



**ASSETTI ORGANIZZATIVO-
GESTIONALI DEL TRASPORTO
PUBBLICO LOCALE
REPORT RILEVAZIONE**

EMILIA ROMAGNA

Indice

HIGHLIGHTS	5
1. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA	7
1.1. OFFERTA DI MOBILITÀ	7
1.2. DOMANDA DI MOBILITÀ	9
1.3. AREE A DOMANDA DEBOLE	9
1.4. RISORSE IN CONTO ESERCIZIO	10
1.5. RISORSE IN CONTO CAPITALE	12
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	16
2.1. GOVERNANCE ISTITUZIONALE	16
2.2. ATTORI ISTITUZIONALI E PRINCIPALI COMPETENZE	16
2.3. IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE	17
3. CARATTERISTICHE DEI GESTORI	19

Indice tabelle

Tabella 1 - Autobus Tpl urbano per classificazione ambientale.....	7
Tabella 2 - Autobus Tpl extraurbano per classificazione ambientale	7
Tabella 3 - Treni in circolazione	8
Tabella 4 - Domanda di mobilità	9
Tabella 5 - Aree a domanda debole	10
Tabella 6 - Risorse in conto esercizio	11
Tabella 7 - Risorse in conto capitale.....	12
Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma	14
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	15
Tabella 10- Ambito e tipologia di servizio.....	19
Tabella 11 - Classe dimensionale.....	20
Tabella 12 - Alcune dimensioni economiche del settore.....	20

Indice figure

Figura 1- Infrastruttura ferroviaria.....	8
Figura 2 - Suddivisione risorse in conto esercizio per tipologia di servizio.....	12
Figura 3 - Suddivisione risorse in conto capitale per tipologia di servizio	13
Figura 4 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento.....	14
Figura 5 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	15

Il **Progetto ReOPEN SPL**¹, in continuità con l'esperienza svolta su impulso del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nel periodo 2011-2016, si pone la generale finalità di migliorare le competenze delle amministrazioni territoriali impegnate nei processi di organizzazione ed efficientamento dei servizi pubblici locali di interesse economico generale a rete, caratterizzati da complessità sia di tipo **organizzativo-istituzionale**, sia connesse all'**efficienza gestionale** e alla **razionalizzazione della spesa pubblica**. In tale contesto, INVITALIA, soggetto attuatore dell'iniziativa, raccoglie, mette a sistema, elabora e analizza dati e informazioni riguardanti la dimensione organizzativo-territoriale dei servizi² e gli aspetti economico-gestionali delle aziende attive sul territorio.

Il rapporto è frutto dell'attività di monitoraggio e rilevazione del servizio di **trasporto pubblico Locale (TPL)**, condotta analizzando la situazione in essere sul territorio di ciascuna regione italiana.

Gli assetti organizzativo-istituzionali della governance locale sono desunti dall'analisi della normativa regionale e dei principali atti amministrativi e pianificatori in materia di TPL adottati dagli enti territoriali competenti (regione, enti di governo per il TPL, enti di area vasta, altri enti locali). Particolare attenzione è dedicata alle caratteristiche del bacino territoriale di competenza e dei corrispondenti Enti di governo (costituzione, modelli organizzativi, operatività).

L'analisi degli assetti gestionali rappresenta, invece, la situazione degli operatori esercenti il servizio, individuati consultando l'elenco degli associati (ASSTRA, ANAV e AGENS), i siti delle regioni italiane, i siti degli Enti di governo (se costituiti) e i siti dei comuni con più di 30000 abitanti.

Il presente documento è stato predisposto a ottobre 2019. I dati riferiti agli aspetti gestionali sono stati rilevati fra gennaio e maggio del 2019.

¹ Acronimo di **Regolamentazione, Organizzazione, Pianificazione, Efficienza Nei Servizi Pubblici Locali** di interesse economico generale a rete.

² I comparti di interesse del Progetto ReOPEN SPL sono: gestione rifiuti urbani, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale.

Highlights

Parco mezzi

Treni > 15 anni (%)

Emilia-Romagna	Italia
36,6	40,5

Autobus urbani euro 0 - euro 1 (%)

Emilia-Romagna	Italia
1,8	2,7

Autobus extraurbani euro 0 - euro 1 (%)

Emilia-Romagna	Italia
2,1	5,6

Risorse disponibili per investimenti

Risorse Emilia-Romagna/Italia (%)

4,2

Risorse per abitante-mezzi su gomma

Emilia-Romagna	Italia
17,4	28

Risorse per abitanti-mezzi su ferro

Emilia-Romagna	Italia
21,4	40

Risorse in conto esercizio

Risorse Emilia-Romagna/Italia (%)

7,4

Risorse per abitante

Emilia-Romagna	Italia
96	132

Risorse per km²

Emilia-Romagna	Italia
18.977	26.339

Governance istituzionale

Cinque ambiti cd "sovra-bacinali" per il TPL su gomma, con governance attribuita a 5 Agenzie di mobilità.
Un bacino unico regionale per il trasporto ferroviario, con tutte le funzioni programmatorie assegnate alla Regione.

