



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

## L'INTEGRAZIONE MODALE E TARIFFARIA NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE



Missione valutativa promossa dal  
Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione  
e dalla Commissione Territorio e Infrastrutture del Consiglio regionale

Missione Valutativa n. 19/2019



**Regione Lombardia**

IL CONSIGLIO



**POLITECNICO**

MILANO 1863

DIPARTIMENTO DI  
INGEGNERIA  
GESTIONALE

## **L'INTEGRAZIONE MODALE E TARIFFARIA NEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

### **Rapporto finale**

Missione valutativa svolta dal Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano in collaborazione con l'Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche regionali del Consiglio regionale della Lombardia

Marzo 2020

# INDICE

<b>PRESENTAZIONE</b>	p. 6
<b>PARTE PRIMA - GLI INTERVENTI DELLA REGIONE LOMBARDIA IN MATERIA DI INTEGRAZIONE MODALE E TARIFFARIA: INQUADRAMENTO E SINTESI DELLE NORMATIVE E DEI PROGRAMMI</b>	p. 7
<b>1. Una scelta (modale) da riequilibrare</b>	p. 8
1.1 Trasporto pubblico e trasporto privato	p. 8
1.2 Quali tendenze in Lombardia?	p. 9
1.3 Strumenti di riequilibrio: l'integrazione modale e tariffaria	p. 11
<b>2. L'integrazione modale e tariffaria in Lombardia: lo spazio nelle scelte regionali</b>	p. 13
<b>PARTE SECONDA - I PRINCIPALI RISULTATI DELLA MISSIONE VALUTATIVA</b>	p. 18
<b>3. Le domande valutative</b>	p. 19
<b>4. La struttura dell'analisi valutativa</b>	p. 21
<b>5. Governance di bacino: la costituzione delle agenzie e le caratteristiche dei bacini</b>	p. 24
5.1 Il processo costitutivo delle Agenzie	p. 24
5.2 Sintesi delle evidenze emerse	p. 25
5.3 Approfondimenti sulla fase di costituzione e su quella di operatività delle agenzie	p. 27
<b>6. Le caratteristiche dei bacini sotto il profilo dell'utenza, della domanda e dell'offerta: sintesi dei fattori emersi</b>	p. 36
6.1 In sintesi	p. 36
6.2 Utenza, domanda espressa e specificità territoriali	p. 37
<b>7. Numerosità, dimensione e natura giuridica degli agenti di trasporto operativi nei bacini</b>	p. 45
<b>8. L'integrazione modale e tariffaria nei programmi di bacino</b>	p. 53
8.1 L'integrazione modale	p. 53
8.2 L'integrazione tariffaria	p. 58
<b>9. L'azione regionale in materia di bigliettazione elettronica (SBE)</b>	p. 63
<b>10. Informazione al cittadino: i siti WEB delle agenzie</b>	p. 65
<b>11. Tendenze della mobilità dei cittadini lombardi: spunti e giudizi degli intervistati e di alcuni esperti</b>	p. 69
11.1 Fattori emergenti di evoluzione della domanda di mobilità in ambito urbano	p. 69
11.2 Fattori emergenti di evoluzione della domanda di mobilità in ambito extra-urbano	p. 70
11.3 Qualità del TPL	p. 71
<b>12. Conclusioni: valutazione complessiva e suggerimenti per politiche regionali</b>	p. 72

## PARTE TERZA - CASI STUDIO SUL PROCESSO COSTITUTIVO E L'OPERATIVITÀ DELLE AGENZIE

### E ANALISI DEI SITI WEB

p. 76

#### 13. I casi di studio

p. 77

##### 13.1 Agenzia di Bergamo

p. 78

- Cosa fa l'Agenzia p. 78
- Il processo costitutivo e la governante p. 78
- Risorse umane e finanziarie p. 79
- Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino p. 80
- Il Programma di bacino p. 82
- L'integrazione modale e tariffaria p. 84
- Conclusioni: punti di forza e di debolezza p. 85

##### 13.2 Agenzia di Brescia

p. 87

- Cosa fa l'Agenzia p. 87
- Il processo costitutivo e la governance p. 87
- Risorse umane e finanziarie p. 89
- Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino p. 91
- Il Programma di bacino p. 96
- L'integrazione modale e tariffaria p. 97
- Conclusioni: punti di forza e di debolezza p. 99

##### 13.3 Agenzia di Como, Lecco e Varese

p. 101

- Cosa fa l'Agenzia p. 101
- Il processo costitutivo e la governance p. 101
- Risorse umane e finanziarie p. 101
- Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino p. 103
- Il Programma di bacino p. 105
- L'integrazione modale e tariffaria p. 106
- Conclusioni: punti di forza e di debolezza p. 107

##### 13.4 Agenzia di Cremona e Mantova

p. 109

- Cosa fa l'Agenzia p. 109
- Il processo costitutivo e la governance p. 109
- Risorse umane e finanziarie p. 111
- Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino p. 112
- Il Programma di bacino p. 115
- L'integrazione modale e tariffaria p. 117
- Conclusioni: punti di forza e di debolezza p. 118

13.5 Agenzia della Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia	p. 121
- Cosa fa l’Agenzia	p. 121
- Il processo costitutivo e la governance	p. 122
- Risorse umane e finanziarie	p. 124
- L’evoluzione prevista della struttura tecnico-amministrativa dell’Agenzia	p. 124
- Il contesto: caratteristiche e bisogni	p. 126
- Il Programma di bacino	p. 127
- L’integrazione modale e tariffaria	p. 130
- Conclusioni: punti di forza e di debolezza	p. 134
13.6 Agenzia di Sondrio	p. 135
- Cosa fa l’Agenzia	p. 135
- Il processo costitutivo e la governance	p. 135
- Organizzazione, risorse umane e finanziarie	p. 136
- Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino	p. 136
- Il Programma di bacino	p. 139
- L’integrazione modale e tariffaria	p. 142
- Conclusioni: punti di forza e di debolezza	p. 144
<b>14. Completezza e accessibilità dei siti web delle Agenzie di trasporto pubblico locale</b>	p. 146
14.1 Agenzia di Bergamo	p. 150
14.2 Agenzia di Brescia	p. 153
14.3 Agenzia di Como, Lecco e Varese	p. 157
14.4 Agenzia di Cremona e Mantova	p. 160
14.5 Agenzia della Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia	p. 163
14.6 Agenzia di Sondrio	p. 167
<b>PRINCIPALE DOCUMENTAZIONE E BIBLIOGRAFIA</b>	p. 171

## PRESENTAZIONE

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione (CPCV), d'intesa con la Commissione consiliare V, ha promosso una missione valutativa sull'implementazione delle politiche regionali per favorire l'integrazione modale e tariffaria nel trasporto pubblico locale, promosse dalla legge di riforma del settore (l.r. 6/2012).

La missione rientra nel Programma Triennale di Controllo e Valutazione del Consiglio regionale (art. 2, l.r. 20/2017) adottato dall'Ufficio di Presidenza su proposta del Comitato<sup>1</sup>. Il tema di ricerca che sviluppa è stato segnalato da cittadini e stakeholder attraverso una consultazione pubblica che il Consiglio Regionale ha attivato nell'autunno del 2017 per orientare le attività valutative anche sulle politiche di maggior interesse conoscitivo per i cittadini.

La missione valutativa è stata svolta dal Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano (DIG) in collaborazione con l'Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche regionali del Consiglio regionale<sup>2</sup>. Il gruppo di lavoro è composto, principalmente, da:

- prof. Giancarlo Vecchi, dott.ssa Erica Melloni, prof. Simone Buseti (Dipartimento di Ingegneria gestionale del Politecnico di Milano)
- dott.ssa Elvira Carola e dott.ssa Isabella Bertoneri (Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche Regionali)

Il Rapporto che segue si articola in tre parti, la prima redatta da USALPR e le altre parti redatte da DIG.

La prima parte introduce l'ambito di policy della ricerca e sintetizza alcune informazioni di contesto che spiegano la ratio dell'integrazione modale e tariffaria nello sviluppo del trasporto pubblico locale, scelte di cui si esamina presenza e ruolo nei principali documenti normativi e programmatori regionali.

La seconda parte introduce le domande valutative a guida della ricerca, presenta brevemente l'approccio metodologico seguito e risponde a ciascun quesito valutativo, sia offrendo uno sguardo d'insieme sulle dimensioni esplorate, sia operando distinguo attraverso rimandi alle singole situazioni territoriali. La sezione si conclude con alcune indicazioni di policy.

La terza parte espone in dettaglio gli studi di caso svolti, permettendo di approfondire la conoscenza di ogni agenzia territoriale lombarda – qui le Agenzie di Trasporto Pubblico Locale – attraverso la medesima chiave di lettura. Inoltre, riporta in modo completo l'analisi sui siti web delle agenzie di TPL.

*Questa ricerca è stata elaborata, come già ricordato, nel corso della seconda metà del 2019, con alcune ulteriori revisioni operate nei primi due mesi del 2020. Non si è, evidentemente, tenuto conto degli scenari futuri causati dalla pandemia di COVID-19. I primi fattori critici sono già prevedibili. Il lockdown avrà ripercussioni evidenti sulle risorse del TPL e degli operatori; si pensi, ad esempio, al trasporto scolastico. Le regole di distanza sociale, che potrebbero durare nel tempo, ridurranno la domanda di TPL e aumenteranno l'utilizzo del mezzo privato, con impatti pesanti sui parcheggi. Uno scenario ancora da approfondire, ma che certamente modifica le premesse su cui si fondavano molti dei giudizi rilevati.*

---

<sup>1</sup> DUP n. 338 del 19 novembre 2018.

<sup>2</sup> Collaborazione ai sensi dell'art. 15 della L. 241/90 e ss.mm.ii.

## **PARTE PRIMA**

### **GLI INTERVENTI DELLA REGIONE LOMBARDIA IN MATERIA DI INTEGRAZIONE MODALE E TARIFFARIA: INQUADRAMENTO E SINTESI DELLE NORMATIVE E DEI PROGRAMMI**

# 1. Una scelta (modale) da riequilibrare

## 1.1 Trasporto pubblico e trasporto privato

Un sistema di trasporto pubblico efficiente e adeguato alle esigenze dei cittadini permette di soddisfare un bisogno fondamentale per l'individuo - quello di muoversi - contenendo i costi esterni che questa attività quotidiana produce sulla collettività. Permette alle persone di raggiungere luoghi di lavoro e di studio, servizi di cura e occasioni di svago, e al contempo beneficia tutti, anche chi non lo utilizza, perché consente di limitare la congestione del traffico, ridurre l'incidentalità sulle strade, moderare le emissioni climalteranti, migliorare la qualità dell'aria, difendere la salute e con ciò contenere anche i costi sanitari.

**L'utilizzo del trasporto pubblico resta però fortemente sottodimensionato.** Pur con sguardi diversi, due recenti rapporti sulla mobilità degli italiani<sup>3</sup> confermano la netta predominanza dell'automobile privata tra i mezzi di trasporto, che permane la modalità di spostamento preferita anche in tempi di crescente sensibilità all'ambiente e alla salute.

Secondo il 16° Rapporto dell'Isfort, l'auto privata nel 2018 assorbe il 59,1% delle scelte modali, con una battuta d'arresto al trend di inversione registrato nel 2017, quando un calo di oltre 7 punti percentuali in un anno azzerava quasi l'incremento dei 15 anni precedenti.

Tav. 1.1 – Distribuzione % degli spostamenti per modo di trasporto utilizzato

	2001	2008	2016	2017	2018
Piedi	23,1	17,5	17,1	22,3	22,9
Bicicletta	3,8	3,6	3,3	5,2	4,2
Moto	5,7	4,5	3,0	3,0	3,1
Auto	57,5	63,9	65,3	58,6	59,1
di cui come passeggero	8,0	7,6	8,5	12,3	9,9
Mezzi pubblici <sup>(*)</sup>	7,8	6,1	6,6	7,0	7,0
Combinazione di mezzi	2,3	4,5	4,6	3,9	3,7
Totale	100	0,6	100	100	100

Tabella tratta da Isfort, 16° Rapporto sulla mobilità degli italiani

Si preferisce l'automobile, secondo il Rapporto Censis, perché **funzionale** ad una residenzialità distesa sul territorio e **più comoda** per una mobilità meno programmabile perché sempre più legata al tempo libero o agli **spostamenti occasionali**<sup>4</sup>.

Eppure, l'Istat, nel recente report *Spostamenti quotidiani e nuove forme di mobilità*<sup>5</sup> riporta che dei trenta milioni di italiani che si spostano ogni giorno dalla propria residenza per raggiungere il luogo di studio o di lavoro, quasi l'82% usa almeno un mezzo di trasporto scegliendo l'auto nel 65% dei casi (47,3% come conducente e nel 16,2% come passeggero). L'auto privata costituisce quindi l'opzione preferita anche negli **spostamenti sistematici**, programmabili ed esposti a minori margini di incertezza.

Neppure il risparmio nei tempi di viaggio fonda la preferenza, se si tiene conto del **tempo** trascorso nella congestione del traffico: oltre 37 ore per conducente perse ogni anno, il terzo peggior risultato tra gli stati

<sup>3</sup> I due rapporti, dallo stesso titolo, sono il Rapporto Censis-Michelin sulla mobilità degli italiani, presentato a Roma il 18 ottobre 2018, con dati riferiti al 2016, e il 16° Rapporto sulla mobilità degli italiani, che Isfort (l'Istituto Superiore di Formazione e ricerca per i trasporti) ha realizzato in collaborazione con Agens, Anav e Asstra e presentato a Roma il 27 novembre 2019. Il Rapporto Isfort utilizza i dati dell'Osservatorio "Audimob" su stili e comportamenti di mobilità degli italiani con elaborazioni aggiornate al 2018. L'Osservatorio "Audimob" è inserito nel Programma Statistico Nazionale 2020-2022 del SISTAN.

<sup>4</sup> Rapporto Censis-Michelin, pag. 11.

<sup>5</sup> Il Report, riferito all'anno 2017, è stato pubblicato il 28 novembre 2018.

membri nel 2017, secondo l'indicatore utilizzato dalla *DG Mobility and Transport della Commissione Europea*<sup>6</sup>.

Ciononostante, ancora secondo la Commissione, l'alternativa del trasporto pubblico (urbano) convince meno che altrove l'utenza italiana: l'indicatore che ne misura la soddisfazione ci colloca all'ultimo posto dell'Unione<sup>7</sup>.

**Tav. 1.2 – Ore trascorse nel traffico e soddisfazione degli utenti per il trasporto urbano**



Grafici tratti da [EU Transport Scoreboard](#), [European Commission](#), *DG Mobility and Transport*

## 1.2 Quali tendenze in Lombardia?

Anche in Lombardia vige il **modello autocentrico**, secondo la Matrice Origine/Destinazione 2014. E' questa una poderosa raccolta di dati ed una approfondita analisi della domanda di mobilità regionale posta a base del Programma Regionale di Mobilità e Trasporti (PRMT) approvato dal Consiglio regionale nel settembre 2016, con vigenza quinquennale.

Secondo il Programma Regionale gli oltre 16 milioni di spostamenti giornalieri (rientri inclusi) nel 2014 avvenivano con l'auto privata nel 62% dei casi (di cui solo il 10% come passeggero) e ci si avvaleva dei mezzi pubblici in meno di un caso su cinque (19%). L'aggiornamento della Matrice 2014, allegato al Monitoraggio Intermedio del PMRT pubblicato nel 2019, espone la situazione consolidata al 2016 e mostra una

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/energy-union-innovation/road-congestion\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/energy-union-innovation/road-congestion_en): Hours spent in road congestion by the average driver every year. L'indicatore stima due viaggi di 30 km al giorno, nei picchi di flusso mattutini e serali e 220 giorni lavorativi e considera tutte le strade principali dei 27 Stati membri per i quali esistono dati disponibili (circa 2.500.000 Km). Fonte: JRC, TomTom 2017.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/people/urban-transport-consumer-satisfaction\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/compare/people/urban-transport-consumer-satisfaction_en)

L'indicatore Market Performance Indicator' (MPI) è in questo caso un indice composito che esprime un giudizio dei consumatori sulla performance del mercato di riferimento, tenendo in considerazione diversi elementi, come ad esempio l'affidabilità, le criticità, le possibilità di scelta offerte. Il range dei valori presente in graduatoria va da 88,8 punti espressi per la Slovenia ai 69,0 punti espressi per l'Italia. L'Italia occupa l'ultima posizione anche nelle due graduatorie precedenti. Fonte: 2018 DG JUST Consumer Market Scoreboard (based on the 2017 Market Monitoring Survey).

ripartizione modale sostanzialmente confermata: il trasporto pubblico collettivo assorbe il 19,5% degli oltre 17 milioni di spostamenti quotidiani<sup>8</sup>.

**Tav. 1.3 - Spostamenti passeggeri per modalità di trasporto e relativa ripartizione modale**

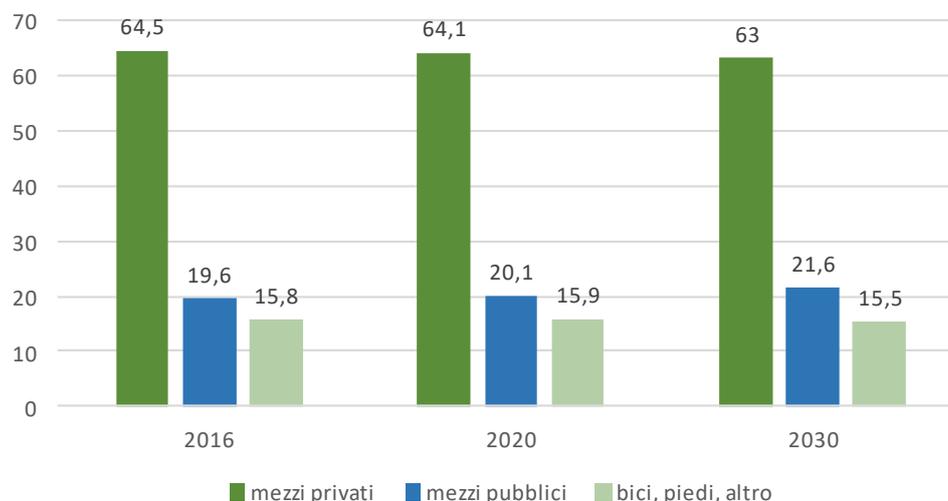
Modalità di trasporto	2014		2016	
	Spost./giorno	Quota modale	Spost./giorno	Quota modale
Auto conducente	8.514.940	51,8%	8.854.851	51,5%
Auto passeggero	1.651.221	10,1%	1.694.953	9,9%
Moto	522.934	3,2%	530.755	3,1%
TPL ferro	1.458.550	8,9%	1.587.138	9,2%
TPL gomma	1.667.611	10,2%	1.783.216	10,4%
Bici	721.608	4,4%	746.990	4,3%
Piedi	1.725.599	10,5%	1.811.866	10,5%
Altro	166.414	1,0%	179.659	1,0%
<b>TOTALE</b>	<b>16.428.877</b>	<b>100,0%</b>	<b>17.189.428</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Monitoraggio Intermedio PMRT – Appendice Indicatori Analitici, Tab. A 19

L'aggiornamento della Matrice O/D prefigura anche **nuovi scenari per il 2020 e per il 2030**, tenendo conto delle dinamiche demografiche, dello sviluppo di nuove polarità insediative sul territorio regionale e del traffico aggiuntivo da queste indotto. Secondo le stime, gli effetti congiunti di questi fattori dovrebbero indurre un incremento degli spostamenti giornalieri in Lombardia del 3,4% nel 2020 (quasi 600mila spostamenti in più) e del 12,9% nel 2030 (oltre 2milioni e 200mila spostamenti in più)<sup>9</sup>.

Come mostra il grafico, però, non sono in vista miglioramenti importanti in termini di equilibrio modale.

**Tav. 1.4 – quote modali (%): 2016 e scenari al 2020 e al 2030**



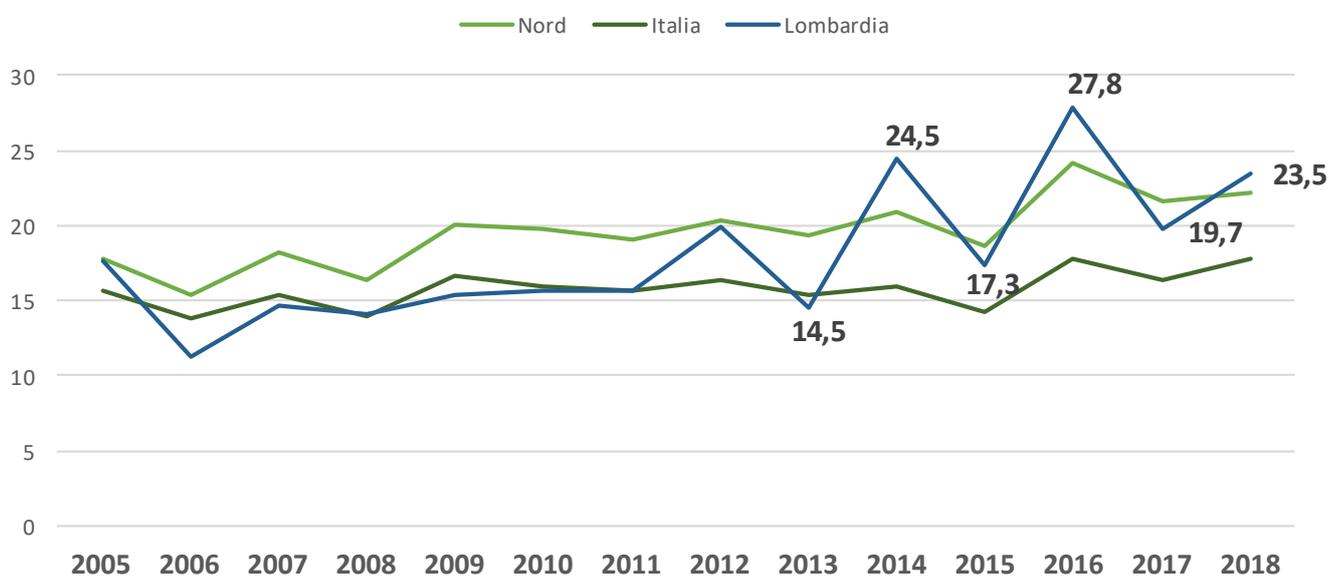
Nostra elaborazione su dati Lombardia Informatica forniti dalla Direzione Generale Infrastrutture, Trasporti e Mobilità sostenibile

<sup>8</sup> La matrice Origine/Destinazione presenta una datazione che non corrisponde all'annualità della sua denominazione: la matrice O/D 2014 prende a riferimento i dati consolidati al 2012. Il suo aggiornamento, sviluppato nel 2018, alla situazione consolidata al 2016.

<sup>9</sup> Queste stime, con tutta evidenza, sono state elaborate prima che l'emergenza sanitaria per la diffusione del COVID19 imponesse un drastico mutamento della mobilità di persone e merci.

Quanto al gradimento della **qualità dei servizi**, i *Rapporti BES* sollevano qualche perplessità interpretativa. Secondo l'edizione del 2018, la Lombardia avrebbe registrato **nel 2017 un brusco calo della soddisfazione** per i servizi di mobilità, perdendo 8 punti percentuali (19,7% rispetto al 27,8 del 2016). Al contrario il *Rapporto BES 2019* segnala una **crescita del gradimento**, con lo stesso parametro risalito al 23,5%<sup>10</sup>. Si tratta comunque di un indicatore soggetto a forti e ravvicinate oscillazioni, come mostra la sua serie storica.

**Tav. 1.5 – BES – Qualità dei servizi – soddisfazione per i servizi di mobilità**



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat – Indagine Aspetti della vita quotidiana

Tutto considerato, allora, la scelta modale prevalente potrebbe dipendere non solo dalla **comodità dell'auto** ma anche dalla **scomodità di mezzi pubblici**, probabilmente ritenuti insufficienti in quantità e qualità.

Indubbiamente instabilità normativa, incertezza di risorse, contrazione dei finanziamenti pubblici hanno penalizzato lo sviluppo del settore in termini di investimenti agendo direttamente sulla quantità dell'offerta. Tuttavia, altre leve restano disponibili: per incrementare l'efficienza, accrescere la qualità del servizio, migliorare l'esperienza di viaggio, favorire lo *shifting* modale.

### 1.3 Strumenti di riequilibrio: l'integrazione modale e tariffaria

Secondo la letteratura in argomento, il trasporto pubblico integrato risulta attrattivo per l'utenza se si presenta come "una rete, un orario, un biglietto, una tariffa, from door to door"<sup>11</sup>. Tra le scomodità che disincentivano l'uso dei mezzi pubblici rientrano infatti la distanza dalle fermate e il cammino necessario per raggiungerle, dislivelli che richiedono di salire e scendere scale, tempi di attesa per le coincidenze,

<sup>10</sup> Gli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES) dedicano una sezione (dominio) alla Qualità dei servizi, includendovi i servizi di mobilità. L'indicatore mostra la percentuale di utenti di almeno 14 anni che hanno espresso un voto pari o superiore a 8 per tutti i mezzi di trasporto che utilizzano abitualmente (più volte a settimana) sul totale degli utenti assidui di 14 anni e più. Il valore nazionale nel 2018 è stato 17,8%. Il Rapporto BES 2019 è stato pubblicato il 19 dicembre 2019. Fonte: <https://www.istat.it/it/archivio/236714>

<sup>11</sup> Cfr. *Public transport Integration, Guidelines in market organization*, del Progetto Sputnik (Strategies for Public transport in cities) finanziato dalla Commissione Europea.

necessità di più biglietti di viaggio ed i trasbordi, giudicati talmente fastidiosi che secondo uno studio della Banca Mondiale i passeggeri sarebbero disposti a 20 minuti di viaggio in più per evitarli<sup>12</sup>.

**Questi disagi si conterrebbero con un buon livello di integrazione modale e tariffaria.** Tra le molteplici declinazioni del termine, sarebbero prerequisiti essenziali ad un sistema di trasporto pubblico efficiente:

- ***l'integrazione infrastrutturale***, che si realizza attraverso la creazione di parcheggi, stazioni, fermate;
- ***l'integrazione modale***, che consiste nella possibilità di utilizzare diverse tipologie di trasporto (gomma, ferro) quanto più possibile coordinate tra loro, in modo che l'utente abbia la percezione di viaggiare su un unico mezzo;
- ***l'integrazione tariffaria***, che consiste nell'introduzione di un unico schema tariffario valido per tutte le modalità offerte<sup>13</sup>;
- ***l'integrazione delle informazioni*** di cui l'utenza deve disporre in modo completo e in tempo reale per ogni segmento o vettore di viaggio.

