

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Visti:

- la legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione
- l'art 27 L.R.13/2005
- 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";
- la L.R.n.30/98 e successive modificazioni e integrazioni;
- il Piano Regionale integrato dei Trasporti(PRIT) 98/2010 approvato con delibera del Consiglio Regionale n.1322 del 22/12/99
- l'Atto di indirizzo generale in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale per il triennio 2004/2006-Art.8, L.R. 30/98;

Richiamate le proprie deliberazioni, esecutive ai sensi di legge:

- n. 447 del 24 marzo 2003, concernente "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali" e s.m.;
- n. 1057 del 24 luglio 2006, concernente "Prima fase di riordino delle strutture organizzative della Giunta regionale. Indirizzi in merito alle modalità di integrazione interdirezionale e di gestione delle funzioni trasversali" e s.m.;
- n. 1150 del 31 luglio 2006, concernente "Approvazione degli atti di conferimento degli incarichi di livello dirigenziale (decorrenza 1.8.2006)";

- n. 1663 del 27 novembre 2006 concernente "Modifiche all'assetto delle Direzioni Generali della Giunta e del Gabinetto di Presidente";
- n. 1720 del 4 dicembre 2006 concernente "Conferimento degli incarichi di responsabilità delle Direzioni Generali della Giunta regionale";

Attesa la necessità di adottare ai sensi e per le finalità di cui all'art 8 e 12 della L.R.30/98 e sue modificazioni, il nuovo "Atto di indirizzo triennale 2007/2009 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale", contenuto nell'allegato 1 parte integrante della presente deliberazione;

Ritenuto pertanto, di sottoporre all'esame e approvazione dell'Assemblea legislativa il sopramenzionato atto di indirizzo;

Vista la deliberazione della Giunta regionale n. 2009 del 29 dicembre 2006 di attribuzione ad interim della Direzione Generale Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità al dott. Gaudenzio Garavini, Direttore Generale alla "Organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica";

Dato atto del parere di regolarità amministrativa espresso dal Direttore ad interim alla "Reti Infrastrutturali, Logistica e Sistemi di Mobilità", Dott. Gaudenzio Garavini, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della LR 43/2001 e della propria deliberazione n. 447/2003 e s.m.;

Su proposta dell'Assessore alla Mobilità e Trasporti;

A voti unanimi e palesi

d e l i b e r a

di approvare l'"Atto di indirizzo triennale 2007-2009 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale" nel testo allegato alla presente delibera del quale è parte integrante e sostanziale;

di proporre il presente atto all'Assemblea Legislativa;

di pubblicare la delibera assembleare di adozione sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.

Atto di indirizzo triennale 2007-2009 in materia di programmazione e amministrazione del trasporto pubblico regionale

1.Considerazioni preliminari sulla situazione attuale.

La formulazione delle linee di indirizzo del nuovo triennio non può prescindere da alcune considerazioni preliminari sul percorso compiuto dalla riforma del settore, avviata con Decreto Legislativo n. 422 del 1997 e in seguito strettamente intrecciata alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha conferito alle regioni e agli enti locali sempre maggiori responsabilità di governo in settori strategici, fra i quali anche il sistema dei trasporti pubblici.

Limitandoci a considerare l'ultimo quinquennio, appare evidente che, durante la passata legislatura, il processo di riforma che era stato avviato fin dal 1997 ha subito battute di arresto e non ha ricevuto il pieno sostegno né dal Governo né dal Parlamento, incontrando forti resistenze anche da parte di molti Enti Locali. Nel corso di quella legislatura non sono mancate invece, da parte del Governo, decisioni neocentraliste, che hanno perfino dato origine a numerosi conflitti di fronte alla Corte Costituzionale. In Emilia-Romagna, invece, sia il governo regionale sia le amministrazioni locali hanno fatto la loro parte con una coerente assunzione di responsabilità, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe comportato uno sforzo imponente, specialmente a fronte del mancato raggiungimento dell'autonomia finanziaria, che avrebbe dovuto virtuosamente completare il ciclo di riforma.

In questo difficilissimo contesto, la Regione Emilia-Romagna e il complesso degli Enti Locali sono riusciti a mantenere alta la coesione territoriale continuando ad avvalersi degli strumenti della concertazione e degli accordi di programma e non rinunciando a ricercare soluzioni condivise. La sperimentata capacità di cooperazione e di dialogo ha permesso di salvaguardare la maggior parte degli elementi positivi acquisiti e anzi di aggiungere qualche ulteriore elemento di positività, limitando in gran parte i danni derivanti dall'addensarsi delle contraddizioni che venivano maturando a livello nazionale, pur non riuscendo a impedire l'emergenza di forti difficoltà economiche.

Nel settore delle ferrovie regionali si è pervenuti alla completa riapertura di varie linee (la più importante quella

fra Bologna e Vignola), raggiungendo ad oggi una estensione di circa 350 Km. Si è anche pervenuti alla conclusione praticamente del 100% dei lavori di ammodernamento finanziati e avviati prima della riforma e all'inizio dei lavori e delle forniture per il 40 % degli interventi finanziati con la riforma. Sul restante 60 % sono in fase avanzata le progettazioni e in molti casi sono in corso le gare di affidamento.

Sulle stesse ferrovie la mole dei servizi annui è cresciuta dal 2001 al 2005 di circa 720.000 Treni*Km, il 30% in più verso una corrispondente crescita di utenti del 35%.

Per quanto riguarda le infrastrutture ferroviarie di rango nazionale, l'azione istituzionale della Regione, svolta sul piano della programmazione e della concertazione con gli Enti Locali e del confronto, serrato ma costruttivo, con RFI, ha validamente contribuito al raggiungimento di numerosi obiettivi. Alcune opere sono completate, tra cui il raddoppio anche in territorio emiliano della Bologna-Verona e l'ammodernamento della Porrettana in diversi tratti, altre opere sono avviate, come alcuni lotti della Pontremolese. I lavori del quadruplicamento veloce Milano-Bologna-Firenze, pur con diversi rallentamenti, non hanno mai subito le battute di arresto più volte temute. La serie di interventi, prevalentemente tecnologici, sul doppio binario della linea adriatica, grazie all'omogeneità ed estensione sulla totalità della linea, produrrà anche in questo ambito un aumento di capacità tutt'altro che trascurabile.

