

12. Conclusioni: valutazione complessiva e suggerimenti per politiche regionali

In termini valutativi, i parametri di comparazione utilizzati per esprimere il giudizio sull'avanzamento della politica di TPL della Regione Lombardia, con specifico riferimento alla costituzione delle agenzie di bacino e alla loro attività, sono i seguenti:

- la coerenza rispetto ai contenuti delle disposizioni e indirizzi regionali e all'evoluzione dei problemi del TPL;
- e, conseguentemente, la capacità dell'azione regionale e delle agenzie nel modificare i comportamenti dei vari attori del sistema in funzione degli obiettivi delineati e dei risultati attesi.

Le interviste effettuate e la documentazione analizzata permettono di esprimere i seguenti giudizi valutativi:

- a) In merito alla domanda valutativa 1.²⁴, si può affermare che il processo di costituzione delle agenzie di bacino si è concluso, anche se si dovrà considerare il processo di ridefinizione delle quote societarie in conseguenza delle previsioni della l.r. 21/2019; si è trattato di un percorso che in alcuni casi ha richiesto molto tempo, in particolare per le agenzie pluriprovinciali; le amministrazioni provinciali e i comuni capoluogo sono stati gli attori principali del processo decisionale, pur con il coinvolgimento – in alcuni casi – anche di altre istituzioni rilevanti (ad. es.: Città metropolitana di Milano, altri comuni rilevanti); tutte le agenzie hanno elaborato il programma di bacino, anche se si notano differenze nel livello di approfondimento, anche in relazione alle disponibilità di dati a disposizione così come delle risorse operative; sotto questo profilo, quindi, l'obiettivo di ottenere bacini di regolazione del TPL di dimensioni maggiori rispetto al passato è stato raggiunto (pur con il passaggio ad un numero di sei bacini rispetto ai cinque previsti in origine);
- b) sempre con riferimento alla domanda valutativa 1., in termini di capacità operative delle agenzie, emergono significative differenze; tutte le agenzie hanno sottolineato la carenza di organico, dovuta al fatto molti enti hanno nei fatti disatteso le previsioni della legislazione regionale riguardanti il trasferimento di personale; l'esigenza di completare l'organico riguarda anche il tema delle competenze, con riferimento specifico alle capacità di supportare la gestione delle gare, la formulazione dei contratti, il monitoraggio degli affidamenti e la gestione del coinvolgimento di utenti e stakeholders; inoltre, si tratta di rafforzare la strumentazione delle agenzie, la dotazione di dati e, nel complesso, il loro ruolo di authority regolativa, di programmazione e di controllo; il tema delle risorse finanziarie costituisce, anch'esso una criticità fortemente percepita dai vertici delle strutture: ad esempio, si richiama la necessità di trattare il problema dell'aumento dei corrispettivi unitari, agganciati a parametri inflattivi, introducendo meccanismi di indicizzazione del monte risorse regionale; l'opportunità di definire criteri di contribuzione economica da parte di enti locali, non solo comuni capoluogo e province; la possibilità di promuovere strategie commerciali tariffarie da parte delle agenzie, con modificazione del regolamento tariffario regionale (4/2014), fino a sviluppare forme di finanziamento basate sulla fiscalità generale, con riferimento ad esperienze straniere; l'esigenza di affrontare la questione del recupero dell'IVA nelle transazioni con gli operatori, oggi non possibile considerata la forma giuridica delle agenzie. Infine, in tema di risorse infrastrutturali, viene richiamata l'esigenza di una strumentazione tecnica comune alle agenzie per supportare l'elaborazione continuativa dell'azione programmatica (dati sulla mobilità, software, ecc.);
- c) in risposta alla domanda valutativa 2., dalle analisi dei programmi di bacino e dalle interviste, emergono continuità e discontinuità in merito all'utenza attuale e potenziale; l'area metropolitana

²⁴ Il riferimento è alle domande riportate al cap. 3.