Così concepito e *integrato* un sistema di trasporto pubblico è in grado di portare **vantaggi** sia all'utenza, che può disporre di una migliore esperienza di trasporto e di una convincente alternativa all'auto, sia agli agenti di trasporto, ai quali permette di ridurre i costi complessivi di gestione, risolvere ridondanze e sovrapposizioni di servizio, aumentare i ricavi incrementando l'utenza.

Sono molti però i **fattori ostativi**: l'integrazione modale spesso richiede revisione di tratte, soppressione di linee, l'armonizzazione oraria di servizi di gestori diversi; quella tariffaria complica il riparto dei ricavi da traffico (*clearing*) o comporta ricadute economiche sull'equilibrio economico-finanziario dei gestori del trasporto, a cui non sempre è possibile far fronte con revisioni tariffarie immediate.

Mettere a regime l'integrazione nel trasporto pubblico resta dunque complesso, anche in ragione dei numerosi attori coinvolti, spesso portatori di interessi confliggenti. L'entità e trasversalità dei vantaggi attesi, tuttavia, mantengono il tema centrale e cruciale nel *decision making* del trasporto pubblico.

---

<sup>12</sup> Zimmerman and Fang, The World Bank, "Public Transport Service Optimization and System Integration" in *China Transport Topics N. 14*, marzo 2015.

<sup>13</sup> Cfr. Piacenza M., Carpani C., "Sistemi tariffari integrati nel trasporto pubblico locale. Un'analisi delle esperienze in Italia", in *L'Industria*, ottobre-dicembre 2005, pp.731-755. Non meno fondamentale sarebbe per altri autori anche l'integrazione delle informazioni, di cui l'utenza deve disporre in modo completo e in tempo reale, per ogni segmento o vettore di viaggio.

## 2. L'integrazione modale e tariffaria in Lombardia: lo spazio nelle scelte regionali

L'integrazione modale e l'integrazione tariffaria compaiono come obiettivi in tutti i principali documenti normativi, regolativi e programmatori della Regione Lombardia in materia di trasporti.

- Sono centrali in primo luogo nella legge regionale **di disciplina del settore dei trasporti (l.r. 6/2012)**, che inserisce l'integrazione modale e tariffaria tra le finalità dell'articolo 1, con le sue molteplici declinazioni e le diverse modalità per conseguirle. (box. 1)

### Box 1

#### L'integrazione modale e tariffaria nelle finalità della legge regionale 6/2012

##### Art. 1 (Finalità)

1. La presente legge disciplina il settore dei trasporti in Lombardia, al fine di sviluppare un sistema di trasporto integrato e rispondente alle esigenze di mobilità delle persone e di sostenibilità ambientale, nonché di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi e di perseguire la sostenibilità economica del sistema, con particolare riferimento al trasporto pubblico regionale e locale.
2. In particolare, la disciplina del trasporto pubblico intende:
  - a) sviluppare il sistema del trasporto pubblico regionale e locale in Lombardia affinché risponda alle esigenze di mobilità delle persone e di sostenibilità ambientale e favorire, attraverso l'aumento e **la razionalizzazione dell'offerta, l'ottimizzazione delle reti e degli orari, lo sviluppo dei centri di interscambio e l'integrazione tra le diverse tipologie di servizio, il trasferimento modale dal mezzo privato al mezzo pubblico**;
  - b) migliorare la qualità del servizio in termini di regolarità, affidabilità, comfort, puntualità e accessibilità, anche mediante l'adozione di tecnologie innovative, la definizione di contratti di servizio che incentivino il raggiungimento di tali risultati e la realizzazione di un adeguato sistema di monitoraggio dei fattori di produzione e della qualità del servizio, basato anche sulle valutazioni dell'utenza;
  - c) ottimizzare il sistema tariffario, in particolare attraverso **la progressiva attuazione dell'integrazione tariffaria a livello regionale e lo sviluppo di idonei sistemi di bigliettazione elettronica**, anche con l'obiettivo di combattere l'evasione tariffaria;
  - d) migliorare la lettura dell'offerta complessiva del sistema, mettendo a disposizione del pubblico opportuni **strumenti per l'informazione, la comunicazione e la consultazione integrata, anche a livello regionale, di orari, percorsi, tariffe**

(omissis)

La l.r. 6/2012 oltre che punto di partenza è il punto di approdo di un percorso iniziato nel 1997, con il trasferimento dal Governo alle regioni e agli enti locali delle competenze in materia di trasporto pubblico locale (d.lgs. 19 novembre 1997 n. 422), di cui la Regione ha recepito i principi con la l.r. 29 ottobre 1998 n. 22<sup>14</sup>.

La disciplina regionale si fonda su un disegno sviluppato attraverso il confronto tra Regione, Enti Locali, operatori e stakeholder del sistema che ha condotto al **Patto per il Trasporto Pubblico Locale in Lombardia** siglato nel novembre 2008 a fronte della forte contrazione di risorse a finanziamento del settore. Con l'obiettivo di garantire l'equilibrio economico del sistema e una risposta più adeguata alle esigenze di mobilità dei cittadini, il Patto contiene già i capisaldi della legge di riforma<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> La l.r. 22/1998 è successivamente confluita nel Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti (l.r. 14 luglio 2009 n. 11).

<sup>15</sup> Il Patto prevedeva di progettare i servizi TPL in un'ottica integrata e intermodale, definire una politica tariffaria integrata con incrementi tariffari legati a effettivi miglioramenti della qualità del servizio, ripartire il territorio regionale in bacini creandovi un'Agenzia partecipata dagli Enti Locali, mantenere in capo alla Regione le funzioni in materia di servizi ferroviari. Il Patto è stato deliberato con dgr VIII/8475 del 18/11/2008.

Per il TPL **la l.r. 6/2012**: (i) dispone una precisa gerarchia infrastrutturale e (ii) organizza le competenze di indirizzo, programmazione e controllo secondo una scala territoriale.

- (i) La *gerarchia infrastrutturale* individua la rete ferroviaria come struttura dorsale dell'intero sistema a cui devono addurre gli altri collegamenti TPL interconnettendo capillarmente l'utenza: i servizi automobilistici, i servizi su impianti fissi e a guida vincolata (linee tramviarie, metropolitane e filoviarie), i servizi su impianti a fune (funivie, funicolari e altri impianti di risalita).
- (ii) *L'organizzazione delle funzioni* riserva alla Regione la competenza del servizio ferroviario oltre agli indirizzi strategici di sviluppo, alle politiche tariffarie, al controllo e coordinamento del sistema complessivo. Affida invece ad Agenzie territoriali le attività di programmazione, gestione e controllo riferite a tutti gli altri servizi TPL.

Con questa *ratio* la l.r. 6/2012 stabilisce:

- A. la suddivisione del territorio regionale in **6 bacini** di trasporto: 1. Bergamo, 2. Brescia, 3. Cremona e Mantova, 4. Como, Lecco e Varese, 5. Milano, Monza-Brianza, Lodi e Pavia, 6. Sondrio
- B. l'istituzione di un'**Agenzia per il Trasporto Pubblico** per ogni Bacino responsabile di
  - programmare, regolare e controllare i servizi TPL nell'area di competenza
  - costituire sistemi tariffari unici di bacino
  - affidare i servizi per l'intero bacino, come stazione appaltante
- C. l'individuazione del **Programma di Bacino** (PdB) come fonte di programmazione generale della rete dei servizi TPL che ciascuna Agenzia elabora, approva e gestisce.

Per quanto riguarda l'integrazione modale e tariffaria, quindi, vengono in rilievo due ambiti:

- l'integrazione necessaria tra servizio ferroviario regionale (SFR) e gli altri mezzi di trasporto pubblico (TPL);
- l'integrazione dei diversi sistemi di collegamento TPL che ricadono nella competenza territoriale di ciascun Bacino.

Secondo la legge regionale sono i Programmi di Bacino a dover garantire l'ottimizzazione di orari e frequenze, la razionalizzazione e minimizzazione delle sovrapposizioni tra servizi, assicurare l'intermodalità e l'integrazione dei servizi e sviluppare modelli di integrazione tariffaria, coerenti con gli indirizzi regionali (articolo 13).

- **L'AMBITO REGOLATORIO** si completa due anni dopo l'entrata in vigore della legge di riforma con due provvedimenti assunti nel 2014: il **Regolamento per il Sistema tariffario integrato regionale del trasporto pubblico (R.R. n. 4)** emanato il 10 giugno e le **Linee Guida per la redazione dei Programmi di Bacino del Trasporto Pubblico Locale** approvate con deliberazione della Giunta regionale n. X/2486 del 10 ottobre. Il Regolamento 4/2014 definisce gli elementi essenziali del sistema tariffario regionale e i nuovi titoli di viaggio che svilupperanno i titoli integrati introdotti prima della riforma del 2012 (box 2).

## Box 2

### Il Regolamento Regionale 10 giugno 2014, n. 4

Il regolamento attuativo della l.r. 6/2012 prefigura un modello che prevede un sistema tariffario integrato uniforme sul territorio regionale, lasciando alle singole Agenzie la sua attuazione a livello di bacino.

L'integrazione nei e tra i bacini dovrà essere perseguita ai diversi livelli:

- **infrastrutturale**;
- **modale e intermodale**;
- di **servizio**, ovvero orari e frequenze coordinati;
- di **strumenti e sistemi** di supporto per l'**interoperabilità** dei titoli di viaggio.

Il sistema tariffario coordinato a livello regionale, detto **STIR** (Sistema tariffario integrato regionale) si compone ed è articolato nei seguenti elementi

- (i) **STIBM**, Sistemi tariffari integrati dei Bacini di Mobilità, corrispondenti almeno al territorio di una singola Provincia;
- (ii) **STIL**, Sistema tariffario integrato lineare, valido per gli spostamenti fra i Bacini di mobilità
- (iii) **TIR**, Tariffa integrata regionale, valida per gli spostamenti su tutto il territorio regionale.

I titoli di viaggio STIBM, STIL e TIR, una volta avviati, sostituiranno gli attuali titoli di viaggio integrati, introdotti nel 2010-11: **IVOL (Io Viaggio Ovunque in Lombardia)**, per viaggiare su tutta la rete di trasporto pubblico locale della Regione; **IVOP (Io Viaggio Ovunque in Provincia)**, per viaggiare sui servizi di trasporto pubblico delle singole province, **Io Viaggio TrenoCittà**, per raggiungere in treno un capoluogo di provincia e utilizzare i mezzi pubblici urbani del comune capoluogo.

- Spazio importante per l'integrazione modale e tariffaria è presente anche nel principale documento programmatico e strategico regionale per lo sviluppo futuro delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità di persone e merci in Regione Lombardia: il **PROGRAMMA REGIONALE DI MOBILITÀ E TRASPORTO (PRMT)**. Approvato dal Consiglio regionale con d.c.r. n. 1245 il 20 settembre 2016, ha valenza quinquennale ed è stato preceduto da un lungo percorso preparatorio avviato nel 2013, con il confronto con gli stakeholder territoriali e di settore.

Il PRMT è stato costruito con un approfondito lavoro di analisi della domanda di mobilità regionale - che ha prodotto la **Matrice Origine Destinazione degli spostamenti in Lombardia** - e con il supporto di modelli di previsione specifici per stimarne le evoluzioni nel tempo e i benefici delle azioni promosse nell'arco di vigenza.

Il documento, dall'architettura piuttosto complessa, intende '*integrare*' anche le relazioni esistenti tra mobilità e territorio, ambiente e sistema economico e si compone di (i) una parte che presenta il quadro di riferimento e sviluppa analisi generali e specifiche; (ii) una parte che sviluppa gli obiettivi, le strategie e le azioni (cioè le scelte) del Programma; (iii) una parte che definisce le modalità di attuazione e di monitoraggio del Programma. In sintesi, si individuano due livelli correlati di obiettivi: obiettivi generali, di natura intersettoriale e obiettivi specifici (più legati al settore dei trasporti). Da questi ultimi discendono strategie e azioni.

### Box 3

#### PRMT – Gli obiettivi specifici

Gli obiettivi specifici del PRMT sono sette:

1. migliorare i collegamenti della Lombardia su scala macroregionale, nazionale e internazionale: rete primaria;
2. migliorare i collegamenti su scala regionale: rete regionale e integrata;
3. **sviluppare il trasporto collettivo in forma universale e realizzare l'integrazione fra le diverse modalità di trasporto;**
4. realizzare un sistema logistico e del trasporto merci integrato, competitivo e sostenibile;
5. migliorare le connessioni con l'area di Milano e con altre polarità regionali di rilievo;
6. sviluppare ulteriori iniziative di promozione della mobilità sostenibile e azioni per il governo della domanda;
7. intervenire per migliorare la sicurezza nei trasporti.

**Il terzo obiettivo “si concentra sul trasporto collettivo (denominazione che integra e supera la classica distinzione tra Trasporto Pubblico Locale e Servizio Ferroviario Regionale) e sul suo sviluppo in ottica intermodale e universale (cioè a copertura estesa dello spazio e del tempo)” PRMT, pag. 117**

Una matrice nel documento raffigura la struttura logica di connessione tra gli obiettivi generali e gli obiettivi specifici del PRMT, segnalando con l'intensità del colore, il grado di correlazione tra gli stessi. La tavola, che si riporta nel seguito, riconosce all'integrazione nel trasporto collettivo (terza colonna) la correlazione massima per tre su quattro macro-obiettivi generali, unico obiettivo con questo grado di interconnessione.

**Tav. 2.1 – Principali correlazioni tra macro-obiettivi e obiettivi specifici**

Obiettivi Specifici	Migliorare i collegamenti della Lombardia su scala macroregionale, nazionale e internazionale: rete primaria	Migliorare i collegamenti su scala regionale: rete regionale integrata	Sviluppare il trasporto collettivo in forma universale e realizzare l'integrazione fra le diverse modalità di trasporto	Realizzare un sistema logistico e del trasporto merci integrato, competitivo e sostenibile	Migliorare le connessioni con l'area di Milano e con altre polarità regionali di rilievo	Sviluppare ulteriori iniziative di promozione della mobilità sostenibile e azioni per il governo della domanda	Intervenire per migliorare la sicurezza nei trasporti
Obiettivi generali							
Migliorare la connettività della Lombardia per rafforzare la competitività e lo sviluppo socio-economico							
Assicurare la libertà di movimento a cittadini e merci e garantire l'accessibilità del territorio							
Garantire la qualità e la sicurezza dei trasporti e lo sviluppo di una mobilità integrata							
Promuovere la sostenibilità ambientale del sistema dei trasporti							

Fonte: Elaborazione|Eupolis Lombardia e Regione Lombardia

L'intreccio tra obiettivi generali e obiettivi specifici origina poi **strategie ed azioni** da applicare e implementare per l'attuazione del PRMT. Alcune azioni hanno il rango di **azioni cardine** e per esse il Programma richiede un **monitoraggio** attento ed un intervento tempestivo in caso di ritardi o criticità, perché riconosciute capaci di condizionare il raggiungimento o meno degli obiettivi del PRMT.

Anche qui l'integrazione modale e l'integrazione tariffaria<sup>16</sup> trovano spazio e ruolo.

**Sono azioni cardine del PMRT:**

- (i) T1. **Perfezionamento costituzione delle Agenzie TPL** (soggetti responsabili dell'integrazione)
- (ii) T7. Rinnovo parco rotabili servizio auto-filo-metro-tramviario
- (iii) T10. **Integrazione tariffaria.**

Secondo il *cronoprogramma sintetico* del documento programmatico **il perfezionamento della costituzione delle Agenzie era atteso entro il 2017/2018, l'integrazione tariffaria entro il 2020**, il rinnovo del parco rotabili oltre il 2020. In quanto azioni cardine del PMRT, queste azioni sono state oggetto di **monitoraggio**.

- Il **MONITORAGGIO DEL PMRT** ha prodotto il Rapporto Intermedio, pubblicato il 25 novembre 2019, durante lo svolgimento di questa missione valutativa. Considerando il tema specifico di questa ricerca si è verificato lo stadio raggiunto dalle due azioni cardine sopra richiamate, che sono strettamente connesse al tema di questa missione valutativa.

Non sfugge infatti l'attinenza diretta delle azioni T1 e T10: la prima (perfezionamento agenzie) perché la legge di riforma ed il Regolamento regionale le identificano come soggetti responsabili dell'integrazione, sia modale che tariffaria, sul bacino di competenza; la seconda perché coincide con il tema stesso di ricerca.

Il Rapporto Intermedio, con riferimento al 31 dicembre 2018, nel *monitoraggio delle azioni*<sup>17</sup> dà per **completato il solo perfezionamento delle Agenzie**. Nel *monitoraggio di risultato*, invece, **alcuni indicatori riferibili all'integrazione tariffaria mostrerebbero un risultato superiore alle attese**<sup>18</sup>. Come ad esempio l'indice di soddisfazione degli utenti del trasporto pubblico rispetto all'integrazione tariffaria, l'incremento di spostamenti con titolo di viaggio integrato e l'indice di soddisfazione degli utenti del trasporto collettivo integrato.

Tuttavia, l'incremento di spostamenti con titoli integrati riguarda solo il titolo "Io Viaggio Ovunque in Lombardia". Ne dà conto il Rapporto stesso, che invece non fornisce dettagli sul campione di utenza intervistata per rilevare gli indici di gradimento osservati. Potrebbero riferirsi anche questi alla sola utenza IVOL.

Secondo quanto considerato nel box 2 sarebbero allora **risultati parziali** e poco rappresentativi: i titoli IVOL costituiscono solo una delle componenti del sistema di tariffazione integrata e peraltro destinata a modificarsi, secondo il modello stabilito dal Regolamento Regionale.

- La lettura dei principali provvedimenti regionali in chiave di integrazione modale e tariffaria si conclude con il vigente **PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO DELLA XI LEGISLATURA (Missione 10 - Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile)**, dove le iniziative da assumere alla voce *trasporto pubblico locale* includono il completamento della riforma, **l'implementazione dei sistemi di tariffazione integrata di bacino e lo sviluppo dei sistemi di bigliettazione intelligente**, di connessioni e trasporti del futuro in linea con gli stili di vita emergenti e lo sviluppo tecnologico (dcr XI/64 del 10 luglio 2018).

---

<sup>16</sup> L'integrazione rientra anche nelle strategie dell'obiettivo specifico 3, riportato nella tavola e attinente lo sviluppo del trasporto pubblico collettivo. Sono (i) promuovere l'evoluzione del modello di governance, (ii) sviluppare il servizio offerto, (iii) integrare i modi di trasporto.

<sup>17</sup> Il Monitoraggio si articola in tre sezioni distinte: 1- Monitoraggio di realizzazione delle azioni; 2- Monitoraggio di realizzazione degli strumenti; 3- Monitoraggio di risultato.

<sup>18</sup> Si intende il valore target al 2017.

## **PARTE SECONDA**

### **I PRINCIPALI RISULTATI DELLA MISSIONE VALUTATIVA**

### 3. Le domande valutative

Questo paragrafo elenca le domande valutative che hanno guidato la ricerca sull'integrazione modale e tariffaria nel trasporto Pubblico Locale in Lombardia. Ogni cluster di domande è preceduto dalla ratio e dall'obiettivo conoscitivo che le motiva.

1. Il quadro normativo e regolatorio regionale individua la riforma della governance e la costituzione delle Agenzie di Bacino come *milestone* per attuare una piena integrazione modale e tariffaria nel trasporto pubblico locale in Lombardia. La costituzione delle Agenzie risulta oggi perfezionata, ma il suo processo ha richiesto interventi correttivi o di sostegno da parte della Regione. I tre anni che intervallano la costituzione della prima Agenzia dall'ultima suggeriscono problematiche e condizioni di partenza disuguali, forse permaste anche nella piena operatività, nelle risorse e negli strumenti a disposizione: aspetti necessari a comprenderne lo stato attuale e potenziale delle competenze loro affidate.

*Come si è svolto il processo costitutivo delle Agenzie TPL lombarde? Quali scelte hanno condotto alla quota partecipativa degli enti che le costituiscono? Quali sono stati gli attori trainanti nel processo di costituzione delle agenzie? Quali i loro obiettivi? Quali sono stati gli elementi di dibattito? Quali sono state le principali criticità/occasioni mancate/punti di forza?*

*Di quali risorse dispongono per la loro operatività? Qual è il livello di operatività delle agenzie in termini di risorse, poteri e capacità tecnica?*

2. Condizioni diverse di partenza si riflettono anche in bisogni differenti e in una domanda di trasporto pubblico dipendente dalle caratteristiche territoriali. I programmi di bacino, oggi disponibili, esprimono le specificità della domanda e le dimensioni a cui si orientano anche le azioni di integrazione modale e tariffaria.

*Quali caratteristiche connotano le Agenzie TPL in termini di utenza da servire, domanda espressa, specificità territoriali nei bisogni di mobilità e servizi offerti? Quali specificità dei diversi bacini sono rilevanti ai fini della programmazione? Quale la numerosità, la dimensione e la natura giuridica degli agenti di trasporto operativi nel Bacino?*

3. Per le competenze assegnate alle Agenzie dalla legge e dal regolamento regionali, la Programmazione di Bacino è la documentazione d'elezione per comprendere stato attuale e in divenire dell'integrazione modale e tariffaria del TPL in Lombardia.

*Quali interventi di integrazione modale e tariffaria sono previsti nei programmi di ciascun bacino? Quali risorse e quali tempi prevedono per la loro realizzazione? Quale livello di integrazione è previsto con i bacini o regioni confinanti? Quali sono le criticità e le opportunità di integrazione tra programmazione di bacino e programmazione regionale? Quali eventuali criticità potrebbero intervenire secondo il punto di vista delle Agenzie e della Regione?*

4. La Regione mantiene competenze in materia di integrazione tariffaria - per il sistema ferroviario regionale, per le politiche tariffarie complessive, per le funzioni di coordinamento - di cui occorre conoscere interventi attuati e esiti raggiunti.

*Quali azioni ha messo in campo la Regione per l'integrazione tariffaria nel trasporto pubblico e qual è lo stadio di integrazione tariffaria oggi presente in Lombardia? Quali snodi critici occorre superare? Quali esiti ci si attende dal completamento del sistema tariffario regionale per l'utenza e per gli operatori?*

5. Oltre alla governance, la programmazione regionale nel tempo ha valorizzato la tecnologia come fattore abilitante, incentivando la realizzazione di sistemi di bigliettazione intelligente, per semplificare i processi di riparto dei ricavi, quale traino all'integrazione tariffaria. In questo ambito la Regione ha approvato un bando per cofinanziare sistemi di bigliettazione elettronica e operazioni di adeguamento dei sistemi esistenti per garantire l'interoperabilità con il sistema ferroviario regionale e tra i diversi gestori del trasporto.

*Qual è lo stato di avanzamento dei progetti finanziati con il Bando 2014? Quali costi ha prodotto lo slittamento temporale dei termini per il completamento ed il collaudo dei progetti finanziati? Si prevedono nuove opportunità per enti e territori non ammessi al finanziamento? Quali sono state e quali sono le principali criticità nell'attuazione dei progetti del Bando 2014?*

6. L'integrazione modale e l'integrazione tariffaria possono essere depotenziate da un'informazione all'utenza inadeguata. E' quindi importante l'investimento regionale su questa partita e la risposta già offerta o programmata dalle Agenzie TPL, da verificare anche mediante l'analisi dei siti web di ciascun ente.

*Quali iniziative ha messo in campo la Regione e quali intende attivare perché la più ampia disponibilità possibile delle informazioni favorisca l'intermodalità e l'utilizzo del trasporto pubblico?*

*Qual è la qualità dei siti web delle Agenzie di TPL per immediatezza di accesso, completezza e aggiornamento delle informazioni, interconnessione tra bacini, facilità di orientamento per i cittadini?*

7. La programmazione dovrebbe tener conto anche dei fenomeni emergenti e dell'evoluzione dei comportamenti dei cittadini lombardi in tema di mobilità per intercettare o assecondare nuovi bisogni.

*Sulla base delle interviste ad esperti, si richiede di far emergere: Quali comportamenti emergono, si confermano, si modificano nella mobilità dei cittadini lombardi? Per quali aspetti e in quale direzione potrà modificarsi la domanda di trasporto pubblico? Come si sta organizzando la Regione per rispondervi?*

## 4. La struttura dell'analisi valutativa

L'approccio di valutazione di programmi o politiche pubbliche si caratterizza per l'espressione di giudizi derivanti dalla comparazione fra una situazione considerata indesiderata e quindi da modificare e i risultati che via via emergono dalla realizzazione degli interventi oggetto dell'analisi.

Nel caso della missione valutativa "L'integrazione tariffaria e modale nel trasporto pubblico locale in Lombardia" si tratta quindi di delineare brevemente:

- la condizione di partenza e, successivamente,
- la cosiddetta 'teoria del programma' (e cioè azioni e obiettivi delle attività da realizzare) che, in modo esplicito e/o implicito, è contenuta nelle normative e nei programmi dei vari soggetti coinvolti, a partire in questo caso da quelli della Regione Lombardia.

Prendendo a riferimento il Programma regionale di mobilità e trasporti così come altri documenti, i fattori di insoddisfazione possono essere sintetizzati nel modo seguente:

- sottodimensionamento dell'uso del trasporto pubblico rispetto al mezzo privato, anche a causa dell'esistenza di caratteristiche di scomodità in termini di quantità e qualità del TPL;
- ne deriva l'obiettivo di migliorare l'offerta mediante processi di *integrazione modale* (coordinamento delle diverse tipologie di trasporto – gomma, ferro, ecc. – per favorire il trasferimento con diversi mezzi lungo il percorso); *infrastrutturale* (struttura degli accessi ai servizi di TPL, anche per favorire il collegamento tra le diverse modalità: stazioni, aree, piazzole, ecc.; ammodernamento della flotta di mezzi, ecc. ); *integrazione tariffaria* (schema tariffario unico nell'ambito di viaggio, indipendentemente dal mezzo utilizzato e dal gestore); sviluppo delle modalità di *bigliettazione elettronica*; potenziamento e integrazione delle *informazioni all'utenza*; ecc.; coordinamento dei servizi di TPL con le politiche urbane di mobilità e le politiche orientate alla sostenibilità ambientale;
- ciò implica un ulteriore obiettivo, quello dell'introduzione di una maggiore efficienza nel sistema di offerta, considerando il periodo di difficoltà economico-finanziaria e di riduzione delle risorse disponibili, attraverso una migliore definizione dei contratti di servizio e l'aumento della concorrenza tra gli operatori del sistema;
- considerato come base per il perseguimento delle finalità precedenti, si individua anche l'obiettivo migliorare le capacità di regolazione del sistema, in particolare attraverso una più adeguata definizione degli ambiti di programmazione e l'aumento delle competenze tecniche dei regolatori.