Nel settore dei servizi regionali di Trenitalia gli ammodernamenti del materiale rotabile, cofinanziati anche dalla Regione con l'accordo del 2000, sono giunti al completamento del primo lotto e a metà del secondo, che per il momento è l'ultimo. Il fatto che si tratti comunque di una percentuale valutabile intorno a non più del 16% del materiale complessivamente utilizzato per i servizi di competenza della nostra Regione, unito al fatto che dal centro non è nel frattempo intervenuto nessun concreto finanziamento di altri lotti, fornisce una indicazione della difficoltà in cui sono stati lasciati i servizi di questo settore. Purtroppo difficoltà e scarsa cura non hanno riguardato solo il rinnovamento dei mezzi, ma anche la manutenzione dell'esistente, coinvolgendo più in generale tutta la gestione. I primi sensibili miglioramenti qualitativi, che erano stati raggiunti nel periodo 2001-2003, sono stati vanificati dalle successive crisi periodiche, la più grave delle quali ha caratterizzato lo scorso autunno. Malgrado ciò, grazie alla pressione costante mantenuta nei confronti di Trenitalia, allo stretto rapporto con le

amministrazioni degli Enti Locali del territorio regionale e con i governi delle Regioni limitrofe, al confronto dialettico ma costruttivo con le forze sociali e le associazioni degli utenti, si può parlare anche di alcuni risultati positivi: il volume dei servizi è cresciuto dal 2001 al 2005 di circa 930.000 Treni*Km all'anno, pari a circa il 7,5%, mentre la crescita della utenza nello stesso periodo è valutabile nell'ordine del 5%.

Non va dimenticato che gli incrementi si sono resi possibili anche grazie ad alcuni specifici impegni del bilancio proprio della Regione, che ha cercato di sopperire almeno in parte al blocco dei trasferimenti dei fondi dello Stato, il cui importo è rimasto fermo al livello dei fabbisogni calcolato per il 1999.

Nel settore ferroviario, prima ancora che in altri settori del trasporto pubblico, si è registrato lo sviluppo di azioni sinergiche tra gli operatori presenti sul territorio: la collaborazione di FER con ATC di Bologna ha permesso la riapertura della ferrovia Casalecchio-Vignola, mentre fra i partecipanti alle procedure in corso per il nuovo affidamento dei servizi passeggeri ha un ruolo la società consortile costituita da FER con ATCM di Modena e ACT di Reggio Emilia. Anche nel settore del trasporto merci le imprese ferroviarie di livello regionale si sono dimostrate in grado di dare un contributo significativo. Basti citare per tutti l'esempio innovativo dello sviluppo dei traffici dal porto di Ravenna verso il territorio regionale: questo tipo di trasporto ferroviario, prima ritenuto improponibile a causa delle distanze relativamente brevi, è oggi attuato da più di un operatore, consentendo l'eliminazione dal traffico stradale di numerosi autocarri.

Il settore del trasporto autofilotranviario, oggetto di interventi normativi nazionali quanto mai tortuosi, ha riscontrato invece un sensibile sforzo di linearità nei percorsi individuati dalla nostra Regione. La legge regionale di riforma del 1998 ha subito alcuni aggiornamenti e adattamenti nel 2003 e le previsioni risultanti sono state largamente, seppur non totalmente, messe in atto.

In tutti i bacini provinciali vengono svolte le funzioni essenziali di agenzia locale: vale a dire la conduzione unitaria del rapporto fra gli Enti Locali committenti e l'impresa che gestisce il servizio, attraverso il contratto di servizio unico di bacino. Delle nove Agenzie previste dalla legge regionale, una per ciascun bacino provinciale, otto sono costituite come consorzi o società per azioni, mentre nel bacino di Ravenna le funzioni sono svolte sulla base di una convenzione tra gli EE.LL. È quanto mai positivo

che, nel relativamente breve tempo trascorso, la maggior parte delle Agenzie, in raccordo con la stessa Regione, abbia cominciato a svolgere anche altre funzioni di grande valore. Si tratta, oltre alla programmazione operativa dei servizi in coerenza con gli indirizzi degli Enti locali, anche dell'integrazione dei servizi locali con i servizi ferroviari da un lato e con altri aspetti della mobilità dall'altro. Sono state prodotte non solo attività di raccordo, suggerimento e impostazione, ma sono stati prima proposti e poi attuati veri e propri piani strategici dei servizi nell'interesse di ampi territori. Anche nei casi in cui l'impegno è stato più limitato, c'è stata comunque attività di progettazione e istituzione di numerosi servizi, non solo nell'ambito tradizionale urbano e extraurbano ma anche nel settore dei servizi scolastici, di quelli per categorie svantaggiate o particolari, in quello del cosiddetto "mobility management" per singoli enti e aziende, nonché per aree del territorio.

È opportuno riconoscere questi tratti largamente unitari nel panorama di azione delle Agenzie anche quando si affronta il tema della ricomposizione di alcune loro disomogeneità, che vanno valutate tenendo conto sia dell'autonomia degli Enti Locali, che la Regione ha sempre rispettato, sia delle diverse condizioni in cui i territori operano.

Perfezionata già entro il 2003 la completa trasformazione delle Aziende pubbliche in società per azioni, va preso atto che l'assegnazione dei servizi tramite gara, prevista dalla riforma ma soggetta ai continui ondeggiamenti e finanche ai ribaltamenti delle prospettive nazionali, ha avuto luogo in tutti i bacini con la sola eccezione di quello bolognese. In cinque di questi bacini, tra gli esiti della nuova procedura, vanno annoverati anche importanti avanzamenti nel rapporto tra imprese pubbliche e private nella gestione dei servizi, che hanno visto la costituzione di soggetti consortili come maturazione dei precedenti rapporti di subaffidamento.

