

AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE
DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA.

RELAZIONE DEI LOTTI DI AFFIDAMENTO (EX MISURE 4 E 6 ALL. A,
DELIBERA ART 48/2017).

Appendice: Affidamento congiunto servizi di TPL e di Gestione della sosta

Sommario

1	PRINCIPALI ELEMENTI NORMATIVI NAZIONALI E REGIONALI PER LA SOSTA	2
2	I PRINCIPALI INDICATORI PRESTAZIONALI - PIANO SOSTA.....	4
3	MODALITÀ E TIPOLOGIE DI SERVIZI	7
3.1	Offerta complessiva di servizi di mobilità (Misura 3).....	7
3.2	Servizi oggetto di affidamento (Misura 3).....	8
4	DEFINIZIONE DEI LOTTI DI AFFIDAMENTO (Misura 6)	10
4.1	Il contesto storico	10
4.2	Struttura dell'Agenzia.....	11
4.3	Lo stato di avanzamento degli affidamenti a oggi	11
4.4	Considerazioni sullo scenario lotto unico TPL-sosta.....	13
5	OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E MODALITÀ DI FINANZIAMENTO (Misura 4)	14
5.1	Valutazioni economiche sulla gestione del Piano sosta e di servizi/attività complementari	14

1 PRINCIPALI ELEMENTI NORMATIVI NAZIONALI E REGIONALI PER LA SOSTA

I principali elementi normativi da riferire all'affidamento della **gestione del Piano sosta** sono i seguenti:

- d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285. 'Nuovo codice della strada';
- d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36: 'Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici come integrato e modificato dal decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209'.

Circa l'obiettivo di **accorpare gli affidamenti del TPL e della gestione della sosta** si può fare riferimento:

- al d.lgs. 422/97, art. 17: 'Obblighi di servizio pubblico', il quale, al comma 1, stabilisce che "le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono, [...], obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio [...] le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard [...], tenendo conto [...] dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi/attività complementari alla mobilità";
- al Regolamento 1370/07, art. 2: 'Definizioni', il quale, alla lettera g) definisce "Compensazione di servizio pubblico: qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un'autorità competente per mezzo di fondi pubblici durante il periodo di vigenza di un obbligo di servizio pubblico, ovvero connesso a tale periodo";
- al Regolamento 1370/07, ex Reg. 2338/16, art. 2bis: 'Specifiche degli obblighi di servizio pubblico' il quale, al comma 2, stabilisce che "le specifiche degli obblighi di servizio pubblico e la collegata compensazione dell'effetto finanziario netto degli obblighi di servizio pubblico devono: a) conseguire gli obiettivi della politica del trasporto pubblico in modo efficiente in termini di costi; e b) sostenere finanziariamente, a lungo termine, della prestazione del trasporto pubblico di passeggeri secondo i requisiti stabiliti nella politica del trasporto pubblico";
- alla Delibera ART n. 48/2017, Misura 4: 'Determinazione degli obblighi di servizio pubblico e criteri per la loro copertura finanziaria', la quale stabilisce, al punto 6, che "nel caso dei servizi di trasporto pubblico di linea, qualora il gettito ottenuto applicando le tariffe determinate in base ai criteri della successiva Misura 5, o qualora altre fonti di ricavo derivanti da attività compatibili con quella di trasporto pubblico, oltre che dalla valorizzazione degli effetti di rete positivi, non assicurino la totale copertura dei costi efficienti riferiti alla combinazione delle modalità di cui alla precedente Misura 3 e di un margine di utile ragionevole, è riconosciuta all'operatore del servizio una compensazione finanziaria [...]";
- alla Delibera ART n. 154/2019, la quale definisce, alla lettera o) 'Impresa di TPL: operatore economico singolo o aggregato, di diritto pubblico o privato, che eroga e fornisce servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri su strada e per ferrovia (TPL), ed eventuali servizi accessori e di supporto'.

Va anche ricordata la previsione normativa di cui alla LR 10/08, la quale, all'art. 25, stabilisce che "in relazione alle Agenzie locali per la mobilità la Regione promuove la progettazione dei servizi sulla base di una **stretta integrazione** con gli strumenti di pianificazione di competenza degli enti locali".

Per l'affidamento della gestione della sosta, in occasione delle precedenti gare, si è attuata una soluzione, ormai consolidata, che ha previsto il **passaggio di proprietà del ramo d'azienda**, composto dai beni necessari all'espletamento dei servizi/attività valorizzati al loro valore residuo (parcometri, palmari, pc, ecc.),

dai contratti di lavoro con il personale afferente alle operazioni oggetto di affidamento (contrattualistica di primo e di secondo livello), dai contratti per beni e servizi/attività necessari all'espletamento delle operazioni, nonché da tutte le autorizzazioni/certificazioni relative. Il personale, in particolare, è inoltre coperto dalla garanzia, oggetto di assegnazione di punteggio in sede di valutazione delle offerte, che l'affidatario è impegnato, nei confronti del personale derivante dall'acquisizione del ramo d'azienda dal precedente gestore, al "mantenimento dell'applicazione del CCNL vigente, nonché di tutte le condizioni derivanti dalla piena applicazione dei contratti integrativi aziendali, per l'intera durata dell'affidamento".

A integrazione del quadro normativo nazionale e regionale, esiste un quadro regolatorio locale, i cui principali riferimenti sono costituiti dagli **atti del Comune di Bologna e della Provincia / Città metropolitana di Bologna**: Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (di seguito PUMS) e Piano generale del traffico urbano (di seguito PGTU). Tali atti hanno disciplinato nel tempo gli oggetti e gli indirizzi di affidamento rispetto alle attività di competenza delegate alla SRM.