Principali caratteristiche del settore



Alcune dimensioni del Settore

Valore produzione Emilia- Romagna/Italia (%)	Costo del personale/Valore della produzione (%)		Gestori in perdita (%)	
	Emilia-Romagna	Italia	Emilia-Romagna	Italia
5,1	45,1	46,3	0	18,1

1. Il trasporto pubblico locale in Emilia-Romagna

1.1. Offerta di mobilità

In Emilia-Romagna sono in circolazione 0,7 autobus ogni 1000 abitanti, dato poco al di sotto della media nazionale. Le vetture in servizio sono in totale 2.624 vetture: di queste, 1.163 effettuano il servizio di trasporto pubblico locale (TPL) urbano. Dall'analisi realizzata emerge che circa il 50% dei mezzi in circolazione sono di classe ambientale uguale o superiore agli Euro 5. Solo l'1,8% di mezzi è altamente inquinante³: quest'ultimo dato può essere considerato virtuoso se confrontato con il contesto italiano e la media delle regioni del Nord Est.

Tabella 1 - Autobus Tpl urbano per classificazione ambientale

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)	Elettrico (%)
Emilia-Romagna	1.163	1,8	47,4	49,4	1,4
Nord Est	4.105	2,3	41,1	55,9	0,8
Italia	18.812	2,7	43,8	52,5	1

Fonte: PNMS (2018)

Il numero di autobus che effettua il servizio TPL extraurbano in Emilia-Romagna è pari a 1.461. Anche in questo caso, per i mezzi superiori alla classe ambientale Euro 5, si registra una percentuale più bassa rispetto alla media italiana, ma performance migliori rispetto alla quota di autobus altamente inquinanti.

Tabella 2 - Autobus Tpl extraurbano per classificazione ambientale

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)
Emilia-Romagna	1.461	2,1	55,7	42,2
Nord Est	4.462	3	53,5	43,5
Italia	18.812	2,7	43,8	52,5

Fonte: PNMS (2018)

Inoltre, secondo il Rapporto *Pendolaria* di Legambiente (2018), in Emilia-Romagna sono in circolazione 153 treni, con una età media pari a 13,6 anni e una percentuale di treni con età superiore a 15 anni pari al 36,6%. I dati segnalano una condizione non molto lontana rispetto a livello di ammodernamento dei trasporti ferroviari italiani; tuttavia, si registra un discreto ritardo rispetto al livello medio delle regioni del Nord Est.

³ Il dato va letto alla luce delle disposizioni riguardanti la circolazione di mezzi inquinanti, ed in particolare: la Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 232, che vieta a partire dal 1° gennaio 2019 la circolazione di veicoli a motore categorie M2 e M3 alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0; il Decreto-Legge 2017, n. 50, art. 27, comma 11- bis, che disciplina i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 non possono prevedere la circolazione di veicoli a motore adibiti al trasporto pubblico regionale e locale appartenenti alle categorie M2 o M3, alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0 o Euro1. Questo dato è nettamente al di sopra sia della media nazionale (21,7%), sia della quota riferita all'area del Mezzogiorno (25,2%).

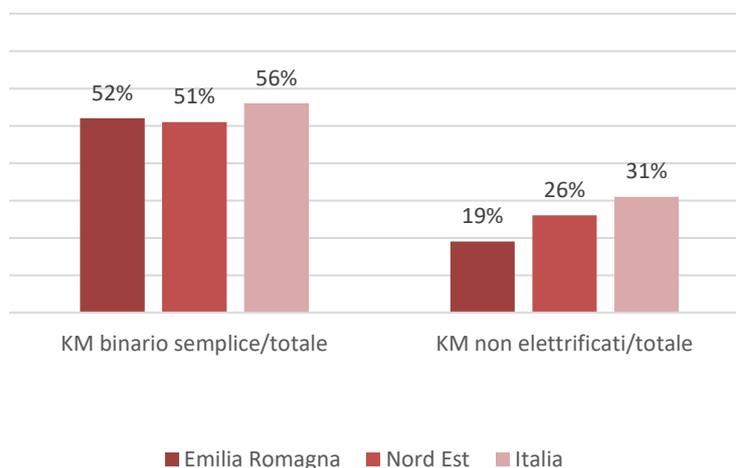
Territorio	Treni	Età media	Treni > 15 anni (%)
Emilia-Romagna	153	13,6	36,6
Nord Est	482	10,8	22,6
Italia	3.056	15,4	40,5

Fonte: Rapporto Pendolaria – Legambiente (2018).

In termini di qualità infrastrutturale ferroviaria sono state considerate le percentuali dei km di rete ferroviaria a binario semplice, anziché doppio, e dei km di rete non elettrificata.

La dotazione di rete ferroviaria della Regione, sempre secondo il Rapporto *Pendolaria*, è di 1.673 km, di cui il 52% è a binario semplice e il 19% a binari non elettrificati. In entrambi i casi la Regione registra percentuali migliori dalla media nazionale, distanziandosi di circa 4 punti percentuali nel caso del binario semplice e di oltre 12 punti percentuali nel caso della rete non elettrificata.

