

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

OGGETTO n. 471

Atto di indirizzo generale triennale 2011-2013 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale. (Proposta della Giunta regionale in data 20 settembre 2010, n. 1357). (Prot. n. 37799 del 21/12/2010)

Hanno partecipato alla seduta i consiglieri:

1) Aimi Enrico	24) Lombardi Marco
2) Alessandrini Tiziano	25) Malaguti Mauro
3) Barbati Liana	26) Mandini Sandro
4) Bartolini Luca	27) Manfredini Mauro
5) Bazzoni Gianguido	28) Marani Paola
6) Bernardini Manes	29) Mazzotti Mario
7) Bignami Galeazzo	30) Meo Gabriella
8) Bonaccini Stefano	31) Monari Marco
9) Carini Marco	32) Montanari Roberto
10) Casadei Thomas	33) Montani Daniela
11) Cavalli Stefano	34) Mori Roberta
12) Cevenini Maurizio	35) Moriconi Rita
13) Corradi Roberto	36) Naldi Gian Guido
14) Costi Palma	37) Noè Silvia
15) Donini Monica	38) Pagani Giuseppe Eugenio
16) Errani Vasco	39) Pariani Anna
17) Favia Giovanni	40) Pollastri Andrea
18) Ferrari Gabriele	41) Richetti Matteo
19) Fiammenghi Valdimiro	42) Riva Matteo
20) Filippi Fabio	43) Sconciaforni Roberto
21) Garbi Roberto	44) Vecchi Alberto
22) Grillini Franco	45) Vecchi Luciano
23) Leoni Andrea	46) Villani Luigi Giuseppe
47) Zoffoli Damiano	

Hanno comunicato di non poter partecipare alla seduta i consiglieri Defranceschi, Mumolo e Piva.

Presiede il vicepresidente dell'Assemblea legislativa *Enrico Aimi*, indi il presidente *Matteo Richetti*.

Segretari: *Maurizio Cevenini* e *Roberto Corradi*.

Oggetto n. 471: Atto di indirizzo generale triennale 2011-2013 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale.
(Proposta della Giunta regionale in data 20 settembre 2010, n. 1357)

Prot. n. 37799 del 21 dicembre 2010

L'Assemblea legislativa

Richiamata la deliberazione della Giunta regionale progr. n. 1357 del 20 settembre 2010, recante in oggetto "Atto di indirizzo generale triennale 2011-2013 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale.";

Preso atto che la commissione assembleare referente "Territorio Ambiente Mobilità" ha apportato modificazioni all'Allegato 1A della predetta proposta della Giunta, giusta nota prot. n. 36611 in data 10 dicembre 2010;

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 "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale" e successive modificazioni e integrazioni;
- la deliberazione della Giunta regionale n. 194 del 18 febbraio 2008 recante "Avvio del procedimento per la predisposizione dell'aggiornamento del Piano Regionale Integrato dei trasporti - PRIT '98-2010";
- la deliberazione della Giunta regionale n. 1877 del 23 novembre 2009 recante: "L.R. 30/98 ART. 5 bis: Approvazione del documento preliminare del

PIANO REGIONALE INTEGRATO DEI TRASPORTI denominato PRIT 2010-2020”;

- l'Atto di indirizzo generale in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale per il triennio 2007/2009 - Art. 8, L.R. 30/98, approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 109 del 3 aprile 2007;
- l'Addendum all'anno 2010 dell'Atto di indirizzo triennale 2007/2009 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale. Delibera dell'Assemblea Legislativa n. 109/07. Integrazione, estensione e conferma all'anno 2010 dei principi e delle finalità” approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 166/2008;

Preso atto del parere espresso dal Consiglio delle Autonomie locali sulla proposta della Giunta regionale in oggetto alla Giunta regionale stessa, a norma dell'art. 23 comma 3 lett. c) della L.R. 13/2005, dell'art. 6 della L.R. 13/2009 e dell'art. 56 comma 4 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, Allegato 1B parte integrante della presente deliberazione;

Attesa la necessità di adottare ai sensi e per le finalità di cui agli artt. 8, 9 e 12 della citata L.R. 30/98 e sue modificazioni, il nuovo “Atto di indirizzo generale per il triennio 2011/2013 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale”, contenuto nell'Allegato 1A, parte integrante della presente deliberazione;

Dato atto del parere di regolarità amministrativa sulla proposta della Giunta regionale, n. 1357 del 20 settembre 2010, 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 2011-2013 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale e locale” nel testo di cui all'Allegato 1A, parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
2. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna.

ALLEGATO 1A**ATTO DI INDIRIZZO TRIENNALE IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE
E AMMINISTRAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO REGIONALE****0 – PREMESSA*****0.1 Riferimenti legislativi***

Il principale riferimento legislativo del presente atto è rappresentato dalla legge regionale 2 ottobre 1998, n. 30, che reca “Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale”, redatta in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 così come modificata dalle leggi regionali 13/11/2001 n. 38, 1/2/2002 n. 1, 28/4/2003 n. 8, 28/7/2004 n. 17, 27/7/2005 n. 14, 28/7/2006 n. 13, 21/12/2007 n. 29 e 30/6/2008, n. 10.

0.2 Finalità della legge n. 30/1998

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

A tal fine la Regione Emilia-Romagna opera con il metodo della programmazione e della partecipazione per assicurare ai cittadini e alle imprese la migliore accessibilità e la fruibilità del territorio regionale, promuovere un sistema integrato di mobilità in cui il trasporto collettivo assolve a un ruolo centrale per lo sviluppo civile, economico e la coesione sociale, incentivare la razionale organizzazione del traffico e della circolazione attraverso lo sviluppo dell’intermodalità, della sicurezza e il miglioramento della qualità, operare per la cultura della mobilità sostenibile e lo sviluppo della ricerca e dell’innovazione.

0.3 Criteri attuativi

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, elaborati prima con il Libro bianco sui trasporti del 1992, poi con il Libro bianco del 22 giugno 2006, sono rivolti ad offrire agli europei sistemi di trasporto che rispondano alle esigenze economiche, sociali e ambientali della società, e in particolare garantire un'elevata mobilità, proteggere l'ambiente, favorire l'innovazione, stabilire connessioni tra le politiche europee e gli impegni internazionali quali Kyoto, incrementare la co-modalità tra i vari mezzi di trasporto.