Il PUMS¹ prevede che "un'ulteriore voce che può e deve concorrere alla copertura dei maggiori costi per il funzionamento di una rete di trasporto collettivo altamente performante e dei sistemi a essa complementari e/o succedanei, ma comunque improntati alla sostenibilità della mobilità, è l'impegno solidale, a partire dall'approvazione del PUMS, da parte di tutte le amministrazioni locali della Città metropolitana nel concorrere all'attuazione dello scenario del PUMS mediante le risorse provenienti da **tutte le azioni specifiche messe in campo** e finalizzate a riequilibrare il funzionamento del sistema della mobilità o alla repressione di comportamenti in violazione alle suddette misure". Ancora il PUMS: "si tratta in sostanza di destinare, in maniera trasparente e coerente con dispositivi di legge peraltro già in vigore, queste risorse (proventi di multe, sanzioni e **sosta**) al finanziamento della gestione delle alternative modali alla mobilità privata messe in campo dal PUMS".

¹ Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, approvato in data 27 novembre 2019 dal Consiglio della Città metropolitana di Bologna, dopo che era stato adottato in data 27 novembre 2018.

2 I PRINCIPALI INDICATORI PRESTAZIONALI - PIANO SOSTA

La gestione della sosta è stata affidata dalla SRM con gara, in uscita da una gestione in-house gestita dal Comune di Bologna, per la prima volta con effetto da maggio 2014, poi un'altra volta con effetto da luglio 2018 e infine con effetto da novembre 2021. Attualmente è in corso la gara per il nuovo affidamento con scadenza prevista a febbraio 2028 in concomitanza della scadenza di affidamento del TPL.

Nel decennio 2014/2024 gli stalli regolati si sono incrementati del 17%, passando da 47.250 a 55.360, con una previsione di ulteriore incremento a breve per ulteriori 3.000 stalli².

Stalli regolati	2014	2024	Delta%
Pagamento	29.400	38.450	31%
Due ruote	10.700	11.080	4%
Residenti	4.000	2.860	-29%
Disco orario	1.300	500	-62%
Handicap	1.100	1.590	45%
Carico-scarico	700	800	14%
Car-sharing	50	80	60%
Totale	47.250	55.360	17%

Tabella 11. Stalli regolati contratto sosta (Fonte: elaborazione SRM su dati contrattuali).

Con la gestione del Piano sosta sono affidati altri servizi/attività complementari, in particolare il rilascio di permessi e contrassegni per l'accesso e la sosta all'interno della ZTL, la quale nel frattempo si è trasformata, sulla scorta delle previsioni del PUMS, in "ZTLa (Zona a Traffico Limitato ambientale)".

Con effetto dal 1° gennaio 2020 hanno perduto validità i contrassegni delle auto dei residenti EURO 0 (diesel, benzina, Gpl, metano) per l'accesso al centro storico (di tipo "R - residenti", "PA - posto auto", "IP - interesse pubblico", "M - medici" e "accompagnamento scolastico") ed è scattata la sosta a pagamento per la seconda auto familiare in centro (al costo di 120 euro/anno), nonché per la terza auto familiare nelle corone semicentrale e semiperiferica (al costo di 120 euro/anno). I criteri con i quali sono rilasciati i permessi di accesso sono diventati anche ambientali: non sono più basati solo su requisiti funzionali, come la residenza, ma anche sulla compatibilità ambientale dei veicoli di proprietà. Da allora il Comune ha revocato automaticamente i contrassegni in vigore ai veicoli EURO 1 (diesel, benzina, Gpl, metano, da gennaio 2021) e progressivamente i contrassegni ai veicoli EURO 2 (diesel, benzina, da gennaio 2022), EURO 3 (diesel, da gennaio 2023), EURO 4 (diesel, da gennaio 2024).

I provvedimenti non riguardano i contrassegni "H – handicap". Mentre, per tutte le famiglie residenti in centro con ISEE inferiore a 14.000 euro viene garantito un contrassegno, indipendentemente dalla categoria del veicolo posseduto.

L'introduzione della ZTLa è stata accompagnata dalla creazione del "bonus mobilità", un incentivo all'uso del trasporto pubblico spettante a tutti i residenti del centro storico ai quali progressivamente è stato revocato il contrassegno di accesso alla ZTLa e scelgono di non chiederne uno nuovo: il bonus vale 1.000 euro/famiglia,

² Del. Consiglio Comunale PG 383214/20 del 28 settembre 2020, avente per oggetto 'Estensione del Piano sosta nei Quartieri Santo Stefano e San Donato - San Vitale'; Del. Giunta comunale PG 523943/20 dell'11 dicembre 2020, avente per oggetto 'Estensione del Piano sosta nei Quartieri Santo Stefano e San Donato - San Vitale. Approvazione dei Piani particolareggiati'

a cui siano revocati almeno due contrassegni “R” o “PA”; 700 euro/famiglia, a cui sia revocato l'unico contrassegno “R” o “PA”; e 500 euro/famiglia, a cui sia revocato uno dei contrassegni “R” o “PA” in possesso.

A partire dal 2020 sono state erogate le seguenti risorse:

Annualità	Risorse erogate [euro]
2020	64.170
2021	35.570
2022	52.660
2023	87.600
2024	52.000

Tabella 12. Risorse erogata Bonus mobilità (Fonte: SRM).