Partendo da quest'ultimo fattore, la legge regionale di riforma 6/2012 (emendata dalla l.r. 19/2015, art. 4), proseguendo nelle linee tracciate dal Patto per il trasporto pubblico locale del 2008, ha definito una nuova struttura istituzionale per il governo del TPL. Ha infatti previsto la riduzione, sulla base di un confronto con la realtà europea, del numero dei bacini di mobilità da 22 (11 urbani e 11 extraurbani) a 6 e avviato la costituzione in ogni bacino di una Agenzia di TPL, costituite dagli enti locali (province, comuni capoluogo e altri comuni, Regione Lombardia). Da rilevare che in una prima versione (2008) erano stati individuati 7 bacini, poi ridotti a 5 dalla legge regionale del 2012; sono stati portati successivamente a 6 (nel 2015), con il distacco del bacino corrispondente alla provincia di Sondrio dal bacino di Como, Lecco e Varese.

Alle agenzie sono attribuite varie funzioni, tra cui quelle riguardanti: a) la programmazione (elaborazione del Programma di bacino) e le proposte da trasmettere alla Regione riguardanti il sistema ferroviario regionali, per favorire l'integrazione intermodale; b) l'affidamento dei servizi e, perciò, le procedure per la definizione dei contratti di servizio e delle eventuali gare, con l'individuazione degli indicatori di efficienza, efficacia e qualità, e degli standard gestionali; c) la definizione dei sistemi tariffari integrati; d) il monitoraggio sul

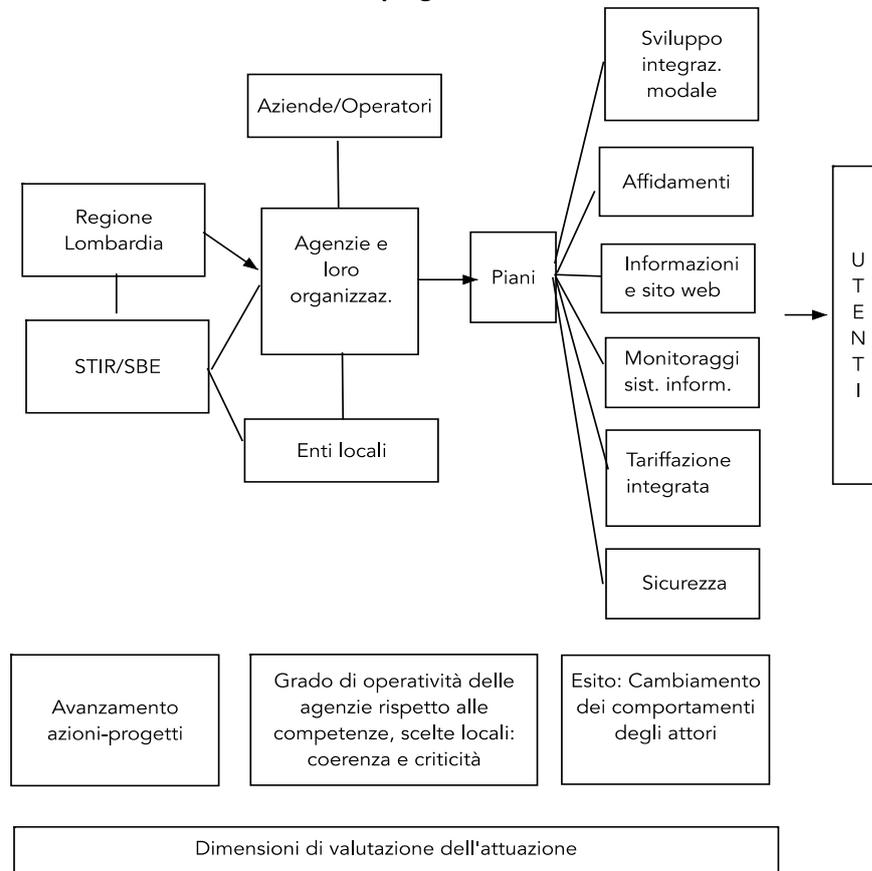
rispetto degli standard e delle condizioni di viaggio minime; e) le iniziative volte allo sviluppo dell'integrazione fra TPL e mobilità sostenibile, l'informazione e la promozione dell'uso del TPL, ecc.

Su questa base, il principale indirizzo valutativo è quello che riguarda l'attuazione del sistema delle agenzie, che costituisce la premessa per la funzionalità del sistema di programmazione e regolazione di bacino, attraverso la loro costituzione, le capacità amministrative messe in campo e le azioni realizzate (secondo il cronoprogramma definito) in tema di integrazione modale e tariffaria. L'efficacia e il successo di queste misure può essere analizzato su due livelli:

- un livello che possiamo definire 'tecnico', che riguarda funzionalità delle organizzazioni costituite;
- un livello 'politico-sociale, che riguarda in particolare il giudizio degli utenti e delle loro associazioni sull'operato di queste organizzazioni.

Accanto a questo si deve considerare anche l'azione della Regione Lombardia che, a parte il ruolo di governo complessivo del sistema, ha un ruolo significativo nelle materie oggetto di questa Missione valutativa; per questo lavoro, il giudizio riguarda in particolare il ruolo svolto in alcune fasi di questo processo.

**Tav. 4.1 – Schema della teoria del programma e dell'analisi valutativa**



Il principale filo conduttore, in termini di valutazione del processo di attuazione del sistema delle agenzie, è costituito dal principio secondo cui il disegno e l'attuazione di politiche pubbliche hanno il compito di **modificare il comportamento di determinati attori, destinatari e/o beneficiari degli interventi**. Questo principio è particolarmente rilevante nel caso di una istituzione come la Regione, che, a parte alcuni interventi diretti, ha prevalentemente funzioni di tipo regolativo e di incentivazione/disincentivazione degli enti locali e dei soggetti privati (cittadini e/o imprese).

Si tratterà, quindi, di far emergere evidenze circa la capacità dell'intervento regionale nel modificare i comportamenti degli attori del TPL, orientandoli verso il superamento dei problemi collettivi esistenti e, nello stesso tempo, mantenendo la coerenza delle loro azioni.

In termini empirici, si tratta di delineare la situazione di partenza su cui è intervenuta la l.r. 6/2012 (e successive modificazioni e integrazioni); condizione che appare già delineata nel Patto per il TPL sottoscritto da Regione Lombardia, enti locali e operatori nel novembre 2008; sulla base anche di analisi elaborate con comparazioni di livello nazionale ed europeo, si prospetta il miglioramento dei servizi di TPL attraverso, in particolare:

- una modificazione della governance del sistema regionale di TPL, attraverso il passaggio da una gestione frammentata, basata su comuni capoluogo e province, ad una che prevede la creazione di (inizialmente 7) bacini di area vasta, al fine di perseguire obiettivi di integrazione modale e tariffaria, di monitoraggio del sistema, oltre che di efficienza e qualità complessiva;
- una razionalizzazione del mercato, attraverso processi di aggregazione degli operatori;
- lo sviluppo di una corretta informazione ai cittadini sui servizi;
- il coordinamento del sistema tariffario integrato regionale.

Gli attori di cui si è parlato in precedenza sono, perciò, quelli coinvolti nella regolazione, programmazione e gestione del TPL e in particolare: i comuni capoluogo e le province, gli altri comuni, i soggetti coinvolti nelle agenzie in fase di costituzione, gli operatori di TPL e le loro associazioni, gli utenti e le loro associazioni, ed ovviamente la Regione Lombardia.

Le informazioni per rispondere alle domande valutative sono state raccolte principalmente attraverso interviste agli operatori del settore; la tavola 4.2 elenca tutti i soggetti intervistati.

**Tav. 4.2 – Elenco dei soggetti intervistati**

Bacino/ente	Intervistati
Bergamo	Direttore Agenzia TPL Comitato Vado a scuola sicuro
Brescia	Presidente Agenzia TPL - Direttore Agenzia TPL Associazione pendolari
Como, Lecco e Varese	Presidente Agenzia TPL - Direttore Agenzia TPL Rappresentante viaggiatori
Cremona e Mantova	Presidente Agenzia TPL - Direttore Agenzia TPL Rappresentanti viaggiatori
Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia	Presidente Agenzia TPL- Direttore Agenzia TPL Ex membro CdA ST Microelectronics, in rappresentanza di aziende Sindaco del Comune di Lissone
Sondrio	Presidente Agenzia TPL - Direttore Agenzia TPL CISL, in rappresentanza degli utenti
Regione Lombardia	Dirigenti e funzionari delle Direzione generale Infrastrutture e Trasporti
Esperti	Politecnico di Milano Università Bicocca - Università Bocconi TRT Trasporti e Territorio

Inoltre, sono stati utilizzati vari documenti, a partire dai Programmi di bacino delle agenzie, i cui riferimenti sono riportati in Bibliografia.

## 5. Governance di bacino: la costituzione delle agenzie e le caratteristiche dei bacini

### 5.1 Il processo costitutivo delle Agenzie

La prima domanda di valutazione cui questa missione valutativa vuole rispondere riguarda il processo costitutivo delle agenzie:

*Come si è svolto il processo costitutivo delle Agenzie TPL lombarde? Quali scelte hanno condotto alla quota partecipativa degli enti che le costituiscono? Quali sono stati gli attori trainanti nel processo di costituzione delle agenzie? Quali i loro obiettivi? Quali sono stati gli elementi di dibattito? Quali sono state le principali criticità/occasioni mancate/punti di forza?*

*Di quali risorse dispongono per la loro operatività? Qual è il livello di operatività delle agenzie in termini di risorse, poteri e capacità tecnica?*

Il processo di costituzione delle agenzie di TPL, iniziato nel 2013 con l'Agenzia di Brescia, si è concluso nel 2016 con l'avvio dell'ultima struttura, l'Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia. Si è quindi passati dai 22 bacini regionali a 6 (uno in più rispetto alle previsioni della l.r. 6/2012, uno in meno rispetto alle prime ipotesi programmatiche). La tavola 5.1. riassume le principali date di questo percorso.

**Tav. 5.1 – Dati sul processo di costituzione e operatività delle Agenzie di TPL**

Agenzia	Enti soci (al 31/12/2019)	Costituzione Agenzia	Nomina CdA	Nomina direttore	Programma di bacino	Ab. 2019	Sup. kmq
Agenzia TPL Bergamo	Provincia di BG 48% Comune di BG 42% Reg. Lombardia 10%	30/1/2014 D.a.r. 30 gennaio 2014 - n. 571	1/2015	3/2016	04/07/2018	1.114.590	2.755
Agenzia TPL Brescia	Provincia di BS 45% Comune di BS 45% Regione Lombardia 10%	23/9/2013	6/2014	9/2014	29/01/2019	1.265.954	4.785
Agenzia TPL Como, Lecco e Varese	Provincia di VA 22,8% Provincia di CO 21% Provincia di LC 12% Comune di CO 11,4% Comune di LC 11,4% Comune di VA 11,4% Reg. Lombardia 10%	21/12/2015	8/1/2016	11/4/2016	23/10/2018	1.827.352	3.283
Agenzia TPL Cremona e Mantova	Provincia di CR 28% Provincia di MN 28% Comune di Crema 2,5% Comune di CR 13% Comune di MN 15,5% Reg. Lombardia 13%	22/7/2015	3/9/2015	19/10/2015	25/06/2018	771.247	4.112
Agenzia TPL Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia	Città Metr. di MI 12,2% Provincia di MB 7,3% Provincia di LO 2,4% Provincia di PV 6,2% Comune di MI 50% Comune di Monza 3,4% Comune di LO 2,4% Comune di PV 6,2% Reg. Lombardia 10%	27/4/2016	4/5/2016	1/2/2017	10/01/2019	4.900.336	5.733

Agenzia TPL Sondrio	Provincia di Sondrio 70,50% Comune di Sondrio 10% Comune di Berbenno 0,50% Comune di Bormio 2% Comune di Grosio 1% Comune di Sondalo 2% Comune di Tirano 1% Comune di Teglio 2,50% Campodolcino 0,50% Reg. Lombardia 10%	21/12/2015	1/2/2016	27/1/2017	29/11/2018	181.095	3.196
---------------------	---	------------	----------	-----------	------------	---------	-------

Si è trattato di un processo, tuttavia, articolato; infatti, da un lato i tempi di costituzione degli enti sono stati piuttosto lunghi e, dall'altro lato, un certo periodo è passato dalla costituzione all'operatività di alcune di esse, in ragione di fattori che sono discussi nei paragrafi successivi.

La struttura delle compagini associative segue quanto previsto dalla legge regionale, ma con eccezioni e articolazioni diverse con riferimento al peso della rappresentanza. Ad esempio, l'Agenzia di Sondrio mostra una composizione associativa che comprende non solo la Provincia e il comune capoluogo, ma anche altri comuni minori (oltre a Regione Lombardia), ma non – ad esempio – alcuni comuni rilevanti del territorio (come Morbegno, Livigno, Chiavenna); inoltre, la Provincia ha un peso decisamente più rilevante se comparato agli altri territori; questo esito è stato sicuramente influenzato dal processo decisionale che prevedeva l'accorpamento di tale territorio con quello di Como, Lecco e Varese, e che è stato superato sulla base della posizione avversa propugnata in primis proprio dall'Amministrazione provinciale.

Le Province hanno un peso maggiore rispetto ai comuni capoluogo nei seguenti casi: Agenzia Bergamo; Agenzia Como, Lecco, Varese; Agenzia Cremona e Mantova; e Agenzia Sondrio. Nel caso dell'Agenzia di Brescia, il peso della Provincia è uguale a quello del comune capoluogo; secondo quanto emerso nelle interviste, ha giocato un ruolo rilevante la storia dei servizi municipalizzati del Comune di Brescia e, nello specifico ambito del TPL, la proprietà della società Brescia Trasporti. Infine, un caso ancora differente è quello dell'Agenzia Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia; in questo caso il ruolo del Comune di Milano è preponderante, in ragione sia della dimensione in termini di popolazione (residente e fluttuante) che della rete di TPL; inoltre è presente anche la Città metropolitana.

Considerando la dimensione dei bacini in termini di abitanti e di superficie, si può notare l'ampiezza dell'Agenzia che comprende Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia, che si qualifica a diventare un ambito di sperimentazione rilevante per politiche di efficienza e qualità, comparabile ad analoghe realtà europee; così come la ridotta consistenza in termini di popolazione del bacino di Sondrio, cui corrisponde tuttavia un ampio territorio montano.

## 5.2 Sintesi delle evidenze emerse

Con riferimento al primo blocco di domande, le interviste e la documentazione reperita permettono di esprimere i seguenti giudizi di sintesi, lasciando ai successivi paragrafi l'articolazione delle analisi.

Il processo costitutivo della Agenzie è stato condotto lungo un periodo piuttosto lungo, tra il 2013 e il 2016, caratterizzato da difficoltà che hanno caratterizzato in particolare i bacini interprovinciali, in ragione dell'esigenza di trovare accordi riguardanti fattori diversi a seconda dei contesti:

- la trasformazione delle modalità regolative e programmatiche, in contesti urbani caratterizzati da una forte tradizione gestionale da parte delle aziende municipalizzate locali;
- le differenti caratteristiche territoriali e della domanda, nel caso di agenzie inter-provinciali;
- richiesta di autonomia e rifiuto di accorpamento con altri bacini;

- la distribuzione delle quote, nel caso in particolare dell’Agenzia MI-MB-LO-PV, che assomma diversi fattori (inter-provincialità, presenza di un comune fuori scala come Milano, e di un ente a carattere metropolitano, territori diversificati, vertici politici di diversa estrazione politica, ecc.).

Secondo quanto espresso dagli intervistati (che in molti casi, tuttavia, non hanno partecipato alle fasi di dibattito iniziale), le Province (e l’Area metropolitana di Milano) sono state in generale le istituzioni che hanno trainato e facilitato la prima fase attuativa, come si evince anche dal fatto che sono stati gli enti di area vasta quelli che in maggiore misura hanno contribuito al personale delle agenzie.

Con riferimento alle eventuali occasioni mancate, in ragione dei tempi lunghi dell’attuazione della riforma, non sono stati sottolineati elementi significativi; sotto il profilo di valutazione, l’orientamento del dibattito internazionale che vede nella gestione del TPL per ampi bacini la soluzione per perseguire maggiori livelli di integrazione e di rapporto benefici/costi, la suddivisione dell’area regionale in sei bacini al posto dei previsti cinque, può essere considerata un passo indietro. Un intervistato, in questa direzione, ha avanzato la proposta di soli due bacini (ma si consideri che in precedenza le proposte prevedevano sette circoscrizioni). In ogni caso, con la nomina di tutti i CdA a metà del 2016 e dell’ultimo direttore di agenzia ad inizio 2017, e con l’approvazione di tutti i Programmi di bacino, si può ritenere concluso il percorso di costituzione e primo avviamento delle agenzie di TPL. Si può considerare l’esito raggiunto come un primo passo lungo un percorso incrementale.

Il profilo dell’operatività delle Agenzie lascia, invece, spazio a giudizi più articolati. Un primo elemento da sottolineare è costituito dalla difficoltà incontrata da quasi tutte le strutture nel trasferimento di personale da parte degli enti soci, dato che in vari casi non sono state rispettate le previsioni normative. Sono evidenti in molti casi le scoperture attualmente esistenti per una adeguata copertura delle attività a regime. Qualche intervistato, infatti, ha parlato di un disegno attuativo astratto, poiché non si è tenuto conto né dei problemi emersi nel percorso né si sono messe in campo azioni di *enforcement* adeguate. Complessivamente, ad oggi, sono presenti nelle Agenzie competenze tecniche adeguate a coprire le funzioni di programmazione e gestione degli affidamenti, mentre sono state invece evidenziate carenze riguardanti:

- competenze amministrative in materia di procedure di gara e contratti, acquisti (comprese le analisi sugli impatti della regolazione);
- competenze di economia dei trasporti, utili per l’analisi e definizione della coerenza tra risorse e livelli di servizio;
- gestione dei processi partecipazioni e relazione con gli utenti.

Inoltre, alcuni – ma il tema è ben chiaro se si analizzano le strutture organizzative di analoghe agenzie di programmazione e regolazione del trasporto pubblico locale in ambito europeo<sup>19</sup> – ritengono ancora molto carenti le competenze in tema di monitoraggio e analisi dei dati, anche in un’ottica di trarre vantaggio, a fini di controllo e di programmazione, dai big data che saranno prodotti, così come l’opportunità di utilizzare gli stessi da parte di soggetti terzi per produrre soluzioni utili per gli utenti (ad es. applicazioni).

Questo aspetto è ben visibile analizzando i siti web delle agenzie. Si tratta di siti – come si vedrà più avanti in un apposito capitolo – che stanno crescendo e alcuni di essi offrono già alcuni servizi utili all’utenza. Tuttavia, la carenza di dati sullo stato dei servizi (e del monitoraggio delle auspiccate carte dei servizi) è palese.

Come ha sinteticamente concluso un intervistato “... un problema è quello del contract management: noi siamo deboli su questo, ereditiamo una situazione di asimmetria informativa molto forte, i contratti erano

<sup>19</sup> Si vedano, ad esempio, alcuni esempi di agenzie metropolitane a partire dal seguente sito:  
<https://www.emta.com/spip.php?article204&lang=en>

scritti male, abbiamo sistemi informativi sul servizio molto carenti. Le stesse aziende non dispongono di informazioni e non sono incentivate a raccogliere informazioni utili alla programmazione. Poi dobbiamo sviluppare un controllo sull'erogazione del servizio, ispettivo o di verifica” .

Un aspetto positivo emerso dalle interviste è costituito dal giudizio dei rappresentanti degli utenti intervistati nell'ambito di questo lavoro; si è trattato di commenti sempre positivi sul cambiamento intercorso con l'istituzione delle agenzie, poiché a livello locale, nonostante le criticità presenti, sono stati attivati canali di ascolto e di confronto; rilevanti sono giudicati gli incontri delle conferenze locali sul trasporto pubblico così come iniziative specifiche organizzate a livello di singole agenzie (es. i casi di 'ascolto attivo').

Considerando i fattori critici emersi con riferimento agli aspetti organizzativi delle strutture, potrebbero essere utili:

- un approfondimento sulle caratteristiche degli organigrammi delle Agenzie e sulle competenze necessarie, comprese le esigenze di formazione futura;
- un'azione di coordinamento tra le Agenzie per tutte quelle funzioni e procedure amministrative che possono essere trattate in modo simile, anche al fine di superare difficoltà interpretative;
- il coordinamento dei siti web (che in alcuni casi è già perseguito, si vedano Bergamo e Brescia), in modo tale che tutte le agenzie abbiano lo stesso layout di base, per facilitare gli utilizzatori nella ricerca delle informazioni.

Infine, sul lato delle risorse finanziarie – tematica che non costituisce peraltro il focus di questa analisi –, sono da evidenziare le numerose criticità emerse dalle interviste e comunque riportate ampiamente nei documenti di bilancio; criticità che mettono in alcuni casi già in discussione la sostenibilità dell'offerta di servizi.

### **5.3 Approfondimenti sulla fase di costituzione e su quella di operatività delle agenzie**

#### **5.3.1 Il processo costitutivo**

Le interviste e la documentazione di supporto evidenziano diverse problematiche che sono sorte nel dibattito di attuazione della l.r. 6/2012, anche considerando che inizialmente il termine limite per la costituzione era stato definito per il 31/3/2014. Le problematiche emerse sono di diverso tipo.

Complessivamente, si può notare che due delle tre agenzie mono-provinciali sono state le prime a costituirsi; l'Agenzia di Brescia il 23 settembre 2013 e quella di Bergamo il 30 gennaio 2014; l'ipotesi della semplicità del processo decisionale sembra spiegare in modo evidente questo esito, considerando che il ritardo della terza Agenzia, quella di Sondrio, è dovuto in realtà alla negoziazione per superare la previsione del bacino congiunto con Como, Lecco e Varese (Agenzia CO-LC-VA). Dall'altra parte, le interviste effettuate hanno sottolineato, nei casi delle agenzie di Milano, Monza Brianza, Lodi e Pavia (Agenzia MI-MB-LO-PV) e CO-LC-VA, il tempo necessario per gestire le negoziazioni tra i vari enti territoriali. Ma certamente un'ulteriore spiegazione è data dalla premialità regionale prevista per chi avesse concluso il procedimento entro un certo periodo (aspetto sottolineato dalle interviste relative al caso di Brescia).

**Tav. 5.2 – I tempi del processo di costituzione e operatività delle Agenzie di TPL**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Agenzie	Costituzione	Nomina CdA	Nomina Direttore	Piano di Bacino	Σ mesi da COST. a CdA	Σ mesi da CdA a DIR	Σ mesi da COST a DIR	Σ mesi da DIR a PdB	Σ mesi da COST a PdB	% periodo Cost-CdA	% periodo CdA-DIR	% periodo DIR-PdB	TOT
BG	30/01/14	gen-15	mar-16	lug-18	12	14	26	16	42	29%	33%	38%	100%
BS	23/09/13	giu-14	set-14	gen-19	9	3	12	52	64	14%	5%	81%	100%
CO-LC-VA	21/12/15	gen-16	apr-16	ott-18	0,5	3	3,5	30	34	1%	9%	90%	100%
CR-MN	22/07/15	set-15	ott-15	giu-18	2	1	3	32	35	6%	3%	91%	100%
MI-MB-LO-PV	27/04/16	mag-16	feb-17	gen-19	0,25	9	9,2	23	32	1%	28%	71%	100%
SO	21/12/15	feb-16	lug-17	nov-18	1,5	17	18,5	16	35	4%	49%	46%	100%
					Ma=4	Ma=8	Ma=12	Ma=28	Ma=40				

Ma= media aritmetica

Il tempo che intercorre dalla costituzione di un'agenzia alla nomina del Consiglio di amministrazione muta in modo considerevole tra i vari casi. In questa fase sono entrati in gioco diversi fattori:

- il trasferimento del personale dagli enti locali e la gestione delle procedure di avvio;
- le negoziazioni sulle nomine del presidente e dei componenti del CdA.

Il trasferimento del personale dai comuni capoluogo e dalle province ha assunto dinamiche in parte comuni e in parte contestuali. Gli aspetti comuni sono costituiti, da un lato, dalla ritrosia manifestata dagli enti territoriali nel privarsi di personale, anche in ragione della volontà di continuare a mantenere una voce in capitolo nel governo del sistema, attraverso competenze specifiche; dall'altro lato, dalle contestuali normative riguardanti il depotenziamento delle amministrazioni provinciali, cui sono conseguite incertezze sulla sorte del relativo personale e, successivamente, modalità di allocazione presso altri enti che sembrano aver privilegiato modalità negoziali e scelte volontarie. Accanto a questa variabile, è da considerare che le agenzie partite per prime hanno dovuto affrontare le procedure di avvio senza poter contare su esperienze pregresse.

I fattori di contesto territoriale sono più avanti trattati nella parte relative all'operatività delle agenzie.

Le negoziazioni per la costituzione degli organi delle agenzie possono spiegare le differenze tra le agenzie riguardanti il tempo intercorso tra costituzione e nomina del CdA. In questo caso, il periodo risulta maggiore per le agenzie mono-provinciali; oltre al tema di fare da apri-pista nell'affrontare i problemi procedurali dell'avvio, ciò può essere dovuto al fatto che, come è noto in letteratura, risulta più facile decidere in contesti pluralistici, in cui è più semplice la costruzione di coalizioni e in cui gli accordi sono in genere preceduti da processi di pre-commitment strategico (definizione di come si procederà in futuro) e conclusi con pacchetti comprendenti decisioni su varie questioni. Ad esempio, la costituzione dell'Agenzia di Cremona e Mantova è stata preceduta da un protocollo d'intesa; e le interviste riguardanti l'Agenzia di MI-MB-LO-PV hanno sottolineato come la fase iniziale sia stata caratterizzata da una lunga negoziazione su quote e rappresentanze.

Di seguito si sintetizzano informazioni e giudizi riguardanti i singoli bacini, sulla base delle interviste effettuate.

Non sono state evidenziate complicazioni in merito alla costituzione dell'Agenzia di Bergamo; la maggioranza nelle quote in mano alla Provincia sembra essere dovuta più elevato volume di traffico nel territorio extraurbano rispetto a quello del comune capoluogo.

Nel caso di Brescia, ad esempio, viene sottolineato come si siano unificate in un'unica gestione al livello di bacino due realtà completamente diverse: quella del trasporto pubblico urbano - caratterizzata dalla presenza dell'azienda propria del Comune di Brescia, frutto di una lunga tradizione municipale - e quella extra-urbana, più recente e gestita dall'Amministrazione provinciale attraverso contratti con terzi. Un esito, quello del bacino e della nuova Agenzia che porta con sé diverse problematiche: a) l'ipotesi delle gare, con

la possibilità che il trasporto urbano non sia più gestito dall'Azienda municipale; b) la legge Del Rio che ha depotenziato le province; c) l'introduzione di un nuovo attore nella programmazione del settore (ad es. la Regione). Tutti fattori, si sottolinea, che possono modificare un settore che è sempre stato governato su base municipalistica.