Altri due elementi assolutamente uniformi nel panorama dei diversi bacini regionali sono:

- la sottoscrizione del contratto di servizio come strumento fondamentale del rapporto fra amministratori e gestori;
- la separazione fra l'esercizio e la proprietà dei beni indispensabili alla gestione dei servizi.

Osservando l'andamento quantitativo e qualitativo dei servizi autofiloviari, occorre sottolineare alcune particolarità che si sono manifestate nel territorio regionale, mettendo in evidenza differenze anche sostanziali rispetto agli andamenti nazionali. In controtendenza rispetto all'andamento medio registrato a livello nazionale, la quantità di servizi

erogati nei bacini dell'Emilia-Romagna è costantemente cresciuta nel quinquennio. Parallelamente, anche se non in modo esattamente proporzionale, è cresciuta la quantità dei passeggeri trasportati. Va perciò sottolineato il contributo dato a questi positivi andamenti dalla continua crescita dei finanziamenti dedicati al settore sia da parte della Regione, sia da parte degli Enti Locali.

Sul piano della qualità va ricordato il grande sforzo compiuto per l'ammodernamento dei mezzi di trasporto, con riguardo sia al comfort per l'utente, sia al minore impatto delle emissioni gassose e sonore.

Il contributo finanziario dal livello nazionale si è avuto unicamente in occasione delle due emergenze collegate ai rinnovi contrattuali e agli scioperi selvaggi nelle grandi città. Anche in questo caso va rilevato tuttavia negativamente come si sia trattato di una distribuzione a pioggia, una modalità reintrodotta in contrasto con tutti i principi di riforma, che danneggia la nostra Regione, in quanto non premia in alcun modo ma anzi penalizza l'elevata efficienza che qui caratterizza il settore. L'effetto distorsivo generato da un tal modo di distribuire le risorse è dimostrato dalle cifre: a fronte di una quantità di servizio erogata in questo territorio, che rappresenta oltre il 7% del totale nazionale, alle imprese di questa regione è stata assegnata una quota dei "contributi straordinari per i contratti del personale" pari solo al 4,8% del totale, peggiorando disastrosamente la già poco generosa quota del 6,8% che veniva tradizionalmente assegnata alla nostra Regione quando, sotto altri governi, sono state distribuite risorse per investimenti.

Non positivo, in questo caso purtroppo in coerenza con quello nazionale, è stato l'andamento della velocità commerciale dei servizi, il cui valore medio regionale non solo non si è avvicinato all'obiettivo di crescita di circa un chilometro all'ora, ma è addirittura sceso grosso modo di un chilometro all'ora, attestandosi recentemente al valore di circa 23 km/h. Si tratta di un fenomeno che si ripercuote negativamente su diversi aspetti, riguardanti prima di tutto l'appetibilità del servizio per i passeggeri, quindi anche la sua sostenibilità economica per le imprese esercenti.

Va registrata inoltre nell'ultimo triennio una dinamica particolarmente contenuta delle tariffe, che sono cresciute mediamente assai meno dell'inflazione, certamente con beneficio degli utenti, ma con evidente sofferenza di chi ha la responsabilità di produrre i servizi.

Nel periodo considerato le imprese emiliano-romagnole del settore hanno per lo più proseguito nell'impegno di

efficientamento della propria gestione, che tradizionalmente le ha viste all'avanguardia nel panorama nazionale.

Tuttavia alcuni fattori generali, quali la dinamica nazionale di diversi costi, come quelli energetici e non solo, uniti ad alcuni fattori locali, come la diminuzione della velocità di esercizio, hanno determinato il riaffacciarsi di elementi di preoccupazione circa l'equilibrio dei bilanci delle imprese. Tali fattori possono essere contrastati nell'ambito di un quadro d'azione ampio e non strettamente locale e tantomeno aziendale.

Tradizionalmente, infatti, in questa Regione la politica del trasporto pubblico si è integrata con la più generale politica della mobilità urbana sostenibile, ricercando la massima sinergia tra gli interventi strutturali e le misure organizzative volte a contrastare i fenomeni di inquinamento atmosferico. L'approccio integrato, sviluppato su gran parte del territorio regionale e alquanto raro nel panorama nazionale, ha guidato l'assunzione dei provvedimenti sia emergenziali sia strategici ed è stato certamente facilitato dalla cultura già acquisita in più di un decennio di concertazione tra la Regione e gli Enti Locali, che ha sempre visto in prospettiva sinergica e non concorrenziale lo sviluppo del trasporto collettivo con quello della mobilità ciclopedonale, con la riorganizzazione delle aree urbane e dei centri storici, con la promozione della sicurezza stradale. Si è trattato di una pratica qualificante, la cui positività ha ottenuto riconoscimenti nazionali ed europei. L'elenco degli interventi sarebbe molto lungo. Si va dal rinnovo del parco autobus e filobus (980 nuovi mezzi dal 2001 al 2005, di cui 28 a trazione elettrica o ibrida e 189 alimentati a metano), agli interventi sulle linee e sui sistemi di preferenziamento e controllo, all'organizzazione in sicurezza del traffico, alla costruzione di piste ciclabili e alla promozione in generale della mobilità ciclistica, alla sistemazione di aree urbane pedonali. A queste azioni si sono aggiunte quelle rivolte alla installazione di filtri antiparticolato prima sui mezzi pubblici di meno recente costruzione e poi anche su mezzi commerciali privati, nonché quelle rivolte alla conversione verso l'alimentazione a metano o gpl dei veicoli privati più inquinanti.

In totale sono stati messi a disposizione, dal 2001 a oggi, finanziamenti regionali per 232 milioni di euro, che hanno mobilitato altre risorse per complessivi 656 milioni di euro. Che queste azioni non siano sufficienti a risolvere i problemi dell'inquinamento è evidente: le tendenze registrate anche dalla recente relazione della Commissione Europea lo

dicono chiaramente. Tuttavia avere già intrapreso queste azioni mette la nostra Regione, a differenza di altre, in condizione di interloquire con maggiore autorevolezza con i livelli nazionali ed europei, per intraprendere insieme ulteriori e più incisive azioni.