Anche gli introiti si sono incrementati nel tempo, essendosi registrata una sola manovra di adeguamento tariffario ad aprile 2015, a dimostrazione dell'impegno profuso nella regolazione e nell'accertamento del pagamento per l'occupazione degli spazi pubblici, nonché nel contingentamento dei permessi di esenzione dal pagamento. In particolare, il canone al Comune si è incrementato del 30% (arrivando a superare il 40% degli incassi complessivi, al netto degli investimenti per la manutenzione straordinaria). A partire da maggio 2025, ha avuto avvio la manovra tariffaria di cui alla Deliberazione di Consiglio Comunale PG n. 106345/2025 i cui effetti non sono ancora quantificabili.

Anno	Incasso sosta su strada e in struttura [Meuro-netto IVA]	Incasso rilascio contrassegni/permessi [Meuro-netto IVA]	Totale incassi [Meuro-netto IVA]	Canone al Comune di Bologna [Meuro-Netto IVA]
2015	13,17	1,79	14,96	5,73
2016	14,18	1,92	16,10	6,81
2017	13,85	1,83	15,68	6,06
2018	13,63	1,71	15,34	6,04
2019	14,67	1,80	16,47	7,43
2020	10,68	1,44	12,12	7,92
2021	12,53	1,54	14,07	7,20
2022	12,66	1,48	14,14	7,53
2023	13,28	1,64	14,92	6,23
2024	13,46	1,71	15,17	6,34

Tabella 13. Incassi e canone contratto sosta (Fonte: SRM).

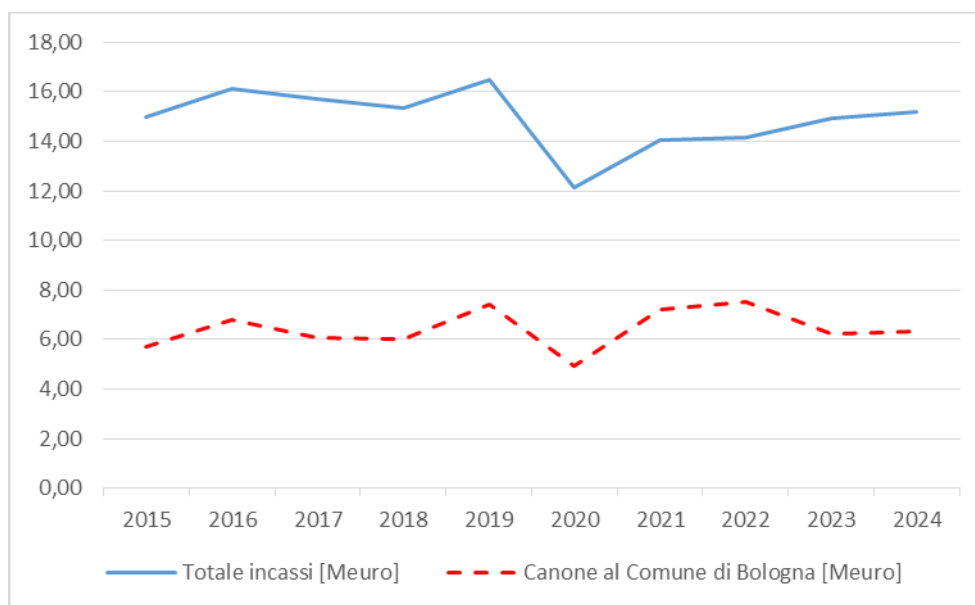


Figura 50. Incassi e canone (Fonte: SRM).

Gli elementi richiamati, di pianificazione (fino a tutto il 2025) e di evoluzione in termini di efficacia/reddittività, confluiranno nella **gestione unica del contratto di servizio da affidare**. Ciò permetterà non solo una regolazione integrata, univoca ed efficace verso l'utenza, ma anche una gestione coerente, tale da massimizzare le opportunità e le risorse, nella direzione indicata dalla pianificazione urbana e metropolitana, puntando inoltre a un'**ottimizzazione delle risorse finanziarie** nella disponibilità dell'impresa affidataria per la conduzione dell'attività di impresa.

3 MODALITÀ E TIPOLOGIE DI SERVIZI

3.1 Offerta complessiva di servizi di mobilità (Misura 3)

La domanda attuale di mobilità è caratterizzata da: un'area centrale densamente abitata, fortemente attrattiva rispetto al resto del territorio e con una mobilità intensa e distribuita nell'arco dell'intera giornata e dell'anno; un'area di cintura con densità media e fortemente gravitante sull'area centrale; aree esterne gravitanti sull'area centrale prevalente per pendolarismo e per le funzioni di eccellenza. Tale domanda è soddisfatta da un insieme di servizi che complessivamente garantiscono la mobilità sul territorio, in particolare:

servizi finanziati con compensazione pubblica e regolati da contratto di servizio che ne definisce anche gli obblighi di servizio pubblico (OSP):