Figura 1- Infrastruttura ferroviaria



Fonte: nostre elaborazioni su dati Legambiente 2018

1.2. Domanda di mobilità

Secondo i dati ISTAT e ACI (2017), in Emilia-Romagna il 16,2% della popolazione utilizza i mezzi di TPL per motivi di studio e di lavoro, contro una media italiana pari al 20,4%. Il tasso di motorizzazione, considerato come proxy dell'utilizzo del mezzo privato in sostituzione del trasporto pubblico, è invece pari a 688 ogni 1000 abitanti. **I dati appena riportati, se letti congiuntamente, sembrerebbero evidenziare una maggiore preferenza all'utilizzo del mezzo privato a discapito di quello pubblico, rispetto alla media italiana.**

Tabella 4 - Domanda di mobilità		
Territorio	Utilizzo TPL ⁴	Tasso di motorizzazione ⁵
Emilia-Romagna	16,2%	757
Nord Est	18,7%	778
Italia	20,4%	747

Fonte: ISTAT e ACI (2017)

1.3. Aree a domanda debole

La Delibera n. 48 del 30 marzo 2017, emessa dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, alla Misura 2 propone i criteri di tipo territoriale che gli Enti competenti per la programmazione e pianificazione del TPL possono impiegare per l'identificazione delle aree a domanda debole. Ai sensi della Delibera, un'area può essere considerata a domanda debole se il suo territorio presenta:

1. densità abitativa pari o inferiore a 50 abitanti/km² (in alcuni 30 abitanti/km²);
2. basso grado di urbanizzazione: percentuale di popolazione residente in celle cosiddette rurali - ossia aventi densità inferiore a 300 abitanti/km² e 5.000 abitanti complessivi - maggiore del 50%;
3. popolazione di età elevata: percentuale di popolazione residente (stabilita dagli enti competenti⁶) di età maggiore o uguale a 70 anni;
4. quota altimetrica maggiore di 600 metri sopra il livello del mare.

Queste caratteristiche vanno inoltre considerate in combinazione con quelle così definite "temporali" e "socio-economiche", più difficilmente e univocamente attribuibili ad un territorio. Inoltre, qualora il soggetto competente lo ritenga opportuno, può identificare e applicare eventuali ulteriori criteri di individuazione della domanda debole.

I criteri di tipo territoriale sono sintetizzati nella Tabella 5. Il basso grado di urbanizzazione coinvolge il 71,8% dei comuni emiliani, dato poco al di sopra della media delle regioni italiane. Mentre la percentuale di comuni con bassa densità abitativa risulta di circa 20 punti percentuali inferiore sia rispetto alla media delle regioni

⁴ La popolazione di riferimento sono gli occupati di 15 anni e più e gli studenti fino a 34 anni (inclusi i bambini che frequentano asilo nido, scuola dell'infanzia ed elementare) che sono usciti di casa per recarsi al lavoro, università, scuola e asilo. Sono considerati mezzi di TPL: treno, tram, bus, metropolitane, pullman e corriere (sono esclusi i pullman e le navette aziendali).

⁵ Autovetture + motoveicoli/Popolazione*1000 abitanti.

⁶ Ai sensi della delibera ART n. 48 del 30 marzo 2017, i soggetti competenti per l'individuazione dei parametri di definizione delle aree a domanda debole sono "gli Enti con competenze nella pianificazione e programmazione dei servizi, ai sensi del decreto legislativo n. 422/1997", ovvero, salvo specifica delega a Province e Comuni, le Regioni.

del Nord Est sia rispetto alla media italiana. Le persone con più di 70 anni, invece, sono il 18% della popolazione, circa 4 punti percentuali in più dell'intera penisola. **Questi dati non suggeriscono, in maniera univoca, una presenza maggiore o minore di aree a domanda debole rispetto alla media italiana.**

Tabella 5 - Aree a domanda debole

Territorio	Bassa densità ⁷ abitativa (% comuni)	Basso grado di urbanizzazione (%comuni)	Quota altimetrica 600 m + (%comuni)	Popolazione 70+ (% popolazione)
Emilia-Romagna	10,4%	71,8%	19,5%	18%
Nord Est	32,7%	66,5%	37,3%	17,4%
Italia	27,6%	67,7%	31,6%	14,4%

Fonte: ISTAT (2017)

1.4. Risorse in conto esercizio

Seppur in costante aumento negli ultimi anni, le tariffe applicate dalle aziende che operano nel settore del trasporto pubblico locale in Italia si collocano fra le più basse nell'intero territorio europeo, sia in termini nominali sia in relazione al reddito disponibile⁸. Ciò contribuisce in maniera significativa al persistere di un insufficiente livello di copertura dei costi operativi con i ricavi da traffico, che si attesta mediamente poco sopra il 30%⁹; fondamentale risulta di conseguenza il ruolo dei sussidi pubblici, che consentono la copertura della restante quota parte dei costi.

La principale fonte di finanziamento pubblico, per le Regioni a Statuto ordinario, è rappresentata dal **Fondo Nazionale Trasporti (FNT)**¹⁰, a cui si aggiungono le risorse provenienti dalle singole regioni o dagli enti locali. Nel 2018 alla Regione Emilia-Romagna è stata assegnata una quota del FNT pari all'7,38%, ossia 364.304.354 di euro¹¹. Tuttavia, dal Bilancio Regionale di Previsione¹² risultano stanziati per il 2018 426.085.999 di euro¹³, comprendenti risorse proprie della Regione e risorse statali: la compartecipazione regionale alle spese per il

⁷ I dati si riferiscono al 2011, ultimo censimento Istat disponibile.