milanese è quella caratterizzata da una pluralità di categorie di utenti e certamente è sostenuta da una domanda significativa e potenzialmente crescente di TPL; l'utenza è meno differenziata nelle altre aree, anche se si sottolinea il potenziale turistico di alcuni centri e ambiti; il trasporto extraurbano è fondamentalmente dedicato al servizio scolastico, con seri problemi di sovraffollamento e sicurezza in determinati periodi; emerge come costante la criticità del TPL per le aree deboli;

- d) sempre in risposta alla domanda valutativa 2., sul lato dell'offerta emerge un quadro di aziende di trasporto in progressivo cambiamento in termini quantitativi, con un dimezzamento numerico rispetto alla situazione precedente al 2010; in alcuni contesti permane un tessuto formato da soggetti di dimensione ridotte, con un raggio d'azione locale e, secondo gli intervistati, con una minore propensione al rinnovamento tecnologico e qualitativo. In ogni caso, specie per il trasporto extraurbano, la presenza di società con limitata flessibilità operativa può costituire un limite per le prospettive di integrazione modale (che può implicare la modificazione dei percorsi) e tariffaria (che necessita di sistemi di clearing in grado di distribuire in modo coerente le entrate e l'attivazione di politiche commerciali);
- e) le domande valutative 3. e 4. sono incentrate sui temi dell'integrazione modale e tariffaria; i programmi di bacino contengono analisi e proposte su ambedue i fattori, supportate da dati e analisi che rappresentano uno sforzo significativo rispetto al passato nell'ottica di un allargamento dello scenario di riferimento, comprendente anche le relazioni extra-bacino; emerge un apprezzabile tentativo di coordinare la rete del trasporto urbano ed extraurbano su gomma con il servizio regionale su ferro, pur se rimangono ampi spazi da colmare in questa direzione, segnalati dagli uffici regionali. Con riferimento all'integrazione tariffaria emerge, tuttavia, un complesso di interventi che appare non essere stato coordinato con le necessarie riflessioni e scelte riguardanti le modalità contrattuali e i sistemi di clearing.
- f) la domanda valutativa 5. riguarda i progetti riguardanti la bigliettazione elettronica finanziati con provvedimenti del 2014 e successivi (quelli dell'area milanese anche con provvedimenti precedenti il 2014); questi presentano un significativo ritardo, anche a causa di oggettive difficoltà tecniche, e hanno scontato uno scarso coordinamento negli anni scorsi, secondo i giudizi rilevati; attualmente, il progresso del progetto del consorzio milanese, che nei fatti costituisce il riferimento anche per le altre agenzie, e l'azione di coordinamento della Regione, sembrano poter far avanzare anche le altre iniziative; i ritardi accumulati e l'evoluzione della tecnologia sembrano avere con conseguenza la riformulazione di accordi con i partner tecnologici;
- g) in merito alla diffusione delle informazioni agli utenti come supporto allo sviluppo dell'integrazione modale e tariffaria, di cui alla domanda 6., emerge una situazione ancora in itinere, condizionata dall'esigenza di completare il sistema di rilevazione dei dati attraverso l'installazione su tutte le vetture di TPL di sistemi tecnologici, la loro comunicazione a società e aziende, e la loro elaborazione, anche attraverso la messa a regime del previsto centro regionale; i nuovi contratti di assegnamento dovranno contenere specifiche previsioni in tal senso, pur se gli intervistati hanno sottolineato come molte aziende stiano progredendo in tale direzione; è da sottolineare che tutte le agenzie hanno ora un sito web, pur se a diversi gradi di accessibilità e contenuti;
- h) infine, le interviste ad esperti hanno fatto emergere le principali evoluzioni della domanda nell'area lombarda, assieme alla presenza di fattori critici da affrontare per lo sviluppo del TPL, sottolineando l'esigenza di modificare le forme di offerta per far fronte ai mutamenti della domanda, sia urbana che extra-urbana.

Considerando l'insieme delle criticità e delle opportunità emerse, è possibile avanzare alcune proposte per politiche regionali di sostegno al TPL.