- **SFM:** parte del servizio regionale affidato e finanziato dalla Regione Emilia-Romagna, consultando la Città metropolitana, in regime *net-cost*, che comprende 80 stazioni sul territorio della Città metropolitana di Bologna. SFM soddisfa la domanda collettiva di livello metropolitano tra Comuni prevalentemente diretta a Bologna e, grazie alla numerosità delle stazioni urbane e all'integrazione tariffaria, parte della domanda interna al comune di Bologna;
- **TPL di linea e a chiamata regolare su gomma:** attualmente erogati dall'Impresa affidataria nell'ambito di un unico contratto di servizio affidato dalla SRM in regime *net-cost*, a seguito del mandato degli EELL competenti. Il servizio, sostenuto con risorse pubbliche, garantisce la massima integrazione operativa, di informazione all'utenza e di gestione contrattuale. Soddisfa capillarmente la domanda collettiva urbana e metropolitana, con particolare riferimento alla domanda pendolare di studenti e lavoratori, e garantisce anche l'accessibilità minima, che sta migliorando nel tempo, alle persone con disabilità;
- servizio di **People-mover** (PM) di collegamento tra Aeroporto di Bologna e stazione centrale di Bologna: *project financing* che ha beneficiato del finanziamento pubblico per la realizzazione dell'opera e ripartisce il rischio dei ricavi con il Comune di Bologna. Soddisfa la domanda puntuale tra stazione e aeroporto, con alta disponibilità a pagare, servendo attraverso lo scambio con il servizio ferroviario nazionale e regionale anche la domanda dei non residenti;
- servizio di **bike-sharing**: noleggio biciclette tramite app, affidato dalla SRM su mandato del Comune di Bologna ed erogato nel comune di Bologna, che beneficia di contributi e corrispettivi trasferiti al gestore dal Comune di Bologna. Soddisfa la domanda urbana di brevissimo raggio e di ultimo miglio per lo più occasionale nelle destinazioni o negli orari; risulta sostenibile ed efficace in zone densamente abitate e con un'intensa mobilità nelle diverse ore della giornata;
- servizio di **car-sharing**: erogato nel comune di Bologna consiste in un noleggio di auto tramite app, beneficia di diritti esclusivi quali stalli dedicati, gratuità della sosta, accesso alla ZTL e mercato controllato (nonché della possibilità di attivare lo scooter-sharing). Soddisfa la domanda urbana di breve raggio per lo più occasionale nelle destinazioni o negli orari; risulta sostenibile ed efficace in zone densamente abitate e con un'intensa mobilità nelle diverse ore della giornata. Esiste l'opzione di estensione ai comuni confinanti;

servizi che non beneficiano di alcun tipo di compensazioni pubbliche se non azioni di tutela del mercato quali la contingentazione delle licenze/autorizzazioni (a mercato libero o regolato) e non regolati da contratto di servizio:

- servizio **Taxi e NCC auto:** con una flotta di 1.185 mezzi di cui 891 nel comune di Bologna; soddisfa la domanda occasionale di utenti singoli e con esigenze particolari essendo alcuni mezzi attrezzati per trasporto con disabilità; le licenze/autorizzazioni sono contingentate;

- **servizi NCC-bus:** con una flotta di 353 mezzi con sede nella Città metropolitana di Bologna soddisfano la domanda occasionale di gruppi precostituiti;
- **servizi di linea specializzati** locali: servizi regolati da contratto di servizio sottoscritto con la SRM, offerti dal mercato, che si sostengono senza alcuna agevolazione pubblica e senza esclusiva spesso destinati a particolari categorie di utenti (turistici), occasionali (legati a eventi specifici) o periodici. Soddissano la domanda collettiva per grandi attrattori (concerti, fiere, eventi, luoghi turistici) con alta disponibilità a pagare; rispetto a questa particolare fattispecie si valuta di volta in volta l'opportunità di mettere a gara i servizi in base all'andamento negli anni del servizio monitorato e le valutazioni di mercato;
- **servizi autobus nazionali e internazionali:** servizi autorizzati dal ministero e da altri soggetti con funzione di collegamento *one-to-one* o *many-to-one* (generalmente collegamenti con aeroporto o autostazione di Bologna; tra città non servite dal treno);
- **noleggio e servizi sharing:** servizi erogati tramite Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ne esistono per le auto, gli scooter e per le biciclette senza alcuna agevolazione pubblica e senza esclusiva. Soddissano prevalentemente una domanda occasionale e/o turistica;
- **servizi a contratto**, tipo scuolabus: di norma riservati, affidati o erogati direttamente dai Comuni. Soddissano esigenze specifiche dell'utenza scolastica primarie e secondarie di I grado, spesso prevedono anche l'assistenza a bordo;
- **servizi sociali:** gestiti dalle diverse associazioni presenti sul territorio. Soddissano esigenze specifiche degli associati.

La gestione della **sosta e di servizi/attività complementari per la mobilità nel Comune di Bologna**, infine, è regolata attraverso un contratto di servizio affidato dalla SRM, ed è remunerata con parte degli incassi da tariffa derivanti dalla sua gestione.

3.2 Servizi oggetto di affidamento (Misura 3)

La SRM affiderà, su indirizzo degli EELL, una volta sottoscritta la convenzione di cui alla lettera j) delle Definizioni della Delibera ART n. 154/2019 - il servizio di trasporto pubblico di linea regolare incluso il servizio tranviario (TPL metropolitano) insieme con la gestione della sosta regolata dal Piano sosta del Comune di Bologna.

Sono numerose le sinergie che gli EELL bolognesi hanno individuato, già da numerosi anni, con riferimento alla gestione congiunta delle due componenti di mobilità richiamate, fra le prime per rilevanza quantitativa nelle abitudini dei cittadini bolognesi e di chi frequenta, in particolare, l'area urbana. Esse, inoltre, sono le modalità che maggiormente impattano sull'occupazione di suolo pubblico, con effetto massiccio sulla capacità dinamica "residua" delle infrastrutture viabilistiche e di trasporto esistenti.