⁸ Ad esempio, secondo un'indagine ASSTRA, il costo del biglietto per il TPL urbano in media fra le città di Roma, Milano, Napoli e Torino è di 1,58€. In Spagna, la media fra Madrid, Barcellona e Valencia è di 1,73€; in Francia, fra Parigi e Lione, 1,90€; in Germania, in media fra Berlino, Amburgo, Colonia e Monaco di Baviera, circa 3€. La tariffa più elevata si registra nel Regno Unito: nella città di Londra il costo del biglietto si attesta a 5,50€. Cfr. Relazione annuale ASSTRA 2019, *Le aziende del Trasporto pubblico locale – Alla ricerca della giusta rotta*.

⁹ I dati disponibili al riguardo non sono univoci. Secondo quanto riportato dall'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto pubblico locale nella sua Relazione al Parlamento per l'anno 2016 (dati 2015), infatti, il grado di copertura medio dei costi operativi si attesta al 37%, ma la più recente Relazione annuale ASSTRA 2019 lo segnala al 33,3%.

¹⁰ Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale istituito dal DL 95/2012.

¹¹ Nelle more dell'emanazione del decreto annuale di riparto, le risorse sono state suddivise sulla base delle percentuali attribuite a ciascuna Regione nell'anno precedente.

¹² Nel rispetto del principio cardine della programmazione della gestione, le Regioni adottano ogni anno il Bilancio di Previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel Documento di economia e finanza regionale.

¹³ I dati elaborati sono stati estratti dal bilancio di previsione 2017-2019. Essi si riferiscono alla sola spesa corrente per il trasporto pubblico locale e ferroviario, comprensivi sia delle risorse proprie che del trasferimento dello Stato.

TPL si può quindi approssimare attorno ai 61 milioni di euro¹⁴. **Complessivamente, se si considerano le risorse stanziate per abitante e per unità di superficie, si registrano livelli al di sotto della media italiana e delle regioni Nord Est.**

Tabella 6 - Risorse in conto esercizio					
Territorio	FNT (Regioni a statuto ordinario)	Risorse complessive	Risorse per abitante	Risorse per Km ²	Risorse per abitanti/Km ²
Emilia-Romagna	364.304.354	426.085.999	96	18.977	2.148.577
Nord Est	772.542.430	1.322.449.572	110	22.767	2.124.874 ¹⁵
Italia	4.931.320.862	7.974.501.079	132	26.339	1.991.338 ¹⁶

Fonte: elaborazione su dati MIT e OpenBDAP (2018) – valori in euro.

Le risorse in conto esercizio sono generalmente ripartite per tipologia di servizio, come definito nei bilanci di previsione delle regioni:

- trasporto su ferro;
- TPL;
- trasporto per via d'acqua;
- altre modalità di trasporto¹⁷.

Dall'analisi emerge che oltre il 60% della spesa in conto esercizio è destinata al trasporto pubblico locale (gomma, autofilotranviario, metropolitano, tranviario e funiviario). Per raffronto, la media nazionale si attesta al 57,9% per il TPL e al 39% per il trasporto ferroviario.

¹⁴Fonte:

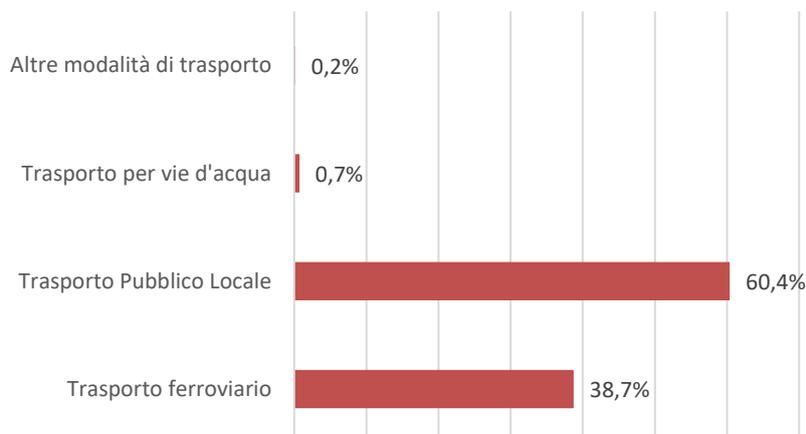
<http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/bilancideglienti/bilancientipubbammentvig/bilanciregionientiorganismi/Pagine/SchedaContenutoBilanciArmonizzati.aspx>

¹⁵ Il risultato è ottenuto dividendo il rapporto risorse/densità abitativa per il numero di regioni corrispondenti all'area di riferimento.

¹⁶ Vedi nota 15.