Sotto il profilo dell'**operatività delle Agenzie di bacino**, i fattori critici emersi riguardano:

- il completamento della dotazione di **personale** e, in particolare, l'esigenza di introdurre **competenze** in materia di procedure di gara, così da potenziare le capacità di preparazione e monitoraggio dei contratti di affidamento; un ulteriore intervento potrebbe riguardare il **coordinamento** delle agenzie per procedure amministrative comuni, così da omogenizzare e uniformare le modalità gestionali adottate;
- l'attuale debolezza dei **sistemi informativi** che ha limitato l'elaborazione dei programmi di bacino e condiziona tutt'ora la preparazione degli affidamenti così come, si presume, le previste – nel futuro prossimo – attività di monitoraggio; in questo ambito le criticità riguardano la lentezza dell'adeguamento dei vettori con le attrezzature tecniche e software (tecnologie ITS come AVM – Automatic Vehicle Monitoring, bigliettazione elettronica, conta-passeggeri, infomobilità, ecc.) in grado di comunicare agli operatori e alle agenzie i dati su utenti, tratte, ritardi, ecc.; inoltre, riguardano anche le infrastrutture e competenze sia degli operatori che a livello di sistema per elaborare i dati e trarre valore aggiunto dai big data disponibili (oltre che renderli disponibili per attività imprenditoriali esterne al fine di sviluppare ulteriori elaborazioni a vantaggio degli utenti e della mobilità in generale);
- l'attenzione a vari fattori connessi al tema delle **risorse finanziarie**: indicizzazione del monte risorse regionale, superamento del regolamento tariffario regionale, ipotesi di nuovi meccanismi di finanziamento e, inoltre, di modalità di contribuzione da parte degli enti locali;
- le preoccupazioni per il **livello dei finanziamenti**, che negli ultimi anni hanno in alcuni casi costretto ad una riduzione del TPL extraurbano su gomma, in particolare riducendo i servizi nelle aree deboli (in questo ambito sono emersi anche due tipi di questioni che alimentano il dibattito tra le agenzie: quella riguardante l'adeguamento all'inflazione del pagamento agli affidatari dei servizi, che – secondo quanto rilevato – viene attualmente coperto dagli enti locali oppure conduce alla riduzione dei servizi; e il problema dell'applicazione del regime IVA nelle transazioni tra agenzie e affidatari, cosa che porta a richiedere un cambio di natura giuridica delle agenzie per recuperare IVA,);
- infine, è stato sollevato da alcuni intervistati il tema della **modalità di gestione degli affidamenti**, poiché si tratta di impostare le gare sulla base della scelta tra *net cost* e *gross cost*; su questo tema non sembra emergere un orientamento consolidato per guidare la scelta (nemmeno sulla base dei confronti europei, che presentano sistemi ibridi che focalizzano l'attenzione dell'operatore su elementi di efficacia ed efficienza); inoltre, è giudicata insoddisfacente la disponibilità di dati per le necessarie analisi prospettiche.

In tema di **integrazione modale e tariffaria** sono emersi le seguenti, significative, criticità:

- un rilevante problema riguardante la **sicurezza dei punti di sosta** (fermate) e delle aree di interscambio gomma-ferro e gomma-gomma; è stato segnalato che si tratta di un ambito di competenza degli enti locali ma su cui le agenzie sembrano avere anch'esse responsabilità; il problema è particolarmente rilevante per il servizio scolastico e molto sentito dai rappresentanti degli utenti;
- nello stesso tempo, sempre in tema di servizi di trasporto scolastico, emerge l'assenza (generalizzata sul territorio regionale) di **coordinamento tra gli orari scolastici e la programmazione del trasporto** (specie su gomma), a causa dell'autonomia degli istituti scolastici nel determinare gli orari di entrata ed uscita, specie nei periodi di avvio dell'anno scolastico; ciò provoca problemi di sicurezza per gli studenti dovuti a sovraffollamento delle vetture e delle aree di sosta; disservizi a causa della mancanza di corse disponibili oltre un certo orario oppure attese di altre corse per impossibilità di salire con possibile conseguenza di perdita di coincidenze; esigenza di richiedere agli operatori vetture aggiuntive in tempi brevi, cosa che aumenta i costi del sistema;
- per quanto riguarda la relazione con le imprese, in particolare quelle dell'area milanese, l'intervista al mobility manager di una grande impresa ha posto in evidenza l'esigenza di rafforzare il **coordinamento del TPL con gli interventi delle aziende** in tema di **mobilità sostenibile** messe in atto, considerando

l'esistenza di problemi di interconnessioni, con particolare riferimento all'area nord e nord-est del milanese;