Nel caso dell'Agenzia di Como, Lecco e Varese, si tratta innanzitutto di evidenziare che in una prima versione questa agenzia avrebbe dovuto incorporare anche il bacino di Sondrio; questo spiega, almeno in parte, la sua costituzione a fine 2015. Ma, nello stesso tempo, si tratta in ogni caso di un bacino multi-provinciale, e quindi è stato necessario un certo grado di interazione fra i rappresentanti dei vari enti coinvolti, pur se dalle interviste emerge una sostanziale condivisione su quello che poi è diventato l'assetto dell'agenzia.

L'Agenzia di Sondrio, come già introdotto, è il risultato della volontà degli enti locali Valtellinesi, e dell'Amministrazione provinciale in particolare, di mantenere distinto il governo del TPL dal bacino di Como, Lecco e Varese, esito ottenuto con la revisione apportata dalla l.r. 19/2015. Inizialmente, questa soluzione ha portato ad un assetto societario formato da soli tre enti, e cioè Provincia di Sondrio, Comune di Sondrio e Regione Lombardia; successivamente sono entrati altri comuni, ma non – ad esempio – alcuni dei centri maggiori (Livigno, Morbegno, Chiavenna).

Anche per l'Agenzia di Cremona e di Mantova (Agenzia CR-MN) l'unione tra i due territori ha destato inizialmente perplessità, considerato il fatto che sono maggiori le relazioni di Mantova con Brescia, i territori Emiliani e Veneti; mentre Cremona ha relazioni maggiori con il Lodigiano. Tuttavia, sulla base di un protocollo d'intesa sottoscritto prima della costituzione dell'Agenzia, l'accordo è stato trovato. L'assetto societario include oltre alle due Amministrazioni provinciali e quelle dei due comuni capoluogo, anche il Comune di Crema. Si riscontrano brevi periodi per nominare il CdA e successivamente il direttore.

Infine, l'Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia ha conosciuto una faticosa fase di interazione tra i vari enti, per giungere ad un assetto della governance in grado di tenere in equilibrio le diverse esigenze che caratterizzano un bacino molto più ampio degli altri; bacino che non solo comprende Milano, la sua area metropolitana (con la Città metropolitana di Milano) e le zone densamente popolate di Monza e Brianza, ma anche le realtà più diversificate delle province di Lodi e Pavia. La distribuzione delle quote partecipative, alla costituzione dell'Agenzia, ha visto Milano con il 50% e la Città Metropolitana (guidata dal Sindaco di Milano) con il 12,2%, in ragione della popolazione residente, del livello di servizio offerto e del numero di passeggeri che utilizzano il TPL. Una maggioranza che, secondo gli intervistati, è stata equilibrata attraverso il costante coinvolgimento degli altri enti nei processi di elaborazione e decisione, come vari esempi portati sembrano confermare.

La governance delle agenzie sarà modificata in conseguenza delle disposizioni portate dalla l.r. 21/2019 "Seconda legge di semplificazione 2019"<sup>20</sup> che, in particolare, prevede che le agenzie siano partecipate, per ogni provincia e per la Città metropolitana di Milano, anche da un comune non capoluogo; inoltre, prevede – nel caso dell'Agenzia TPL di MI-MB-LO-PV – che le quote del Comune di Milano e della Città metropolitana di Milano non superino il 50%. Una soluzione, quest'ultima, sostenuta dai sindaci dei Comuni di Lodi, Monza e Pavia, e contestata dal Comune di Milano, come riportato dalla stampa. Gli intervistati per questa ricerca non si sono espressi sulle ragioni politiche di questa scelta, ma piuttosto hanno espresso le preoccupazioni per i possibili ritardi nelle procedure di definizione dei contratti e delle gare, dovuti all'esigenza di procedere alla nomina dei nuovi organi.

---

<sup>20</sup> La l.r. 21/19 è stata impugnata dal Governo in merito a queste disposizioni e, quindi, non si conosce ancora l'efficacia delle previsioni in essa contenute.

### 5.3.2 L'operatività delle agenzie

L'operatività delle agenzie di TPL si è concretizzata nella sostanza con la nomina del direttore, anche se in alcuni casi già con la nomina del CdA sono state avviate attività rilevanti.

In alcuni casi non è passato troppo tempo dalla costituzione dell'agenzia alla nomina del CdA (si ricorda che presidente e consiglieri sono a titolo gratuito) e poi del relativo direttore (si vedano le tavole 5.1 e 5.2, in particolare per le Agenzie di CO-LC-VA e CR-MN). In altre realtà è stato necessario più tempo: per Bergamo è passato un anno dopo la costituzione per la nomina del CdA, e un ulteriore anno per quella del direttore; un anno per Brescia al fine di completare la nomina dei due organismi, così come per Sondrio; veloce nel caso di MI-MB-LO-PV è stata la nomina del CdA dopo la costituzione, un po' più di tempo è stato necessario per l'individuazione del direttore.

Nel caso della costituzione dei CdA si sono raccolti alcuni commenti a riguardo; tra gli intervistati qualcuno ha sottolineato come in certe zone sia difficile trovare soggetti che abbiano la volontà di impegnarsi in ruoli di responsabilità senza alcuni corrispettivo economico; in altri casi, si è segnalata l'esigenza di tempo da parte degli enti coinvolti per trovare un accordo sulle posizioni da ricoprire (tra cui anche l'organismo di revisione dei conti) e sui nomi da proporre per la funzione di presidente e quelle di consigliere.

Per il direttore, i commenti emersi hanno posto l'attenzione sui limiti della procedura che prevede la scelta del direttore tra gli iscritti ad uno specifico albo, cosa che – secondo alcuni intervistati – avrebbe ristretto eccessivamente il novero dei soggetti idonei a ricoprire la funzione.

**Tav. 5.3 – Il personale delle agenzie di TPL (nota: TP= tempo pieno; TPz = tempo parziale)**

Struttura	n. unità di personale al 30/11/2019	Note
Agenzia TPL Bergamo	Direttore + 3 unità personale TP	Dotazione organica di 10 unità TP Le 3 unità di personale sono state trasferite dalla Provincia di Bergamo e sono dipendenti dell'Agenzia
Agenzia TPL Brescia	Direttore + 10 unità TP, di cui: 5 unità di personale TP (4 trasferite da Provincia e 1 in comando da Comune) + 3 unità con contratto temporaneo da cooperativa	Dotazione organica iniziale prevista in 15 unità. Poi, nel 2015 accordi per trasferire o comandare 9 unità a TP e 1 TPz (Delibera Comune di Brescia 820/2015): 4 tecnici TP (3 Provincia, 1 Comune); 1 tecnico TPz (Comune); 4 amministrativi TP (3 Provincia, 1 Comune). In realtà: 5 unità trasferite da Provincia e 2 comandate da Com. Brescia. Il Piano triennale della dotazione del personale 2020-22 con una dotazione organica che richiede ulteriori 2 amministrativi e 2 tecnici
Agenzia TPL Como, Lecco e Varese	Direttore + 8 unità di personale TP (di cui tre dipendenti dell'Agenzia)	L'agenzia ha determinato, nel 2019, una dotazione organica di 18 posizioni. 3 unità attuali sono dipendenti dell'Agenzia. Prevista a breve l'acquisizione di tre unità con contratti di collaborazione
Agenzia TPL Cremona e Mantova	Direttore + 4 unità di personale, di cui 2 TP e 2 TPz	Dotazione organica di 5 unità di personale, di cui 4 TP e 1 tempo parziale. Personale trasferito dalle Provincie di Cremona e di Mantova
Agenzia TPL Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia	Direttore + 11 unità di personale (9 in area tecnica e 2 in area amministrativa) Tra le unità di area tecnica 8 sono i laureati.	La Dotazione organica prevista è di 18 unità, oltre alla presenza di alcuni servizi esternalizzati. Di 9 enti soci solo 2 hanno trasferito personale (Città metrop. MI 9 unità; Provincia MB 2 unità). Al 2015, sono state identificate 36 posizioni negli enti soci afferenti alla materia di TPL (cfr. DUP 2019-21). Esiste un accordo di partenariato con Amat per aggiungere competenze in tema di affidamenti.

Agenzia TPL Sondrio	Direttore + 4 unità (di cui 2 con laurea: legge e ingegneria)	Dotazione organica prevista: 5 unità FTE. 2 unità sono trasferite da Provincia di Sondrio; 2 unità sono finanziate con progetti speciali
Totale	6 direttori + 30 unità TP + 2 Tpz (70% e 85%) + 3 contratti temporanei	Previsione delle dotazioni organiche: 6 direttori + 70,5 unità TP

L'indicatore più significativo sull'operatività delle agenzie è costituito, in ogni caso, dal personale in organico (accanto alle risorse finanziarie, di cui si parlerà più avanti). È significativo ricordare che nel caso dell'Agenzia MI-MB-LO-PV le prime attività sono state impostate dai componenti del primo CdA, in prevalenza tecnici del settore (che hanno operato in sostanza come dipendenti pur senza essere e in ogni caso a titolo gratuito). Tuttavia, è la consistenza della struttura ciò che poi è rilevante per portare a regime le attività previste.

Il personale delle agenzie, si ricorda, doveva essere trasferito dagli enti partecipanti agli enti; sono stati significativi i ritardi nei trasferimenti e specialmente l'importante riduzione di questi rispetto a quanto definito dalle simulazioni effettuate dal livello regionale.

Come si può notare dalla tavola 5.3, solo l'Agenzia di Cremona e Mantova e l'Agenzia di Sondrio approssimano la dotazione organica definita. Nel complesso, risultano presenti (se le indicazioni degli intervistati sono corrette) 30 unità a tempo pieno rispetto alle 70,5 previste considerando le dotazioni organiche individuate di recente dalle strutture (che riducono in alcuni casi significativamente quelle ipotizzate a livello regionale a supporto dell'attuazione della l.r. 6/2012).

Da parte delle agenzie, tutti gli intervistati hanno richiamato l'attenzione sulla scarsa collaborazione da parte di quegli enti locali (province e comuni capoluogo in primis) che avrebbero dovuto trasferire o comandare il personale afferente ai servizi di TPL da questi gestiti prima della costituzione delle agenzie. E si è giudicato 'astratto' il disegno di attuazione della l.r. 6/2012, proprio in tema di organizzazione delle nuove strutture; è tuttavia da considerare che nello stesso periodo è stata approvata la riforma delle province, che ha sicuramente introdotto incertezza da parte del personale di quelle amministrazioni e influenzato le scelte di trasferimento in altri enti oppure di pre-pensionamento.

Presso l'Agenzia di Bergamo sono impiegate, oltre al direttore, 3 unità di personale a tempo pieno, trasferite dalla Provincia di Bergamo. La dotazione organica stabilita dal CdA prevede 10 unità a tempo pieno. Un intervistato ha sottolineato quanto segue: "... in Provincia erano impiegate 5 persone nelle funzioni in materia di TPL, in Comune una... Quindi, in totale erano circa 6 le persone dedicate al TPL, che ovviamente potevano appoggiarsi anche sui relativi uffici amministrativi dell'Ente (personale, contabilità e finanza, legale, etc.). Di sei persone ne sono arrivate solo tre più il direttore, e ci occupiamo di tutte le funzioni".

L'Agenzia di Brescia ha, oltre al direttore, 5 unità di personale a tempo pieno trasferite da Provincia (4) e da Comune di Brescia (1); inoltre, per sopperire alle esigenze di lavoro, sono presenti 3 unità dipendenti da una cooperativa che svolge attività di supporto; la dotazione organica definita dal CdA è di 15 unità a tempo pieno. Dalle interviste è possibile trarre queste considerazioni: "Dalle province c'è stata la fuga di personale, i comuni di personale ne hanno poco ... figuriamoci se lo danno a noi. Il problema delle risorse umane è molto importante ma è irrisolto, e non abbiamo ricevuto aiuti su questo".

La struttura dell'Agenzia CO-LC-VA conta, oltre al direttore, 8 unità di personale a tempo pieno rispetto ad una dotazione organica di 18. Tre unità sono dipendenti dell'Agenzia: "... Adesso stiamo convertendo

distacchi e comandi in trasferimenti di rapporti di lavoro, subentrando a Provincia e Comune nel rapporto datoriale; ...Abbiamo aperto la contrattazione di secondo livello e stiamo definendo i vari regolamenti del personale. Però ci manca il Nucleo di valutazione”.

Per quanto riguarda l’Agenzia di Cremona e Mantova, il personale ammonta a 4 unità oltre al direttore; due di queste sono a tempo parziale, mentre la dotazione organica definita è di 5 unità a tempo pieno. Gli intervistati hanno espresso i seguenti commenti: “... Dal punto di vista dell’organizzazione servirebbe una ulteriore risorsa ma per motivi di bilancio ci teniamo compressi. I costi di personale li paga l’agenzia, così come l’affitto della sede. In ogni caso le Province ci hanno trasferito le competenze migliori. Le Province, quando queste si erano trovate con il bilancio azzerato, ci avevano chiesto di pagare il personale e noi stiamo mantenendo l’impegno; ma poi si vedrà. Abbiamo definito un PEG e sistema premiante, e abbiamo un nucleo di valutazione. ... Gli altri enti soci non mettono un centesimo sul personale. Ma c’è da considerare che il nostro personale si è accollato anche le attività che facevano i precedenti enti sui servizi urbani; ad esempio tutta la parte di amministrazione, oggi ci pesa meno ma all’inizio è stata dura. Il problema lo abbiamo risolto con un minimo di consulenza esterna, paghe e contributi, e una consulenza sulla contabilità e bilancio più importante, sui 10 mila euro l’anno”.

L’Agenzia di MI-MB-LO-PV ha attualmente da 11 unità di personale, oltre al direttore, mentre la dotazione organica definita è di 18. Dei 9 enti soci solo 2 hanno trasferito personale; si consideri che una ricognizione effettuata nel 2015 ha individuato l’esistenza di 36 posizioni negli enti associati afferenti alla materia di TPL (cfr. DUP 2019-21). In ogni caso si tratta di una delle agenzie attualmente più strutturate; un indicatore è costituito dal fatto che tra le unità di area tecnica 8 sono i laureati. Tra i commenti rilevati in sede di intervista, si sottolinea la scopertura di competenze su una serie di materie: “... abbiamo un problema su gare e acquisti... poi su aspetti tecnici relativi alla gestione dei contratti; avremmo bisogno di competenze di economia dei trasporti per aumentare l’attenzione alla relazione tra risorse e definizione di vincoli contrattuali; inoltre, servirebbero capacità per la gestione dei processi partecipativi e le relazioni con gli utenti. ... Si sarebbe potuto definire il personale delle agenzie attraverso la cessione di ramo d’azienda da parte degli enti soci; ma gli enti più piccoli avevano personale che faceva anche altro, quindi non lo hanno voluto cedere; mentre quelli più grandi si sono voluti tenere una expertise propria per gestire la relazione con agenzia, preoccupati anche di avere una propria antenna per rispondere ai problemi del proprio territorio”.

L’Agenzia di Sondrio, infine, è composta da 4 unità, oltre al direttore; la dotazione organica è di 5 unità, per cui la situazione attuale approssima quella prevista. Due persone sono state trasferite dalla Provincia di Sondrio, mentre le altre due sono finanziate con progetti speciali (Interreg, etc.). L’Agenzia, costituita dopo un dibattito teso a preservare l’autonomia del territorio valtellinese, può contare su una struttura minimale sostenuta dall’Amministrazione provinciale, che ha sostenuto l’avvio delle attività mediante una sorta di ‘tutoraggio’ esterno, e finanzia il pagamento della sede e delle utenze. Dalle interviste è possibile estrapolare i seguenti commenti: “... Certo c’è difficoltà di stare in piedi; i trasferimenti dalla regione sono di circa 120.000 euro/anno per il funzionamento, che comprendono i costi per il direttore, tutto personale, spese di affitto e utenze, le consulenze ... Ci viene in aiuto la Provincia con un importante finanziamento di 150.000 euro/anno, e in più sostiene le spese di utenze e non ci fa pagare l’affitto della sede... Se per la Regione si tratta di un saldo a zero rispetto alla situazione precedente, per le amministrazioni locali è diverso; in passato, un dirigente seguiva anche altro ... per i trasporti alla fine dedicava il 10% del tempo e il 90% per altro, ad es. per lavori pubblici, scuole, ecc. ... in sostanza il costo per il TPL era al max di 20.000

euro... Ora dobbiamo per noi il costo del direttore è di 80.000 euro... Dovremo arrivare a farci finanziare un po' anche dai comuni, ma non è facile perché sono enti piccoli, con un bilancio limitato”.

Il capitolo delle risorse finanziarie (si veda la tavola 5.4 per un quadro riassuntivo delle entrate delle agenzie) costituisce una criticità rilevante per le agenzie, per il loro funzionamento ma specialmente per la funzione di regolazione del servizio. In generale, come è stato sottolineato da un Presidente di Agenzia “... Restano comunque aperte le solite incertezze, che abbiamo tutti gli anni, sulla quantità di risorse disponibili, così come l’obbligo per legge di avere l’adeguamento tariffario nei contratti, ma di fatto poi nessuna legge di bilancio aumenta i contributi per i corrispettivi. Questo effetto inflattivo si traduce in una riduzione annuale di chilometri e dei servizi”. (Presidente Agenzia di Bergamo, in Consiglio regionale, Audizioni della V Commissione dell’11/4/2019).

**Tav. 5.4 – Entrate e trasferimenti 2019 e previsioni 2020**

Struttura	Totale Entrate 2019	Trasferimenti 2019	Previsione entrate 2020	Previsione Trasferimenti 2020
Agenzia TPL Bergamo	64.771.550	45.187.732	56.371.523	50.276.423
Agenzia TPL Brescia	78.362.378	61.248.882	69.633.982	61.083.182
Agenzia TPL Como, Lecco e Varese	84.392.999	68.272.634	80.104.540	68.304.641
Agenzia TPL Cremona e Mantova	42.478.917	38.768.917	42.478.917	38.768.917
Agenzia TPL Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia	471.793.899	176.560.462	468.693.701	177.380.701
Agenzia TPL Sondrio	14.847.122*	9.538.622*	14.847.122*	9.538.622*

Fonti: Bilanci di previsione e DUP delle Agenzie; (\*) dati da Bilancio di previsione 2019

Con riguardo all’Agenzia di Bergamo, il DUP 2020-22 sottolinea le criticità che possono insorgere dalla incertezza della continuità delle risorse finanziarie disponibili nella gestione dei servizi TPL. Ad esempio, si cita che “... il flusso di contribuzione Regionale, pur nel quadro programmatico stabilito dalla Delibera X/7644 (dal 2020 al 2025), sarà soggetto alla quantità complessiva delle risorse che verranno assegnate alla Lombardia dal Fondo Nazionale Trasporti e da come a sua volta la Regione Lombardia scomporrà tali risorse fra il Servizio Ferroviario Regionale ed il TPL dei bacini. Nello stesso tempo, le quote conferite fino a questo momento dalla Provincia (già ampiamente ridotte nel 2016/17 rispetto agli anni precedenti) e dal Comune di Bergamo, dovranno essere ridefinite nel corso degli anni sulla base dei risultati delle contribuzioni regionali e sulle disponibilità effettive dei due Enti. Il giudizio conclusivo è che non sia definibile una programmazione che possa dare certezze dei flussi su base pluriennale; con l’esigenza, quindi, almeno nel triennio, di una continua riprogrammazione almeno quadrimestrale/semestrale del Bilancio.” (cfr. DUP 2020-22, p. 10). Anche nel corso delle interviste è stata evidenziata la riduzione delle risorse provenienti dalla Provincia, e che “... un problema grosso e generalizzato è che nei nostri contratti abbiamo l’obbligo di prevedere l’adeguamento all’inflazione, per cui ogni anno aumenta il prezzo dei servizi. Ne consegue che, mentre i corrispettivi degli enti sono sempre fissi, ogni punto percentuale di inflazione si traduce in una riduzione dei servizi; il Comune di Bergamo è il solo a compensare l’inflazione”.

Per l’Agenzia di Brescia, il DUP 2020-22 elenca una serie rilevante di criticità dovute anch’esse alla difficoltà di programmazione finanziaria. Già i problemi emersi nel 2018 (nonostante il soccorso finanziario della Regione Lombardia con un contributo straordinario una tantum di 1,07 milioni di euro e della Provincia di Brescia, variamente intervenuta in corso d’anno) hanno portato all’adozione dei provvedimenti di razionalizzazione e riduzione di servizi extraurbani in periodo estivo descritti e reiterati anche nel periodo estivo del 2019. Il quadro resta problematico per le difficoltà della Provincia di Brescia a mantenere il livello di contribuzione (con uno squilibrio di circa 1,5 milioni euro), cosa che potrebbe comportare ulteriori

riduzioni di servizio. Per questo l'Agencia chiede certezza nel tempo circa gli apporti da parte degli enti locali soci. Inoltre, facendo riferimento ad una 'Nota' elaborata congiuntamente con altre quattro Agenzie del TPL lombarde e indirizzata alla Presidenza della Regione Lombardia, si sottolinea la necessità che "... vengano fornite soluzioni /garanzie ... riguardanti, in particolare, gli effetti "erosivi" sul montante delle risorse derivanti dalla progressione cumulata negli anni dell'indicizzazione dei corrispettivi contrattuali unitari (euro/km) e della componente di costo finale rappresentata dalla quota IVA che resta a carico delle Agenzie ed è stata finora sopportata da interventi di 'soccorso finanziario' da parte della Provincia di Brescia, non più a lungo sostenibili." (DUP 2020-22, pp. 10-16-17).

Nel corso delle interviste, questi fattori sono stati declinati nel seguente modo: "... L'evoluzione della legislazione nazionale ci getta un po' nel caos, la legge Delrio ha determinato un'idea di superamento delle province, ma adesso la situazione è confusa e si dovrebbe chiarire. L'agenzia di TPL ha dentro la Provincia che dà risorse sui 3 milioni di euro, ma prima erano sette. Oggi la provincia non ce la fa più, se non aumentano le risorse si devono aumentare le tariffe. Il programma di bacino prevede un importante aumento dell'offerta, ci vogliono risorse. Sta maturando la richiesta di una compartecipazione finanziaria al sistema da parte dei singoli comuni, abbiamo dovuto rivedere alcune situazioni e chiedere ai comuni un sostegno finanziario da parte loro. ... Dall'anno prossimo, con la delibera 76/44 del 2017, la Regione cerca di stabilire costi e fabbisogni standard del TPL. Il lavoro è pregevole, ma è stato chiuso in modo molto affrettato; il bacino di Brescia ne esce penalizzato, poiché gli indicatori definiti non tengono conto delle peculiarità del territorio, ad es. la presenza della sponda destra del Garda con un rilevante bacino turistico. Inoltre, non tiene conto della distanza tra centri e poli attrattori".

In merito all'Agencia CO-LC-VA, nell'Audizione della V Commissione consiliare dell'aprile 2019, il direttore dell'Agencia aveva sottolineato una prevista riduzione delle risorse di circa 6 milioni di euro, derivanti sia dal calo dei trasferimenti regionali sia dall'aumento dei pagamenti alle aziende di trasporto a causa degli adeguamenti all'inflazione. Nel complesso, i commenti rilevati nel corso delle interviste hanno evidenziato l'assenza di grossi problemi a parte quelli sopra rilevati: "... le risorse storiche che ci sono sempre state garantite sono rimaste fondamentalmente costanti, non abbiamo subito tagli né incrementi di fabbisogno rilevanti".

Per l'Agencia di Cremona e Mantova, il DUP 2020-22 non evidenzia criticità eclatanti, così come dalle interviste effettuate. Secondo quanto scritto nello stesso DUP, dalle varie disposizioni normative e rimodulazioni dei trasferimenti emerge come "... l'Agencia esce al momento con una situazione di risorse sostanzialmente invariata, salvo per ciò che concerne gli adeguamenti annuali dei corrispettivi all'inflazione, che ... appaiono un tema di rilevante, difficilmente sopportabile con le sole finanze proprie degli enti aderenti. ... La richiesta di corresponsione dell'adeguamento ISTAT relativa al periodo 2018/2019 (+0,1%), con effetto dal 2020, è stata accolta, e non è necessario quindi intervenire con una rimodulazione dell'offerta" (DUP pag. 15).

Considerando le risorse finanziarie dell'Agencia MI-MB-LO-PV, il DUP 2019-21 sottolinea che l'Agencia ha presentato ricorso avverso la delibera X/7644 della Regione Lombardia, adottata nella seduta del 28 dicembre 2017, contenente la metodologia per definire i nuovi criteri di riparto delle risorse destinate al trasporto pubblico locale destinate alle Agenzie di Bacino, con applicazione a valere dall'anno 2020. La ragione sta nel fatto che i nuovi criteri comporterebbero, a risorse complessive invariate destinate al settore, una consistente riduzione dei contributi annuali erogati a favore dell'Agencia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia, compreso fra 3,2 M€ nel 2020 e 13,7 M€ a regime, a partire dal 2025. Nello stesso tempo si segnalano le incertezze relative all'ammontare disponibile a valere sul Fondo nazionale dei trasporti (pp. 13-14).

Gli intervistati hanno sottolineato come le risorse complessive a disposizione siano declinate nel tempo, e che ciò rende difficoltoso per l’Agenzia gestire le emergenze. Non a caso, la riduzione dei servizi nel 2019 è stata scongiurata mediante l’utilizzo dell’avanzo vincolato derivante dal 2018, mentre per il 2020 l’equilibrio si prevede conseguito attraverso la copertura della totalità dei costi di gestione dell’Agenzia da parte degli introiti tariffari (DUP 2019-21, p. 21).

L’Agenzia di Sondrio sembra presentare maggiori difficoltà, specialmente per quanto riguarda le risorse finanziarie utilizzabili per il funzionamento, come già evidenziato in precedenza; nel complesso, le entrate possono contare su fondi ex ODI per i comuni confinanti, su progetti speciali come Interreg e Aree interne. Queste risorse – come emerso dalle interviste – costituiscono la modalità attraverso cui l’Agenzia ha fino ad ora sopperito alle esigenze, anche se si tratta di considerare che si tratta di poste non continuative, sulle quali è difficile fare completo affidamento in termini di programmazione pluriennale.

## 6. Le caratteristiche dei bacini sotto il profilo dell'utenza, della domanda e dell'offerta: sintesi dei fattori emersi

Il secondo gruppo di domande valutative richiede di identificare i principali fattori che caratterizzano i vari bacini in termini di utenza, di domanda, di specificità territoriali e di operatori del trasporto pubblico locale:

*Quali caratteristiche le connotano in termini di utenza da servire, domanda espressa, specificità territoriali nei bisogni di mobilità e servizi offerti? Quali specificità dei diversi bacini sono rilevanti ai fini della programmazione? Quale la numerosità, la dimensione e la natura giuridica degli agenti di trasporto operativi nel Bacino?*

Per rispondere a queste domande si farà riferimento, sinteticamente, alle interviste effettuate e ai contenuti dei programmi di bacino. Il capitolo tratta per primo il tema della domanda e dell'utenza, e in seguito quello delle aziende di trasporto.