Con la Comunicazione sulla strategia tematica sull'ambiente urbano, adottata l'11 gennaio 2006, la Commissione europea ha inteso fornire un quadro di riferimento omogeneo per orientare lo sviluppo sostenibile e l'efficienza ambientale delle città nei prossimi anni. Il perseguimento della sostenibilità urbana rappresenta, infatti, un nodo strategico per gli obiettivi di sviluppo sostenibile e una delle principali sfide per i governi delle città, che si traducono nei problemi legati alla qualità dell'aria e alla mobilità e, in definitiva, a tutto ciò che influisce sulla qualità della vita. In tale ambito viene definita la priorità dei Piani per il trasporto urbano sostenibile, in coordinamento con la pianificazione territoriale.

La Commissione della Comunità Europea ha adottato il Libro Verde "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" del 25 settembre 2007, che segna 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 europee. Nella Risoluzione del Parlamento Europeo relativa al "Piano d'azione sulla mobilità urbana" del 23 aprile 2009 si raccomanda l'attuazione di Piani di trasporto urbano sostenibili integrati nelle agglomerazioni di oltre 100.000 abitanti e si propone di accelerare la ricerca e l'innovazione europea 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 comunicazione propone di subordinare i finanziamenti europei in materia di trasporti urbani all'esistenza di Piani integrati di mobilità urbana.

Infine, la Commissione Europea ha adottato il "Piano d'azione sulla mobilità urbana" del 30 settembre 2009 che prevede azioni a breve/medio termine fino al 2012, per affrontare i temi della mobilità urbana per promuovere le politiche

integrate, i trasporti urbani non inquinanti, il rafforzamento dei finanziamenti, la condivisione di esperienze e conoscenze, l'ottimizzazione della mobilità urbana, ponendo i cittadini al centro del processo.

Gli indirizzi e le strategie individuati nel Libro verde "Verso una nuova cultura della mobilità urbana", nella Risoluzione del Parlamento Europeo sui Piani d'azione della mobilità urbana e nella recente Comunicazione sul "Piano d'azione sulla mobilità urbana" puntano specificatamente a definire la priorità dei Piani per il trasporto urbano sostenibile, in coordinamento con la pianificazione territoriale, e a subordinare i finanziamenti in materia di trasporti urbani all'esistenza di Piani integrati di mobilità urbana. La Regione Emilia-Romagna ha partecipato con la Risoluzione della Commissione assembleare n. 5220 del 16 dicembre 2009 alla consultazione sui contenuti del Piano d'azione che ha riguardato le regioni europee. In tale documento si rileva la necessità che i finanziamenti europei siano legati strettamente alle politiche comunitarie e vadano a supportare dei piani di azione integrati sia a livello territoriale sia settoriale. In questo quadro è 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 afferma che le azioni di mobilità urbana tracciate per i sei temi proposti (promuovere la politica integrata, concentrarsi sui cittadini, puntare a trasporti urbani meno inquinanti, rafforzare i finanziamenti, condividere l'esperienza e la conoscenza e ottimizzare la mobilità urbana) per il 2009-2012 sono da inquadrare in politiche strategiche multisettoriali che vadano a coinvolgere e integrare 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.

A febbraio 2010 sono state coinvolte nel dibattito le città e le regioni europee, per condividere limitazioni all'accesso nelle aree urbane, al fine di valutarne l'impatto sulla mobilità, la qualità della vita, le emissioni e gli effetti esterni, la salute e la sicurezza. Le strategie regionali sulla mobilità si integrano quindi con quelle europee e devono tendere alla promozione dell'attuazione e dello sviluppo di Piani integrati di mobilità urbana nei maggiori centri urbani della Regione, subordinando i finanziamenti regionali per investimenti ad interventi previsti in tali piani di settore. In tale ambito di priorità si muovono anche i primi documenti delle strategie e obiettivi dell'aggiornamento del PRIT.

1.2 La cornice nazionale

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 attraversato nell'ultimo decennio un profondo processo riorganizzativo, anche se, a livello nazionale, il

processo di riforma avviato con il decreto legislativo n. 422/1997 aveva subito una lunga fase di arresto, sebbene “Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica” (PGTL) del 2001, per rispondere alle principali criticità del settore, avesse individuato 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).

Tuttavia, con il verbale di accordo del 14 dicembre 2006, Governo e Regioni si erano posti l’obiettivo, fra l’altro, di insediare un tavolo di lavoro per la definizione di 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. Inoltre, il suddetto tavolo doveva definire i meccanismi nazionali 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.

Il documento del tavolo tecnico sul TPL “Proposta per la riforma e lo sviluppo del settore” del 1° agosto 2007 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’imprenditoria autonoma e responsabile, in grado di ricondurre all’ordinaria attività di impresa, le politiche gestionali, senza ricorso a interventi esterni, riportando nell’alveo delle naturali relazioni industriali la trattativa per i rinnovi contrattuali. Di particolare rilievo apparivano anche i temi dell’affidamento dei servizi mediante gare a evidenza pubblica, il superamento della parcellizzazione delle imprese, tramite la creazione di un vero sistema industriale con la nascita di efficienti “competitors” nazionali. Nelle more di approvazione ed entrata in vigore del sistema di federalismo fiscale, 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.

Inoltre, le Linee Guida per il Piano Generale della Mobilità del 2007 individuavano nel superamento delle posizioni di monopolio un prerequisito importante per garantire l’efficienza dei servizi di trasporto, la loro capacità di meglio rispondere all’esigenza della domanda e la loro efficacia nel garantire una mobilità sostenibile nel lungo periodo. Nel Piano, la tematica dell’integrazione

era tema centrale nelle diverse forme di applicazione: tra le reti di mobilità interne e quelle degli altri paesi, tra i diversi modi di trasporto, tra livelli, per tener conto sia delle migliori e più rapide connessioni per le lunghe percorrenze, sia della mobilità di breve e medio percorso.

La legge n. 244/2007 (legge 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, riconosceva la suddetta compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio, limitatamente al triennio 2008-2010. A decorrere dall'anno 2011, le somme spettanti dovranno 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.

Infine, l'Atto di indirizzo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 26 febbraio 2010 individua le priorità politiche e strategiche da realizzare nel 2011. Nell'ambito della priorità relativa all'incremento dell'efficienza del sistema di trasporti pone come area di intervento strategica lo sviluppo di interventi per l'integrazione dei sistemi di trasporto, con particolare riferimento alla qualità del trasporto pubblico locale.

Riguardo al tema della governance del TPL, l'articolo 23 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, introdotto in sede di conversione con legge 6 agosto 2008, n. 133, ha disciplinato in via generale i servizi pubblici locali. Successivamente l'art. 19 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge n. 102 del 4/8/2009, e poi l'art. 15 del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, hanno apportato sostanziali modificazioni al suddetto art. 23 bis. Tale quadro normativo in materia di servizi pubblici impone 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 le disposizioni contenute nel Regolamento attuativo del medesimo art. 23 bis approvato dal Consiglio dei Ministri in data 17/12/2009, e in via definitiva dagli organi dello Stato il 23 luglio 2010.