Negli ultimi mesi, al livello nazionale, la finanziaria appena approvata e alcuni atti che sono maturati collateralmente alla sua discussione hanno finalmente riportato l'attenzione su questi temi, pur scontando la limitatezza delle risorse al momento disponibili. Merita ricordare almeno:

- i fondi per il completamento dell'alta capacità;
- i fondi per gli investimenti FS;
- i fondi per i grandi sistemi di trasporto urbani;
- il fondo (per ora solo annuale) per l'adeguamento dei contratti di servizio delle Regioni con Trenitalia;
- il fondo triennale per il materiale rotabile del trasporto pubblico;
- il fondo triennale per la mobilità urbana sostenibile;
- il primo stanziamento (sia pure modesto) per installare moderni apparati di sicurezza anche sulle ferrovie non FS;
- lo stanziamento per il rinnovo contrattuale degli autoferrotranviari.

Questo stanziamento è stato inoltre accompagnato da un atto di impegno, sottoscritto dal Governo nei confronti delle Regioni, per:

- definire il compimento del processo di liberalizzazione fondato sulla concorrenza per il mercato;
- definire i meccanismi nazionali che realizzino un flusso costante, strutturale e indicizzato di risorse, tali da garantire l'equilibrio del settore e un adeguato livello qualitativo e quantitativo dei servizi;
- definire una strategia comune di cofinanziamento degli investimenti.

Infine, nel periodo considerato, pure scontando i limiti delle proprie risorse e restando nell'ambito delle proprie competenze, questa Regione ha già fornito alcuni contributi anche alla discussione in ambito europeo sullo sviluppo del trasporto pubblico e della mobilità urbana sostenibile. Lo ha fatto condividendo iniziative con altre regioni e città sue partner di vari paesi dell'Unione, con le quali ha anche messo a punto progetti che hanno goduto dei finanziamenti comunitari. Si può ritenere, senza alcuna enfasi, che la nuova attenzione che viene riservata in ambito comunitario alla necessità di incentivare lo sviluppo della mobilità urbana sostenibile sia anche frutto dell'attenzione richiamata su questo tema dall'insieme delle regioni e delle

città che si sono dimostrate più attive, con alcune loro associazioni. Quello che si registra è un primo superamento di una concezione restrittiva del principio di sussidiarietà, che rischiava di lasciare sole le realtà locali di fronte a questi problemi. Oggi invece vari documenti, come quello riguardante la "Strategia tematica per l'ambiente urbano" o la revisione del "Libro bianco sui trasporti" contengono il richiamo alla necessità strategica di intervenire concretamente a favore del trasporto pubblico e della mobilità urbana sostenibile. Sul piano immediato è quanto mai significativo il fatto che il Regolamento generale dell'11 luglio 2006, che definisce i principi, le regole e gli standard comuni per l'attuazione dei tre strumenti finanziari (il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione) riscontri l'apertura all'utilizzo di tali fondi ai fini della promozione di trasporti urbani puliti.

Questa è una occasione importante per diverse aree del continente (insieme alla valle del Po anche le valli del Reno e Mosella e altre zone) per migliorare la propria competitività, messa a repentaglio dall'abnorme sviluppo della mobilità che si avvale di sistemi individuali, producendo eccessi insostenibili di inquinamento e di congestione.

2. Le linee guida.

Nello sviluppo dei presenti indirizzi, data la complessità del settore, è quanto mai opportuno tenere presenti alcune linee guida essenziali, che costituiscono la chiave di lettura delle varie articolazioni.

Il primo punto di vista da cui partire è necessariamente la prospettiva europea, nella quale la coscienza delle difficoltà che la nostra area geografica incontra, insieme ad altre particolarmente sviluppate, è accompagnata dallo sforzo di costruire una rete di solidarietà, di conoscenze, di capacità di intervento, che faccia ricorso a tutti gli strumenti disponibili, non ultimi quelli finanziari, per ottenere gli obiettivi condivisi.

Il secondo punto di riferimento, legato al primo, è quello della concertazione istituzionale come metodo per affrontare le questioni a tutti i livelli, non solo quello europeo di cui si è già detto, ma anche quello nazionale e dei rapporti con le regioni confinanti, nonché quello più tradizionale dei rapporti con le istituzioni locali, che non può mai essere dato per scontato, ma anzi richiede particolare cura proprio nei momenti di evoluzione e di cambiamento.

Come sempre, anche in questo caso l'indispensabile concertazione istituzionale non può essere considerata sufficiente per una efficace guida del settore, dovendosi invece fare riferimento a una "governance" estesa, che preveda la collaborazione fattiva delle istituzioni, pur nel rispetto dei diversi ruoli, con le forze imprenditoriali pubbliche e private, le forze del lavoro sindacalmente organizzate e in particolare le associazioni dei cittadini che sono utenti dei servizi e portatori di interessi socialmente rilevanti. Si tratta quindi di garantire una reale compartecipazione alla costruzione delle scelte.

Una questione essenziale riguarda anche l'orizzonte temporale dei presenti indirizzi, che, pur restando impostati sul triennio previsto dalla norma, debbono fare i conti con la situazione determinatasi nel quinquennio ed oltre trascorso dall'avvio della riforma e non possono non traguardare, nella sostanza almeno, la durata della presente legislatura regionale, meglio accordandosi in tal modo con i tempi di conclusione di investimenti molti importanti in corso e con il periodo di validità dei cicli di finanziamento attivabili.

3. Il quadro infrastrutturale della mobilità che sta per mutare radicalmente.

Se si considerano gli sviluppi delle infrastrutture ferroviarie richiamati in premessa, il quadro che si delinea per la fine del presente decennio è quello di una disponibilità di capacità di trasporto decisamente nuova sui corridoi di collegamento fra nord e sud. Sul fronte dei trasporti pubblici e della mobilità urbana la nuova situazione propone alcune sfide: l'incremento dei servizi ferroviari regionali e locali, la riorganizzazione coerente dei servizi su gomma e la realizzazione di sistemi innovativi, la stretta integrazione fra i vari sistemi, lo sviluppo della mobilità sostenibile complementare al trasporto pubblico, l'equilibrio territoriale delle diverse aree, comprese quelle meno servite dal ferro.