In più di un'occasione l'amministrazione bolognese ha ribadito la volontà di accorpare le due gestioni, che non è stato possibile riunire, a tutt'oggi, per soli motivi di tempistiche sfalsate di affidamento. Si può fare riferimento, in particolare:

- all'**Ordine del giorno** per auspicare che nel bando per l'affidamento del TPL siano inclusi anche i servizi relativi alla sosta, presentato dal consigliere Piazza e altri nella seduta del 15 ottobre 2012 e

approvato all'unanimità dei presenti nel corso della seduta stessa³;

- alla **Deliberazione del Consiglio comunale** di Bologna del 16 settembre 2019, PG 409771/19 recante 'Indirizzi per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di linea del bacino bolognese e di quelli afferenti al Piano sosta e dei servizi/attività a esso complementari⁴, relativa al più recente affidamento della gestione del Piano sosta.

Come individuato nel capitolo 5, non esistono servizi a redditività positiva ad eccezione di poche linee scolastiche di breve lunghezza. Non avrebbe tuttavia senso valorizzare tali linee al di fuori del contratto di servizio in quanto si perderebbero tutte le economie di rete, di scopo e di scala.

Al contrario, si valuterà successivamente, in fase di affidamento, l'opportunità di inserire nel lotto di affidamento anche **servizi specializzati** (ex art. 24, LR 30/98, per concerti o eventi), interamente remunerati dagli introiti tariffari, con effetti positivi sul PEF, offerti normalmente nel mercato, ma che richiederebbero, per massimizzare l'efficacia degli stessi, mezzi di grande capacità anche con trasporto di persone in piedi tipici dei trasporti di linea regolari e spesso contribuiti. Si ritiene in tal modo di poter ottenere una migliore tariffa per il pubblico e di valorizzare le economie di scopo.

Si valuterà successivamente, in fase di affidamento, l'opportunità di inserire nel lotto di affidamento anche la **valorizzazione commerciale** del parco rotabile (anche contribuito), che apporti un effetto positivo sul PEF, attraverso contratti commerciali a esempio per servizi sostitutivi di ferrovia o People-mover.

Si valuterà successivamente in fase di affidamento, la **valorizzazione commerciale** delle competenze e del personale del gestore per l'erogazione di ulteriori servizi o attività affini che abbiano effetto positivo sul PEF o interesse pubblico (esempio gestione operativa People-mover in accordo con il concessionario, service di officina, ecc.). La concessione People mover, esito di un project financing, ha una durata quarantennale e pertanto non è, di per sé accorpabile all'affidamento ancora in divenire che avrà una scadenza precedente a quella della concessione People mover.

Si valuterà successivamente in fase di affidamento, l'opportunità di inserire nel lotto di affidamento anche **servizi/attività complementari quali i servizi in sharing** compatibili con i servizi affidati separatamente; tali servizi possono beneficiare dell'effetto di rete (ultimo miglio) e di scala (ottimizzazione delle spese generali) ed essere pertanto offerti a tariffe più accessibili e completare l'offerta di servizi in aree specifiche, come a esempio i centri di mobilità individuati dal PUMS, dove a causa delle ridotte dimensioni tali servizi non sarebbero offerti direttamente dal mercato o sarebbero comunque di scarso interesse. Tali servizi avranno un impatto negativo sul PEF di affidamento, il quale godrà pertanto di finanziamento incrociato.

³ "Il Consiglio comunale, premesso che [...], alla luce dell'attuale quadro legislativo ci troviamo a dover affidare tali servizi mediante procedura di gara a evidenza pubblica, [...] auspica che nel prossimo bando per l'affidamento del Tpl saranno inclusi anche i servizi relativi alla sosta, se il quadro legislativo non sarà mutato". F.to Marco PIAZZA, Massimo BUGANI, Federica SALSÌ, Cathy LA TORRE, Sergio LO GIUDICE.

⁴ "Il Consiglio comunale delibera di dare mandato all'Agenzia della mobilità SRM di avviare, secondo gli indirizzi indicati in premessa, una procedura di gara a evidenza pubblica volta a individuare il nuovo soggetto affidatario della gestione del Piano sosta e dei servizi/attività complementari alla mobilità, fino alla scadenza del 31 agosto 2024, al fine di riallinearla con la nuova scadenza del contratto relativo al trasporto pubblico e indire, quindi, una gara unica con il TPL".

4 DEFINIZIONE DEI LOTTI DI AFFIDAMENTO (Misura 6)

4.1 Il contesto storico

La “Azienda municipale delle tranvie elettriche di Bologna” nasce nel 1926 in esito al riscatto con passaggio di proprietà dalla società belga, fino ad allora affidataria, al Comune di Bologna della tranvia elettrica cittadina. Nel frattempo, diverse società avevano incrementato il servizio sulle relazioni extraurbane; anche la rete ferroviaria si era incrementata nel tempo di relazioni locali e di area vasta.

Nel 1932 nasce la “Azienda tranviaria Municipale” (ATM), la quale cura lo sviluppo della rete, la sua ricostruzione post-bellica, nonché gestisce il servizio sulla rete medesima. Nel 1948 sono inaugurate le prime linee automobilistiche urbane. Fra il 1955 e il 1963 sono progressivamente dismesse tutte le linee tranviarie, soppiantate dagli autobus e dai filobus; nel 1967 viene cambiata la denominazione in “Azienda Trasporti Municipali”.

Fra il 1974 e l'anno successivo nascono il “Consorzio per l'esercizio del trasporto pubblico a Bologna e nel suo bacino di traffico” (in seno al Consiglio Provinciale) e la “Azienda Trasporti Consorziali” (di seguito ATC), dall'accorpamento di gestioni e depositi fra gli operatori. Il primo come organo (tecnico-amministrativo) di direzione e programmazione, e la seconda come soggetto (economico-imprenditoriale) di gestione.