### 6.1 In sintesi

Le caratteristiche dei vari bacini sono ampiamente diversificate, quanto a caratteristiche demografiche, socio-economiche e orografiche. Questi fattori hanno influenzato fino al recente passato le scelte infrastrutturali e di definizione delle linee TPL su gomma; e nello stesso tempo, fanno emergere differenti tipi di domanda, alcuni dei quali soddisfatti dai servizi di TPL altre più in difficoltà e talune non servite.

Tra le criticità più evidenti che emergono dalle interviste effettuate e dai Programmi di bacino, sono da rimarcare le seguenti.

Innanzitutto, la rilevanza per i servizi di TPL di assicurare il trasporto scolastico e universitario, che costituisce i quasi tutti i bacini (ad eccezione del bacino MI-MB-LO-PV, in cui prevale la domanda lavorativa incentrata su Milano) la domanda preponderante degli spostamenti sistematici (si veda la tavola 6.1).

Tav. 6.1 – Spostamenti mediante TPL per tipo

Spostamenti TPL per tipo	totale in valore assoluto	% studio	% lavoro	
Bergamo	196.078	82,1	17,9	100
Brescia	91.568	77,6	22,4	100
CO-LC-VA	184.644	67,6	32,4	100
CR-MN	33.734	77,9	22,1	100
MI-MB-LO-PV	654.361	40,3	59,7	100
Sondrio	nd	nd	nd	

Fonte: Programmi di bacino su dati Istat 2011.

Su questa base, le interviste hanno sottolineato la difficoltà del TPL di gestire il servizio di trasporto scolastico, a causa del limitato coordinamento degli orari delle scuole e delle università: vettori troppo affollati o insufficienti, mancate coincidenze, ecc.

Più in generale, ma anche per il servizio scolastico, emerge nella sua rilevanza il problema della sicurezza delle fermate e delle aree di interscambio, per le quali la competenza è prevalentemente dei comuni ma coinvolge anche le funzioni delle agenzie di TPL.

L'area metropolitana milanese presenta criticità di servizi TPL con riferimento alle periferie non raggiunte dalla metropolitana; emerge, inoltre, una domanda di servizio in orario serale e notturno; inoltre, esiste una richiesta di coordinamento tra TPL e i servizi di trasporto offerti dalle imprese della cintura.

Analogamente, per le aree a Nord di Milano, densamente popolate, esiste un problema di collegamenti trasversali rispetto ad una organizzazione del TPL orientata su linee convergenti su Milano.

È generalizzato, infine, il problema dei servizi TPL per le aree a popolazione diffusa e domanda debole: montagna, bassa pianura, ecc. Negli ultimi anni la diminuzione delle risorse per il TPL ha avuto come conseguenza la scelta delle amministrazioni di ridurre i servizi proprio in quei contesti, spesso limitandoli ad assicurare il trasporto scolastico in andata e poi in rientro.

## **6.2 Utenza, domanda espressa e specificità territoriali**

Il *bacino di Bergamo* è caratterizzato da una domanda differenziata, connessa alle caratteristiche territoriali, con riflessi sui servizi di TPL. Le aree montane e alcune aree di pianura hanno centri dispersi e una domanda debole. La domanda di mobilità si concentra prevalentemente nell'area della conurbazione bergamasca, tra il comune capoluogo, l'Isola e il confine meridionale della provincia (tra cui Dalmine, dove è localizzata anche una sede dell'Università di Bergamo), in cui risiede la maggior parte della popolazione e degli addetti; un certo flusso turistico riguarda il centro capoluogo e il suo hinterland, così come le valli Seriana e Scalve. Secondo i dati 2014 forniti da Regione Lombardia (PdB p. 18), nel giorno medio feriale invernale, gli spostamenti (sistematici e non-sistematici; i sistematici sono il 52%) sono circa 1.850.000, di cui il 13% utilizza il TPL su gomma e il 3% il TPL su ferro. L'utenza sistematica di TPL è prevalentemente formata da studenti (scuola e università), in particolare per il trasporto intra-bacino: "... Si è un po' persa la domanda occasionale, per affari ecc. che gravita per lo più sul trasporto privato. Oggi il TPL interurbano non riesce a garantire una offerta per gli spostamenti occupazionali, si riducono i servizi per effetto dei tagli, si taglia il sabato e la domenica e le ore serali che sono quelle che caratterizzano la domanda non sistematica." Come in altri contesti, il servizio per le scuole risente del limitato coordinamento degli orari, specie nei periodi di avvio dell'anno scolastico quando gli istituti hanno orari provvisori mentre gli orari di TPL sono già definitivi e decisi sulla base di dati storici; pur se si evidenzia che "... anche quando gli istituti scolastici vanno a regime comunque il comfort resta basso, le corse sono affollate e non si può aggiungerne altre per i limiti di risorse. ... Il problema vero sono le persone che restano a terra per mancanza di capacità delle corse. È un problema che riguarda soprattutto il TPL extraurbano mentre ovviamente a livello urbano è meno grave, le corse hanno una frequenza più alta ...". Il tema dell'affollamento delle corse a supporto della domanda studentesca è stato evocato dal soggetto intervistato in rappresentanza degli utenti, parte del comitato 'Vado a scuola sicuro', sorto dopo un grave incidente tra due autobus, nel settembre 2018, in cui ha perso la vita un giovane studente e altri due sono rimasti feriti: "... C'è un problema principale di sicurezza derivante dal sovraffollamento, non ci sono abbastanza mezzi a disposizione per portare a casa i ragazzi, per cui nelle ore di punta si accalcano e non si chiudono neanche le porte. Questo succede perché non ci sono abbastanza posti a sedere e in piedi. Paghiamo un servizio non all'altezza. Spesso li dobbiamo andare a ritirare alla fermata, nelle aree extraurbane i ragazzi dovrebbero aspettare un'ora, se poi sono in un percorso complesso di ore ne perdono due. ... Inoltre, le fermate non sono adeguate, sono messe in posti pericolosi, in aperta violazione norme di sicurezza. Nessuno si prende la responsabilità di fare questi miglioramenti, è davvero triste." Ulteriori attrattori di mobilità sono l'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio, gli eventi sportivi, i poli sanitari.

Oltre al trasporto su gomma, nel bacino sono presenti: la tramvia delle Valli, Bergamo-Albino; le due funicolari di Bergamo Città Alta ("...molto frequentata e non sufficiente nelle ore di punta, e viene supportata da un bus.") e di San Vigilio; la funivia Albino-Selvino. Oltre al servizio ferroviario regionale.

Nel complesso il Programma di bacino individua i seguenti punti di forza del servizio di TPL:

- qualità delle direttrici di forza interurbane e della rete centrale dei servizi
- buona qualità dei parametri economici
- positiva percezione del servizio
- piani e programmi di investimento a breve e medio termine destinati a trasformare il TPL;

mentre tra i punti di debolezza sono indicati:

- affollamento nelle ore di punta
- limitata presenza nelle aree a domanda debole
- servizi interurbani prevalentemente orientati alla mobilità sistematica
- periodicità non uniforme sul territorio
- coincidenze ed interscambi non sempre efficaci
- dispersione dei percorsi
- doppio sistema tariffario
- connessioni/integrazioni con bacini limitrofi da migliorare
- qualità e adeguamento tecnologico dei mezzi

Il **bacino di Brescia** è caratterizzato da un vasto territorio con elementi peculiari: un'ampia zona di montagna a settentrione, con una distribuzione degli insediamenti dispersa e frammentata, con bassa densità abitativa; un pedemonte in pratica saldato alle aree metropolitane, che costituisce l'ossatura delle dinamiche della popolazione e delle attività, così come della domanda di mobilità; la zona dei laghi, che presenta una significativa maglia insediativa e rilevanti flussi turistici; nuclei della pianura irrigua con popolazione sparsa e bassa densità. La zona più popolosa è la conurbazione bresciana (3/5 della popolazione) pur se il bacino si connota per una tendenza al policentrismo. Considerando solo gli spostamenti sistematici, questi sono 690.000 al giorno (dati Istat 2011), di cui il 13,2% mediante TPL (gomma 11,5%; ferro 1,8%), il 68,2% mediante mezzo privato motorizzato, il 12,8% a piedi o bicicletta (PdB p. 117).

Secondo il Programma di bacino e confermato dalle interviste, "... la mobilità determinata dalle esigenze di studio – che si tratti di spostamenti sistematici degli studenti delle scuole superiori o di quelli con carattere temporale e periodicità più distribuiti generati dalla popolazione universitaria – rappresenta la componente fondamentale e il segmento di utenza preponderante per il sistema del trasporto pubblico a scala locale, comprensoriale e infra-regionale." (PdB p. 38). Si tratta di una mobilità che costituisce la parte preponderante dell'utenza dei bus extraurbani; inoltre, poiché Brescia non presenta un'offerta universitaria completa, ciò genera la necessità di spostamento verso altri poli collocati a media distanza (quali Milano, Verona, Padova), soddisfatta perlopiù con il treno.

Il turismo costituisce un fattore trainante di domanda nelle aree del Lago di Garda e del Sebino, in Franciacorta e in Val Camonica, con inoltre effetti di pendolarismo tra il centro capoluogo e queste località. Tra i poli attrattori di utenza indifferenziata vi sono, poi, diverse strutture sanitarie, mentre le grandi strutture di vendita richiamano un'utenza. L'utenza indifferenziata trova risposta nei servizi di carattere urbano del Comune capoluogo e di alcuni comuni contermini, trasporti collettivi organizzati da comuni, collegamenti di medio-raggio, e trasporti extra-bacino, collegamenti via battello e impianti di risalita meccanizzati. In particolare, è rilevante la presenza di una rete ferroviaria radiale, caratterizzata dalla direttrice est-ovest Milano-Venezia, dalle linee della Bassa Bresciana, (Brescia-Cremona e Brescia-Piadena-Parma) e dalla linea della Valle Camonica (Brescia-Iseo-Edolo) verso nord.

I fattori di debolezza sottolineati nel Programma di bacino e dagli intervistati sono i seguenti:

- una struttura del TPL che ha prodotto effetti di 'concentrazione e segregazione' delle categorie di utenti e delle relazioni di flusso viaggiatori;

- forte dispersione geografica e elevata ramificazione delle linee; le aree a domanda debole sono costituite dalle zone montane (in particolare le aste vallive secondarie con testate chiuse: Valcamonica, Val Trompia, Val Sabbia e Garda); i territori della bassa pianura più distanti dalle direttrici ferroviarie e stradali ove nel tempo si è sviluppata in modo selettivo l'offerta di TPL; le aree di recente sprawl urbanistico, spesso a corona dei centri maggiori, ove si ritrovano destinazioni residenziali ma anche funzioni produttive e commerciali, anche densamente popolate, che presentano una domanda debole nelle ore di 'morbida' (serali/notturni/festivi);
- alcuni servizi risultano non più sostenibili dal punto di vista economico, oltre che per la mutata domanda di mobilità (sistematica od occasionale) soprattutto in relazione al modificato quadro macroeconomico e di settore che ha via via ridotto nel tempo le disponibilità di contribuzione pubblica destinate ai servizi di TPL; inoltre, anche la metropolitana leggera di Brescia (al di fuori del perimetro dell'Agenzia di bacino) presenta difficoltà di esercizio considerata dovuta al troppo limitato bacino di residenti;
- per i servizi su gomma, le condizioni offerte dal TPL nel bacino bresciano spesso non sono adeguate alle aspettative della potenziale clientela turistica (il 27% della Lombardia), anche a causa della congestione viaria lungo il Garda;
- la quota di utenti che si serve in modo congiunto di ferrovia e gomma è molto ridotta anche a causa della carenza di corrispondenze tra vettori (treno/gomma in particolare) e interscambi, specie per la inaffidabilità di cui soffre il servizio ferroviario regionale.

In particolare, una delle criticità, affrontata dal Programma di Bacino e trattata ampiamente nelle interviste, è costituita dal trasporto scolastico: "... Non dobbiamo dimenticare che questa parte vale circa un terzo del servizio (6 milioni di chilometri all'anno su 18 milioni di produzione del TPL extraurbano) e che questa offerta di servizio viene prodotta esclusivamente per rispondere alle finalità del trasporto studentesco. Abbiamo richiesto agli Istituti scolastici di mantenere stabili gli orari per almeno tre anni consecutivi per poter avviare un processo di cooperazione e coordinamento tra istituzioni scolastiche e programmazione trasportistica. Purtroppo, si assiste ad una moltiplicazione di corsi e di differenziazione degli orari (settimana corta contemporaneamente a corsi ancora organizzati su 6 giorni/settimana) e dunque siamo costretti ad 'inseguire' gli Istituti superiori di II grado per rispondere alle richieste, ma è molto complesso. ... Abbiamo una crescita forte della popolazione scolastica (più 12% nell'ultimo decennio) e che evidenziano una progressiva dispersione dei poli scolastici da servire. Le proiezioni sono di un'ulteriore crescita (+ 5% aggiuntivo) dell'utenza da servire fino al 2025, poi ci sarà una repentina diminuzione dovuta alla riduzione demografica della popolazione infantile che stiamo vivendo oggi. Altro problema sono i servizi da terra, le fermate ecc. La regione su questo non ci sente. Vanno qualificate e messe in sicurezza, ma spesso gli enti incaricati non hanno i soldi per farlo".

Mentre, sotto il profilo della domanda localizzata al di fuori dei centri urbani, dall'intervista alla rappresentante degli utenti (pendolari) emergono i seguenti elementi: "... I pendolari sono soggetti estremamente variegati, ... con esigenze molto diverse. ... La mia zona, la zona dei laghi, ha necessità molto diverse dalle altre, la val Trompia ha servizi più interessanti rispetto alle altre zone. Ad es. gli orari dei festivi della zona della val Trompia e quelli della zona della bassa bresciana centrale, con un carico di residenza molto alta, 50-60 mila abitanti; questa zona la domenica ha visto l'eliminazione delle corse, ne è rimasta una al mattino e al pomeriggio. Vi sono persone che lavorano sui turni nelle case di riposo, come si fa? Persone che non hanno più potuto fare certi orari di lavoro. Impatto soprattutto sulle donne e sui ceti più poveri, noi siamo un Paese a pendolarismo quotidiano, ma siamo obbligati, se vogliamo lavorare, a spostarci, ... Questa situazione si risolve con flusso continuo di traffico. L'obiettivo del trasporto pubblico in ottica ambientale è l'ultima preoccupazione".

Tra fattori positivi, sono in ogni caso segnalati:

- ampiezza del servizio urbano; ad es. nel Comune di Brescia, il servizio di trasporto pubblico urbano (compresa la metropolitana leggera) presenta alcune caratteristiche tipiche delle città di dimensioni maggiori; la rete urbana, oltre ad effettuare i collegamenti interni al territorio comunale, collega il comune capoluogo con 14 comuni circostanti;
- 3 SLink: i dati di utilizzo hanno mostrato una risposta commerciale significativa;
- struttura del servizio ferroviario costituito dalla direttrice est-ovest, con il raddoppio tra Treviglio e Brescia Ovest con caratteristiche di alta velocità.

Il **bacino di Como, Lecco e Varese** è caratterizzato da un territorio variegato, per cui il Programma di bacino ha affrontato i vari temi partendo innanzitutto dalle caratteristiche delle singole province. Nel complesso, il confine Sud del bacino è caratterizzato dalle relazioni con Milano, mentre quello Nord porta al confine con il Ticino e rileva per le relazioni transfrontaliere (ad es. la linea 1 di Como attesta a Chiasso Stazione).

Si tratta di un ambito in cui "... Il grado di "autonomia" del territorio è deducibile dalla quota della componente interna al territorio del bacino Como/Lecco/Varese che – come domanda sistematica – risulta di quasi 900.000 spostamenti (pari a circa il 79% della mobilità totale nel bacino) di cui circa il 34% è per motivo di studio ed il 66% per lavoro, valore quest'ultimo sintomatico di una struttura spaziale degli spostamenti in prevalenza a scala locale." (PdB p. 14). L'utenza è formata, quindi, in prevalenza, dalla popolazione studentesca e da pendolari lavoratori, orientata verso i principali centri urbani o con maggiore densità di attività.

Anche in questo territorio, il problema del trasporto scolastico è rilevante: "... I ragazzi delle superiori sono l'onda d'urto che ti arriva addosso, c'è anche un problema di capienza dei piazzali, c'è la corsa ai posti. Abbiamo istituito un tavolo di confronto con i provveditorati scolastici per gestire questa fluttuazione di domanda; ... l'autonomia scolastica ha introdotto la possibilità di autonoma decisione di orario da parte dei presidi, per cui noi siamo in difficoltà a soddisfare le divergenze e la competizione tra istituti. ... Il trasporto degli studenti è molto importante. Abbiamo fatto dei controlli sui sovraffollamenti ma siamo dentro i limiti. Le aree di interscambio però non sono per nulla attrezzate per un interscambio vero".

La prevalente attenzione per l'utenza scolastica è stata confermata dal soggetto intervistato quale rappresentante dell'utenza: "... Il TPL è un servizio che è stato creato per rispondere alle esigenze dello studente e, dunque, non risponde o lo fa male alle esigenze degli altri. ... E questo fa sì che il trasporto sia presente perlopiù negli orari di ingresso/uscita da scuola. Questa è comunque anche la fascia in cui si registra il livello massimo di affollamento. Ogni vettore ha i propri titoli di viaggio che non sono interscambiabili e che cambiano anche da linea a linea".

Tutte le tre zone sono anche interessate da un significativo flusso turistico.

Infine, sono presenti anche sotto-ambiti a domanda debole, con particolare riferimento alle aree montane; ad esempio, i Comuni localizzati a nord delle province di Como e Lecco, ed in particolare in quelle porzioni di territorio che costituiscono la regione alpina e prealpina. Meno diffuso il fenomeno per i Comuni situati a nord della Provincia di Varese.

Nel complesso, il PdB elenca le seguenti criticità per l'utenza (p. 47):

- mancata organizzazione di servizi orientati al segmento turistico della domanda;
- progressiva variazione degli orari scolastici, con uscite fino alle ore 16 nei giorni da lunedì a venerdì e chiusura delle scuole al sabato;
- ampia distribuzione sul territorio di aree a domanda debole, concentrate in particolare nelle aree montane;
- frammentazione dei servizi (molteplicità dei percorsi delle linee) e conseguente poca leggibilità del servizio da parte dell'utenza.

Il **bacino di Cremona e Mantova** è caratterizzato da un territorio essenzialmente pianeggiante, con l'eccezione della collina mantovana a Nord. Nella provincia di Cremona, i centri rilevanti sono 6 (tra cui Crema), localizzati lungo la direttrice stradale provinciale che porta al Milanese; la provincia di Mantova ha caratteri policentrici, con 12 comuni con più di 9.000 abitanti.

In sostanza, il bacino è formato da due territori distinti, con esigenze trasportistiche molto differenti. Il PdB (p. 78) così sottolinea questi elementi: da una parte la Provincia di Cremona gravita attorno ai centri di Cremona, Crema e Casalmaggiore sia per gli spostamenti verso il luogo di lavoro che per quelli per motivi di studio. Dall'altra, nella Provincia di Mantova troviamo un maggior numero di Comuni con densità insediative più elevate e dei poli attrattori per la domanda di mobilità che risultano più sparsi sul territorio. I dati presenti nel PdB indicano in 430.475 gli spostamenti sistematici nel bacino, di cui il 67% in auto e il 24% a piedi/in bicicletta/altro (una percentuale elevata rispetto agli altri bacini); il TPL assorbe circa il 9% degli spostamenti, di cui il 7% su gomma e il 2% su ferro. Tra le due province, quella di Cremona presenta un maggiore livello di spostamenti a piedi e in bicicletta, e un minore uso dell'auto privata. Nel Cremonese gli spostamenti sono prevalentemente polarizzati sulla città capoluogo, ad eccezione della sub-area di Crema, dove esiste un rilevante pendolarismo verso Milano e ad altre aree lombarde. Nel Mantovano è significativo il pendolarismo da e verso i diversi centri.

Il fattore che, quindi, accomuna i due territori è il dato di ripartizione modale degli spostamenti: il mezzo privato è utilizzato per la stragrande maggioranza degli spostamenti (67% degli spostamenti sistematici), mentre il trasporto pubblico su gomma è utilizzato per il 7% degli spostamenti, soprattutto negli spostamenti dall'interno dell'area di studio verso l'esterno (10%) ed in maniera importante dagli studenti per recarsi a scuola (quota modale dell'83% se non si considerano gli spostamenti intracomunali).

La ferrovia è utilizzata con percentuali molto contenute e quasi esclusivamente da chi risiede in comuni in cui è presente una stazione (non si rilevano fenomeni di Park&Ride o di utilizzo del bus per raggiungere la più vicina stazione ferroviaria) e per spostamenti di lunghe distanze. In particolare, la ferrovia è utilizzata per gli spostamenti tra Cremona e Crema, tra Cremona e Pizzighettone e tra Mantova e Suzzara. Gli spostamenti tra i due capoluoghi non sono in numero rilevante.

Le esigenze emergenti delle due Province sono, in definitiva, abbastanza diverse. Cremona ha la necessità di migliorare la connessione con le regioni vicine; gli aspetti critici più importanti che emergono dal Piano sono quelli dei collegamenti con Brescia, con le province delle regioni vicine (come Parma ad esempio) e, in particolar modo, con l'area metropolitana di Milano, che si relaziona soprattutto con Crema ed il cremasco. Mentre Mantova ha la necessità di intensificare e focalizzare i collegamenti con gli altri comuni della sua circoscrizione provinciale. Inoltre, un rapporto importante è quello con la città di Verona; criticità sono emerse nelle zone di confine con il territorio veronese, in seguito ai tagli di servizi scolastici approvati dalla Provincia di Verona.

In merito alle criticità presenti, gli intervistati hanno espresso alcune considerazioni con riferimento ai collegamenti Crema-Milano; il giudizio rilevato sul TPL è positivo, pur se si sottolineano miglioramenti possibili riguardo a:

- coordinamento degli orari del TPL con quelli scolastici;
- insufficiente numero di corse e di posti verso Milano; a questo riguardo un intervistato ha evidenziato alcune criticità nelle relazioni ferro-gomma: "... Quando a Crema ci sono problemi con i treni chi è diretto a Milano prende gli autobus e quindi i posti si saturano soprattutto prima che il bus arrivi in periferia. Conseguentemente le persone che stanno in periferia non riescono a salire sul bus. È stato chiesto di potenziare gli autobus quando ci sono disservizi sui treni, ma non c'è coordinamento e dialogo operativo tra Trenord e TPL";
- orari delle corse per e da Milano; richiesta di maggiore flessibilità da parte delle aziende di trasporto ("... si potrebbero identificare dei percorsi alternativi da utilizzare in situazioni straordinarie, ad

esempio lavori, incidenti, ecc., evitando così di impattare in maniera negativa sugli orari dei pendolari. ... le aziende non coinvolgono i pendolari nella definizione delle corse e degli orari e ciò porta da un lato ad un trasporto che non risponde alle esigenze degli utenti e dall'altro a dei conflitti che le aziende devono gestire. Ad esempio, questo autunno Autoguide ha modificato sia gli orari sia le fermate delle corse verso Rogoredo, ... eliminando la fermata di San Donato. I pendolari hanno fatto numerosi reclami.”).

Il bacino **Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia** è, evidentemente, assai articolato come territorio e come utenza. È infatti caratterizzato da una popolazione complessiva di 4.9 milioni di abitanti, di cui il 66% nella Città Metropolitana di Milano, che quindi delinea:

- un contesto “metropolitano”, formato dalla Città Metropolitana in senso stretto e dalla Provincia di Monza-Brianza, con le eventuali propaggini dirette verso i poli urbani di Vigevano, Pavia (Alto pavese) e Lodi (Alto Lodigiano);
- un contesto “extrametropolitano”, formato dai territori provinciali di Lodi e Pavia, a loro volta suddivisi nei quattro comparti, chiaramente delineati, della Lomellina, del Pavese, del Lodigiano e dell'Oltrepò.

La sintesi di questo contesto del PdB (p. 19) è la seguente: “... ciò caratterizza un territorio di competenza del bacino nel quale le densità insediative, e quindi in prima approssimazione anche le densità di domanda di mobilità, presentano variazioni estremamente ampie, superiori a due ordini di grandezza, e prefigurano quindi consistenti differenze nell'impostazione della struttura e dei livelli di servizio del trasporto pubblico locale.” I trend mostrano, inoltre, una polarizzazione demografica in atto, con una crescita della popolazione nelle aree già oggi più dense e un'ulteriore perdita di residenti nei territori demograficamente più deboli (Lomellina occidentale, nell'Oltrepò pavese e nel basso lodigiano, alla confluenza fra le valli dell'Adda e del Po).

Con riferimento alla domanda di mobilità, il PdB riporta i seguenti dati (p. 44):

- quasi il 90% della mobilità sistematica che interessa il bacino è costituita da spostamenti che hanno sia origine che destinazione interna allo stesso; la quota di spostamenti di scambio ha in prevalenza (54%) origine dal quadrante nord (Province di Como, Lecco e Varese);
- quasi tutti gli ambiti territoriali di analisi individuati presentano una quota maggiore di spostamenti sistematici con origine e destinazione interna; fanno eccezione tutti gli ambiti della corona sud dell'area urbana Milanese (Alto Lodigiano, Alto Pavese, Abbiatense e Sud Ovest) che vedono una prevalenza di spostamenti destinati a Milano o ad altri ambiti contermini;
- il 39% della domanda complessiva di mobilità del bacino è destinata a Milano;
- nella città di Milano, il 46% della mobilità sistematica è ascrivibile a persone non residenti a Milano;
- il 33% degli spostamenti sistematici per motivo di studio è effettuato con mezzi pubblici (negli spostamenti interni a Milano per motivi di studio il TPL supera di poco il 30%). L'uso del trasporto pubblico sembra direttamente associabile alla distanza dello spostamento, evidenziando un segmento di domanda di mobilità rigida, con scarse possibili alternative modali;
- la quota modale media degli spostamenti per recarsi al luogo di lavoro cala al 20,1%. In questo caso la variabilità è molto più elevata e appare maggiormente connessa al livello di servizio offerto dal trasporto pubblico (oltre all'adozione di altre politiche attive di orientamento della domanda), come dimostra il dato degli spostamenti con destinazione Milano, rispetto ai quali l'uso del trasporto pubblico raggiunge il 41,9%.

L'analisi della ripartizione modale degli oltre cinque milioni di spostamenti sistematici effettuati in un giorno feriale tipo nell'insieme del bacino vede una quota modale complessiva del trasporto pubblico pari

al 22,5%, a fronte del 57,4% di spostamenti effettuati con auto o moto. La quota restante di spostamenti è effettuata con bici (5%) o interamente a piedi (ben 15%).