In questo quadro quei temi del trasporto pubblico che sono stati ospitati insieme ad altri nell'Accordo dello scorso luglio, riguardante l'area metropolitana bolognese, saranno inseriti in una cornice più ampia ma assolutamente armonica.

4. Gli interventi mirati di investimento.

A partire dalla situazione descritta e dal quadro di sviluppo sopra delineato, le sfide che ci attendono necessitano di previsioni di investimento che, considerata l'attuale

difficoltà finanziaria in cui si trova il paese, deve abbracciare come minimo l'arco di validità del presente atto di indirizzo e quindi il periodo dal 2007 al 2010.

4.1 Impiego dei fondi strutturali

Occorre agire in coerenza con l'impostazione delle politiche europee di settore, secondo la quale gli investimenti di maggior portata, che richiedono uno sforzo finanziario di più lungo periodo, devono puntare al rinnovo e all'ampliamento del materiale rotabile ferroviario per i servizi di tipo regionale e metropolitano, nonché al sostegno dei sistemi innovativi di trasporto urbano, capaci di integrarsi alle reti nazionali ed europee per dare il proprio contributo all'obiettivo generale del rilancio della competitività nel paese e nei territori.

Oltre che fare buon uso degli ancora insufficienti fondi statali che cominciano a riaffluire (il già citato Fondo per gli investimenti, istituito con la legge finanziaria 2007 presso il Ministero dei Trasporti, stanziata 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per l'acquisto di materiale rotabile stradale o ferroviario), sarà indispensabile sostenere tali investimenti anche da parte regionale, per valorizzare maggiormente i benefici derivanti dalle nuove condizioni infrastrutturali. In questo senso è bene guardare all'impiego di una quota adeguata dei fondi strutturali, prioritariamente dedicati agli interventi per il materiale rotabile e le infrastrutture delle ferrovie regionali e anche parzialmente dedicati al rinnovo della flotta filoviaria. La coerenza con il percorso fin qui seguito, con il quadro nazionale che si va delineando e con il quadro europeo consolidato richiede che le modalità di erogazione dei finanziamenti per il materiale rotabile siano tali da non creare ulteriori barriere all'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei servizi.

4.2 Condivisione delle responsabilità di finanziamento

E' necessario che i canali di finanziamento siano attivati in modo parallelo e coordinato fra il livello nazionale, quello regionale e quello locale, per proseguire l'opera di rinnovo e ampliamento dei mezzi del trasporto pubblico ferroviario e stradale, urbano ed extraurbano, privilegiando quelli a minore impatto ambientale. Agli Enti Locali è pertanto richiesto in molti casi quell'intervento di cofinanziamento che non sia più possibile attendersi dalle risorse accantonate autonomamente nello stesso settore.

4.3 Priorità al trasporto collettivo

Nelle politiche di intervento locale è indispensabile dare priorità agli investimenti volti a consentire un effettivo privilegio del trasporto collettivo rispetto al restante traffico veicolare. Il grave fenomeno già ricordato, della diminuzione della velocità commerciale d'esercizio dei mezzi pubblici, dimostra la necessità di una maggiore focalizzazione su questo tema dell'impegno unitario della Regione e di gran parte degli Enti Locali volto a contrastare la tendenza al manifestarsi di un conflitto dirompente fra lo sviluppo delle forme di mobilità individuale motorizzata da un lato e le diverse forme di mobilità ambientalmente e socialmente più sostenibili dall'altro.

Non basta infatti che il trasporto collettivo si limiti a mantenere una certa attrattività per i cittadini, come ha dimostrato nel recente passato, ma deve accrescerla nella misura realmente necessaria. L'effettivo recupero di velocità commerciale è un punto essenziale. Il raggiungimento di questa prestazione andrà documentato nei progetti preliminari degli interventi, da presentare entro sei mesi dalla sottoscrizione degli Accordi, e costituirà condizione per il loro cofinanziamento.

Il miglioramento di questo specifico parametro di qualità del trasporto pubblico richiede pertanto, da parte degli Enti Locali in armonia con i cittadini, uno sforzo assolutamente particolare per l'incremento dei percorsi dedicati, la loro protezione con dispositivi materiali o quanto meno telematici, il preferenziamento alle intersezioni, la protezione delle fermate.

L'incremento, peraltro, induce benefici anche sul versante dell'economia del sistema, costituendo una fonte potenziale di risparmi di gestione e di aumento dei passeggeri. Si tratta di uno dei pochi casi, in questo settore, in cui gli investimenti producono benefici al conto economico e non invece necessità di ulteriore impegno sul fronte della spesa di esercizio.

4.4 La mobilità ciclistica

Uno sviluppo già relativamente ampio dei percorsi ciclabili richiede infine che i nuovi interventi di questo tipo siano diretti a saldare insieme e qualificare le varie parti esistenti, per creare reti urbane e periurbane prima di tutto connesse e inoltre il più possibile omogenee, al fine di dar luogo al più ampio numero di itinerari effettivamente riconoscibili e utilizzabili per gli spostamenti quotidiani, come reale alternativa all'uso del mezzo individuale motorizzato.

4.5 Lo stretto coordinamento con le altre azioni per la qualità dell'aria

Nell'ambito della più generale politica di tutela della salute dei cittadini, volta all'abbattimento delle fonti inquinanti e al risanamento della qualità dell'aria, sarà quanto mai opportuno proseguire nelle politiche e negli interventi coordinati con l'Assessorato all'Ambiente, di incoraggiamento dell'uso maggiormente virtuoso dei mezzi individuali, di incentivo i comportamenti più corretti e disincentivo dei comportamenti più dannosi, evitando comunque discriminazioni sociali indesiderate nell'applicazione delle norme. E' quanto mai importante, in un periodo di scarsità di risorse, che gli incentivi disponibili siano fortemente orientati a rafforzare, da parte dei cittadini, il rispetto del complesso di regole destinato a limitare gli usi più nocivi e meno desiderabili dei veicoli a motore. A supporto di tali politiche e interventi potrà risultare utile lo stanziamento della legge finanziaria 2007, pari a 90 milioni di euro all'anno per la durata di tre anni, che saranno messi a disposizione del Ministero dell'Ambiente per la mobilità sostenibile.