¹⁷ In altre modalità di trasporto rientrano i costi per l'amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, utilizzo, costruzione e manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per le altre modalità di trasporto, diverse dal trasporto ferroviario, trasporto pubblico locale e trasporto per vie d'acqua. Comprende le spese per sistemi di trasporto aereo. Comprende le spese per la vigilanza e la regolamentazione dell'utenza, delle operazioni dei relativi sistemi di trasporto (concessione di licenze, approvazione delle tariffe per il trasporto merci e passeggeri e delle frequenze del servizio, ecc.) e della costruzione e manutenzione delle relative infrastrutture, inclusi aeroporti. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno del funzionamento, della costruzione, della manutenzione o del miglioramento delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto. Comprende le spese per la gestione e il monitoraggio dei contratti di servizio con gli enti e le società affidatarie dei servizi di trasporto e per il monitoraggio qualitativo e quantitativo dei relativi servizi

Figura 2 - Suddivisione risorse in conto esercizio per tipologia di servizio



Fonte: nostre elaborazioni su dati OpenBDAP (2018).

1.5. Risorse in conto capitale

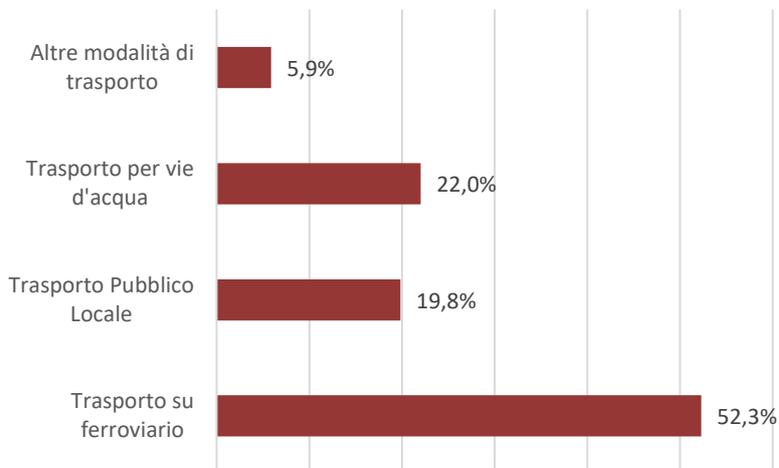
Dai bilanci di previsione (per gli anni 2018-2020) della Regione emerge un investimento in conto capitale, per il settore dei trasporti, che ammonta a 26€ per abitante (116.957.953 di euro), dato sensibilmente più basso di quello medio nazionale e delle regioni del Nord Est. (61€ pro-capite).

Tabella 7 - Risorse in conto capitale		
Territorio	Risorse in conto capitale (2018-2020)	Risorse pro capite
Emilia-Romagna	116.957.953	26
Nord Est	706.919.367	61
Italia	3.692.832.850	61

Fonte: elaborazioni su dati OpenBDAP (2018) – valori in euro.

Come per le risorse in conto esercizio, la figura seguente evidenzia la suddivisione delle risorse stanziare per investimenti tra le diverse tipologie di servizio. Il trasporto ferroviario assorbe la quota principale delle risorse (52,3%); rilevante è anche la quota destinata ad investimenti per il trasporto per vie d'acqua. Per raffronto, la media nazionale si attesta al 47% per il trasporto ferroviario e al 37,2% per il TPL.

Figura 3 - Suddivisione risorse in conto capitale per tipologia di servizio



Fonte: nostre elaborazioni su dati OpenBDAP (2018)

Un'ulteriore analisi riguarda il TPL su gomma, per cui vengono considerati i contributi pubblici stanziati con:

- legge di bilancio 2016 (con il DM 345/2016 sono stati ripartiti fra le regioni 352,4 milioni di euro per gli anni 2015 e 2016);
- legge di bilancio 2016 (con il DM 25/2017 sono stati ripartiti fra le regioni 150 milioni di euro per gli anni 2017-2019 per l'acquisto di mezzi adibiti al TPL);
- Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (con delibera CIPE 54/2016, sono stati ripartiti fra le regioni 200 milioni di euro, destinati per l'80% alle Regioni del Mezzogiorno);
- due addendum (dicembre 2017 e febbraio 2018) al Piano Operativo Infrastrutture FSC 2014-2020, per il rinnovo del materiale rotabile dedicato al TPL.

Si sottolinea che non è tenuta in conto la dotazione finanziaria (3,7 miliardi di euro per il periodo 2019-2033) stanziata con legge di bilancio 2017, ancora in attesa di essere ripartita con decreto interministeriale MIT di concerto con il MISE e il MEF, a favore di Regioni, Comuni capoluogo delle città metropolitane e Comuni capoluogo delle province ad alto inquinamento, così come definito dal Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile.

Per quanto concerne le risorse per abitante disponibili per investimenti in materiale rotabile, le risorse disponibili si attestano al disotto della media delle regioni del Nord Est, di circa 4 euro.