Dopo un'evoluzione nella gestione, con la dismissione e la ripresa dell'esercizio filoviario, nonché con il recupero di due linee ferroviarie locali, l'ATC (trasformata in SpA nel 2000) gestisce l'intero servizio provinciale fino al 2011, sulla base di un contratto di servizio siglato nel frattempo, dopo l'avvento del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (c.d. Decreto Burlando), con la Provincia di Bologna. Alla data del 2011 risultavano sub-affidati dall'ATC circa 9,0 milioni di km/anno e attivi altri concessionari minori, per complessivi circa 1,5 milioni di km/anno, pari al solo 4% del complesso dei servizi affidati.

Nel frattempo, nel 2003 nasce la SRM, delegataria del Comune e della Provincia di Bologna delle funzioni di affidamento e gestione dei contratti di servizio. Essa è costituita per scissione dell'ATC, risultando destinataria dei beni essenziali per l'esercizio del TPL, così da garantire, ai sensi dell'art. 13 della LR 30/98, l'assenza di barriere all'ingresso⁵ in fase di eventuale subentro nella gestione del servizio.

Fra il 2010 e il 2011 la SRM bandisce e gestisce la gara per l'affidamento del servizio di TPL sull'intero territorio provinciale, in assorbimento delle concessioni esistenti. Esso viene affidato, con effetto dal 1° marzo 2011, a una società consortile che ha per soci l'ATC e le imprese concessionarie e sub-concessionarie allora incaricate di gestire alcune porzioni del TPL provinciale.

L'accorpamento fra gestioni degli anni '70 si è perfezionato in un'unica conduzione affidata mediante gara, sulla base di un contratto di servizio per la gestione del TPL e di un contratto di affitto di ramo d'azienda - fra loro collegati, siglati entrambi con la SRM - per la gestione dei beni essenziali per l'erogazione del servizio medesimo. È da circa 50 anni, dunque, che il servizio è pianificato, affidato, fatto oggetto di compensazione economica e gestito in un'ottica unica metropolitana, essendosi la Città metropolitana di Bologna, costituita ai sensi della L. 56/14, sostituita alla Provincia con effetto dal 1° gennaio 2015.

Anche la gestione della sosta regolamentata, in particolare delle attività di accertamento, è stata concepita dal Comune di Bologna - fin dall'avvio del pagamento della sosta su strada, previsto col Piano sosta del 1997 - prevedendo la gestione in capo all'impresa municipale, già concessionaria del TPL (la quale ha assunto gli

⁵ La Regione assume come principio la separazione tra le funzioni di amministrazione, programmazione, progettazione e la gestione del trasporto pubblico regionale e locale. L'affidamento della gestione del servizio avviene nel rispetto delle leggi e degli indirizzi regionali. Le funzioni di programmazione attengono all'analisi della domanda e alla definizione della rete e della qualità e quantità dell'offerta di trasporto pubblico.

accertatori ai sensi dei commi 132 e 133 dell'articolo 17 della L. 127/97, ora sostituiti dall'art. 12bis del Codice della strada).

In esito alla fusione del ramo TPL dell'ATC con l'ACFT di Ferrara prima e con la FER poi, da cui è nata la TPER, con effetto da febbraio 2012 il ramo di gestione della sosta su strada è stato scorporato ed è rimasta la sola attività affidata all'ATC, in regime di affidamento in-house. La prima gara della sosta è stata affidata dalla SRM alla TPER con effetto da maggio 2014 (alla gara hanno partecipato 11 operatori economici); la seconda gara è stata affidata dalla SRM alla TPER con effetto da luglio 2018 (alla gara hanno partecipato 3 operatori economici); la terza è stata affidata dalla SRM alla BOMOB - una Scarl creata in esito alla partecipazione di tre operatori in RTI: SCT, ABACO ed ENGIE - con effetto da novembre 2021 (alla gara hanno partecipato 5 operatori economici).

In sintesi, in uscita da un affidamento in-house, il servizio è stato aggiudicato più volte con procedura a evidenza pubblica, garantendo piena continuità al ramo d'azienda (beni, personale e contratti) costituito fin dal primo affidamento per la gestione delle operazioni di gestione su tutto l'arco temporale del periodo di attività.

4.2 Struttura dell'Agenzia

Allo stato attuale, l'organizzazione della SRM non è stata modificata e il finanziamento per le attività delegate inerenti al TPL rimane garantito dallo 0,72% dei fondi regionali per servizi minimi di TPL. Pertanto la gestione integrata del Tpl dovrà essere significativamente alimentata (com'è ora) anche mediante **risorse locali**, nonché avvalendosi e interfacciandosi con la **struttura organizzativa** dell'operatore affidatario. Rimane fondamentale l'individuazione di **requisiti specifici** (anche di esperienza) per l'esercizio tram e la gestione del relativo ramo d'azienda in caso di affidamento unitario, consentendo comunque l'aggregazione di imprese.

Ai fini della definizione dei lotti e delle attività che devono essere richieste all'impresa affidataria non si può prescindere dall'attuale struttura della SRM che per indirizzo della Regione e per scelte degli EELL non svolge una serie di attività essenziali ai fini dell'erogazione del servizio TPL, per esempio: gestione dei ricavi tariffari, progettazione dei servizi; comunicazione al pubblico dei servizi, acquisto e gestione dei mezzi, gestione del ramo d'azienda e degli investimenti.