5. La ripresa del percorso nazionale di riforma del trasporto pubblico e il completamento del percorso regionale.

Dopo un quinquennio di incertezze, gli atti recenti del Governo e del Parlamento nazionali indicano una ripresa del percorso di riforma a quel livello. Ciò dovrebbe consentire nella nostra Regione un più facile proseguimento del processo, qui mai interrotto, mettendo a frutto l'esperienza acquisita. Sarà importante a tal fine attivare il massimo raccordo con tutti gli interlocutori, sia attraverso i canali istituzionali delle Conferenze nazionali, sia anche attraverso i proficui strumenti associativi che sono stati sviluppati in questi anni da Regioni, Province e Comuni. L'obiettivo è quello di caratterizzare appropriatamente l'azione di riforma in due direzioni: in generale affinché le norme in tema di servizi pubblici tengano in conto le specificità del trasporto pubblico locale, dovute alla storia e alla particolare tipologia di tale settore; più in particolare affinché le norme specifiche di settore valorizzino a loro volta l'esperienza pluriennale di questa Regione e delle sue istituzioni di vario livello, garantendo i processi che sono stati avviati, anche in anticipo rispetto ad altre realtà.

Sul piano formale non resta che il consolidamento dell'Agenzia nel bacino di Ravenna e la conclusione delle

nuove procedure di affidamento nel bacino di Bologna. Sul piano sostanziale il processo di distinzione fra le funzioni di amministrazione e quelle di gestione richiede ancora attenzione circa il lavoro da svolgere, soprattutto a livello dei bacini provinciali, potendosi ritenere più definito a livello regionale.

La legge regionale n. 30 del 1998 e le sue successive modificazioni e integrazioni hanno bene sancito il metodo. Si tratta pertanto di registrarne ulteriormente l'applicazione nei limiti di quanto necessario, provvedendo con azioni locali graduate e mirate e con un adeguato coordinamento complessivo.

5.1 Rafforzare il ruolo delle Agenzie Locali

Se si analizza il livello di funzionamento raggiunto delle Agenzie nel tempo relativamente breve della loro esistenza, oltre ad alcune disomogeneità talora fin troppo sottolineate, emerge un loro totale allineamento per quanto riguarda le principali funzioni affidate: insieme alla gestione di parti più o meno ampie del patrimonio, insieme alla gestione delle gare, compaiono inequivocabilmente le funzioni di stipula e di gestione dei contratti di servizio, di programmazione operativa dei servizi e di controllo degli stessi. Per quanto riguarda in particolare la funzione di controllo e monitoraggio, è evidente come la piena conoscenza delle situazioni, attraverso la trasparenza dell'accesso alle informazioni per tutti i soggetti a diverso titolo responsabili e interessati, è elemento fondamentale per il governo di un sistema, come quello della mobilità, che risulta tra i più complessi. Si tratta pertanto di potenziare queste funzioni, specie laddove esse siano esercitate in modo eventualmente meno forte. E' quindi da considerare scopo condiviso dalle istituzioni regionali e locali il dare massima autorevolezza in ogni bacino alla corrispondente Agenzia, quale strumento di programmazione e attuazione coordinata non solo del trasporto pubblico, ma più in generale delle strategie della mobilità. Costituisce obiettivo primario la capacità di raggiungere accuratezza ed efficacia nei controlli sulla quantità e qualità dei servizi, di sapersi misurare con le sfide dell'integrazione tra servizi su gomma e su ferro, nonché tra servizi tradizionali e innovativi, di contribuire alla riorganizzazione della mobilità, non solo collettiva, nei propri bacini. Per ottenere tali risultati è importante collocare presso le Agenzie le competenze, le professionalità, le risorse e le deleghe di funzioni necessarie. Ciò renderà possibile specializzare il loro ruolo e perfezionare la distinzione fra

le funzioni di amministrazione e quelle di gestione del trasporto pubblico.

5.2 Sviluppare industrialmente la produzione di trasporto collettivo

Il raffronto con la situazione europea del settore fa emergere la necessità di un processo di sviluppo industriale delle imprese. Anche a questa esigenza nazionale può venire un contributo significativo dall'Emilia-Romagna, attraverso lo sviluppo di forme aggregative tra le imprese sia pubbliche sia private.

Il cammino è dunque solo minimamente avviato e si presenta in gran parte nuovo: esso può e deve essere affrontato senza pregiudiziali ideologiche ma facendosi guidare da previsioni il più possibile accurate e attendibili sui risultati economici e di servizio che si possono ottenere.

A fronte di prospettive concrete di superamento dei limiti attuali è ragionevole contare su un impegno della Regione che possa esplicarsi tramite incentivi sia sul versante normativo sia, se possibile, sul versante fiscale. La possibilità di allineare fra loro i periodi di affidamento eventualmente diversi scaturiti dalle gare può essere uno dei primi temi da affrontare.

5.3 Valorizzare il ruolo del lavoro

La Regione intende concorrere a questi processi nell'ambito di una "governance" complessiva del sistema, che sappia valorizzare i diversi ruoli e le diverse responsabilità sia istituzionali, sia imprenditoriali, allo scopo di assecondare il soddisfacimento dei reali bisogni di mobilità e fornire una risposta adeguatamente flessibile alle esigenze della società e del territorio. Nell'ambito di tale "governance" è forte l'interesse della Regione per l'apporto che può provenire dalla componente dei lavoratori che operano nel settore e dall'insieme delle loro istanze sindacali. Dato per ineludibile il pieno rispetto, da parte di ogni componente in gioco, delle condizioni di tutela sociale e contrattuale dei lavoratori, è importante andare oltre, mantenendo e migliorando le condizioni che consentono il contributo fattivo della componente lavoro, quanto mai decisivo, specie in questo settore, per il raggiungimento di qualsivoglia risultato nelle varie attività, sia programmatiche, sia gestionali, sia di monitoraggio.