Il Programma di bacino ha, inoltre, suddiviso le analisi e le proposte in relazione a 5 sotto-reti: Milano, Nord-Ovest, Nord Milano e provincia di Monza e Brianza, Est Milanese e provincia di Lodi, Abbiatense e Sud-Ovest Milano, provincia di Pavia.

Nel complesso, nell'area metropolitana, la co-esistenza di una consistente utenza molto diversa (sistematica e non sistematica) è tale da permettere di mantenere e addirittura sviluppare il trasporto collettivo (comprese le forme più innovative come lo sharing e i servizi di micro-mobilità). L'ambito urbano conosce un forte aumento della domanda di mobilità, anche di TPL, e richiama operatori del sistema; è inoltre un luogo di politiche diverse dalla politica di TPL, come gli interventi di orientamento della domanda e di disincentivazione della mobilità privata. Qui sarebbe necessario approfondire come coordinare le diverse opportunità con il TPL, come sharing, piste ciclabili, corsie preferenziali e semafori intelligenti, mobility management del settore privato, ecc. Considerando la città di Milano, tuttavia, emerge la consapevolezza che la città non si ferma alla cerchia dei navigli e che l'offerta di trasporto dovrebbe essere efficiente e di qualità anche nelle aree "periferiche", ovvero le aree residenziali. Un altro fenomeno emergente è quello di un uso diversificato del TPL, in particolare da parte dei giovani nelle ore serali; una domanda nuova che solo in parte è intercettata dall'aumento della frequenza dei mezzi. In generale, si sottolinea, le giovani generazioni non hanno la concezione della proprietà dell'automobile, hanno assunto il concetto di servizio, di condivisione, di multi-mobilità (connessione tra TPL e bici, moto, ecc.).

Il trasporto extraurbano su gomma costituisce, secondo gli intervistati, un ulteriore elemento critico, poiché nella sostanza è organizzato per soddisfare l'offerta sistematica degli studenti e, in misura minore, di lavoratori extracomunitari. Si presenta, come in altri contesti, il problema del coordinamento con il sistema scolastico e universitario, con linee che in determinati momenti e periodi non riescono a soddisfare la domanda, a causa degli orari delle scuole oppure della mancata informazione (ad es. di recente l'Università di Bergamo ha aperto un polo a Dalmine senza coordinarsi con l'Agenzia, con il risultato di forti disservizi).

Per quanto riguarda le aree marginali, si registra uno stallo o addirittura una diminuzione dell'utilizzo del TPL, a causa della riduzione del servizio per carenza di risorse; la leggera tenuta in queste aree è dovuta sostanzialmente alla crisi economica che ha reso meno favorevole l'uso dell'auto propria. Per Pavia e la Bassa Lodigiana la soluzione sul tavolo è quella del servizio a chiamata. In generale, il PdB sottolinea che le risorse disponibili sono da dirigere verso la domanda sistematica presente in queste aree per gli spostamenti nelle ore mattutine e centrali (scuole, mercati, servizi socio-sanitari, ecc.), orientando il servizio flessibile per il resto della giornata.

Il ***bacino di Sondrio*** è caratterizzato da un territorio suddiviso in due vallate principali, Valtellina e Valchiavenna, con rilevanti interscambi con il territorio svizzero. La popolazione è localizzata prevalentemente in insediamenti diffusi in ambedue le valli, a parte il centro capoluogo. Sono cinque le località più significative, con oltre 5.000 abitanti (Sondrio, Morbegno, Tirano, Chiavenna, Livigno), sedi dei principali servizi (scuole, ospedali, ecc.) e punto di riferimento delle valli limitrofe, pur se alcuni rilevanti servizi pubblici sono ubicati anche in centri minori (ad es. l'ospedale di Sondalo). La tendenza degli ultimi anni è quella dello spostamento della popolazione nei centri e lungo le arterie del fondovalle, con decremento nei centri in quota, ad eccezione di alcune località turistiche.

La domanda di trasporto pubblico è caratterizzata da diverse categorie di utenti. Gli studenti costituiscono un riferimento cardine, in particolare per lo spostamento su gomma. Anche in questo bacino l'elemento problematico è costituito dalla sfasatura degli orari dei vari istituti scolastici, che comporta difficoltà di interconnessione tra le diverse linee, l'assenza di servizio per gruppi di studenti oppure l'impossibilità di

accedere alle vetture causa sovra-affollamento. L'altra criticità segnalata dagli intervistati è quella dei ritardi e delle soppressioni dei treni, che a livelli crescenti negli ultimi anni mettono in crisi le coincidenze con bus e corriere.

Un'altra categoria è costituita dai lavoratori pendolari; si tratta, tuttavia, di una possibile domanda che non trova particolari risposte; secondo gli intervistati, mentre il trasporto su gomma è impostato prevalentemente sulla domanda scolastica, il treno potrebbe costituire una risorsa; ma nei fatti la mancanza di coordinamento degli orari (specialmente per il rientro a casa nel pomeriggio) e le carenze del materiale rotabile, limitano l'utilizzabilità dei servizi TPL da parte dei lavoratori, che in rilevante maggioranza utilizzano il mezzo privato. Una categoria specifica è costituita dai pendolari tra la Valtellina e l'area milanese, e viceversa; si tratta di studenti, lavoratori e cittadini che utilizzano servizi localizzati nell'area metropolitana; oppure di soggetti che per lavoro, turismo, ecc. si spostano dal milanese e Brianza verso la Valtellina e la Valchiavenna. In questo caso, il mezzo più idoneo è costituito dal treno; la linea ferroviaria raggiunge Tirano (linea Milano-Lecco-Sondrio-Tirano), in Valtellina; mentre dopo Colico si dirama, a binario unico, per raggiungere Chiavenna nell'altra valle. Tuttavia, le interviste hanno fatto emergere diverse criticità, costituite in particolare dalla vetustà del materiale rotabile (che non risponde alle esigenze in particolare dell'utente che intende lavorare con il laptop o device elettronici mentre viaggia), dalla congestione delle vetture negli orari caldi, dai ritardi frequenti (che impediscono la sincronizzazione con il trasporto su gomma, se necessario all'utente), dalle soppressioni delle corse (segnalate come in aumento nel periodo recente). Un'ulteriore categoria di lavoratori è costituita dai transfrontalieri (italiani che lavorano in territorio della Confederazione elvetica); in questo caso non sembrano emergere particolari criticità, poiché oltre all'offerta italiana questi soggetti possono contare sull'offerta della società Autopostale svizzera (gomma) e della rete della Ferrovia retica svizzera. Infine, non meno rilevante è la categoria dei turisti, che è prevista in aumento grazie anche all'evento delle prossime Olimpiadi invernali Milano-Cortina. per questi le interviste hanno sottolineato la criticità dell'interscambio tra la linea su ferro e quella su gomma.

## 7. Numerosità, dimensione e natura giuridica degli agenti di trasporto operativi nei bacini

Come si può osservare nella tavola 7.1, in ambito regionale opera un numero significativo di operatori di trasporto, tra cui alcuni di rilevanza europea (es. gruppo Arriva) e molti altri di dimensione locale; si tratta di circa 56 società, rilevate sulla base dei Programmi di bacino (che riportano i contratti in essere), alcune delle quali operano in più di un bacino. Le analisi a supporto del Patto per il TPL del 2008<sup>21</sup> indicavano un numero di 106 aziende di TPL operanti in regione. Si può quindi osservare come queste si siano in pratica dimezzate nell'arco del periodo, sia a causa della riduzione delle risorse pubbliche per il TPL ma anche in ragione della prospettiva degli affidamenti mediante gara. Emerge, in questa direzione, la presenza di aziende che sono il risultato di recenti fusioni, tra cui alcune caratterizzate dalla collaborazione pubblico/privato. Inoltre, in vari sotto-bacini, il TPL su gomma è gestito da consorzi tra operatori pubblici e privati, frutto di gare o concessioni sulla base di lotti.

Si tratta di fattori che sembrano orientare l'offerta verso organizzazioni più ampie, in grado di aumentare il proprio livello competitivo in caso di gare.

Evidenze in tal senso sono rinvenibili sulla base di analisi recenti effettuate da Invitalia<sup>22</sup> che considerano la maggior parte dei soggetti operanti in regione Lombardia; per 37 gestori dei 39 rilevati da Invitalia (quelli indicati col colore nero nella tavola 7.1) sono stati rilevati parametri riguardanti la classe dimensionale, la composizione azionaria e i dati di bilancio relativi al 2017.

---

<sup>21</sup> Cfr. Regione Lombardia. 2008. *La Lombardia nel contesto italiano e europeo del TPL. Principali evidenze e conclusioni*. (Rapporto elaborato da Axteria, marzo 2008). Milano: Regione Lombardia.

<sup>22</sup> Cfr. Invitalia. 2019. *Aspetti organizzativo-gestionali del trasporto pubblico locale. Report rilevazione Lombardia*. Rapporto elaborato nell'ottobre 2019, nell'ambito del Progetto ReOpen. Roma: Invitalia. I dati sono tratti dalla piattaforma AIDA Bure au Van Dijk e riguardano al 2017: totale attivo, numero dei dipendenti, fatturato; riguardano 37 dei 39 gestori censiti da Invitalia, ma nel Rapporto non sono indicati i due operatori di cui non sono stati rilevati i dati. Il dato di sintesi è stato ricavato secondo il seguente schema:

<b>Classe dimensionale</b>	<b>N. dipendenti</b>	<b>Ricavi euro</b>	<b>Totale attivo euro</b>
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

Fonte: Invitalia 2019.

**Tav. 7.1 – Gestori di TPL nei bacini della Lombardia per tipo e servizio**

	Nome	Tipo	Bacino	Servizio
1	AGI SpA Autoguidovie Italiane	gomma	BG + CO + CR + MI + MB + PV	misto
2	Airpullman SpA / SACO Srl	gomma	VA + MI + MB	misto
3	AMSC SpA Azienda Multiservizi Comunale	gomma	VA (Gallarate)	urbano
4	APAM Esercizio SpA	gomma	BS + MN	misto
5	ASF Autolinee Srl	gomma	CO + LC	extra urb
6	ATB Servizi SpA	gomma	BG	misto
7	ATM Azienda Trasporti Milanese SpA	misto	CO + MI	misto
8	ATV Srl Azienda Trasporti Verona	gomma	BS	misto
9	AU Suriv Onlus Società Cooperativa	gomma	VA	urbano
10	Autolinee Varesine Srl	gomma	VA	misto
11	Autopostale (Svizzera)	gomma	SO	extra urb
12	Castano Turismo Srl	gomma	VA	misto
13	Bassi & C. Sas	gomma	SO	extra urb
14	Bonomi Srl	gomma	BS	urbano
15	Brescia Mobilità SpA - Società Metropolitana di Mobilità in Brevità	ferro	BS	urbano
16	Brescia Trasporti SpA	gomma	BS	misto
17	Beltrami e Gianoli Autoservizi Srl	gomma	VA	extra urb
18	CPT - Consorzi Pubblici Trasporti Como	misto	CO	urbano
19	CTB Bormio Scarl	gomma	SO	urbano
20	Eredi Caldana Snc	gomma	BS	extra urb
21	Ferrovia Retica Svizzera Rhb	ferro	SO	extra urb
22	FNMA Ferrovie Nord Milano Autoservizi SPA	gomma	BS + CO + VA	extra urb
23	Forti Autoservizi	gomma	LO	extra urb
24	Gelmi - Autoservizi Gelmi Srl	gomma	BS	misto
25	Gianolini Servizi e Trasporti Srl	gomma	SO	misto
26	KM SpA	gomma	CR	misto
27	La Valle - Autoservizi La Valle Snc	gomma	BS	extra urb
28	Line Servizi SpA (gruppo Zonca da Lodi)	gomma	CR + LO + MI	misto
29	Linee Lecco SpA	gomma	LC	misto
30	Locatelli - Autoservizi Locatelli Srl	gomma	BG	extra urb
31	Migliavacca Autoservizi Srl	gomma	CR	misto
32	Movibus	gomma	MI	extra urb
33	NET Srl Nord Est Trasporti	gomma	MI + MB	extra urb
34	NTL - Nuovi Trasporti Lombardi (ATB+Brescia Trasporti)	gomma	BS + MN	misto
35	Perego - Automoilistica Perego SpA	gomma	SO	extra urb
36	PMT Srl Pavia Milano Trasporti	gomma	MI	extra urb

37	Rainoldi & C. Autotrasporto Srl	gomma	SO	urbano
38	S.A.B. Autoservizi Srl	gomma	BG + LC +	extra urb
39	S.A.B.B.A. Autolinee	gomma	BS	extra urb
40	S.A.C. Autoservizi di Mazzina A. & C. Sas	gomma	VA	urbano
41	SAF Società Autoservizi Fontaneto Srl	gomma	VA	extra urb
42	S.A.I. Treviglio Società Autolinee Interprovinciali Srl	gomma	BG	extra urb
43	S.A.V. Società Autoservizi Visinoni Srl	gomma	BG + BS	extra urb
44	S.I.A. Società Italiana Autoservizi SpA	gomma	BS	extra urb
45	Silvestri - Autoservizi Silvestri Srl (Livigno)	gomma	SO	urbano
46	Skiarea Valchiavenna	fune	SO	extra urb
47	Spreafico Srl	gomma	CO	extra urb
48	SPT Holding SpA	gomma	CO	urbano
49	STAR SpA (gruppo Zoncada Lodi)	gomma	CR + LO	misto
50	STAV Servizi Trasporti Automobilistici SpA	gomma	MI + MB	extra urb
51	STECAV Scarl Società trasporti extraurbani consortili Alessandro Volta	gomma	CO	misto
52	STIE SpA	gomma	VA (Busto e Saronno) + MI	misto
53	STPS SpA Servizi Trasporti Pubblici Sondrio	gomma	SO	extra urb
54	TBSO SpA - Trasporti Bergamo Sud-Ovest SpA	gomma	BG	misto
55	TEB Spa Tramvie Elettriche Bergamasche	gomma	BG	extra urb
56	Trenord	ferro	Tutti i bacini	extra urb
57	Zani Srl - Autoservizi Zani Evaristo	gomma	BG + LC + MI	urb

Fonte: nostra elaborazione su dati dei Programmi di bacino e interviste. Nota: In rosso gli operatori indicati anche nei programmi di bacino, ma non presenti nell'elenco di Invitalia 2019.

Considerando la dimensione, emerge che oltre il 70% dei gestori si colloca nella classe grande e media, mentre il 27% in quella piccola; un dato che indica una situazione decisamente mutata rispetto alle analisi del 2008: in quel caso si rilevava che gli operatori con meno di 20 addetti arrivavano al 57% del totale (Regione Lombardia 2008, p. 12).

**Tav. 7.2 – Gestori di TPL nei bacini della Lombardia classe dimensionale**

Classi	Numero	%
Grande	16	43%
Media	11	30%
Piccola	10	27%
Totale	37	100%

Fonte: Invitalia 2019 su dati AIDA.

La composizione azionaria delle imprese rilevate evidenzia la presenza prevalente, circa il 54%, di società con capitale totalmente privato; mentre le società a totale o parziale partecipazione pubblica rappresentano il 46% del campione (tra cui solo una a totale proprietà pubblica, e il 21,6% a maggioranza pubblica).

**Tav. 7.3 – Gestori di TPL per tipo di proprietà**

Proprietà	%
Pubblica	2,7%
Maggioranza pubblica	21,62%
Maggioranza privata	21,62%
Privata	54,05%

Fonte: Invitalia 2019 su dati AIDA.

In alcuni bacini la presenza di operatori di ridotte dimensioni sembra limitare e comunque ritardare – a detta di alcuni degli intervistati – le prospettive di trasformazione dell’offerta verso servizi di maggiore qualità (a causa delle più ridotte disponibilità finanziarie) e l’orientamento verso l’integrazione modale (poiché i possibili mutamenti di linea potrebbero non essere compensati da sufficienti ricavi). Inoltre, potrebbe indurre il sistema a mantenere, perlomeno in parte, la modalità di affidamento mediante concessioni, al fine di sostenere gli operatori locali, limitando quindi le gare e, perciò, una maggiore concorrenza.

Un’ulteriore sintesi del complesso dei gestori è quella della tavola 7.4, che presenta per ogni bacino i lotti e i principali affidamenti, con il relativo ambito (urbano/interurbano), il tipo di affidamento e il tipo di contratto. Come si può notare si tratta di un complesso frammentato, che caratterizza per diverse ragioni sia le zone più densamente popolate, sia quelle ad insediamento diffuso (in questo caso l’esigenza di offrire un servizio – pur se relativamente meno remunerativo per i gestori – anche a zone a domanda debole). Tuttavia, emerge anche una tendenza alla riduzione della numerosità dei soggetti, poiché si sono costituite – specie in conseguenza di gare competitive – diverse aggregazioni (consorzi e ATI). Si nota anche un orientamento all’affidamento mediante gara (a parte affidamenti diretti riguardanti località minori) e una netta prevalenza dei contratti su base ‘net cost’ (in riferimento a questo tema, tuttavia, alcuni intervistati hanno sottolineato l’incertezza sulla scelta tra questo sistema e il ‘gross cost’).

**Tav. 7.4 – Contratti di TPL nei bacini della Lombardia per ambito, tipo di affidamento e contratto**

bacino	lotti e gestori	ambito	affidamento	contratto	
Bergamo	Ambito BG: Consorzio ATB	urbano (bus+funicolari BG)	gara (2004)	Net cost	
	Ambito BG: Tramvie elettriche BG TEB	urbano	diretto	Net cost	
	Ambito Ovest: Consorzio BT Ovest	interurbano	gara (2004)	Net cost	
	Ambito Sud: Consorzio BT Sud	interurbano	gara (2004)	Net cost	
	Ambito Est: Consorzio BT Est	interurbano + funivia	gara (2004)	Net cost	
Brescia	Brescia Trasporti ATS Brescia Trasporti spa (capogruppo), SIA spa, Auto Guidovie Italiane spa	urbano / gomma	gara	Net cost	
	Metro Brescia Spa	urbano/ferro	in house	Net cost	
	Consorzio Brescia Sud	interurbano	gara (2004)	Net cost	
	Consorzio Brescia Nord	interurbano	gara (2004)	Net cost	
	Valle Camonica - Bonomi	interurbano	gara	Net cost	
	Altri (La Valle, Caldana, Brescia Tr. ecc.)	urbano centri minori (Desenzano, Gardone VT, Toscolano M.)	gara	Net cost	
	Monte Isola	urbano	concessione	economia	
Como Lecco Varese	CO Consorzio COMO Fun&Bus	urbano	concessione	Net cost	
	Consorzio Stecav	interurbano	gara	Net cost	
	LE Consorzio Lecco Trasporti	urbano e interurbano	gara	Net cost	
	VA Consorzio CTPI - area nord Varese	urbano e interurbano	gara	Net cost	
	AMSC Spa	urbano Gallarate	gara	Net cost	
	STIE	urbano Busto A. e Saronno	gara	Net cost	
	FNMA	interurbano	gara	Net cost	
	Altri (Aipullman, SACO, SAF, ecc.)	urbano e interurbano	gara	Net cost	
	Cremona Mantova	ATI tra vari gestori	urbano e interurbano	gara	Net cost
		ATI Guidovie e KM	interurbano a chiamata	gara	Net cost
APAM esercizio		urbano e interurbano	gara	Net cost	
MI-MB-LO-PV					
Area Metropolitana MI	ATM	urbano MI	in house	Gross Cost	
	L1: CAL	interurbano	concessione	Net Cost	
	L3: NET	interurbano	concessione	Net Cost	
	L4: Autoguidovie Italiane	interurbano	concessione	Net Cost	
	L5/A: CAL	interurbano	concessione	Net Cost	
	L5/B: PMT	interurbano	concessione	Net Cost	
	L6: Movibus	interurbano	concessione	Net Cost	
	MB	L1: Autoguidovie	urbano	concessione	Net Cost
		L2: NET	urbano	concessione	Net Cost
		L1: CAL	interurbano	concessione	Net Cost
	L2: Autoguidovie	interurbano	concessione	Net Cost	
		L3: NET	interurbano	concessione	Net Cost
		LO	Line Servizi	urbano	concessione
	L1: Forti Autoservizi		interurbano	concessione	Net Cost
	L2: Line Servizi		interurbano	concessione	Net Cost
	L3: STAR		interurbano	concessione	Net Cost
	L4: ATI STAT - Line		interurbano	concessione	Net Cost
	PV	L5: ATI Pool STAR - Line	interurbano	concessione	Net Cost
		AutoGuidovie	urbano e interurbano	gara (2018)	Net Cost
		Altri	servizi comunali a vari gestori	urbano e interurbano	concessione
Sondrio	Gianolini Servizi e Trasporti Srl	urbano Sondrio	gara	Net Cost	
	CTB - Società cooperativa trasporti	urbano Bormio	diretto	Net Cost	
	Rainoldi	urbano Toglio	gara	Net Cost	
	Automobilistica Perego SpA	urbano Tirano	gara	Net Cost	
	Automobilistica Perego SpA	urbano Sondalo	gara	Net Cost	
	Automobilistica Perego SpA	urbano Grosio	diretto	Net Cost	
	Autoservizi Silvestri	urbano Livigno	gara	Gross Cost	
	Bassi & C. Sas	urbano Berbenno	gara	Net Cost	
	Perego (bacino Tiraniese Bormiese)	interurbano	gara	Net Cost	
	STPS SpA (bacino Chiavenn- Morbegnese)	interurbano	gara	Net Cost	
	STPS SpA (bacino Sondriese)	interurbano	gara	Net Cost	
	Skiarea	funicolare Capodolcino	contratto	Net Cost	
	Silvestri	interurbano tratte Italia-Svizzera	contratto	Net Cost	
	Autopostale Svizzero	interurbano	accordi		
	Ferrovia Retica Svizzera	interurbano ferro	accordi		

Fonte: nostra elaborazione su informazioni contenute nei Programmi di bacino.

Di seguito l'analisi per singolo bacino.

### **Bacino di Bergamo**

Nel bacino di Bergamo il servizio di TPL è gestito mediante 4 consorzi, con affidamenti mediante gara:

- Consorzio ATB - Azienda Trasporti Bergamo, che gestisce il TPL urbano di Bergamo, formato da TBSO S.p.A., Zani S.r.L., Locatelli S.r.L., ATB S.p.A., SAB S.r.L.;
- Consorzio BT Est, formato da SAB Autoservizi S.r.L. e SAV Società Autoservizi Visinoni S.r.L.;
- Consorzio BT Ovest, formato da SAB Autoservizi S.r.L., Autoservizi Locatelli S.r.L. e Autoservizi Zani S.r.L.;
- Consorzio BT Sud, formato da SAI Società Autolinee Interprovinciali S.r.L., SAB Autoservizi S.r.L. (Gruppo Arriva Italia – Deutsche Bahn), AGI Auto Guidovie Italiane S.p.A., Autoservizi Locatelli S.r.L., TBSO Trasporti Bergamo Sud Ovest S.p.A., Autoservizi Zani S.r.L.

È inoltre operativa una tramvia gestita dalla società in mano pubblica TEB - Tramvie Elettriche Bergamasche S.p.A., partecipata da ATB, Provincia di BG e CCIAA BG.

ATB, controllata dal Comune di Bergamo, gestisce 2 funicolari.

Le tratte ferroviarie TPL sono gestite da Trenord.

### **Bacino di Brescia**

I servizi TPL nel bacino di Brescia sono gestiti mediante concessione. Il trasporto urbano è assicurato da vari operatori:

- Brescia Trasporti S.p.A. (parte di Brescia Mobilità S.p.A.), per Brescia e Desenzano;
- Metro Brescia S.p.A. (partecipata da Brescia Mobilità S.p.A.), che gestisce la metropolitana di Brescia;
- Autoservizi La Valle Snc, Eredi Caldana Snc, Comune di Montisola, per altri centri.

Il trasporto Extraurbano è gestito da tre Consorzi:

- Consorzio Brescia SUD, formato dalle società SIA – Società Italiana Autoservizi (gruppo Arriva Italia (che ha assorbito SAIA) e APAM (partecipata da Azienda Pubblici Autoservizi Mantova e NTL – Nuovi Trasporti Lombardi, di Brescia Trasporti e ATB Brescia);
- Consorzio Brescia Nord, formato da Brescia Trasporti, SIA-SAIA (Gruppo Arriva Italia), ATV – Azienda Trasporti Verona (ex APTV, partecipata da Provincia di Verona e FNMA S.p.A.);
- Valle Camonica, con i seguenti operatori: Gelmi, SAB, Bonomi, FNMA, SAV - Visinoni, SABBA.

I servizi TPL su ferro sono gestiti da Trenord.

### **Bacino di Como, Lecco e Varese**

Il servizio TPL su gomma (urbano ed extraurbano) nel bacino Como/Lecco/Varese è svolto complessivamente da 18 aziende concessionarie o con contratto di servizio, articolato su 19 reti, tre interurbane di scala provinciale e 16 locali, tra servizi di ambito urbano ed impianti fissi.

A Como il servizio urbano è gestito dal Consorzio CO.MO Fun&Bus Scarl, formata da SPT Holding S.p.A., ASF Autolinee S.r.L. e ATM S.p.A. Milano, sulla base di una concessione. SPT è partecipata da Comune e Provincia di Como, Provincia di Lecco e CPT – Consorzio Pubblici Trasporti Como. Il consorzio gestisce anche la funivia Como-Brunate (mediante ATM).

Il trasporto extraurbano è gestito, sulla base della gara del 2005, dal consorzio STECAV Scarl, formato da ASF, FNMA e AGI - Autoguidovie S.p.A., ASF Autolinee S.r.L. è partecipata da SPT Holding S.p.A., Omnibus Partecipazioni S.p.A. e FNMA. SPT è partecipata da Comune e Provincia di Como, Provincia di Lecco e CPT – Consorzio Pubblici Trasporti Como. Omnibus è partecipata da Arriva Italia e FNMA - Ferrovie Nord Milano Autoservizi.

In provincia di Lecco il servizio urbano ed extraurbano è gestito, con affidamento mediante gara, dal consorzio Lecco Trasporti scarl, formato da SAB S.p.A. società del gruppo Arriva Italia/DB; ASF Autolinee S.p.A. (Arriva Italia, SPT, FNMA).

In provincia di Varese il trasporto urbano e extraurbano della sottorete Nord Varese è gestito, con affidamento mediante gara, dal CTPI – Consorzio Trasporti Pubblici Insubria scarl, formato da Autolinee Varesine S.r.L., e Castano Turismo S.r.L..

Altre gestioni significative sono: AMSC S.p.A. per il trasporto urbano di Gallarate; STIE S.p.A. per il trasporto urbano di Busto Arsizio e di Saronno, più altre linee extraurbane; FNMA per una serie di linee extraurbane.