Il PUMS, al capitolo 5.9 denominato "Il trasporto pubblico locale nella Città metropolitana: indicazioni per l'organizzazione integrata dei servizi" della Relazione del PUMS", sancisce che i servizi di trasporto pubblico debbano essere organizzati con un metodo di gestione integrato sul territorio. Stabilisce inoltre che "il Comune di Bologna e la Città metropolitana di Bologna sono altresì impegnate a ricercare tutte le condizioni per realizzare gli obiettivi prefigurati dal PUMS attraverso idonei meccanismi di collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la Regione Emilia-Romagna e con l'Autorità Nazionale di Regolazione - ART, anche attraverso la valorizzazione e la riorganizzazione di SRM e l'aggiornamento delle convenzioni che regolano il funzionamento di SRM nonché [...] la formulazione più adeguata dei futuri contratti di servizio".

Le scelte e le valutazioni riportate nei paragrafi successivi sono quindi strettamente connesse e dipendenti dalla struttura della stessa Agenzia.

4.3 Lo stato di avanzamento degli affidamenti a oggi

In data **11 giugno 2018**, in esito a uno specifico confronto col Comitato di coordinamento, la SRM ha inviato per la pubblicazione il pre-avviso (poi pubblicato sul Supplemento alla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea col n. GU/S S114 260333-2018-IT del 16 giugno 2018), specificando già allora:

- la “**Breve descrizione dell'appalto**” (II.1.3) che consisteva nell'affidamento in concessione delle operazioni di gestione del trasporto pubblico autofilotranviario metropolitano bolognese; di gestione del Piano sosta del Comune di Bologna e di gestione di attività/servizi minori correlati alla mobilità sostenibile metropolitana. Si specificava già allora la previsione di sottoscrizione di un contratto di affitto di ramo d'azienda afferente i beni essenziali per l'esercizio del TPL, nonché all'acquisizione e alla gestione del ramo d'azienda afferente la gestione del Piano sosta;
- fra gli “**Standard sociali**” (III.1.4) che, ai sensi dell'art. 13, comma 6, e dell'art. 14, comma 1, della LR 30/98 sarebbero stati definiti gli aspetti relativi ai diritti dei dipendenti;
- fra le “**Altre condizioni particolari**” (III.1.6), che circa la ripartizione dei ricavi dalla vendita di biglietti era garantita una percentuale minima destinata all'operatore, pari all'80%;
- fra le “**Informazioni complementari**” (VI.1), si faceva esplicito richiamo al redigendo PUMS-BO («Piano Urbano della Mobilità Sostenibile della Città metropolitana di Bologna») e ad altri riferimenti richiamati nella presente Relazione.

Tale impostazione anticipava quella rappresentata con la presente Relazione, in particolare si puntava a dare continuità all'assetto consolidato, di un unico contratto/affidatario dei servizi metropolitani che in esito al primo affidamento aveva mandato a regime e integrato su scala vasta i processi di progettazione, di manutenzione, di conduzione degli acquisti, di gestione dei finanziamenti e di realizzazione degli investimenti.

La pubblicazione non fu oggetto di alcun riscontro dalle parti interessate: se da un lato nessun operatore economico trasmise alcun tipo di corrispondenza (di lì a breve, invece, fu sottoscritta la proroga al 2024, già richiamata in precedenza), dall'altro nemmeno alcun soggetto segnalò eventuali mancate coerenze coi quadri di riferimento normativo e programmatico già allora in essere (fra questi, la Delibera regionale di individuazione degli “ambiti”, del 2012; la Delibera ART n. 48/2017; ecc.).

Il Consiglio Comunale di Bologna e il Consiglio metropolitano, rispettivamente con Deliberazioni PG 310180/2024 e n. 15/2024, hanno individuato le condizioni, gli impegni e i termini per procedere a una ulteriore **proroga del contratto di servizio**, oltre il 31 dicembre 2026 e fino al 29 febbraio 2028, includendo al contempo nel contratto di servizio anche la gestione delle linee tranviarie in corso di realizzazione (Linea rossa e Linea verde, tratto nord).

In data 2 agosto 2024 SRM e TPB hanno quindi formalizzato, in attuazione di quanto disposto dalle Deliberazioni di cui al punto che precede, la **proroga**⁶ del contratto di servizio al 29 febbraio 2028 ai sensi dell'art. 24, comma 5-bis, del DL 4/22 e dell'art. 5, par. 5, del Regolamento UE 1370/07, sottoscrivendo l'Addendum contrattuale di specifica e integrazione (nel seguito “Addendum”), includendo nello stesso contratto anche la gestione delle linee tranviarie in corso di realizzazione ed è stata formulata la matrice dei rischi.

L'Addendum, in coerenza con gli atti deliberativi di Comune e Città metropolitana di Bologna sopra menzionati, ha quindi preso atto della presentazione, da parte della TPB, del PEF aggiornato del contratto di servizio e del correlato Piano degli investimenti.

Si è agito pertanto secondo le indicazioni ART che invitano, in caso di proroghe, ad anticipare elementi del nuovo quadro regolatorio.

⁶ In attuazione della Delibera del Consiglio metropolitano di Bologna n. 15 I.P. 1977/2024 del 24 aprile 2024, avente a oggetto “Indirizzi per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di linea del bacino bolognese, delle linee tranviarie rossa e verde (tratto nord) e dei nuovi servizi afferenti alla rete portante del trasporto pubblico metropolitano. Proroga” e della Delibera del Consiglio comunale di Bologna PG 310180/2024 del 6 maggio 2024, avente a oggetto “Indirizzi per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di linea del bacino bolognese, delle linee tranviarie rossa e verde (tratto nord) e di quelli afferenti al Piano sosta del Comune di Bologna e dei servizi a esso complementari. Proroghe”.