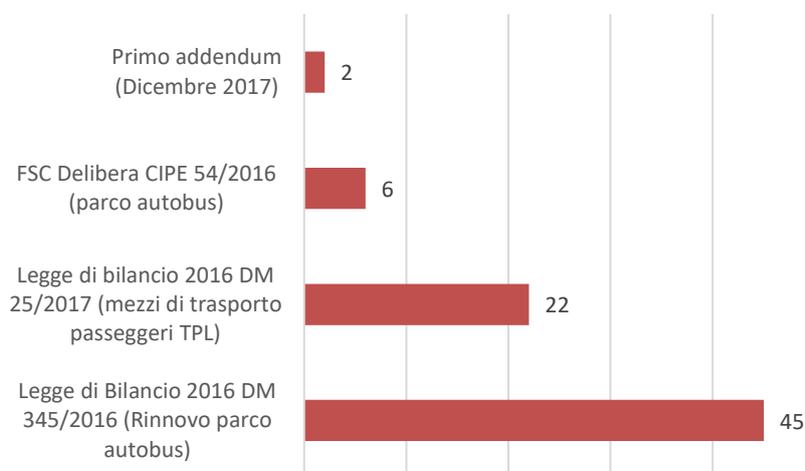
Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma¹⁸

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse pro capite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Emilia-Romagna	40.548.240	36.737.200	77.285.440	17,4	3,3%
Nord Est	120.294.285	125.368.794	245.663.079	21,1	9,8%
Italia	1.222.255.951	486.420.311	1.704.655.934	28	100%

Fonte: elaborazioni su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) – valori in euro.

La figura 2 contiene la ripartizione delle risorse per intervento. La maggior parte di queste, circa il 45%, è stata stanziata con la legge di bilancio 2016 (DM 345/2016).

Figura 4 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento



Fonte: nostre elaborazioni OpenBDAP (2018) - valori in mln

Per l'acquisto del materiale rotabile ferroviario sono considerati i contributi pubblici stanziati con:

- legge di bilancio 2016 (con il DM 408/2017 sono stati ripartiti fra le regioni 640 milioni di euro per il periodo 2019-2022);
- Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020 (con delibera CIPE 54/2016, sono stati ripartiti fra le regioni 800 milioni di euro per il periodo 2017-2021, destinati per l'80% alle Regioni del Mezzogiorno).

In termini di disponibilità di risorse procapite per investimenti in materiale rotabile su ferro, la regione registra un dato non molto distante dalla media delle altre regioni del Centro.

¹⁸ Si noti che alcuni degli interventi pubblici, riportati in tabella, si riferiscono genericamente a mezzi adibiti per il TPL e non solo a quelli su gomma.

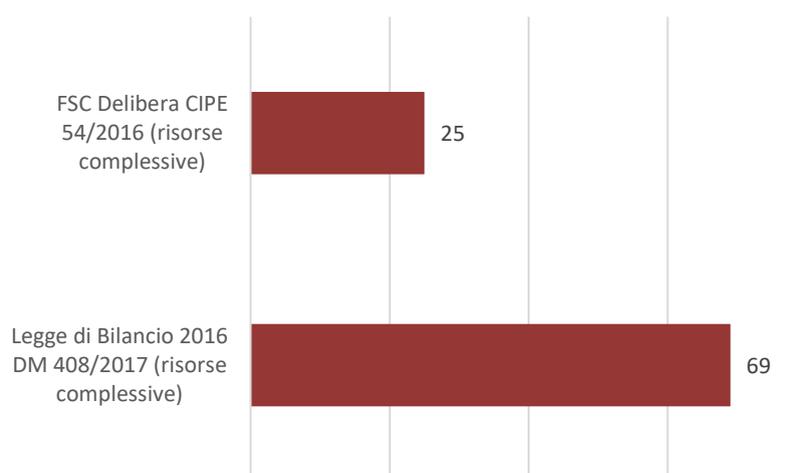
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse pro capite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Emilia-Romagna	57.030.303	37.994.709	95.025.011	21,4	4%
Nord Est	139.724.254	93.075.209	232.799.463	20	9,7%
Italia	1.440.100.000	985.666.667	2.398.766.667	40	100%

Fonte: elaborazione su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) – valori in euro.

Distinguendo tali risorse per intervento, si può notare come la parte più cospicua di queste (per un totale di 69.557.171 di euro) è stata stanziata con Legge di Bilancio 2016 (DM 408/2017)

Figura 5 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro



Fonte: elaborazioni su dati ASSTRA/Cassa Depositi e Prestiti (2019) – valori mln.

2. Assetti organizzativi

2.1. Governance istituzionale

La governance del servizio può essere articolata dalle leggi regionali di settore secondo tre modalità, che si differenziano sulla base del grado di concentrazione/distribuzione delle funzioni e delle competenze fra i livelli di governo. Il **modello accentrato** prevede che **un solo livello di governo** sia competente per la pianificazione, la programmazione, il monitoraggio e l'affidamento dei servizi: l'accentramento delle funzioni può avvenire in capo alla **Regione** o a un'**Agenzia regionale ad hoc**.

Nel modello **decentrato**, la Regione rimane titolare della competenza a pianificare, programmare e monitorare il servizio e a definirne gli indirizzi tariffari, mentre l'**affidamento dei servizi**, con la gestione dei relativi contratti, può spettare alle **Province**, ai **Comuni**, agli **Enti di governo delle unità territoriali di riferimento** (ATO/Bacini) o alle **Agenzie ad hoc**, su base provinciale o di aggregazioni di Province.

Nel modello **misto**, da ultimo, le competenze per la gestione del servizio di TPL sono variamente articolate fra i livelli di governo.