Il panorama nazionale del processo di liberalizzazione del settore è particolarmente variegato, tanto che sono ancora numerosi gli esempi di affidamenti diretti del servizio. Peraltro, tale situazione potrebbe evolversi positivamente, poiché la suddetta normativa fissa al 31 dicembre 2010 il termine per l'espletamento delle gare.

Il settore ferroviario regionale è stato 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", prevede che l'affidamento dei servizi di trasporto regionale e locale a mezzo ferrovia possa

avvenire prescindendo dall'effettuazione di una procedura di gara ad evidenza pubblica.

La possibilità di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico che abbiano una durata non superiore a dieci anni è stata recepita dalla legislazione nazionale. Alle Regioni viene quindi consentito di procedere all'affidamento diretto nei limiti temporali indicati, senza escludere comunque la possibilità di ricorrere alle gare. L'art. 7, comma 3-ter, della legge 33/09 ha ulteriormente modificato l'art. 18 del D.Lgs. 422/97, prevedendo espressamente che i Contratti di Servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario "comunque affidati" debbano avere durata minima non inferiore a 6 anni, rinnovabili di altri 6.

La Regione Emilia-Romagna, che ha proceduto ad affidare i servizi ferroviari di propria competenza mediante gara prima delle modifiche al quadro normativo di riferimento, si trova ad essere una delle poche Regioni ancora con un contratto non definito in accordo diretto con l'impresa di trasporto, sulla base di un "catalogo" sostanzialmente imposto dalla stessa impresa. La sottoscrizione del contratto, intervenuta nel 2008, con decorrenza dal mese di luglio dello stesso anno, ha durata triennale, con scadenza quindi alla metà del 2011. E' previsto il suo rinnovo per altri tre anni (fino alla metà del 2014) al verificarsi di determinate condizioni.

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

Con delibera dell'Assemblea legislativa del 3 febbraio 2010 è stato 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 prospettiva di città metropolitana, di valenza nazionale ed europea.

Il Quadro Strategico Nazionale, approvato dal CIPE nella seduta del 22 dicembre 2006 e dalla Commissione Europea con decisione del 13 luglio 2007, prevede che le Regioni predispongano un Documento Unitario di Programmazione (DUP), allo scopo di dare conto della strategia regionale per l'attuazione della politica di coesione e di esplicitare la coerenza tra i Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali e dal FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate).

Con delibera dell'Assemblea Legislativa del 25 giugno 2008, la Regione Emilia-Romagna ha approvato il DUP 2007-2013: esso assume carattere di documento di riferimento per l'attuazione delle programmazioni operative previste dalla politica regionale unitaria per il periodo 2007-2013. Per la sua attuazione è previsto il ricorso al metodo della programmazione negoziata tra Regione ed Enti locali, allo scopo di formulare priorità condivise per i diversi sistemi territoriali, le più efficaci per raggiungere gli obiettivi della politica unitaria. Il DUP, che assume gli indirizzi del Piano Territoriale Regionale, tiene conto di importanti leggi e programmi di finanziamento regionali dei diversi settori e tra gli obiettivi ha il rafforzamento della rete infrastrutturale per una mobilità sostenibile in grado di assicurare ai cittadini e alle imprese la migliore accessibilità al territorio regionale, la valorizzazione dei potenziali territoriali e il consolidamento delle aree, la promozione della competitività, della qualità e dell'attrattività della rete delle città.

Il Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT 1998-2010) attualmente 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 del 23 novembre 2009 è stato 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.

Con delibera n. 1580 del 6 ottobre 2008 sono state approvate le "Linee guida sulla mobilità sostenibile", per individuare alcune priorità su cui concentrare gli investimenti massimizzando l'efficacia dell'azione. Esse costituiscono la base dei processi di stesura degli strumenti attuativi e di valutazione degli interventi da finanziare delle diverse Direzioni Generali e sono inoltre propedeutiche ai piani ed agli strumenti attuativi dei diversi settori regionali in cui il tema della mobilità sostenibile viene richiamato tra gli obiettivi strategici generali. Gli obiettivi principali delineati dalle Linee guida sono la priorità al trasporto pubblico, l'integrazione modale e dei servizi, il governo della domanda.

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 attuali Agenzie, 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.

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, allo scadere delle concessioni novennali rilasciate nel 2001 alle aziende ferroviarie che operavano separatamente su di essa, venga 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, anticipando quindi le scadenze previste dalla legge regionale.

Il settore del TPL regionale era già passato attraverso una prima stagione di affidamenti di servizi mediante gare a evidenza pubblica (a eccezione del bacino di Bologna, che ha peraltro avviato le procedure nel corso del 2010). 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 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 unica società, mediante incorporazione con relativo scambio azionario, tra le aziende del Trasporto Pubblico di Ferrara (ACFT Spa) e di Bologna (ATC Spa). Inoltre nel bacino provinciale modenese è stata aggiudicata la gara per la selezione del partner industriale che ha visto aggiudicataria l'ATI fra FER, RATP (Francia) e Nuova Mobilità. E' in avanzata fase di valutazione lo studio per la fusione dei gestori operanti nei bacini di Modena e Reggio, mentre Parma e Piacenza si stanno avviando verso la gara "a doppio oggetto".

Nel corso del 2009, sulla base degli indirizzi e le specificazioni di dettaglio condivisi con l'Intesa Quadro approvata nel dicembre 2008, è stato avviato l'adeguamento delle agenzie locali della mobilità, registrando nei bacini di Ferrara, Rimini e Forlì-Cesena il processo di uniformazione ai disposti legislativi regionali, valorizzando così l'imprenditorialità delle società di gestione ivi operanti.

2 – I RISULTATI RAGGIUNTI NEL QUADRIENNIO 2007-2010

Il quadriennio 2007-2010, quasi coincidente con un'intera legislatura regionale, è contrassegnato dall'avvenuta maturazione di atti programmatori di particolare importanza anche per tutto il settore del trasporto pubblico locale, in considerazione dell'approvazione del Piano Territoriale Regionale (PTR), nonché del passaggio in Giunta regionale del Piano Regionale Integrato dei Trasporti PRIT 2010-2020.