- tutti i programmi di bacino contengono elaborazioni riguardanti **nuovi sistemi di integrazione tariffaria**, che (a parte quello della Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza) dovrebbero essere attuati a partire dai nuovi affidamenti; tuttavia alcuni di questi sono ancora in fase di approfondimento poiché gli uffici regionali hanno rilevato insufficienze nel trattare **l'integrazione tra il TPL su gomma e i servizi ferroviari regionali**; in questo ambito, si deve in ogni caso segnalare che le proposte delle agenzie devono affrontare il problema del possibile aumento dei costi per alcune categorie di utenti, in particolare quelli che utilizzano il solo treno, cosa che è già emersa nel caso dello STIBM della Città metropolitana di Milano (il trasporto su ferro, essendo maggiormente sovvenzionato rispetto a quello su gomma, ha potuto fino ad ora garantire prezzi più vantaggiosi, che verrebbero modificati con i nuovi sistemi tariffari integrati; nel caso di Milano, Trenord ha agito sulla modificazione delle facilitazioni, ma ciò non ha risolto tutte le discrepanze rispetto al passato);
- sempre in tema di integrazione tariffaria, si tratta di coordinare maggiormente quest'azione con la riflessione sulle modalità contrattuale e le scelte sulle modalità di clearing, così da evitare o comunque mitigare i problemi in fase attuativa;
- i **progetti di bigliettazione elettronica** presentano **ritardi**, causa sia la complessità del tema (che si basa su tecnologie in forte trasformazione) sia un avvio incentrato su progetti locali che – a parte il caso di Milano – si sono dovuti poi confrontare con un mutato sistema di governo del settore basato sulle agenzie; in ogni caso, ciò che emerge è l'esigenza di un coordinamento complessivo, per evitare ulteriori ritardi e un disallineamento delle soluzioni, trattandosi di interventi che dovrebbero confluire in un sistema regionale coerente;
- con riguardo ancora all'integrazione tariffaria e modale, un ruolo rilevante è giocato dall'informazione agli utenti; in questo ambito l'analisi dei siti web delle agenzie mostra una certa **difformità sia nella completezza che nell'accessibilità delle informazioni**; sotto questo profilo sarebbe opportuna un'azione di coordinamento per giungere ad un layout il più possibile unitario e specialmente ad una accessibilità per gli utenti che semplifichi la ricerca delle opportunità tariffarie per il loro percorso così come il percorso più breve con gli orari, le modalità di trasporto e le eventuali interconnessioni.

A livello di sistema complessivo, sono emersi giudizi – tra cui quelli espressi dagli esperti intervistati – riguardanti l'evoluzione della domanda e le opportunità di sviluppo del TPL. Tra i temi sollevati sono rilevanti:

- l'esistenza di una **domanda da cogliere nell'area urbana milanese** (e forse anche in altre aree urbane) proveniente da giovani e turisti per servizi serali e notturni;
- la **carezza di servizi nella periferia milanese** (oltre navigli) così come nelle aree residenziali del cosiddetto sprawl urbano;
- la **diminuzione del servizio di TPL in molte delle aree deboli**, causa i costi e la diminuzione delle risorse disponibili; cosa che si accompagna con l'ancora non conclusa sperimentazione di servizi flessibili (a chiamata), in grado di garantire sostenibilità e qualità; alcune esperienze italiane e straniere sono oggetto di attenzione nei programmi di bacino;
- l'evoluzione dell'utenza verso una mobilità basata su un **uso efficace del tempo**, senza interruzioni e in una situazione di continua connessione digitale; elemento che richiede sia vetture che aree di interconnessione adeguate in senso tecnologico e di comodità (*plug-and-play places*).

Molte di queste criticità offrono sicuramente **opportunità per proposte di intervento** da parte del Consiglio regionale della Lombardia.