La legge quadro del settore è la **Legge Regionale 2 ottobre 1998, n. 30** (*Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale*) e s.m.i; completano il quadro normativo di riferimento la **Legge Regionale 30 giugno 2008, n. 10** (*Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni*), nonché la **Legge Regionale 30 luglio 2015, n. 13** (*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni*).

Per quanto concerne il **servizio ferroviario**, la **Regione** è titolare di tutte le funzioni programmatiche, amministrative e di finanziamento con esclusione delle funzioni di sicurezza proprie dello Stato (art. 21 L.R. 30/98). La rete ferroviaria è gestita in house attraverso la società istituita ai sensi dell'art. 38, comma 2, della legge regionale 23 dicembre 2010, n. 14, a prevalente capitale regionale e totale capitale pubblico (art. 18 L.R. 30/98).

Per il servizio **su gomma**, di cui al Titolo III della L.R. 30/98, la **Regione esercita funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di finanziamento** (art. 27). Per la **gestione e gli affidamenti dei servizi** mediante procedure ad evidenza pubblica, con DGR 908/2012 la Regione ha individuato **cinque ambiti cd "sovra-bacinali"** derivanti dall'accorpamento di bacini di dimensione provinciale: **Ambito Trebbia (PC), Ambito Taro (PR), Ambito Secchia-Panaro (RE-MO), Ambito Reno (BO-FE), Ambito Romagna (RA, FO-CE, RN)**.

2.2. Attori istituzionali e principali competenze

Spettano alle **Province** le funzioni relative alla **programmazione di bacino** e tutte le funzioni relative ai trasporti classificati di bacino; per i trasporti interbacino è competente la Provincia nella quale si svolge la parte prevalente del servizio, o comunque quella in cui risulti prevalente l'interesse economico del trasporto.

La L.R. 30/98 e la L.R. 28/2010 hanno poi previsto una semplificazione della governance, disponendo la fusione delle 9 Agenzie provinciali per la mobilità in **5 Agenzie di mobilità**, una per ciascun ambito sovra-bacino, a cui è demandato il **ruolo di stazione appaltante** ai fini degli affidamenti del servizio.

Nonostante l'impegno assunto dagli enti locali in tal senso (con il Patto per la mobilità approvato con DGR 1882/2017)¹⁹, il processo di riforma della governance risulta attualmente essere in una fase di stallo, avendo registrato la sola aggregazione delle tre agenzie romagnole operanti nei bacini provinciali di Ravenna, Forlì - Cesena e Rimini, che hanno costituito l'**Agenzia Mobilità Romagnola (AMR)**.

Per i servizi di **trasporto ferroviario** la Regione ha, invece, istituito (sempre con DGR 908/2012) un **bacino unico regionale** per l'organizzazione e l'affidamento con procedura ad evidenza pubblica dei servizi ferroviari regionali, essendo tale ambito territoriale ottimale, sia per estensione che per omogeneità, ai fini di consolidare e ulteriormente accrescere le economie di gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale.

2.3. Il sistema di pianificazione e programmazione

Il sistema di programmazione regionale in tema di TPL è articolato in tre livelli: **regionale, provinciale e comunale**.

Alla Regione compete (ai sensi dell'art. 4 L.R. 30/98 e s.m.i.) l'approvazione del **Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT)**, in base al quale l'ente programma le reti di infrastrutture e i servizi relativi alla mobilità delle persone e delle merci e il trasporto pubblico regionale e locale con il concorso degli enti locali e tenendo conto della loro programmazione ed in particolare dei piani predisposti dalle Province.

Il Piano attualmente vigente è il **PRIT 1998-2010**, approvato con **delibera del Consiglio regionale n. 1322 del 22/12/1999**. Esso 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.

Con una prima delibera n. 1877/2009 veniva approvato il **Documento preliminare del PRIT 2010-2020**, ma il procedimento **non è stato portato a compimento** mentre, di contro, con deliberazione n. 1073 dell'11/07/2016 la Regione ha avviato (ex art. 5 bis L.R. 30/98 e s.m.i.) il procedimento per la realizzazione del **PRIT 2025** ed approvato la relativa proposta oggi all'esame dell'Assemblea legislativa (DGR n° 2045 del 03/12/2018).

Nella pianificazione le **Province** dovranno recepire, nella redazione dei PTCP (**Piani territoriali di coordinamento provinciali**), oltre al quadro infrastrutturale, gli aspetti strategici del sistema della mobilità indicati dal PRIT, specificando quanto verrà affidato ai Piani settoriali della mobilità provinciale. Compete ai **Comuni**, invece, in riferimento alle situazioni locali, specificare, approfondire e attuare i contenuti propri degli strumenti di pianificazione territoriale sovraordinati.

Ancorché non esplicitamente previsto dalla disciplina regionale, gli enti competenti, dovrebbero, inoltre, garantire coerenza tra il Piano Attuativo del TPL e i rispettivi **Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS)**¹.