Riguardo ai servizi offerti e ai contributi erogati nel settore del TPL, si osserva come i "servizi minimi" programmati siano passati da 107,2 milioni di vetture*km nel 2007 a 112,6 milioni di vetture*km nel 2010, con un incremento pertanto del 4,96%. I relativi contributi regionali, erogati ai sensi delle leggi 30/1998 e 1/2002, sono aumentati da 199,6 milioni di euro nel 2007 a 228 milioni di euro circa nel 2010 (incremento del 14,15%). Si rimarca come i servizi posti a carico della Regione siano aumentati di circa 350.000 vetture*Km con un

contributo di oltre 500.000,00 euro a seguito dell'annessione dei sette comuni della Valmarecchia. Il contributo pubblico complessivo dell'annualità 2008, tenendo conto anche delle quote a carico degli Enti Locali (circa 19,8 milioni di euro) e delle quote statali e regionali a copertura del CCNL degli autoferrotranvieri (oltre 30 milioni di euro), supera i 263 milioni di euro.

Nello stesso periodo (2007-2009), peraltro, i ricavi tariffari e da traffico si sono attestati su valori rispettivamente di circa 110 e 114 milioni di euro, manifestando preoccupanti segni di stagnazione, se non di declino. Parallelamente è in lieve diminuzione il numero dei viaggiatori trasportati, che si pone poco di sotto a 260 milioni nell'anno 2009. Ciò è osservabile anche analizzando il rapporto ricavi/costi che nel 2007-08 non raggiunge il 31%, mentre le indicazioni di legge fissano tale limite minimo nel 35%, raggiunto peraltro dal bacino bolognese, che ha registrato un rapporto crescente tra viaggiatori trasportati e ore di servizio offerte. Si dà atto del reale sostegno offerto dalle politiche attuate dagli Enti locali tese al miglioramento del servizio di TPL (corsie riservate, preferenziamento semaforico, miglioramento delle fermate).

Per quanto riguarda l'efficienza del servizio, si evidenzia come nel 2008 il numero degli addetti al TPL abbia toccato il massimo nel decennio, con un valore di circa 5900, di cui 4551 autisti; nel contempo, continua a diminuire la produttività (le ore di guida e le percorrenze per autista toccano i valori minimi di 1129 ore/anno e 25635 km/anno). Il costo medio per addetto si è attestato in quasi 40 mila €/anno, mentre il costo operativo orario ha raggiunto €. 74,6.

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.

Nel periodo 2001-2009, il servizio di trasporto ferroviario regionale passeggeri è stato costantemente potenziato, con una più accelerata crescita nel primo quadriennio e un progressivo assestamento del livello di offerta in epoca più recente, con una nuova accelerazione nel 2009, che ha portato nel 2010 a un dato totale di offerta al pubblico a 18,7 milioni di treni*km, corrispondente ad un incremento complessivo dell'intero periodo decennale del 24%.

I corrispettivi riconosciuti contrattualmente alle imprese ferroviarie per il servizio passeggeri sono passati da 84 a 118 milioni di euro, con un incremento quindi che supera il 40 %. I costi operativi si sono attestati nel 2008 a poco meno di 222 milioni di euro. I proventi del traffico, nello stesso anno, a poco meno di 100 milioni di euro, con una crescita totale di periodo del 50% circa.

Il numero degli addetti del settore, con riferimento al totale del personale impegnato nel trasporto passeggeri, presenta un andamento in costante riduzione, con un dato al 2009 pari a 1.569 unità e una flessione del 9% circa dall'inizio del periodo (da attribuire soprattutto alla riorganizzazione interna di Trenitalia). Da registrare anche l'andamento in crescita del personale di macchina, che si attesta intorno a 470 unità nel 2008, accompagnato dall'incremento, anche se lieve della sua produttività (+1,7% nel biennio). Il costo totale del personale ha raggiunto gli 82 milioni di euro nel 2008, con un costo medio del personale addetto al trasporto passeggeri che, sempre nel 2008, si è attestato intorno ai 52 mila €/anno. La produttività dei macchinisti ha raggiunto i 35.800 km/anno. L'incidenza dei costi del personale sul totale dei costi aziendali si mantiene attorno a un valore del 40%.

L'offerta crescente di servizi di trasporto è stata accompagnata da una analoga 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, limitatamente al periodo 2007-2009, è accompagnata, tuttavia, da un peggioramento dell'indice di qualità percepita dall'utenza. Il coefficiente di copertura dei costi operativi da parte dei proventi del traffico si mantiene per tutti e otto gli anni del periodo al di sopra della soglia minima di legge del 35%, evidenziando un dato medio del 40%. Il dato medio del rapporto ricavi/costi supera il 45% ove si considerino anche gli altri proventi d'esercizio, riconducibili all'esercizio di servizi di trasporto e ad attività ad essi complementari.

3 – IL FINANZIAMENTO E LA GOVERNANCE DEL TPL NEL TRIENNIO 2011-2013

3.1 Il finanziamento e la governance in Emilia-Romagna

Lo sforzo finanziario che la Regione metterà in campo nel triennio 2011-2013 dovrà essere accompagnato da altre due azioni altrettanto importanti: il mantenimento almeno dell'impegno profuso dagli enti locali e un trend di adeguamento del rapporto del 35% fra ricavi del traffico e spese correnti. Il recupero dell'inflazione programmata, pari al 4,5% alla fine del triennio, sarà soprattutto destinato alla copertura degli oneri conseguenti ai rinnovi dei CCNL degli autoferrotranvieri oppure agli eventuali adeguamenti derivanti dall'applicazione di contratti diversi. Quanto previsto per i contratti di I livello vale altresì per quelli di II livello, che dovranno in ogni caso produrre benefici in termini di efficienza aziendale.

Parte del fondo di cui alla legge regionale n. 1/2002 verrà destinata ad accompagnare le politiche di introduzione della tariffazione integrata "Mi muovo", che già nel corso del 2011 dovrà entrare pienamente a regime,

comprendendo le forme di abbonamento integrato annuale e mensile e nel corso del triennio i titoli di corsa semplice integrata. A partire dal 2011 saranno da applicare le tariffe di riferimento previste dalla DGR n. 637/2008, nonché da ulteriori indicazioni prodotte dalla Regione in materia di adeguamento tariffario all'andamento inflativo.

Per facilitare le politiche di aggregazione aziendale, si evidenzia come possano essere previste forme di cooperazione fra le autorità di bacino, fino anche a percorsi di fusione, qualora si rivelino utili a una maggiore armonizzazione e integrazione dei servizi. Per sostenere il perseguimento dei processi aggregativi fra i gestori del TPL, laddove essi si concretizzano, le gare per l'affidamento dei servizi terranno conto di quanto disposto dall'art. 14 ter della legge regionale n. 30/98, evidenziando peraltro che eventuali proroghe potranno essere concesse una volta soltanto, limitatamente alla scadenza di rinnovo più vicina.