Altri operatori che operano nel bacino sono: Air Pullman S.p.A. e SACO S.r.L. (gruppo Air Pullman); SAF Società autoservizi Fontaneto S.r.L.; Imprese Turistiche Barziesi S.p.A.; Autoservizi Beltramini e Gianoli S.r.L.; Autoservizi SAC Sas; AU Surv Onlus Società Cooperativa; Comune di Casargo; Comune di Pigra; Comune di Vendrogno.

Il servizio su ferro è gestito da Trenord.

### ***Bacino di Cremona e Mantova***

I servizi urbani e interurbani di Cremona sono stati aggiudicati nel 2013 mediante gara all'ATI formata dalle società Gruppo AGI-Auto Guidovie Italiane S.p.A., KM Cremona S.p.A. (Gruppo SAB, parte di Arriva Italia/DB), LINE Servizi S.p.A. (partecipata da Autoservizi Migliavacca S.r.L. e STAR S.p.A., quest'ultima del Gruppo Zoncada di Lodi) e STAR S.p.A. (Gruppo Zoncada Lodi).

In provincia di Cremona sono attivi i sistemi MioBus e Stradibus, servizi di trasporto a chiamata a prenotazione telefonica ideati dalla Provincia di Cremona e dai gestori Auto Guidovie Italiane S.p.A. e KM S.p.A..

In provincia di Mantova il servizio di TPL su gomma urbano e interurbano è gestito da APAM Esercizio S.p.A., partecipata da APAM S.p.A. e NTL S.r.L. NTL è partecipata da ATB Mobilità Bergamo e Brescia Mobilità S.p.A.. L'affidamento è avvenuto nel 2012 mediante gara della Provincia di Mantova.

Il servizio ferroviario è gestito da Trenord.

### ***Bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia***

In questo bacino solo il servizio TPL della provincia di Pavia è stato affidato fino al 2019 mediante gara.

#### ***Comune di Milano***

Nell'ambito del bacino, i servizi del Comune di Milano (su gomma, tram e metropolitana) sono gestiti da ATM S.p.A., di proprietà del Comune di Milano, che gestisce anche servizi urbani in altri centri e extraurbani, direttamente o con partecipazioni in altre società di TPL (es. Como Fun&Bus Scarl, Movibus S.r.L., Nord Est Trasporti S.r.L.).

#### ***Area Metropolitana di Milano***

I servizi interurbani sono articolati in 6 lotti (dati al 2018):

- Lotto 1: CAL (AirPullman S.p.A. e STAV S.p.A.)
- Lotto 3: NET S.r.L. – Nord Est Trasporti
- Lotto 4: Auto Guidovie Italiane S.p.A.
- Lotto 5/A: CAL (AirPullman S.p.A. e STAV S.p.A.)
- Lotto 5/B: PMT S.r.L. Pavia Milano Trasporti
- Lotto 6: Movibus S.r.L.

### *Area Monza e Brianza*

I servizi comunali e di area urbana sono affidati a due operatori:

- Lotto 1: Auto Guidovie Italiane S.p.A.
- Lotto 2: NET S.r.L – Nord Est Trasporti

I servizi interurbani sono gestiti mediante 3 lotti:

- Lotto 1: CAL (AirPullman S.p.A. e STAV S.p.A.)
- Lotto 2: Auto Guidovie Italiane S.p.A.
- Lotto 3: NET S.r.L – Nord Est Trasporti

### *Provincia di Lodi*

I servizi comunali sono affidati a Line Servizi per la mobilità S.p.A. (Gruppo Zoncada Lodi).

I servizi interurbani sono gestiti mediante 5 lotti:

- Lotto 1: Forti Autoservizi Sas
- Lotto 2: Line Servizi per la mobilità S.p.A. (Gruppo Zoncada Lodi)
- Lotto 3: STAR S.p.A. (Gruppo Zoncada Lodi)
- Lotto 4: ATI STAR – Line (ambidue Gruppo Zoncada Lodi)
- Lotto 5: Pool STAR - Line (ambidue Gruppo Zoncada Lodi)

### *Provincia di Pavia*

I servizi di TPL urbano e interurbano sono stati affidati mediante gara a: Auto Guidovie Italiane S.p.A.

### *Altri servizi comunali nel bacino:*

- Cernusco sul Naviglio: Line Servizi per la mobilità S.p.A. (Gruppo Zoncada Lodi)
- Seregno: STIE S.p.A.
- San Donato Milanese: Auto Guidovie Italiane S.p.A.
- Rho: STIE S.p.A.
- Bussero: Zani Evaristo S.r.L.
- Segrate: ATM S.p.A.

### ***Bacino di Sondrio***

Nel bacino di Sondrio il TPL su gomma è operato principalmente da 6 agenti di trasporto, con caratteristiche dimensionali ridotte e prettamente locali: Bassi, CTB Bormio, Gianolini, Perego, Rainoldi, Silvestri (solo Livigno), STPS. Inoltre, Skiarea Valchiavenna gestisce impianti di risalita.

Due di queste sono attive sia sul trasporto urbano ed extraurbano, altre solo su quello urbano. Si tratta di operatori privati. Il TPL su gomma è completato da tratte gestite dalla società svizzera Autopostale. Il servizio su ferro è gestito da Trenord; ma due tratte transfrontaliere che entrano nel territorio del bacino sono offerte della Ferrovia Retica svizzera (Rhb).

## 8. L'integrazione modale e tariffaria nei programmi di bacino

Il terzo gruppo di domande valutative richiede di descrivere i principali contenuti dei programmi di bacino in tema di integrazione modale e tariffaria:

*Quali interventi di integrazione modale e tariffaria sono previsti nei programmi di ciascun bacino? Quali risorse e quali tempi prevedono per la loro realizzazione? Quale livello di integrazione è previsto con i bacini o regioni confinanti? Quali sono le criticità e le opportunità di integrazione tra programmazione di bacino e programmazione regionale? Quali eventuali criticità potrebbero intervenire secondo il punto di vista delle Agenzie e della Regione?*

In questo stesso capitolo vale la pena trattare anche un ulteriore gruppo di domande, per ragioni di affinità con i contenuti trattati:

*Quali azioni ha messo in campo la Regione per l'integrazione tariffaria nel trasporto pubblico e qual è lo stadio di integrazione tariffaria oggi presente in Lombardia? Quali snodi critici occorre superare? Quali esiti ci si attende dal completamento del sistema tariffario regionale per l'utenza e per gli operatori?*

Di seguito, anche sulla base di quanto raccolto in sede di intervista, sono elaborate le evidenze emerse dalle analisi, iniziando con affrontare i contenuti dei programmi di bacino in tema di integrazione modale, per poi proseguire con quelli riguardanti l'integrazione tariffaria.

### 8.1 L'integrazione modale

L'integrazione modale riguarda varie dimensioni del trasporto pubblico locale. Innanzitutto, riguarda l'intermodalità e cioè la possibilità per un utente dell'uso combinato di più modalità di trasporto (in particolare tra gomma e ferro; oppure tra diversi tipi di TPL su gomma o su ferro; ma anche la possibilità di viaggiare con la bicicletta) per raggiungere la meta desiderata. Questo al fine di: a) ridurre i costi economici della mobilità; b) migliorare la qualità della vita, grazie ad itinerari senza soluzione di continuità temporale (sincronizzazione e cadenzamento), così da minimizzare il tempo delle trasferte, ridurre le incertezze della mobilità e permettere la costruzione del miglior itinerario; c) qualificare il TPL così da ridurre il traffico privato e dell'inquinamento. Inoltre, comprende anche la dimensione infrastrutturale delle aree di interscambio (hub intermodali), così da permettere la massima prossimità tra gli scambi, la possibilità di utilizzo dei tempi di attesa, la sicurezza dei luoghi (ovviamente, la dimensione infrastrutturale comprende anche il potenziamento della rete ferroviaria e stradale), il comfort dei luoghi di attesa e del materiale rotabile. A ciò si deve aggiungere la dimensione dell'integrazione tariffaria, dei costi di trasferta e delle informazioni, che sono trattati in un successivo paragrafo.

#### ***In sintesi***

L'obiettivo dell'integrazione modale è ben presente nei programmi di bacino e ha in modo sensibile caratterizzato l'elaborazione dei progetti di revisione della situazione attuale, seppure a vari livelli di approfondimento. Il focus principale è costituito dal miglioramento dei livelli di interconnessione tra servizi ferroviari e servizi su gomma, cosa che ha a che fare con la sincronizzazione degli orari ma anche con gli interventi sulle aree fisiche di connessione e la ridefinizione di percorsi delle linee su gomma. Un altro fattore rilevante è costituito dall'integrazione tra i diversi servizi su gomma; ad esempio tra servizi interurbani ed urbani, così come tra servizi locali e servizi a lunga percorrenza e di rango superiore (come le linee RLink). Specialmente in ambito urbano, poi, emerge il tema della relazione tra servizi TPL e altre forme di mobilità; mentre un capitolo specifico è costituito dalle esigenze delle aree a domanda debole, per le

quali l'integrazione modale riguarda la connessione tra le diverse modalità di trasporto flessibile e le linee forti di bacino.

In merito alle risorse e ai tempi di realizzazione, gli elementi che emergono dai programmi di bacino consentono di fornire risposte solo parziali. I programmi intervengono direttamente sulla gerarchizzazione delle linee, sulla definizione dei centri di interscambio, sulla sincronizzazione degli orari e delle linee di trasporto su gomma; si tratta di disposizioni a volte immediatamente attuative oppure di indirizzi da recepire nella formulazione dei capitolati di gara e nei contratti di servizio. Inoltre, sono definiti indirizzi per la pianificazione comunale, riguardanti le aree di interscambio (sicurezza, caratteristiche, ecc.) e l'interconnessione tra TPL e altre forme di mobilità urbana.

Le risorse finanziarie previste per la realizzazione dell'integrazione modale non sono facilmente identificabili; in merito agli interventi infrastrutturali sul servizio ferroviario, questi sono di competenza regionale e non sono trattati dalle Agenzie; così come le azioni di competenza degli enti locali (come ad es. quelli sulle aree di interscambio, le fermate, le piste ciclabili, ecc.) sono rimandate alle relative istituzioni. Di conseguenza anche l'aspetto temporale è solo accennato, articolando gli obiettivi tra breve e medio-lungo periodo.

Anche sulle criticità e le opportunità di integrazione tra programmazione di bacino e programmazione regionale il tema in particolare è affrontato in merito alle infrastrutture e al servizio su ferro, e alla definizione delle linee RLink.

Le criticità segnalate riguardano essenzialmente la disponibilità di risorse finanziarie.

Di seguito per ogni agenzia vengono sintetizzati i principali contenuti dei relativi programmi di bacino.

### ***Agenzia TPL di Bergamo***

Il programma del bacino di Bergamo affronta il tema dell'integrazione modale in un apposito paragrafo nella parte progettuale (p. 33). In particolare, definisce il seguente orientamento:

“Realizzare un'unica rete integrata significa:

- puntare sull'“effetto rete” dei servizi con interscambi ben organizzati in termini di esercizio (orari), di infrastrutture (percorsi), di informazione e servizi ai passeggeri;
- definire un insieme di linee e servizi di trasporto come unica rete evitando sovrapposizioni funzionali e differenze di disponibilità nei confronti dei passeggeri;
- costituire un unico sistema tariffario integrato che possa consentire al passeggero l'uso indifferenziato del modo di trasporto per conseguire il suo obiettivo di mobilità”.

Inoltre, gli indirizzi del Piano contengono una definizione più estesa delle azioni da attuare:

- integrazione con dei collegamenti con la mobilità regionale e i bacini limitrofi: a) servizio ferroviario regionale integrato dal servizio di autolinee quando necessario (per oggettivi vincoli di capacità, di capillarità, di regolarità); b) coordinamento tra bacini per le linee di forza interurbane, per evitare sovrapposizioni e ripartire costi;
- un sistema interurbano di bacino in grado di integrarsi, con le proprie linee di forza, con il servizio urbano: a) convergente su Bergamo; b) trasversale est-ovest, da coordinare con il servizio ferroviario;
- servizi complementari per garantire la capillarità del sistema e l'interconnessione con le linee di forza utili;
- sistemi di interscambio: a) ferro/gomma; b) fra le linee di forza di bacino; c) definizione di un orario di interscambio, con maggiore coordinamento fra le linee.

Il disegno viene poi impostato sulla base della definizione di una rete gerarchica di linee.

Il piano contiene, inoltre, un'analisi dell'integrazione tra TPL e altri servizi di mobilità (p. 74ss), nell'ottica di una 'rete unica di mobilità'. Ad esempio, sono considerati sia la presenza di parcheggi di interscambio (auto/bus-tram), sia altri sistemi quali le autovetture condivise (car-sharing) e le biciclette individuali e condivise (bike-sharing) e le relative reti (punti di sosta/percorsi), fattori ad oggi presenti solo nella città di Bergamo. Per le biciclette, ciò implica sia il collegamento dei percorsi ciclabili con i nodi di TPL sia la possibilità di trasporto a bordo.

Il piano contiene, ancora, indirizzi per la programmazione locale (p. 108ss) tra cui quelli riguardanti la sicurezza e funzionalità dei punti di fermata, anche in relazione all'accessibilità delle persone a ridotta mobilità.

### ***Agenzia TPL di Brescia***

Il programma di bacino di Brescia sottolinea che si tratta di un intervento che mette mano ad un sistema di programmazione fermo al 2004 (anno di avvio dei contratti stipulati da Provincia e Comune).

La parte di progettazione (pp. 273ss) conferma che i riferimenti sono costituiti dai criteri di gerarchizzazione delle reti, di integrazione dei servizi, di semplificazione e leggibilità dell'offerta e di utilizzo (nei suoi diversi risvolti, quali cadenzamento, riconoscibilità, gamma semplificata dei titoli di viaggio, integrazione e riordino del sistema tariffario).

Una scelta rilevante, da parte dell'Agenzia, nell'elaborazione del programma è stata quella di escludere dall'orizzonte attuale del piano la parte del servizio scolastico; una soluzione dettata dal fatto che il servizio TPL "...ha assunto una configurazione via via sempre più strettamente legata alle sole esigenze del trasporto scolastico (per sua natura concentrato in ristrette fasce della giornata, vincolato ad una propria periodicità, oltre che con punti di origine/ destinazione spesso decentrati e non coincidenti con le centralità urbane) e, dunque, poco o per nulla strutturato e sempre meno "leggibile" quale servizio di TP accessibile e realmente fruibile per l'utenza generale." (p. 181). Per cui l'obiettivo assunto per i servizi scolastici è quello di ricondurre il più possibile le direttrici di collegamento della popolazione studentesca all'interno del servizio standard programmato dal PTB.

Mentre invece per la restante parte del servizio, l'azione orientata al riordino del TPL si è posta come obiettivo fondamentale la riorganizzazione della struttura delle connessioni territoriali, attraverso un ridisegno dei collegamenti secondo le principali direttrici di mobilità.

In definitiva, l'indirizzo assunto è quello di trasformare la situazione attuale caratterizzata da uno spezzettamento delle corse nel tragitto tra i poli principali, per ottenere attraverso la gerarchizzazione della rete un servizio più lineare e ben identificabile (in termini di percorsi, località servite, disponibilità e prestazioni/tempi di percorrenza).

L'integrazione modale è affrontata attraverso l'argomento della razionalizzazione; in particolare sono prese in considerazione le sovrapposizioni di servizi gomma /gomma e/o gomma /ferro (più o meno accentuate a seconda del comparto geografico esaminato) o quelle in cui si è ravvisata la possibilità/convenienza di far giocare il ruolo principale di vettore alla modalità su sede fissa, anche in considerazione ai progetti di potenziamento del servizio ferroviario che gravita sul polo di Brescia (servizio ferroviario giudicato, in ogni caso, come critico per alcune tratte, a causa di fattori infrastrutturali, come il binario unico; oppure derivanti dalla vetustà del materiale rotabile). Considerata questa situazione, l'obiettivo di piano è chiaramente delineato, pur se considerato non applicabile nel breve termine su tutte le direttrici ferroviarie locali:

"...Il nuovo disegno di rete è strutturato per consentire l'attestazione di un certo numero di autolinee in alcune stazioni ferroviarie che potrebbero trasformarsi in punti di trasbordo, una volta create le condizioni per garantire gli interscambi gomma-ferro e viceversa, in particolare per quanto riguarda: garanzia di

adeguata offerta ferroviaria cadenzata e di capacità; affidabilità del servizio ferroviario in termini di regolarità e puntualità; facilità di trasbordo. Si tratta di condizioni vincolanti e imprescindibili senza le quali non è evidentemente possibile attuare questo nuovo modello di servizio integrato” (p. 190). Il programma prevede, quindi, tavoli tecnici con RFI, Ferrovie Nord e Regione Lombardia per delineare i progetti di riqualificazione dei nodi di interscambio (puntualmente individuati nel programma), gli interventi sulle infrastrutture e il potenziamento dei servizi.

Il tema dell'integrazione è poi sviluppato ulteriormente in altre parti del programma di bacino, attraverso:

- la definizione del nuovo standard di servizio extraurbano, attraverso la definizione di linee strutturanti, linee dorsali e linee feeder;
- attestamenti presso i terminali della metropolitana leggera di Brescia;
- la puntuale definizione dei nodi di interscambio (secondo uno schema gerarchico), con Brescia come nodo principale (all. 3);
- potenziamento dei collegamenti tra capoluogo e comuni limitrofi.

### ***Agenzia TPL di Como, Lecco e Varese***

Il programma di bacino contiene uno specifico paragrafo in tema di integrazione modale (p. 54), che in questo territorio riguardano non solo il trasporto ferroviario e su gomma, ma anche quello lacuale e quello a fune.

Con riferimento all'integrazione tra servizio su ferro e quello su gomma, l'obiettivo perseguito è quello della razionalizzazione all'interno del bacino attraverso la soppressione delle sovrapposizioni funzionali; mentre per le linee extra-bacino, l'integrazione sarà resa possibile solo in presenza di integrazione tariffaria (p. 55). Inoltre, si sottolinea che la rete di trasporto pubblico automobilistica potrà supportare la rete ferroviaria regionale, completandola lungo gli assi di forza ove non è presente la rete ferroviaria stessa; integrazione che potrà essere garantita dai servizi RLink.

Per quanto riguarda il TPL navigazione, l'integrazione con il TPL automobilistico implica il coordinamento degli orari e l'accessibilità e facilità di circolazione nei nodi intermodali, oltre all'integrazione tariffaria.

All'interno del bacino, un ulteriore fattore è costituito dall'integrazione del servizio automobilistico, per cui si persegue l'obiettivo della gerarchizzazione della rete per razionalizzare le risorse e perseguire sinergie, superando le sovrapposizioni funzionali. Seguendo le linee guida regionali, il piano assume la centralità degli impianti di trasporto in sede propria (comprese le linee RLink, assimilate al servizio ferroviario poiché svolgono un servizio di completamento alla ferrovia laddove questa non esista) così come il ruolo centrale attribuito ai punti di interscambio (stazioni, autostazioni, fermate). Le previsioni individuate considerano, quindi, le linee RLink da realizzare, le sovrapposizioni funzionali tra servizio automobilistico e quello ferroviario da eliminare, il coordinamento tra gli orari e le coincidenze per favorire l'interconnessione modale tra i due sistemi.

Inoltre, è perseguito l'obiettivo di integrazione tra trasporto collettivo urbano e quello interurbano, attraverso l'utilizzo di servizi interurbani da parte dell'utenza urbana e l'intensificazione delle loro fermate in area urbana (questo possibile in presenza di sistema tariffario unico).

In merito ai servizi urbani, inoltre, al fine di migliorare gli interscambi tra le diverse linee TPL automobilistiche e ferroviarie negli ambiti urbani e l'accessibilità ai principali poli attrattori è previsto che le linee di connessione tra i poli attrattori e le stazioni ferroviarie attestino o transitino in prossimità delle stazioni stesse, con particolare riferimento almeno a tutte le stazioni urbane dei comuni capoluogo (p. 72).

Infine, sono puntualmente individuati i nodi di interscambio, anch'essi classificati in modo gerarchico (all. 13).

### ***Agenzia TPL Cremona e Mantova***

Il programma dell'Agenzia di Cremona e Mantova affronta il tema dell'integrazione modale puntando l'attenzione sulle relazioni tra trasporto ferroviario e servizio su gomma. L'offerta del servizio ferroviario regionale viene considerata come effettivamente migliorabile, in termini di cadenzamento e puntualità, con possibile estensione del coordinamento dei nodi ("Nodi a orario") principali (Crema, Cremona, Mantova, Soresina, Casalmaggiore, Suzzara, Ostiglia, oltre ai nodi esterni di Lodi, Treviglio, Brescia, ecc.) (p. 82). In definitiva, il sistema ferroviario è considerato l'asse portante della rete, cui attestare le linee su gomma ai nodi di interscambio, e il perfezionamento degli orari anche in alcune stazioni minori. In particolare, viene evidenziato il ruolo del nuovo centro di interscambio treno+bus nell'ex scalo merci di Crema con la necessaria ridefinizione degli orari delle linee facenti capo a Crema e perfezionamento della linea RLink Crema-Milano M3/Rogoredo.

Prevista, inoltre, la sperimentazione, compatibilmente con le risorse disponibili, di servizi aggiuntivi di integrazione con sistema ferroviario (es.: progetto pilota Casalmaggiore-Sabbioneta-Marcaria e Marcaria-Gazoldo). L'integrazione modale è poi perseguita con il mantenimento dei servizi di trasporto flessibile a chiamata DRT già operativi.

Il piano, infine, definisce gli elementi di gerarchia della rete e delinea le sovrapposizioni funzionali da eliminare (p. 105).

### ***Agenzia TPL di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia***

Il Programma di bacino è particolarmente articolato per tenere conto dell'ampiezza territoriale che lo caratterizza. La strategia di fondo è quella che persegue la gerarchizzazione della rete di TPL e della sua integrazione con i servizi ferroviari e la sincronizzazione complessiva dei servizi (p. 79).

Il programma sviluppa, anche per ogni sottorete, un'analisi basata sulla mappatura della rete, associata ad una analisi della domanda, estesa anche agli aspetti insediativi che coinvolgono i poli attrattori di traffico, e sulla ridefinizione del modello d'offerta, da condursi secondo criteri di gerarchizzazione, cadenzamento, disponibilità ed integrazione del servizio.

In una sezione specifica vengono poi delineati i riferimenti metodologici alla base delle proposte di integrazione modale, ad esempio secondo una logica di 'rendez-vous' oppure 'gateway', che implicano modalità diverse di integrazione tra linee locali e linee forti (su ferro e su gomma) (p. 98).

I sei approfondimenti declinano a livello di sottorete le scelte puntuali di TPL, comprese le interconnessioni tra servizi su gomma e quelli su ferro, seppure – considerata la complessità del bacino – con modalità meno articolate rispetto ad altri programmi.

### ***Agenzia TPL di Sondrio***

L'obiettivo principale del Programma di bacino di Sondrio è costituito dalla definizione di una rete portante di servizi multimodali di TPL in grado di svolgere una duplice funzione: di servizio alla mobilità locale e di servizio ai flussi turistici, anche transfrontalieri, in un'ottica di integrazione locale. Con questo orientamento, la rete del TPL su gomma è strutturata per ottenere "... la piena integrazione e complementarietà con il servizio ferroviario, sia dal punto di vista funzionale (orari e coincidenze, nodi di interscambio) che tariffaria." In tal senso al trasporto ferroviario è necessario subordinare "... orari e frequenze della gomma, la quale deve svolgere un servizio il più possibile complementare al ferro, sia per collegare con linee di forza quelle località non raggiunte dall'infrastruttura ferroviaria, sia per offrire, grazie alla sua maggior flessibilità, le corse negli orari non serviti dal treno." (p. 30).

Il piano procede, poi, con la gerarchizzazione dei nodi, l'individuazione dei tipi di servizi e la gerarchizzazione delle relazioni.

Con specifico riferimento alle aree a domanda debole, sono delineati gli indirizzi per possibili soluzioni a chiamata, tenendo conto di criteri quali l'integrazione delle diverse modalità di mobilità (auto, biciclette, ecc.), l'eliminazione delle sovrapposizioni, la riduzione dei tempi di trasporto, l'interoperabilità tra diversi operatori, tra cui taxisti e noleggiatori.

In relazione ai centri di interscambio, attenzione è portata al coordinamento degli orari tra servizi su gomma e servizi su ferro (es. p. 37) e alla valutazione delle sovrapposizioni esistenti, considerando che in vari casi il servizio su gomma è in grado di garantire una capillarità non soddisfatta dal treno.

Un approfondimento è dedicato ai servizi urbani, per i quali l'obiettivo è quello anche di migliorare l'interconnessione con quelli extraurbani.

Ancora, in relazione al servizio ferroviario, viene sottolineata l'esigenza di modificazione di alcuni orari, al fine di ottenere un servizio strutturato che possa svolgere, sia il ruolo di collegamento di lunga percorrenza a scala regionale, che quello di struttura portante di rete a scala locale.

Infine, si programma l'integrazione dei servizi su gomma con la previsione di servizi RLink (p. 70).

## **8.2 L'integrazione tariffaria**

La Regione Lombardia ha disposto lo sviluppo di un sistema di integrazione tariffaria a livello regionale, attraverso il regolamento regionale 4/2014, che definisce i criteri che devono essere seguiti dalle varie agenzie di bacino, con l'indicazione della loro approvazione entro la fine del 2019, termine prorogato al 2020 in occasione dell'affidamento dei servizi di TPL. Di seguito si delineano i contenuti dei programmi di bacino per l'attuazione di tali prescrizioni.

### ***In sintesi***

I piani di bacino delle sei agenzie di TPL contengono tutti i riferimenti alla tariffazione integrata, basata sia su una zonizzazione coerente con la regolazione regionale, sia sulla modificazione del modello dei titoli di viaggio, esteso su tutto il bacino (o perlomeno sui sotto-bacini nel caso di ambiti pluriprovinciali, ma con un orientamento alla omogeneizzazione completa); in tal modo, i titoli di viaggio saranno utilizzabili indipendentemente dal gestore e dal tipo di TPL (in particolare urbano-extraurbano, gomma-ferro, ma possono comprendere anche fune e navigazione, a parte alcune eccezioni per questi ultimi).

Sui tempi di attuazione, a parte il caso milanese già avviato a luglio 2019, negli altri bacini l'avvio del nuovo sistema integrato è previsto in generale in occasione delle nuove gare di affidamento, oppure – nel caso di affidamenti già avvenuti – in un periodo successivo alle verifiche tecniche (quindi, nel breve).