6. L'azione per cambiare i comportamenti individuali

Un altro importante campo di attività, destinato a influire in senso positivo sui comportamenti individuali, che andrà proseguito, esteso e maggiormente organizzato territorialmente, è quello del cosiddetto "Mobility management". L'azione andrà indirizzata, oltre che a proseguire e ampliare le iniziative in corso, per ora riguardanti principalmente grandi enti, a estendere l'intervento a un numero sempre maggiore di comunità (produttive, scolastiche o di altro genere) specie se operanti in ambiti territoriali dotati di opportunità organizzative e di servizio. Le notevoli esperienze sviluppate in tempi relativamente recenti, fra l'altro anche da parte di alcune delle Agenzie per la mobilità, potranno essere prezioso riferimento per gli ulteriori passi.

7. Lo sviluppo dei servizi ferroviari.

Già si è detto in premessa della situazione ambivalente creatasi nel quinquennio trascorso: da un alto sviluppo quantitativo dei servizi malgrado l'assoluta scarsità di risorse, dall'altro situazioni di criticità sul piano qualitativo contrastate facendo ricorso a tutte le energie disponibili. La volontà dimostrata a livello nazionale di mettere finalmente a disposizione, almeno in parte, le risorse previste dai provvedimenti di riforma, spinge a completare quanto prima le iniziative in corso. Al di là della procedura concorsuale che deve giungere naturalmente e senza interferenze ai suoi esiti, i margini contrattuali successivi, già previsti dai documenti di gara, spingono a operare per un ulteriore sviluppo quantitativo dei servizi e per una ripresa della loro qualificazione, accompagnando le risorse nazionali con il massimo di risorse regionali che sarà possibile mettere a disposizione. L'obiettivo di un ulteriore aumento dei servizi, in proporzione di almeno il 20% nel triennio, appare possibile. La progettazione di questo ampliamento è in pieno svolgimento, grazie al concorso qualificato di esperti reso possibile dai fondi TAV a disposizione del Comitato di Garanzia regionale e soprattutto grazie alla collaborazione fattiva fra le strutture della Regione Emilia-Romagna, delle Regioni confinanti, degli Enti Locali e delle loro Agenzie, nonché degli operatori, ricercando anche il contributo delle forze sociali e delle associazioni.

L'ampliamento in questione comporta l'incremento dei corrispettivi annui per almeno venti milioni di euro, in aggiunta ai circa cento milioni attualmente erogati. Incremento da perseguire nell'arco della legislatura, vale a

dire nell'arco del primo triennio del contratto di servizio che discenderà dalla procedura di gara in corso.

Lo sforzo quantitativo sarà reso più efficace dalle azioni di adeguamento organizzativo che sarà possibile mettere in campo. In questo senso sarà utile l'attivazione anticipata e il più possibile rapida delle misure già previste dalla legge regionale, in armonia con gli indirizzi nazionali ed europei in vigore, per adeguare gli assetti della Società FER e giungere alla costituzione del nucleo di gestione unitario dell'infrastruttura di proprietà regionale. È necessario infatti poter quanto prima interagire autorevolmente da un lato con il gestore nazionale della rete RFI e dall'altro con il gestore unitario dei servizi, che risulterà titolare del nuovo affidamento. Questa impresa dedicata alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria di proprietà regionale, che come vuole la legge sarà essa stessa totalmente di proprietà esclusiva della Regione e degli Enti Locali, sarà anche particolarmente idonea a ottimizzare l'impiego delle risorse che si potranno dedicare all'acquisto di nuovo materiale rotabile.

8. Il finanziamento del trasporto autofiloviario.

Si è detto in premessa del riemergere di elementi di preoccupazione nell'andamento dei conti economici delle imprese. Pur essendo lecito attendersi che la ripresa di un clima nazionale favorevole alla riforma contribuisca già di per sé a rimettere in tensione atteggiamenti ancor più rivolti all'efficienza, che nella nostra regione non si sono tuttavia mai troppo allentati, non possono mancare interventi specifici. L'assegnazione al trasporto pubblico di adeguate risorse economiche produce senz'altro ricadute positive sul sistema complessivo della mobilità, dell'ambiente e della salute.

La Regione è pertanto impegnata a proseguire nel metodo recentemente avviato, che ha visto porre a riferimento, per l'adeguamento dei contributi di esercizio, almeno il tasso annuale programmato di inflazione. La previsione di tale andamento nel prossimo triennio complessivamente considerato si intende confermata, con l'impegno a recuperare nei due successivi la difficoltà fin qui manifestatasi nel primo anno, qualora essa permanesse. A questo atteggiamento positivo è indispensabile che faccia riscontro, da parte della totalità degli Enti Locali e non solo dei più attenti, l'effettiva messa a disposizione di risorse, in modo tale che l'intervento di ciascuno sia almeno pari alla media degli interventi complessivi dell'ultimo triennio documentato. Le

due azioni insieme possono fornire un livello ragionevole di risposta alle esigenze di adeguamento dei corrispettivi dei contratti di servizio.

In aggiunta merita anche una riflessione seria l'impianto tariffario, sia nei suoi livelli quantitativi, sia nel suo nuovo modo di applicazione integrata, che viene più avanti trattato.

Infine Regione ed Enti Locali insieme dovranno assicurare una partecipazione attenta al dibattito nazionale sulle risorse del settore, che si sviluppa inevitabilmente a partire dal rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro dei dipendenti, ma che deve tentare di correggere il sistema di trasferimento a pioggia, reintrodotta nella passata legislatura, che come documentato nelle premesse penalizza fortemente questa Regione.

Si tratta di una correzione complessa che potrà anche richiedere tempi non brevi, ma di cui sono state gettate le basi con l'impegno già richiamato che è stato sottoscritto dal Governo nei confronti delle Regioni.

La nostra Regione lavorerà affinché l'impegno sia mantenuto e siano reperite le risorse, legate all'efficientamento del settore e allo sviluppo di un sistema di mobilità sostenibile ambientalmente, socialmente ed economicamente.