Va tuttavia rimarcato che il miglioramento del livello di operatività economico-finanziaria del TPL non può in alcun modo prescindere da fattori esterni alle aziende, a iniziare dal processo di aggregazione che conduca a condizioni industriali di maggiore robustezza, tramite razionalizzazioni della spesa, sinergie nei processi produttivi, uso più razionale del personale e dei mezzi. Né vanno sottaciuti gli effetti virtuosi che la predisposizione e l'aggiornamento dei Piani urbani del traffico, di cui circa metà dei comuni chiamati alla redazione è tuttora priva, potranno fornire in termini di razionalizzazione dei percorsi, creazione e protezione di corsie riservate al TPL, controllo della sosta e degli accessi alle ZTL, parcheggi di interscambio, ricerca di mezzi alternativi all'auto privata o al mezzo pubblico tradizionale, laddove esso non risulti economicamente sostenibile (bus a chiamata, ricorso a taxi o noleggio, car e bike sharing, ecc.). Infine, si sottolinea l'importanza delle politiche di mobility management e soprattutto della loro integrazione territoriale.

3.2 Gli effetti della manovra finanziaria, L. 122/2010 sul sistema del trasporto pubblico regionale

Il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010 n. 122, e in particolare il comma 2, art. 14 con i pesanti tagli governativi imposti alle Regioni italiane, quantificati in 4 miliardi di euro per il 2011 e in 4,5 miliardi dal 2012 e anni successivi, rischiano di portare il sistema al collasso. Occorre pertanto accelerare e accentuare quei processi virtuosi evidenziati nel presente documento. Tali processi riguardano 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.

L'obiettivo strategico di razionalizzare l'utilizzo delle risorse regionali riguarda inevitabilmente anche gli investimenti programmati negli Accordi di Programma

susseguirsi a partire dal 1995 e fino al 2006 e non ancora avviati o ultimati. Attraverso tavoli concertativi con gli Enti sottoscrittori si dovrà definire una pianificazione degli interventi che assicuri un tempestivo utilizzo delle risorse pregresse, eventualmente tramite la riprogrammazione verso altri interventi. Nell'attuale situazione di carenza di risorse, anche a livello degli Enti locali, sono numerosi gli interventi, non ancora avviati, previsti negli Accordi di Programma 2007-2010. Si tratta quindi di concentrare e mirare gli investimenti, anche riprogrammando le relative risorse, su interventi di immediata e sicura cantierabilità, affinché i contributi regionali trovino un effettivo utilizzo.

4 – IL TEMA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA E LA POLITICA DEGLI INVESTIMENTI

4.1 La qualità dell'aria.

Il Parlamento Europeo ha adottato la Direttiva 2008/50/CE del 21 maggio 2008, che prevede un termine di due anni per gli Stati membri per recepire nel proprio ordinamento nazionale le nuove disposizioni comunitarie. Tale direttiva prevede una valutazione e una gestione della Qualità dell'Aria sulla base di criteri e valori comuni per inquinanti quali il particolato PM10, il biossido di zolfo o di azoto, il monossido di carbonio e l'ozono, e introduce un nuovo indicatore, il PM2,5. Un allegato della direttiva fissa, inoltre, le soglie di valutazione applicabili PM10, PM2,5 e benzene.

Con Decisione della Commissione Europea del 28 settembre 2009, non è stata concessa la deroga prevista dalla Direttiva europea per i valori giornalieri e/o annuali del PM10, benché la nostra Regione avesse evidenziato gli investimenti e le iniziative attuate nell'ambito degli Accordi per la Qualità dell'Aria e quelle dei programmi settoriali regionali e provinciali. In particolare, la Commissione ritiene indispensabile un impegno formale a livello nazionale con un piano nazionale per la Qualità dell'Aria. In coerenza con ciò, è stato avviato un confronto tra Regioni e Ministero dell'Ambiente per una ricognizione sulle misure avviate, al fine di identificare le possibili azioni attuabili per un piano nazionale per la Qualità dell'Aria, in presenza peraltro delle sanzioni previste dall'Unione Europea.

Infatti, il monitoraggio del PM10 nel 2009 ha registrato in Emilia-Romagna un valore medio inferiore alla norma per quanto riguarda la media annua di PM10, mentre permangono i livelli di criticità per il numero di superamenti dei limiti giornalieri. La media annua rilevata nel 2009 nei 13 comuni della Regione con popolazione superiore a 50.000 abitanti ha la tendenza alla diminuzione del valore nel periodo 2005-2009. Al contrario, il valore limite normativo giornaliero del PM10 di 50 µg/mc è stato superato 47 volte in media nei 13 comuni, pur confermando la tendenza alla diminuzione del valore nel periodo 2005-2008.

E' pertanto opportuno rimarcare come il TPL rappresenti una delle primarie risposte alle esigenze ormai non più dilazionabili di raggiungimento di livelli di qualità dell'aria pari a quanto previsto dalle normative comunitarie (assieme allo sviluppo della mobilità ciclabile, che vede in Emilia-Romagna una ripartizione modale almeno doppia di quella nazionale, a politiche di incentivo verso l'impiego di carburanti più puliti e motori più efficienti, nonché di sviluppo della trazione elettrica).

La superficie delle aree a traffico limitato (ZTL) e delle aree pedonali dei centri storici nei 13 maggiori comuni è peraltro aumentata nel corso del decennio passando da 7,2 kmq del 2000 a oltre 10 kmq del 2009, con un incremento di circa un terzo. Nell'ambito dei sistemi di controllo elettronico delle ZTL sono attualmente sette i comuni dotati di sistema di controllo elettronico delle ZTL (Piacenza, Bologna, Forlì, Modena, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini), mentre a Ferrara, Imola e Parma ne è prevista l'attivazione.

4.2 La nuova stagione dell'elettrico.

Si ritiene necessario rimarcare come una nuova stagione dei veicoli elettrici risolverà molti problemi legati alla qualità dell'aria e all'inquinamento acustico. Le previsioni dei più importanti studi in materia prevedono un'incidenza media di tali veicoli al 2020 intorno al 10%. Il documento preliminare del nuovo Piano Integrato dei Trasporti 2010-2020 individua lo sviluppo della mobilità elettrica (a due e quattro ruote) attraverso l'infrastrutturazione del territorio con reti di ricarica, l'incentivazione e la facilitazione della circolazione, la sosta di mezzi elettrici, come soluzione da implementare nell'ambito delle politiche integrate di mobilità che necessariamente coinvolgeranno anche la logistica urbana.

