accordi di programma e non ancora impegnate possano essere mantenute ancora in vigore per il triennio 2016-2018, previa apposita deliberazione regionale che valuti le cause del ritardo e consenta, se necessario, la modifica di destinazione, pur nell'ambito dello stesso bacino e in riferimento alle tempistiche e nel rispetto del Bilancio regionale armonizzato secondo le disposizioni del D.Lgs. 118/2011. Anche per tali interventi, se ritenuti strategici, le spese di acquisizione e di esproprio di aree, nonché per IVA e altri oneri potranno essere riconosciute come spesa ammissibile con apposito atto della Giunta regionale.

Pertanto, la proroga dei tempi fissati per la fine dei lavori e la fine del procedimento negli atti regionali di concessione-impegno e liquidazione del contributo regionale, potrà essere concessa per il triennio 2016-2018, previa istanza motivata del soggetto beneficiario, nonché del riconoscimento delle cause di forza maggiore da parte della competente struttura regionale.

Risulta inoltre prioritario reperire risorse per il rinnovo del parco autobus e sostituire entro il 2020 i veicoli più obsoleti (Euro 0 e Euro 1) con bus a basso impatto ambientale e ridotti consumi energetici, anche al fine di migliorare o perlomeno mantenere l'età media del parco mezzi circolante. Tale risultato sarà perseguibile soprattutto grazie alle risorse nazionali stanziare dalla legge di stabilità 2015 e dai fondi POR FESR 2014-2020, nonché alla previsione di acquisto di circa cento filobus per la città di Bologna, nel quadro del "Progetto Crealis" e dei fondi per la "filoviarizzazione" della città.

Riguardo infine ai temi della mobilità ciclopedonale, dei percorsi sicuri casa-scuola e casa-lavoro, del *mobility management*, della moderazione e fluidificazione del traffico, del diritto alla mobilità per categorie "deboli" (quali bambini, anziani, diversamente abili), le stazioni ferroviarie e le principali fermate del TPL, per costituire i poli di interscambio modale della mobilità regionale, dovranno essere attrezzate per rappresentare i nodi della rete della viabilità ciclabile e del sistema del *bike sharing* (sull'esempio di "Mi Muovo in Bici"), di ricarica pubblica dei veicoli elettrico (Mi Muovo Elettrico) e, ove presente, del *car sharing*. I punti più attrattivi di intermodalità dovranno essere attrezzati con aree di deposito controllato delle biciclette e di informazioni "on-time" sul transito dei mezzi di trasporto presenti.

## **5 – GLI ACCORDI DI PROGRAMMA**

Nello scenario regionale del settore del TPL delineato con i presenti indirizzi, tenuto conto delle modifiche al quadro della nuova governance, come definito con la legge regionale n. 13/2015 di recepimento della Legge Del Rio, in considerazione del quadro finanziario che evidenzia difficoltà nel sostenere politiche di investimento e nell'ottica del contenimento dei tempi e snellimento delle procedure amministrative, risulta opportuno evidenziare che lo strumento degli Accordi di Programma a norma dell'art.12 della LR 30/98 non sia allo stato promuovibile. Si ritiene pertanto superata la necessità, sia per la programmazione degli investimenti che per i servizi, dell'adozione degli Accordi di Programma per il biennio 2014-2015 e di rinviare per il prossimo triennio 2016-2018 la proposizione degli Accordi stessi, una volta giunte a maturazione le

condizioni necessarie per la loro attuazione ovvero potrà essere opportuno ricorrere a strumenti formali più flessibili, semplificati ma altrettanto rappresentativi della volontà dei diversi attori del settore TPL, per la realizzabilità delle azioni e degli interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi individuati con il presente Atto di Indirizzo. In merito alle modalità di finanziamento degli investimenti si rimanda al paragrafo 4.8.

Riguardo alla programmazione dei servizi sarà la Giunta regionale, sentiti i soggetti interessati al governo e alla gestione del settore, in base ai contenuti del presente Atto di indirizzo e di quanto stabilito all'art. 10 della LR 30/98, a determinare i servizi minimi per il trasporto pubblico locale autofiloviario per il triennio di riferimento, l'ammontare delle risorse per la copertura degli oneri relativi ai servizi minimi nonché l'assegnazione dei trasferimenti regionali medesimi. Sarà sempre compito della Giunta regionale definire le modalità organizzative e la modulistica utile a consentire il flusso informativo dei dati necessari al monitoraggio tecnico ed economico del settore del TPL e più in generale della mobilità. Tali dati nel tempo hanno permesso di costituire e nutrire preziose banche dati a supporto delle decisioni della Regione.

## **6 – CONCLUSIONI E IMPEGNI PER IL TRIENNIO 2016-2018**

Ribadito il ruolo di centralità dell'utente nel quadro complessivo del TPL, sulla base degli indirizzi del presente documento, e in particolare i capitoli 3, 4 e 5, la Regione, gli Enti locali, le Agenzie per la mobilità e le parti sociali interessate dovranno impegnarsi per mantenere il TPL in un quadro di compatibilità tra i livelli di servizio necessari e i vincoli di natura economica e finanziaria. Si riprendono pertanto in sintesi i punti di proposta della Regione:

- a) continuare a promuovere il trasporto pubblico quale principale elemento di risposta ai problemi di qualità dell'aria, di congestione e di sicurezza nella mobilità locale e regionale, perseguendo la ricerca dell'incremento dei passeggeri trasportati di almeno un 3% e dell'aumento della ripartizione modale;
- b) incentivare la cultura della "buona mobilità" che tenda a ridimensionare l'uso del mezzo privato negli spostamenti sistematici casa-lavoro e casa-scuola e persegua ogni altra forma di mobilità sostenibile per la salute dei cittadini e la salvaguardia del patrimonio territoriale, ambientale, culturale e la coesione sociale, operando a favore degli spostamenti in bicicletta, puntando a un *trend* in grado di spostare il relativo *shift* modale verso il 20% nel 2025 e di almeno tre punti percentuali entro l'orizzonte temporale del presente atto, sviluppando strategie di riequilibrio che affrontino i temi della mobilità ciclopedonale, dei percorsi sicuri casa-scuola e casa-lavoro, del *mobility management*, della moderazione del traffico, del diritto alla mobilità per le categorie "deboli", quali bambini, anziani, diversamente abili, non vedenti, nonché delle politiche di genere;
- c) concentrare gli stanziamenti tramite selezione degli interventi attraverso bandi aperti a progetti già "cantierabili", ritenendo inoltre opportuno che tra le spese ammissibili per la determinazione del contributo regionale agli Enti locali vengano riconosciute anche quelle relative all'IVA e ad altri oneri fiscali e previdenziali;

- d) prevedere che le risorse residue stanziare in precedenti Accordi di Programma e non ancora impegnate possano essere mantenute ancora in vigore per il triennio 2016-2018, previa apposita deliberazione regionale che valuti le cause del ritardo e consenta, se necessario, la modifica di destinazione, pur nell'ambito dello stesso bacino in riferimento alle tempistiche e nel rispetto del Bilancio regionale armonizzato secondo le disposizioni del D.Lgs. 118/2011;
- e) prevedere la proroga dei tempi fissati per la fine dei lavori e la fine del procedimento negli atti regionali di concessione-impegno e liquidazione del contributo regionale per il triennio 2016-2018, previa istanza motivata del soggetto beneficiario, nonché del riconoscimento delle cause di forza maggiore da parte della competente struttura regionale;
- f) facilitare l'intermodalità articolata sulle stazioni ferroviarie della regione, destinate a trasformarsi sempre più in luoghi di interscambio dei viaggiatori fra i collegamenti ferroviari a lunga e media distanza e quelli regionali, mentre sul fronte città dovranno essere aperti all'intermodalità non solo con il TPL su gomma urbano e interurbano, ma anche con le altre modalità di accesso al territorio: sistema dei taxi e degli NCC, *bike* e *car sharing*, *car pooling*, ciclabilità privata, parcheggi di interscambio;
- g) procedere celermente nelle gare per l'affidamento dei servizi di TPL, compatibilmente con le condizioni normative esistenti;
- h) prevedere, in accordo con le parti interessate, la predisposizione di linee guida per la tutela del lavoro nell'ambito degli affidamenti dei servizi di TPL;
- i) proseguire nel processo di razionalizzazione del sistema del TPL attraverso l'adeguamento delle attuali Agenzie conformemente agli ambiti sovrabacinali definiti dalla Giunta regionale, mantenendo presidi tecnici territoriali che confermino le funzioni di controllo del trasporto pubblico, nonché di attuatori delle politiche di mobilità sostenibile individuate dagli Enti Locali;
- j) modulare le modalità e le tempistiche relative al processo di fusione delle Agenzie sulla base delle disposizioni previste dalla legge regionale n. 13/2015 di recepimento della Legge Del Rio in tema di Area vasta; potranno inoltre essere adottate misure di penalizzazione in caso di mancato adeguamento;
- k) applicare per l'accesso ai servizi di TPL le tariffe di riferimento fissate dalla Regione in materia di adeguamento tariffario;
- l) prevedere l'adozione dei PUMS almeno da parte dei Comuni capoluogo e della Città metropolitana di Bologna, in quanto elemento necessario di coerenza con i prossimi finanziamenti POR-FESR 2014-2020;
- m) proseguire, anche mediante il ricorso ai POR-FESR 2014-2020, nel rinnovo del parco autobus e filobus regionale, tendendo almeno alla sostituzione dei veicoli con emissioni Euro 0 ed Euro 1;

- n) effettuare, con il contributo dei POR-FESR 2014-2020, interventi coordinati a livello regionale e riguardanti la moderazione del traffico, la ricucitura di piste ciclabili, i percorsi pedonali, le “zone 30” e le ZTL;
- o) adeguare complessivamente il TPL, con il contributo dei POR-FESR 2014-2020, mediante la riqualificazione di fermate, il potenziamento e la manutenzione dei sistemi ITS, l'installazione di impianti di video sorveglianza nelle stazioni, di pannelli per isole multiservizio nei principali nodi di interscambio e di sistemi informativi a bordo, l'aggiornamento, il completamento e la valorizzazione del *travel planner* dinamico, nonché il potenziamento della bigliettazione elettronica integrata;
- p) attrezzare e razionalizzare le stazioni/fermate per consentire il superamento delle barriere architettoniche attraverso un piano complessivo di riqualificazione, da attuare gradualmente, per accompagnare l'arrivo del nuovo materiale rotabile, atteso a fronte con l'aggiudicazione della nuova gara per l'affidamento dei servizi, già predisposto per l'accesso ai disabili; l'attuazione di detto piano prevede anche il potenziamento degli strumenti per l'informazione all'utenza e il miglioramento del decoro degli spazi di accesso e di attesa.

\* \* \* \*

GR/dn

REGIONE EMILIA-ROMAGNA  
Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Paolo Ferrecchi, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE RETI INFRASTRUTTURALI, LOGISTICA E SISTEMI DI MOBILITA' esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2015/952

data 22/06/2015

IN FEDE

Paolo Ferrecchi



---

IL PRESIDENTE

f.to *Fabio Rainieri*

I SEGRETARI

f.to *Matteo Rancan - Yuri Torri*

---

8 settembre 2015

È copia conforme all'originale.

LA RESPONSABILE DEL SERVIZIO

(Anna Voltan)