Atti e Documenti di Riferimento

- Legge Regionale 2 ottobre 1998, n. 30 e s.m.i. "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale";
- Legge Regionale 30 giugno 2008, n. 10 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni";

¹⁹ E nonostante si sia scelto di avviare un percorso temporaneo di attuazione, basato su strumenti quali le Convenzioni ex art.30 D.Lgs. 267/2000, al fine di consentire l'espletamento delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi di TPL, attualmente tutti in fase di proroga, nei tempi previsti dalla normativa nazionale ed europea (art.27 del DL 50/2017 convertito con legge 96/2017 e REG UE 1370/ 2007). Centrale appare, nella prospettiva del pianificatore regionale, il coinvolgimento del capitale privato anche attraverso il ricorso alle forme di Partenariato Pubblico - Privato. Le attuali gestioni sono in proroga ex art. 8, comma 2 reg 1370/2007 (scadenza 9/12/2019).

- Legge Regionale 30 luglio 2015, n. 13 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni";
- Piano Regionale Integrato dei Trasporti (PRIT) approvato con delibera del Consiglio regionale n. 1322 del 22/12/1999;
- DGR 908/2012 - individuazione dei bacini TPL;
- DGR 1882/2017 approvazione del "Patto per la mobilità".

3. Caratteristiche dei gestori

In Emilia-Romagna sono stati individuati complessivamente 5 gestori²⁰, qui classificati in funzione della tipologia di servizio offerto (gomma, ferro, per vie d'acqua e misto²¹) e dell'ambito di servizio in cui operano (urbano, extraurbano e misto). Inoltre, per i gestori i cui bilanci sono disponibili nella piattaforma Aida Bureau Van Dijk, sono stati analizzati i seguenti parametri:

- Classe dimensionale²²;
- Composizione azionaria;
- Alcune dimensioni economiche del settore.

Del totale dei gestori rilevati, solamente due effettuano esclusivamente il servizio extraurbano e tutti, ad eccezione di Trenitalia, operano nell'ambito sia del servizio urbano sia di quello extraurbano. Quest'ultimo dato sembrerebbe evidenziare una precisa volontà di valorizzare le economie di scopo che si rilevano con riferimento all'integrazione servizi urbani ed extraurbani.

Gestore	Settore di attività	
	Ambito di servizio	Tipologia
TRENITALIA SPA ²³	Extraurbano	Ferro
SOCIETA' EMILIANA TRASPORTI AUTOFILOVIARI S.P.A.	Misto	Gomma
START ROMAGNA S.P.A.	Misto	Misto
TEP S.P.A.	Misto	Gomma
TPER S.P.A.	Misto	Misto

Fonte: nostre elaborazioni

Quanto alla classe dimensionale dei gestori censiti, si evidenzia la presenza di sole aziende di grande dimensione.

²⁰ La Regione ha semplificato il panorama dei gestori operanti nel territorio regionale, attraverso percorsi aggregativi delle aziende di trasporto.

²¹ La tipologia di servizio fa riferimento a quanto stabilito nel l'art. 3, comma 2, della L.R. 22/98, che distingue e i servizi di trasporto pubblico in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono in: a) urbani: se si svolgono nell'ambito degli aggregati urbani, senza soluzione di continuità abitativa; b) extraurbani: se collegano l'aggregato urbano con il territorio e gli insediamenti limitrofi con soluzione di continuità abitativa.

²²La ripartizione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero numero di dipendenti, totale attivo e ricavi da vendite e prestazioni. Precisamente, per determinare la classe corrispondente devono essere rispettate almeno due delle tre condizioni elencate:

Classe dimensionale	N. Dipendenti	Ricavi	Totale attivo
Micro	< 5	< 350.000	< 175.000
Piccola	< 50	< 8.800.000	< 4.400.000
Media	< 250	< 40.000.000	< 20.000.000
Grande	>250	> 40.000.000	> 20.000.000

²³ Trenitalia con Tper fa parte del CTI, il Consorzio Trasporti Integrato che gestisce attualmente il servizio di TPL ferroviario di interesse regionale e locale in Emilia-Romagna.

Tabella 11 - Classe dimensionale

	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	5	100%
TOTALE	5	100%

Fonte: elaborazioni su dati AIDA.

La composizione azionaria delle imprese rilevate è composta da 4 gestori con capitale totalmente pubblico e 1 con capitale a maggioranza pubblica.

Quanto al dimensionamento del mercato regionale degli operatori del servizio, a confronto con le medie nazionali, è anzitutto possibile osservare che, nel complesso, i gestori analizzati impiegano 4.141 addetti, per un valore totale della produzione pari a circa 496 milioni di euro, **circa il 5% del valore nazionale**. È interessante notare l'assenza di gestori in perdita, rispetto ad una media nazionale pari al 18%. Tale risultato probabilmente può essere spiegato, almeno in parte, dalla esistenza di economie di dimensione.

Tabella 12 - Alcune dimensioni economiche del settore²⁴

	N. gestori	N. dipendenti	Totale valore della produzione (migliaia di euro)	Costi totali (migliaia di euro)	Costo del personale (migliaia di euro)	Costo del personale/valore della produzione	Gestori in perdita
Emilia-Romagna	4	4.936	496.990	474.579	224.293	45,1%	0
Italia	463	97.533	9.727.277	9.567.036	4.431.539	46,3%	18,1%

Fonte: elaborazioni su dati AIDA

²⁴ I dati di bilancio sono a lordo di eventuali altre attività svolte dai gestori al di fuori del settore TPL.