Occorre avviare, assieme ai gestori della fornitura di energia, una collaborazione sul piano istituzionale, amministrativo e tecnico-operativo per l'attuazione di un programma di iniziative progettuali nel campo della mobilità elettrica che consisterà nella realizzazione di progetti pilota, basati sullo sviluppo di un'infrastruttura innovativa per la ricarica delle auto elettriche e dei veicoli per il trasporto di persone e merci in diverse città, avuto riguardo anche alla logistica urbana e alla mobilità turistica, ivi compresi i piccoli centri.

Un punto basilare della strategia è quello di creare una capillare e adeguata rete di ricarica delle batterie, localizzata in via prioritaria nei luoghi di lavoro, presso aziende pubbliche e private e nelle abitazioni. La sostituzione delle flotte comunali e provinciali può essere incentivata con la realizzazione di contratti di noleggio a lungo periodo, per ridurre da un lato i costi di start-up e dall'altro quelli dell'incertezza tecnologica.

Nel campo della logistica urbana occorre realizzare accordi volti a favorire l'accesso al centro storico di veicoli merci elettrici/ibridi. L'incentivo all'uso di tale tipologia di veicoli dovrebbe essere garantito mediante l'armonizzazione

delle regole di accesso ai centri urbani, uniformi tra i vari comuni, che da un lato tendano ad aumentare i limiti per i veicoli più inquinanti e dall'altro garantiscano finestre temporali più ampie per i veicoli elettrici, in modo da semplificare la comprensione delle norme e favorire l'organizzazione dei vari operatori.

Nell'ambito del nuovo Accordo di Qualità dell'Aria si propone una prima trince di finanziamento alle bici elettriche, mediante ricorso alle risorse residue e non utilizzate per le trasformazioni a metano/GPL o per l'installazione dei FAP. Tale azione andrebbe a supporto dell'iniziativa del bike sharing regionale in corso di installazione nei maggiori comuni della Regione. In tale contesto anche le risorse recuperate da interventi non avviati ai sensi del DM 16 ottobre 2006 potranno essere indirizzate a interventi in zone a traffico limitato (acquisto di bus elettrici) e all'infrastrutturazione elettrica.

4.3 L'integrazione tariffaria.

Nel corso del triennio dovrà essere completata l'entrata in vigore del nuovo sistema tariffario integrato regionale STIMER, già avviato nel 2008 con il primo stralcio dell'abbonamento annuale integrato ferro-gomma "Mi nuovo". La suddetta entrata in vigore dovrà essere basata sui seguenti elementi:

- adeguamento dal 2011 alle "tariffe obiettivo" previste dalla DGR n. 637/2008 e da ulteriori indicazioni prodotte dalla Regione in materia di adeguamento tariffario;
- base zonale per consentire relazioni da e per qualsiasi zona della regione, organizzata sul "travel planner" regionale;
- indifferenza di utilizzo del servizio sia rispetto al prezzo del titolo di viaggio sia rispetto al gestore;
- tariffazione regionale basata di norma su tre titoli: corsa semplice integrata, abbonamento mensile integrato forfetizzato, abbonamento annuale integrato forfetizzato;
- possibile migrazione entro il 2013 verso titoli "a deconto" in luogo degli abbonamenti forfetizzati.

Nella prospettiva dell'introduzione di nuove forme di mobilità integrate con il TPL, la tessera "Mi nuovo" dovrà diventare, nel corso del triennio 2011-2013, una vera "carta della mobilità", consentendo l'interscambio tra gestori ferroviari e su gomma, nonché bike sharing, car sharing, car pooling, taxi, parcheggi scambiatori, ricarica di veicoli elettrici, ecc.

La Regione accompagnerà il processo di condivisione delle regole tariffarie del nuovo sistema di bigliettazione elettronica e di relativa ripartizione degli introiti e potrà prevedere meccanismi di adeguamento tariffario in funzione sia dell'andamento inflativo, sia dell'opportunità di ridurre la divaricazione fra entrate del traffico e uscite di esercizio.

4.4 L'integrazione modale e il sistema ferroviario regionale.

Viene confermato il ruolo della ferrovia regionale quale rete fondamentale del trasporto pubblico extraurbano, nonché, dove possibile, urbano, mentre al trasporto su gomma, in particolare fuori dai centri urbani e dalle grandi direttrici, competerà il ruolo di adduttore al sistema ferroviario. In tale contesto, si rimarca come le stazioni ferroviarie, per poter costituire i poli di interscambio della mobilità regionale, dovranno sempre più essere attrezzate per ricevere i vettori del trasporto su gomma, ma anche rappresentare i nodi principali della rete della viabilità ciclabile e del sistema del bike sharing e del car sharing.

Il sistema ferroviario regionale prevede investimenti già programmati e in gran parte già stanziati, per oltre 400 milioni di euro sia per il potenziamento della rete sia per l'acquisto di nuovo materiale rotabile elettrico e diesel. Inoltre, potrà essere riconosciuto un aumento dei corrispettivi che tenderà al graduale raggiungimento del 20% per lo svolgimento di ulteriori servizi, corrispondente al limite di incremento consentito dal vigente Contratto di servizio con il Consorzio di imprese cui è stata attribuita l'erogazione dei servizi ferroviari di competenza regionale. Tale possibilità è condizionata dalla proroga del Contratto medesimo e dalla conferma delle condizioni finanziarie occorrenti, non dipendenti dalla sola Regione. Uno sforzo di tale entità dovrà produrre un corrispondente incremento dell'utenza ferroviaria.

Nell'arco del triennio considerato non vanno comunque ignorate le forti limitazioni presenti nel nodo di Bologna in relazione ai lavori ancora in corso fino al completamento della stazione interrata dell'AV, previsto nel 2012, che impongono numerose interferenze legate alla convivenza del traffico AV con quello regionale. L'ultimazione di questi lavori è essenziale, soprattutto per il potenziamento dei servizi che interessano specificamente il bacino di Bologna, ai fini del completo sviluppo ed attuazione del Servizio Ferroviario Metropolitano Bolognese (SFM), previsti dall'Accordo sottoscritto nel giugno del 2007 con le Amministrazioni locali e con le società del "Gruppo FS".

Sempre riguardo ai servizi, occorre tendere maggiormente verso una loro differenziazione funzionale che tenga conto delle diverse esigenze degli utenti che percorrono tratte più lunghe rispetto a quelli più prossimi alle aree urbane, garantendo ad entrambi la velocizzazione dei collegamenti. Anche il tema della qualità ferroviaria deve restare al centro delle azioni regionali per incrementare l'appetibilità del sistema rispetto all'uso dell'auto privata, per le relazioni ove la ferrovia è in grado di rappresentare una reale alternativa. Insieme agli investimenti in corso per l'acquisto di nuovo materiale rotabile, sono in atto interventi, sostenuti anche da contributi regionali, per ristrutturare quelli

esistenti e per migliorare e potenziare i sistemi di comunicazione e informazione all'utenza, sia sui treni sia nelle stazioni, soprattutto della rete regionale.