Riuscire a cogliere tutti gli obiettivi sopra richiamati di incremento e qualificazione delle risorse è condizione necessaria per dare risposta positiva alla richiesta emergente di nuovi servizi, che si vorrebbero incrementati almeno del 5%.

Nel momento in cui i soggetti che ne hanno la responsabilità operano per la messa a disposizione del massimo possibile di risorse, è necessario, da parte di chi nel settore ha la responsabilità imprenditoriale, un parallelo, coerente e solidale sforzo per il loro impiego ottimale. L'ulteriore efficientamento è infatti non ultimo obiettivo dello sviluppo di sinergie tra imprese dei vari territori e tra imprese pubbliche e private, per superare l'isolamento delle singole aziende e realizzare, anche per tale via, economie di scala e recuperi di efficienza ed efficacia.

9. L'integrazione dei servizi.

Razionalizzare e integrare il sistema dei trasporti pubblici è un passaggio essenziale per dare efficacia alle politiche di sviluppo sociale ed economico e contrastare i fattori che producono congestione e inquinamento.

Del resto è forte la richiesta da parte degli utenti dei servizi di trasporto collettivo, sia attuali sia potenziali,

di poter disporre di un sistema effettivamente coordinato, che saldi insieme i servizi su ferro e su gomma, i servizi tradizionali e quelli innovativi, il trasporto con gli altri servizi alla mobilità, come per esempio la sosta dei mezzi a motore o delle biciclette.

Su questi versanti è ormai dispiegata una rete organizzativa ampia, che attende solo gli ultimi passi per essere condotta a reale funzionamento. Si tratta di portare a un insieme di iniziative mature e ampiamente finanziate, riguardanti la tariffazione elettronica integrata, l'informazione integrata sugli orari, l'informazione in tempo reale sull'andamento dei servizi principali.

La Regione ha messo da tempo a disposizione degli operatori del settore rilevanti contributi per gli investimenti in una proporzione che è senza paragoni a livello nazionale. Sono ormai in allestimento le strumentazioni e sono pertanto indifferibili le decisioni operative che producano effettivi risultati per gli utenti.

Appare pertanto opportuno incentivare decisamente i passaggi definitivi e disincentivare le eventuali residue esitazioni, anche specializzando a questi fini l'impiego di una quota pari almeno al 50% del fondo per lo sviluppo dei servizi e prevedendo altrettante riduzioni di contributi per quanti, in un tempo ragionevole, non procedano coerentemente secondo le necessità del sistema. È evidente infatti come gli effetti sinergici possano essere compromessi da parziali lacune e ritardi.

Il passaggio più immediatamente atteso è la costituzione del consorzio tra tutti i soggetti responsabili degli introiti tariffari, che costituisce il ponte di comando che guida il funzionamento di tutto l'apparato tecnologico e relativo software. Peraltro questo consorzio e la società consortile già costituita per i servizi ferroviari costituiscono due eccellenti incubatoi per dare spinta e concretezza ai percorsi imprenditoriali aggregativi che sono da tutti auspicati.

Dal suo canto la Regione è pronta a compiere due ulteriori fondamentali passaggi:

- procedere all'ulteriore piccolo incremento del fondo di investimento, per favorire l'integrazione di tutti i titoli di viaggio, comprese le corse semplici;
- confrontarsi, nella sede della Conferenza con le Autonomie locali, sulla dettagliata definizione dei livelli tariffari, completando così le decisioni sulla zonizzazione già concertate da tempo.

La codecisione delle regole dovrà essere la norma, pur con qualche margine di autonomia per ciascuno dei soggetti in

gioco, e sarà tanto più efficace quanto più il consorzio degli operatori saprà offrire ai decisori una base organica di informazioni e una rappresentazione coerente delle esigenze gestionali.

10. La proposta e l'impegno nei confronti degli Enti Locali

Sulla base degli indirizzi del presente documento la Regione e gli Enti Locali dovranno procedere alle successive fasi di concertazione, per dare al settore del trasporto pubblico locale un preciso quadro di riferimento almeno per quanto riguarda l'ambito regionale.

Vale dunque la pena di riprendere in sintesi i punti di proposta della Regione:

- rafforzare in ogni bacino la corrispondente Agenzia, quale momento di programmazione operativa coordinata della mobilità (non solo del trasporto pubblico) e quale strumento capace di raggiungere accuratezza ed efficacia nei controlli sulla quantità e qualità dei servizi erogati ai cittadini;
- salvaguardare il contratto di servizio e la separazione fra l'esercizio e la proprietà dei beni indispensabili all'esercizio;
- puntare, insieme con la Regione, sugli strumenti di integrazione dei servizi, sul piano organizzativo, tariffario e informativo, con particolare urgenza riguardo alla costituzione del consorzio per l'integrazione tariffaria;
- proseguire senza eccezioni nell'impegno di cofinanziamento dei servizi autofiloviari, in modo tale che l'impegno degli Enti di ciascun bacino sia almeno pari all'impegno profuso in media dall'insieme complessivo nel trascorso triennio;
- coordinarsi, con l'appoggio della Regione, nell'azione di limitazione delle forme di mobilità meno sostenibili e di sviluppo del trasporto pubblico, puntando soprattutto al recupero di velocità commerciale;
- focalizzare gli investimenti su progetti di intervento definiti, capaci di fornire risultati misurabili sul piano della riduzione delle emissioni, la velocizzazione del TPL e la riqualificazione della rete.

Coerentemente la Regione è impegnata a:

- adeguare complessivamente all'inflazione, nell'arco del triennio, i contributi per i servizi minimi;
- gestire in maniera concertata con gli Enti Locali il rapporto con il livello nazionale, per l'attuazione del percorso concordato con il Governo e l'adozione dei conseguenti provvedimenti di sviluppo;

- integrare con risorse regionali i nuovi fondi statali di investimento per la realizzazione degli interventi prioritari concordati;
 - concertare in sede di Conferenza con le Autonomie locali i termini definitivi dell'integrazione tariffaria.
- A questi esiti dovrà tendere principalmente la negoziazione dell'Intesa complessiva e dei singoli Accordi.

- - -