4.4 Considerazioni sullo scenario lotto unico TPL-sosta

L'indirizzo del Consiglio comunale, ormai consolidato, è quello di avere "una procedura di gara a evidenza pubblica volta a individuare il nuovo soggetto affidatario della gestione del Piano sosta [...], fino alla scadenza del 28 febbraio 2028, al fine di allinearla con la nuova scadenza del contratto relativo al trasporto pubblico e indire, quindi, una gara unica con il TPL".

Come indicato nella Delibera Comunale, la strategia a lungo termine prevede l'integrazione della gestione della sosta tariffata nel Comune di Bologna all'interno del lotto unico dei servizi TPL, a partire dall'affidamento successivo a quello attuale (quindi dal 2028). Le motivazioni alla base di questa scelta strategica sono:

- coerenza con le politiche di mobilità (PUMS): il PUMS promuove una **gestione integrata della mobilità**, finalizzata a ridurre la dipendenza dall'auto privata e a favorire l'uso del TPL e della mobilità attiva. La gestione coordinata della sosta e del TPL sotto un unico soggetto permette di implementare politiche tariffarie e gestionali sinergiche per raggiungere questi obiettivi (es. tariffe della sosta che incentivano l'interscambio con il TPL nei Centri di Mobilità, disincentivano il possesso del mezzo privato, permettono la gestione unitaria dei parcheggi scambiatori);
- sviluppo del Mobility as a Service (MaaS): l'integrazione TPL-sosta è un passo fondamentale verso la realizzazione di un **sistema MaaS completo**. Un unico gestore faciliterebbe lo sviluppo di piattaforme digitali che consentano agli utenti di pianificare, prenotare e pagare un'ampia gamma di servizi di mobilità (TPL, sosta, bike- e car-sharing) attraverso un unico account e un'unica interfaccia, migliorando l'esperienza utente e l'attrattività delle alternative all'auto privata;
- sinergie gestionali e tecnologiche: un unico operatore per TPL e sosta permetterebbe di sfruttare **sinergie** nella gestione dei sistemi di pagamento, dei canali di vendita e assistenza clienti, delle tecnologie di controllo e monitoraggio, e nello sviluppo di politiche integrate di Mobility Management per le aziende. L'accorpamento dei due servizi consentirebbe inoltre l'abbattimento delle spese generali per la gestione di attività in comune;
- finanziamento incrociato: la gestione della sosta, oltre a remunerare il gestore, genera un ricavo per il Comune di Bologna dello stesso ordine di grandezza del contributo fino a ora erogato dal Comune per finanziare il trasporto pubblico. Unire i due servizi potrebbe i vantaggi derivanti dall'introito delle tariffe della sosta e sinergie operative tra i servizi tra loro correlati. Va segnalato inoltre che i due servizi risultano funzionalmente in competizione tra loro (l'obiettivo del Comune di Bologna è quello di ridurre l'uso dell'auto a favore del TPL anche agendo sulle politiche tariffarie della sosta e del TPL) e una gestione unitaria e complementare ridurrebbe dal punto di vista operativo il rischio complessivo rispetto a un'ipotesi con due contratti separati, come anticipato al paragrafo 5.2.

5 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E MODALITÀ DI FINANZIAMENTO (Misura 4)

5.1 Valutazioni economiche sulla gestione del Piano sosta e di servizi/attività complementari

Come indicato nella Delibera Comunale n. DC/PRO/2024/41, la strategia a lungo termine prevede l'integrazione della gestione della sosta tariffata nel Comune di Bologna all'interno del lotto unico dei servizi TPL, a partire dall'affidamento successivo a quello attuale (quindi post-2028).

Sebbene questa integrazione non sia oggetto dell'imminente affidamento della sosta, la sua previsione futura rafforza la logica di costruire fin da ora un lotto TPL (bus-tram-sosta) forte, unitario e gestito da un operatore capace di evolvere verso questo **modello di gestione integrata della mobilità urbana**.

I costi di esercizio e il ragionevole margine di utile dell'affidamento sono coperti dalla remunerazione di gestione del contratto oggetto di affidamento delle attività afferenti al Piano sosta e dei servizi/attività complementari alla mobilità del Comune di Bologna, e sono complementari al canone erogato al Comune.

Il contratto di servizio vigente è in scadenza al 30 novembre 2025 e ha registrato un aumento di introiti da tariffa derivanti dalla manovra tariffaria in vigore dal 2 maggio 2025 che ha adeguato le tariffe della sosta nel Comune di Bologna. Il contratto vigente e il futuro contratto al febbraio 2028 prevedono un canone da corrispondere al Comune di Bologna da parte dell'operatore economico nell'ordine del 60% circa che determina nello scenario programmatico preso a riferimento introiti per il Comune pari a circa 11 milioni di euro che potranno essere utilizzati, almeno in parte, per investimenti legati al Piano sosta e a copertura di servizi aggiuntivi.

Gli indirizzi forniti all'Agenzia dai soci sono quelli richiamati dal PUMS e dalla Delibera sopra citata che citano espressamente "relativamente alla gestione del Piano sosta e dei servizi/attività complementari alla mobilità di fare ricorso alla proroga, predisponendo una nuova gara specifica che consentirà quindi un affidamento unico alla scadenza della proroga del TPL comprensiva del sistema tranviario".