L'azione regionale deve contribuire a rimuovere i condizionamenti che ancora frenano la regolarità e l'affidabilità del sistema, e tendere verso una maggiore razionalizzazione dell'esistente, anche per quanto riguarda l'offerta complessiva di servizi. La puntualità non ha raggiunto i livelli attesi, in particolare su alcune linee, e le soppressioni risultano ancora su percentuali non marginali.

Il miglioramento dei servizi deve ovviamente essere accompagnato dai completamenti e dai potenziamenti infrastrutturali e dal mantenimento in efficienza sia della rete sia del materiale rotabile. La Regione, sulle proprie linee, nell'ambito del piano di investimenti in corso, sta creando le condizioni per omogeneizzare gradualmente l'offerta e per migliorare le condizioni di sicurezza della circolazione. Il coordinamento, garantito ora da un unico gestore, consente di meglio definire le priorità e di ottenere delle economie di scala in grado di ampliare la quantità degli interventi realizzabili. Il settore ferroviario ha comunque la necessità di poter contare su risorse certe e ricorrenti negli anni per definire piani di intervento di lungo respiro; interventi attualmente consentiti da finanziamenti saltuari, e in quanto tali incerti, anche se rilevanti nel loro ammontare.

Le risorse per le manutenzioni e i rinnovi, sia delle infrastrutture che del materiale rotabile, pur se ricorrenti negli anni, si stanno dimostrando sempre più inadeguate per il loro immutare nel tempo (sono le stesse da più di dieci anni) pur a fronte dell'incremento inevitabile dei costi e delle cresciute esigenze, legate all'aumento dei servizi offerti e all'introduzione di nuove tecnologie che richiedono maggiori oneri di gestione per il loro mantenimento in efficienza.

4.5 L'integrazione modale e il bike sharing.

È pertanto evidente come, accanto allo sviluppo del sistema ferroviario regionale, si ponga il tema della riqualificazione del servizio di TPL su gomma, il quale, tramite la tariffazione integrata e l'azione di integrazione, razionalizzazione, riorganizzazione e flessibilizzazione dell'offerta di servizio (soprattutto con riferimento alle zone di montagna e a domanda debole), dovrà da un lato perseguire l'incremento dei viaggiatori trasportati e dall'altro facilitare l'intermodalità articolata sulle 264 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. Entro l'anno 2010, in particolare, dovrà essere avviata l'integrazione del car sharing con il sistema tariffario Stimer.

Il sistema del bike sharing regionale, integrato tramite la “carta unica della mobilità” di cui al punto 4.2, verrà implementato, al fine di sinergizzare le risorse rese disponibili dal bando del Ministero dell’ambiente, con una dotazione di bici elettriche per ogni comune capoluogo o maggiore di 50.000 abitanti, che si affiancherà a quelle tradizionali in corso di fornitura, in modo da offrire un’ampia possibilità di scelta al fruitore del servizio.

4.6 Il rinnovo e la riqualificazione del parco autobus regionale

Il parco autofiloviario regionale è composto da circa 3300 unità e presenta un’età media di oltre 11 anni. In assenza di precisi piani nazionali, quali quelli che si sono succeduti nell’ultimo decennio consentendo il rinnovo di circa 1450 mezzi, la Regione dovrà verificare la fattibilità di un proprio piano di finanziamento tramite il quale arrestare l’invecchiamento del parco medesimo. La strategia di una nuova stagione dell’elettrico includerà nei prossimi finanziamenti del parco bus delle aziende anche i mezzi elettrici, riservandone quota parte, secondo una ripartizione da stabilirsi, a filobus, autobus elettrici o ibridi, senza peraltro abbandonare la strategia virtuosa dell’alimentazione a gas naturale (ivi comprese le miscele idrogeno-metano in corso di sperimentazione tramite l’apposito progetto europeo “Mhybus”).

4.7 L’importanza della comunicazione per lo sviluppo di una “buona mobilità”

Per rendere concreti e tangibili gli sforzi compiuti dalla Regione nel settore del trasporto pubblico locale, sia in termini di investimenti, che di politiche, azioni e progetti, si rende necessario integrare le azioni infrastrutturali, di qualificazione e di incremento quantitativo dei servizi di TPL con un’adeguata e accurata strategia di comunicazione, in grado di fidelizzare gli utilizzatori abituali e di raggiungere quelli potenziali o non attratti dall’uso del mezzo pubblico.

Lo scopo è dunque quello di progettare e attuare una serie di iniziative informative e di divulgazione che consentano di sviluppare una cultura della “buona mobilità” e che permettano di allargare il numero di cittadine e di cittadini che utilizzano il trasporto pubblico locale, modificandone abitudini e comportamenti di spostamento.

Per raggiungere questo obiettivo è opportuno pensare ad una strategia di comunicazione integrata e coerente a livello regionale, alla quale affiancare le diverse iniziative realizzate in questa direzione dalle Amministrazioni comunali e dalle aziende di TPL operanti sul territorio regionale, indirizzate soprattutto verso una comunicazione più di “servizio”.

4.8 Infomobilità

Con delibera n. 803 del 3 giugno 2008 sono state approvate le “Linee guida di azione regionale nel campo dell’infomobilità”, in cui è stata data la priorità agli

interventi per lo sviluppo e il completamento dell'infomobilità pubblica e le sue integrazioni con quella privata, priorità sostanzialmente confermata con la delibera n. 1580 del 6 ottobre 2008, con la quale sono state approvate le "Linee guida dell'azione regionale per la mobilità sostenibile".

Il progetto di infomobilità pubblica è inserito nel progetto "Gestione informata della Mobilità (GiM)", ed è stato allargato all'integrazione con l'infomobilità privata (curata dall'aggregazione degli Enti locali delle Regioni Lombardia, Toscana e Lazio), nello spirito dell'iniziativa dei finanziamenti del fondo ministeriale del Programma ELISA, destinato a progetti per l'innovazione tecnologica di sistemi degli Enti locali, e riguarda i bacini provinciali non ancora dotati di AVM (il sistema elettronico di controllo delle flotte degli autobus), parallelamente all'attuazione dei progetti regionali del Travel Planner e di Stimer. Il costo complessivo del progetto è previsto in oltre sette milioni di euro, con un finanziamento ministeriale di 1,2 milioni di euro, mentre la copertura della restante quota di investimento spetterà a Enti locali, Agenzie e Aziende, oltre che alla Regione, prima finanziatrice con il 38% sulla spesa complessiva. In particolare, con delibera n. 481 del 20 aprile 2009, la Regione ha preso atto del protocollo d'intesa fra gli Enti locali dell'Emilia-Romagna e delle Marche e ha destinato, a favore degli Enti locali firmatari, risorse finanziarie di 2,7 milioni di euro, ripartiti nei due anni di finanziamento 2009-2010.

4.9 Azioni per il mobility management, la mobilità ciclopedonale e la mobilità debole

Accanto alle risorse necessarie alla continuazione delle politiche di integrazione tariffaria e modale, di rinnovo del parco autofiloviario, di infrastrutturazione elettrica e di infomobilità, la Regione opererà anche per favorire strategie di riequilibrio che affrontino i 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, non vedenti, nonché delle politiche di genere.

4.10 L'Osservatorio degli indicatori della mobilità urbana e del trasporto pubblico

Dal quadro del contesto europeo emerge l'importanza dello sviluppo di un Osservatorio degli indicatori della mobilità urbana e del trasporto pubblico, che metta in condivisione le banche dati esistenti in materia. Si tratta quindi affinare e proseguire la raccolta dati e l'analisi di una serie di indicatori sintetici relativi alla mobilità urbana e al trasporto pubblico.

5 – IL PATTO PER LA MOBILITA' REGIONALE

Sulla base degli indirizzi del presente documento, e in particolare i capitoli 3 e 4, la Regione, gli Enti Locali, le Agenzie per la mobilità, le Società di gestione e le parti sociali interessate dovranno procedere alle successive fasi di concertazione, assumendo gli impegni necessari a fornire al settore del trasporto pubblico locale un preciso quadro di riferimento. Ciò assume carattere di stringente necessità, in particolare dopo l'approvazione della citata legge n. 122/2010.

Si riprendono pertanto in sintesi i punti di proposta della Regione:

- a) promuovere il trasporto pubblico quale soluzione ai problemi di qualità dell'aria, di congestione e di sicurezza nella mobilità locale e regionale;
- b) ricercare una nuova cultura della "buona mobilità" che superi l'abuso 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;
- c) individuare modelli evolutivi attraverso processi di riassetto societario delle aziende di trasporto, evidenziando l'apertura verso il mercato;
- d) proseguire nel processo di razionalizzazione del sistema del TPL, definito con la legge regionale n. 10/2008, attraverso uno snellimento organizzativo delle attuali Agenzie, che ne delinei il riassetto territoriale, il ruolo e la ripartizione delle competenze rispetto alle società di gestione del TPL ed evidenzi la distinzione fra le funzioni di controllo e quelle di gestione del trasporto pubblico, confermandone le funzioni di soggetti regolatori pubblici di bacino nell'ambito del governo del TPL nonché di attuatori delle politiche di mobilità sostenibile individuate dagli Enti Locali, prevedendo anche forme di cooperazione che facilitino le politiche di aggregazione aziendale;
- e) prevedere percorsi di fusione tra Agenzie locali per la mobilità contermini qualora gli Enti locali li ritengano utili per una maggiore armonizzazione e integrazione dei servizi;
- f) favorire il perseguimento dei processi aggregativi fra i gestori del TPL, tenendo conto delle disposizioni normative in materia;
- g) conseguire il rapporto del 35% fra ricavi del traffico e spese correnti;
- h) adeguare le risorse contributive per i servizi minimi all'indice di inflazione programmata, pari al 4,5% nel triennio, che dovranno ritenersi comprensive degli oneri relativi ai rinnovi nazionali dei CCNL degli autoferrotranvieri, nonché degli eventuali adeguamenti derivanti dall'applicazione di contratti diversi. I contratti di II livello dovranno in ogni caso produrre benefici in termini di efficienza aziendale;

- i) riconfermare l'impegno profuso dagli Enti Locali nel cofinanziamento dei servizi autofiloviari di TPL;
- j) consolidare nel corso del 2011 l'entrata a regime di STIMER con la diffusione delle tecnologie in tutti i territori e attraverso l'offerta delle forme di abbonamento integrato annuale e mensile, nonché dei titoli di corsa semplice integrata;
- k) applicare per l'accesso ai servizi di TPL le tariffe di riferimento previste dalla DGR n. 637/2008, nonché da eventuali ulteriori direttive fissate dalla Regione in materia di adeguamento tariffario;
- l) destinare alle politiche di introduzione della tariffazione integrata "Mi muovo" parte del fondo di cui alla legge regionale n. 1/2002;
- m) realizzare la "Carta della mobilità Mi muovo" che contempli l'accesso al TPL, ai servizi ferroviari, al bike sharing, al car sharing, etc.;
- n) prevedere l'approvazione e l'aggiornamento dei PUT quanto meno da parte dei Comuni superiori a 30.000 abitanti;
- o) potenziare i servizi ferroviari nelle modalità descritte al punto 4.4;
- p) riqualificare i servizi su gomma tramite la tariffazione integrata e l'azione di integrazione, razionalizzazione, riorganizzazione e flessibilizzazione dell'offerta di servizio (soprattutto con riferimento alle zone a domanda debole), per perseguire l'incremento dei viaggiatori trasportati e facilitare l'intermodalità;
- q) verificare la fattibilità di un piano di finanziamento per la riqualificazione del parco autobus regionale con privilegio ai mezzi a basso e nullo impatto ambientale;
- r) promuovere l'infrastrutturazione elettrica delle città, articolata su progetti pilota, basati sullo sviluppo di un'infrastruttura innovativa per la ricarica delle auto elettriche e dei veicoli per il trasporto di persone e merci, avuto riguardo anche alla mobilità turistica e alla logistica urbana;
- s) proseguire nella politica dell'infomobilità regionale;
- t) sviluppare strategie di riequilibrio che affrontino i 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, non vedenti, nonché delle politiche di genere.

* * * *

IL PRESIDENTE

a uso interno: DP/____/____ Classif. _____ INDICE _____ LIV. 1 _____ LIV. 2 _____ LIV. 3 _____ LIV. 4 _____ LIV. 5 _____ ANNO _____ NUM _____ SUB _____

Allegato parere di regolarità amministrativa

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, parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2010/1037

data 28/06/2010

IN FEDE

Paolo Ferrecchi

IL PRESIDENTE

f.to *Matteo Richetti*

I SEGRETARI

f.to *Maurizio Cevenini - Roberto Corradi*

20 dicembre 2010

È copia conforme all'originale.

LA RESPONSABILE DEL SERVIZIO AD INTERIM

(Anna Voltan)

A. Voltan