I programmi segnalano tuttavia una serie di elementi critici collegati all'introduzione del nuovo sistema. Il primo fattore critico è costituito dalle incertezze che caratterizzano la progettazione del nuovo modello, anche a causa della carenza di informazioni complete e affidabili sulla condizione attuale, considerata anche l'assenza (ad eccezione dell'ambito Città metropolitana di Milano- Monza e Brianza) di un sistema di bigliettazione elettronica (SBE) in grado di fornire dati utili ad una elaborazione delle tendenze di utilizzo delle tratte. In particolare, il passaggio da una tariffazione secondo criteri lineari e differenziati secondo il gestore ad una tariffazione omogenea a zone, implica una adeguata definizione del modello per evitare, da un lato, l'aumento generalizzato dei costi per gli utenti e, dall'altro lato, uno squilibrio nella redditività complessiva del sistema di TPL. Per questo motivo, in diversi casi si suggerisce un approccio incrementale e sono proposte soluzioni passibili di ulteriori modificazioni.

Per i bacini pluriprovinciali e quelli a più elevata complessità, l'assenza della bigliettazione elettronica pone, inoltre, problemi in merito alla ripartizione dei ricavi (clearing).

In tutti i piani è presente una sezione dedicata alle relazioni extra-bacino, per cui si prevedono forme di accordo con le agenzie coinvolte.

Di seguito le informazioni riguardanti i diversi bacini.

### **Agenzia TPL di Bergamo**

Il programma di bacino sottolinea che la situazione attuale è caratterizzata dalla presenza di due differenti sistemi tariffari (urbano e extraurbano), non integrati tra loro se non per l'abbonamento annuale studenti.

Il programma prevede (p. 77ss) l'introduzione di un sistema tariffario integrato di bacino, basato anche su un sistema di bigliettazione elettronica.

Il nuovo sistema STIBM proposta prevede un unico azzonamento per l'intero Bacino, suddiviso in zone tariffarie che formano settori e corone attorno al capoluogo, estendendosi anche ai Comuni esterni al Bacino serviti dalla rete TPL di Bergamo. Comprende anche comuni appartenenti a bacini limitrofi che per i servizi di TPL offerti dalla rete di Bergamo sono da considerare afferenti al bacino (e per i quali servirà un accordo con le agenzie interessate).

La proposta delinea, inoltre, due ipotesi di azzonamento legate a due differenti approcci di applicazione delle regole tariffarie: un su 56 zone e una su 90 zone.

Sono definiti i criteri per i titoli di viaggio di base e per quelli opzionali, lasciando al singolo gestore la libertà commerciale di introdurre nuove formule incentivanti la domanda occasionale e la mobilità, e titoli agevolati; il tutto, in ogni caso, nell'ambito di specifici indirizzi.

I tempi per l'introduzione del nuovo sistema tariffario sono indicati come subordinati alla nuova procedura di gara. Il programma non indica le risorse necessarie in merito al nuovo sistema. L'intervista con la DG Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile della Giunta regionale ha messo in luce la carenza del progetto di STIBM del bacino di Bergamo in merito all'integrazione del servizio su gomma con quello su ferro, per cui la Giunta regionale ha chiesto, a novembre 2019, modifiche che sono ora in fase di valutazione da parte dell'Agenzia.

### **Agenzia TPL di Brescia**

Nel Bacino bresciano convivono attualmente più sistemi tariffari diversificati (per il servizio urbano dei vari centri, in base al criterio 'a zona'; per il servizio extraurbano, secondo le scelte degli operatori nei diversi lotti; poi si aggiunge il servizio ferroviario regionale e il servizio di navigazione), aventi struttura e caratteristiche eterogenee e non comparabili, con forme limitate di integrazione tariffaria.

Il programma di bacino prevede (p. 314ss; e Allegato 2) la definizione di un sistema a zone unico e omogeneo. Sono peraltro segnalate le criticità affrontare nella definizione del nuovo modello; in particolare, sono specificate quelle connesse ai seguenti fattori:

- a) il passaggio all'adozione di un unico sistema di tariffazione per i servizi di trasporto acquistati dall'utente e riferiti alle relazioni di viaggio con O/D all'interno del bacino - dove l'assetto tariffario attuale e la frammentazione dei diversi sistemi scompare – pone l'esigenza di armonizzare le tariffe ferroviarie (di pertinenza RL) con le tariffe applicate agli altri sistemi di TPL (bus, metro, funivie), regolamentate da Agenzia del TPL.
- b) La costruzione delle nuove zone che abbiano i requisiti indicati nelle Linee Guida regionali e, in particolare, una ampiezza "sensata", ovvero risultino:
  - equilibrate tra loro in termini di estensione e quantità di offerta;
  - possibilmente di facile identificazione dal punto di vista territoriale e/o morfologico e percezione da parte dell'utente;
  - corrispondenti a comprensori di ampiezza tale in cui esista (o dove sia possibile strutturare) un'offerta di TPL sufficientemente variegata e strutturata.
- c) La dimensione delle nuove zone non comporti modifiche sostanziali al valore attuale della "tariffa base" pagata per l'acquisto dei servizi di TPL e si evitino "salti tariffari" troppo elevati su relazioni attualmente contraddistinte da relazioni di traffico importanti, dove l'impatto economico sull'utenza

possa risultare (troppo) elevato e generare a sua volta una difficile accettazione sotto il profilo della sensibilità politica.

Il progetto di nuovo STIBM di Brescia è basato su una struttura composta da 39 zone di forma alveolare – in parte anche disposte “a bersaglio” attorno al capoluogo provinciale - con la presenza di una corona comprendente i comuni dell’area urbana allargata (in cui, di fatto, non esistono spostamenti trasversali); una zonizzazione specifica è riservata al Lago d’Idro, mentre non sono inseriti i servizi funiviari. Sono, inoltre, previsti accordi con altre agenzie per armonizzare le tariffe in merito ai trasporti autobus interbacino. Infine, è definito il nuovo quadro tariffario riguardante i titoli di viaggio.

Per quanto riguarda i tempi, l’Agenzia di Brescia sottolinea i vincoli di natura tecnica e gestionali da superare, compresa l’incertezza sui tempi di effettiva implementazione del sistema di “bigliettazione elettronica”; così che propende per una “ ... introduzione dello STIBM operando per passi parziali e successivi, attraverso una sequenza temporale che consenta di apportare i necessari adattamenti sulla base delle problematiche e delle esigenze via via emergenti, al fine di ridurre i rischi operativi, gestionali e anche commerciali dell’intera operazione di transizione dalla situazione attuale allo STIBM. Va altresì ricordato come l’intero processo è ulteriormente condizionato dall’avvio della nuova gestione dei servizi di TPL, attesa come esito della gara pubblica che verrà indetta per l’affidamento dei servizi autobus urbani e interurbani dell’intero bacino.” (p. 330).

L’intervista con la DG Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile della Giunta regionale ha fatto emergere un’azione di impulso data dalla Giunta regionale, mediante diffida inviata a novembre 2019, per velocizzare l’adozione del sistema.

### ***Agenzia TPL di Como, Lecco e Varese***

Il programma di bacino definisce indirizzi per la definizione di due STIBM, uno corrispondente al bacino di Como-Lecco e l’altro a quello di Varese. Per gli spostamenti tra i due sotto-bacini, verrà adottato il sistema storicamente applicato a quella tratta oppure il criterio della prevalenza della domanda di origine. Per gli spostamenti extra-bacino, sono previsti accordi con le altre agenzie.

I due STIBM seguono un modello a zone (in totale 139), secondo una zonizzazione di tipo conservativo. Infatti, sono stati adottati sistemi tariffari che seguono il modello lineare (in cui la tariffa è funzione della distanza percorsa); il timore è quello che un passaggio ad un sistema a zone provochi criticità sull’utenza e sui ricavi complessivi.

Il nuovo sistema prevede una completa integrazione, con la sola eccezione di alcuni titoli di abbonamento ferroviario. A causa della differenza di prezzo (circa il 30% in meno) oggi esistente fra abbonamenti per i servizi su ferro e su gomma a parità di distanza percorsa, si ipotizza la permanenza, per il periodo transitorio, di alcuni titoli di abbonamento validi esclusivamente sui servizi ferroviari. Tutti gli altri titoli validi per i servizi ferroviari saranno sostituiti dai titoli STIBM.

La struttura tariffaria proposta è unica per ognuno dei due sotto-bacini, pur orientando il sistema verso una soluzione unitaria in tutto il bacino.

In ogni caso si considera la proposta come in forma preliminare, considerando l’esigenza di verificare l’equilibrio economico del sistema e l’impatto sull’utenza (si prevede un impatto neutro per l’80% dei viaggiatori, è una quota suddivisa tra impatti negativi (aumento del costo) e positivi.

I tempi di attuazione sono legati ai successivi affidamenti, mentre non sono indicate risorse finanziarie eventualmente da utilizzare.

Gli organi dell’Agenzia hanno approvato la propria proposta di sistema tariffario, concentrata tuttavia su trasporto su gomma, senza analisi degli impatti su quello ferroviario; gli incontri con gli uffici della Giunta regionale non hanno prodotto avanzamenti alla data delle interviste (dicembre 2019).

### **Agenzia TPL Cremona e Mantova**

Il bacino è già stato interessato da due tornate di gare, la seconda delle quali terminerà nel 2021. Quindi la previsione di attuazione del nuovo STIBM sembra riguardare un periodo successivo.

Il programma sottolinea (p. 128ss) che l'attuale sistema di tariffazione è comunque organizzato a zone, integrate, articolate per corone concentriche, pur se in alcuni casi il territorio di comuni è attraversato da più zone. Inoltre, si tratta di un sistema che incorpora anche gli sconfinamenti in altri bacini. L'aspetto non tratta è costituito dall'integrazione con il trasporto ferroviario regionale.

Il programma sottolinea che, in previsione dell'implementazione del SBE e al fine di semplificare la leggibilità del sistema, sono stati avviati dagli stessi gestori autonomi studi per la semplificazione e il miglioramento della zonizzazione, la soluzione delle fasce di sovrapposizione e l'integrazione con il ferro al fine di mitigare quanto più possibile l'impatto del nuovo sistema che si andrà ad adottare.

Tuttavia, si afferma che "... le zonizzazioni proposte appaiono in questa fase alquanto impegnative e di difficile attuazione, perché, avendo l'obiettivo implicito di non alterare l'equilibrio economico del contratto di servizio e quindi l'ammontare complessivo degli introiti, determinano in diversi casi incrementi non accettabili delle tariffe applicate ad alcune località.". Il programma, perciò, conclude con la decisione di posticipare lo studio di un nuovo azionamento in vista della nuova gara prevista per il 2020.

Nello stesso tempo, il documento evidenzia l'attuale differenziazione delle tariffe applicate nei due sotto-bacini, per cui sottolinea la volontà di avviare il nuovo STIBM (p. 132ss) a partire dalla prossima gara, anche per giungere all'integrazione tariffaria per tutto il bacino, e ne delinea i criteri di base. Questo dovrà anche prevedere le modalità di coordinamento con altri bacini, in particolare con quello di Milano, considerato il pendolarismo dall'area di Crema.

L'intervista con la Direzione Generale Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile di Regione Lombardia ha fatto emergere una situazione di relazione critica, considerati i ritardi di adozione del sistema e l'esigenza di integrare nella proposta il trasporto ferroviario regionale.

### **Agenzia TPL di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia**

Il bacino è caratterizzato dall'entrata in vigore, a partire dal 15 luglio 2019, del nuovo STIBM che si estende a tutti i comuni della Città metropolitana di Milano e della provincia di Monza e Brianza, e cioè – secondo il documento di progetto – quasi il 97% dei passeggeri trasportati nel bacino (il nuovo sistema sostituisce il SITAM, che anch'esso comprendeva lo stesso territorio più alcuni comuni contermini). Si basa su un modello che considera la città di Milano come centro di riferimento e attorno al quale si dirama un sistema di corone concentriche, ognuna delle quali rappresenta una zona tariffaria. A tale sistema ha aderito anche il servizio ferroviario regionale, così che i titoli di viaggio sono validi su tutta la rete gestita da ATM e dagli altri operatori, così come sulle tratte della rete ferroviaria gestita da Trenord comprese nel bacino STIBM. L'introduzione del nuovo sistema è stata accompagnata dal contestuale aumento delle tariffe da parte del Comune di Milano, con impatto principale sugli utenti non sistematici e accompagnata da un significativo elenco di agevolazioni.

In ogni caso, nell'ambito della programmazione di bacino dell'Agenzia, il nuovo STIBM è stato progettato per tutto il bacino pluriprovinciale<sup>23</sup>, disegnato sulla base di un sistema zonale, con zone costituite da corone tariffarie concentriche a partire da quattro centri generatori (centri corona) con baricentro corrispondente ai comuni di Milano, Lodi, Pavia e Vigevano.

Il modello tariffario è anch'esso strettamente zonale, con tariffa definita in funzione del numero di unità tariffarie comprese nelle zone tariffarie entro le quali si sviluppa il viaggio. A tutte le zone tariffarie è

---

<sup>23</sup> Cfr. Agenzia del trasporto pubblico locale della Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia. 2019. *Sistema tariffario integrato del bacino di mobilità (STIBM). Relazione tecnica istruttoria*. Milano, 26 marzo 2019.

attribuito il valore di un'unità tariffaria, con l'eccezione dei centri corona che assumono il valore di 2 unità tariffarie, per Lodi, Pavia e Vigevano, e di 3 unità tariffarie per Milano.

La relazione tecnica istruttoria contiene anche un capitolo sull'attuazione dello STIBM e sottolinea la scelta dell'avanzamento per fasi temporali successive. Quindi, a parte quanto già detto per la Città metropolitana di Milano e Monza e Brianza: a) per il sotto-bacino di Lodi, attualmente dotato di un proprio sistema tariffario lineare ed esercito in regime di concessione, il documento propone l'attuazione dello STIBM a decorrere dalla data di subentro del gestore a seguito della nuova procedura di affidamento; e b) per il sotto-bacino di Pavia, in cui è già stato avviato il nuovo contratto di servizio in data 1 aprile 2018 (a seguito di procedura di gara) e le condizioni di equilibrio economico del contratto sono state definite in fase di gara in base agli obblighi derivanti dall'applicazione del sistema tariffario vigente, si prevede che lo STIBM potrà essere attuato, previa verifica del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del contratto in essere, nei tempi tecnici necessari per adeguare al nuovo sistema tariffario le tecnologie di centrale e periferiche e la rete di vendita.

L'intervista con la Direzione Generale Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile di Regione Lombardia ha fatto emergere un giudizio positivo sullo STIBM avviato e che comprende anche il servizio ferroviario regionale gestito da Trenord (con effetti positivi anche sulle entrate del gestore), mentre si sottolinea l'esigenza di completare il lavoro per le restanti parti del bacino.

### ***Agenzia TPL di Sondrio***

Il programma di bacino affronta (p. 84ss) il tema dell'integrazione tariffaria sottolineando come il passaggio da un criterio lineare ad uno a zone implichi il superamento di possibili criticità per l'utenza e per i ricavi degli operatori. In ogni caso, sono sottolineate le criticità esistenti, caratterizzate da una zonizzazione datata "...rispetto alle esigenze attuali di sviluppo del servizio, anche in vista dell'integrazione con la ferrovia" e non aderente agli indirizzi regionali.

Il documento afferma che la zonizzazione proposta (p. 89) risulta neutra per circa il 65% dei viaggiatori del bacino (gomma e ferro), mentre per il residuo 35% si divide equamente fra impatti "positivi" (che genereranno probabili riduzioni delle tariffe pagate dall'utente rispetto a quanto previsto nei sistemi attuali) e "negativi" (con probabili aumenti di tariffa pagata dall'utente).

Considerando che l'integrazione tariffaria riguarderà anche il trasporto su ferro, il modello tiene conto anche degli impatti su questi utenti e sugli operatori del servizio extraurbano su gomma. Viene comunque precisato che si tratta di una zonizzazione non definitiva, suscettibile di modificazioni prima dell'approvazione definitiva dello STIBM.

Inoltre, il programma presenta la situazione attuale dei sistemi tariffari, portando ad evidenza i diversi regimi applicati nei vari comuni e nei due contratti riguardanti le linee extraurbane. L'obiettivo previsto è quindi quello di uno STIBM che, sulla base dell'azionamento a tutti i servizi (urbano, extraurbano e funicolare), unifichi e integri per tutto il bacino il sistema tariffario e dei titoli di viaggio.

L'intervista con la Direzione Generale Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile di Regione Lombardia ha fatto emergere l'azione di impulso esercitata dalla Giunta regionale, poiché gli organi dell'Agenzia non hanno approvato la proposta contenuta nel programma di bacino, per cui si è sollecitato un ulteriore lavoro di modifica e adeguamento.

## 9. L'azione regionale in materia di bigliettazione elettronica (SBE)

Per promuovere lo sviluppo di sistemi di bigliettazione elettronica, la Regione Lombardia ha emanato nel 2014 il “Bando per lo sviluppo dei sistemi di bigliettazione elettronica interoperabili di trasporto pubblico locale in Regione Lombardia” (dgr 1934/2014, modificato con il dgr 6528/2017), con una dotazione di 30.000.000,00 euro. L'11 dicembre 2018 è stato prorogato al 30 giugno 2020 il termine per la conclusione dei progetti. Sono stati finanziati nove soggetti locali a copertura di quattro dei sei bacini; il bacino di Sondrio è stato finanziato successivamente (2015) e quello di Milano, Monza e Brianza ha avviato un progetto cui ha concorso anche Regione Lombardia con finanziamenti che dal 2009 erano stati attribuiti alla Provincia di Milano e nel 2015 alla Città metropolitana.

In merito, la Missione valutativa chiede di rispondere alle seguenti domande:

*Qual è lo stato di avanzamento dei progetti finanziati con il Bando 2014? Quali costi ha prodotto lo slittamento temporale dei termini per il completamento ed il collaudo dei progetti finanziati? Si prevedono nuove opportunità per enti e territori non ammessi al finanziamento? Quali sono state e quali sono le principali criticità nell'attuazione dei progetti del Bando 2014?*

I progetti di realizzazione di un sistema di bigliettazione elettronica regionale sono rilevanti, poiché perseguono obiettivi che dovrebbero impattare positivamente sia sugli utenti che sul governo del TPL. Per gli utenti portano i vantaggi costituiti da: accesso facilitato al servizio di trasporto, risparmi di tempo, immediatezza dell'operazione, pagamento su canali già noti al cliente (es. carta di credito, app mediante smartphone, ecc.). Per il gestore e per il programmatore/regolatore gli effetti positivi sono i seguenti: informazioni per analisi della domanda; diminuzione dell'evasione; aumento dei viaggiatori occasionali; controllo sul corretto utilizzo del titolo di viaggio; disponibilità di liquidità.

Le informazioni principali per rispondere alle domande valutative sono state rilevate attraverso una intervista alla Direzione Generale Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile di Regione Lombardia nel dicembre 2019; altri elementi derivano dalle interviste agli operatori delle Agenzie di bacino.

Le attività di progettazione dei Sistemi di bigliettazione elettronica di bacino (progetti SBE-BELL, dove Bell sta per Bigliettazione Elettronica Lombardia) sono ancora in corso e gli uffici regionali si sono attivati per svolgere una funzione di coordinamento. La complessità deriva anche da alcuni fattori:

- i progetti sono stati avviati dalle province e dai comuni, attribuendoli alle società cui è stato affidato il servizio di TPL; società che però non sanno se saranno ancora operative su quel territorio a seguito delle nuove gare; sono quindi restie ad avviare ora la sperimentazione;
- ogni progetto deve tenere conto anche delle esigenze di Trenord, come da specifiche tecnico-tecnologiche definite da Regione Lombardia;
- il motore delle attività attualmente è il sistema milanese, dotato di soggetti con un sufficiente know-how;
- In definitiva, lo sviluppo tecnico del progetto è stato affidato (a parte un caso) dai vari soggetti alla stessa società (Conduent Business Solutions Italia S.p.A. - già Xerox® Business Solutions Italia S.p.A.), relazione che tuttavia ha conosciuto vari ritardi, anche per la modificazione delle richieste tecnologiche che nel tempo si sono evolute.

Il sistema sviluppato per il bacino Milano-Monza-Brianza, sviluppato dal Consorzio SBE Milano (ATM, Trenord e altri operatori del TPL su gomma, costituito nel 2015) – e che sviluppa il sistema SBME attuato dal 2001 – ha previsto una ulteriore fase progettuale, appaltata nel 2017 e di cui è prevista la conclusione

nel giugno 2020, con la previsione della costituzione di un centro servizi regionale. Nella rete metropolitana milanese il sistema di bigliettazione elettronica è già in uso ed è in fase di estensione alla rete di superficie, associato anche a sistemi di machine learning per l'analisi dei big data prodotti. In definitiva, entro il 2020 dovrebbe essere terminato il progetto riguardante i sistemi centrali di ricezione e analisi dati (architettura centrale software), mentre entro il 2021 dovrebbe essere completato l'attrezzaggio dei mezzi di ATM e di quelli di Trenord.

Tutti i restanti bacini hanno appaltato le attività per la realizzazione degli SBE (Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Mantova, Sondrio, Varese) e molte aziende di trasporto hanno proceduto all'acquisto della strumentazione tecnica e dei software per la trasmissione dei dati alle agenzie (es.: intervista ad Agenzia di Bergamo: "... Tutti i bacini si stanno dotando dei sistemi; a Bergamo hanno iniziato l'installazione ad agosto 2019, a bordo dei mezzi c'è ora un lettore del biglietto che trasferisce le informazioni al software gestionale delle aziende." Oppure, intervista Agenzia di Brescia: "... Gli autobus che circolano nel bacino di Brescia sono quasi tutti dotati di attrezzature per la validazione elettronica dei titoli di viaggio").

Gli operatori delle agenzie hanno sottolineato che il processo è stato fino ad ora farraginoso, poiché impostato su autonomi progetti locali che tuttavia dovranno essere poi coordinati a livello regionale per giungere ad un sistema unico. Ciò ha comportato non solo ritardi, ma anche possibili costi, principalmente costituiti dal fatto che la tecnologia è avanzata e le opportunità ora disponibili non sono state sempre inserite nei capitolati tecnici delle gare (ad esempio si cita il fatto che alcuni contratti non prevedono il pagamento mediante apps e carta di credito).

La situazione attuale è caratterizzata dall'organizzazione di un tavolo tecnico regionale che si incontra regolarmente per monitorare l'avanzamento dei progetti e per risolvere in modo coordinato i problemi che emergono con la società fornitrice, considerando tuttavia che, secondo gli intervistati della Direzione regionale "... i vari bacini sono nella sostanza in attesa delle conclusioni del progetto milanese".

Il passo successivo sarà il coordinamento tra sistema SBE e i sistemi di tariffazione integrata. L'indirizzo regionale è quello di una sperimentazione successiva alle nuove gare. Alcune agenzie di TPL spingono per una sperimentazione immediata, così da arrivare alle nuove gare già a regime; ciò implicherebbe, tuttavia, due collaudi (uno per la sperimentazione e uno per la messa a regime dopo le nuove gare) e questo sembra frenare gli uffici regionali; inoltre, anche gli attuali operatori tendono a resistere all'idea di una sperimentazione a breve, considerando che non è detto risultino poi i vincitori delle gare.

## 10. Informazione al cittadino: i siti web delle agenzie

Le informazioni ai cittadini e agli utenti costituiscono uno strumento essenziale per lo sviluppo del TPL e, quindi, il concetto di integrazione assume anche il tema della loro disponibilità in modo facilmente accessibile, affidabile e completo. Per delineare lo stato di fatto attuale, la missione valutativa mira a rispondere alle seguenti domande di valutazione:

*Quali iniziative ha messo in campo la Regione e quali intende attivare perché la più ampia disponibilità possibile di informazioni favorisca l'intermodalità e l'utilizzo del trasporto pubblico? Si rilevano ostacoli e criticità nel favorire l'integrazione delle informazioni a livello regionale? Si rilevano ostacoli e criticità nel favorire l'integrazione delle informazioni a livello di bacino?*

*Qual è la qualità dei siti web delle Agenzie di TPL per immediatezza di accesso, completezza e aggiornamento delle informazioni, interconnessione tra bacini, facilità di orientamento per i cittadini?*

In merito alla prima domanda, l'impegno di Regione Lombardia, da quanto emerso dalle interviste, è quello di un'azione di coordinamento per fornire agli utenti un'immagine coerente dei servizi di TPL. Un esempio è costituito dalla numerazione e codifica standard di tutte le linee extra-urbane (una lettera e tre numeri) così da facilitare il loro reperimento attraverso i motori di ricerca e travel planners. Un secondo progetto riguarda l'immagine unica da fornire nei punti di fermata, attraverso uno specifico layout delle paline. Infine, l'azione più rilevante riguarda il coordinamento dei sistemi di tariffazione integrata e di bigliettazione elettronica.

In ogni caso il problema delle informazioni all'utente rimane un tema critico, poiché ha a che fare con la complessiva introduzione nei servizi di TPL di tecnologia in grado di fornire dati ed elaborazioni anche in tempo reale. Non a caso nella quasi totalità delle interviste agli operatori delle Agenzie di bacino, il tema è stato sollevato più volte, sia perché ha limitato le analisi utili per l'elaborazione dei programmi di bacino, sia per enfatizzare di progetti di adeguamento tecnologico del materiale rotabile finalizzato anche alla produzione di informazioni in tempo reale e dati su tragitti, puntualità, ecc. Quest'ultimo costituisce il principale obiettivo di tutti i programmi e un prerequisito in termini di contenuti dei prossimi capitolati tecnici di gara, coinvolgendo quindi in primo luogo le società affidatarie. Riguardo a queste ultime, le interviste hanno sottolineato come le aziende di trasporto spesso non abbiano le competenze per l'elaborazione dei dati e si siano dimostrate spesso restie a trasferirli alle agenzie. Nello stesso tempo, anche a livello di agenzia e a livello complessivo regionale si afferma l'esigenza di un arricchimento delle competenze in grado di trarre valore aggiunto dalla mole di dati in futuro prodotte.

In merito alla seconda domanda valutativa, è stato realizzato uno specifico approfondimento sui siti web delle agenzie.

I siti web delle agenzie di trasporto locale della Lombardia sono stati analizzati nel corso del mese di dicembre 2019. Sono stati effettuati due approfondimenti, uno più generale relativo al grado di completezza e accessibilità del sito web, ed un secondo specifico in tema di trasparenza.

Il grado di completezza e accessibilità del sito web, è stato analizzato utilizzando come riferimento i seguenti 15 criteri:

1. Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell’Agenzia e all’assetto istituzionale e organizzativo
2. Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell’Agenzia
3. Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell’Agenzia
4. Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti
5. Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)
6. Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti
7. Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di trasporto pubblico locale (modalità e orari) del bacino di competenza
8. Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari
9. Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell’agenzia per indagini/ricerche etc.
10. I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell’ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito
11. La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)
12. Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall’Agenzia (es. progetti internazionali altro)
13. Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico
14. Il sito web presenta include una sezione news/avvertimenti
15. Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe).

Le informazioni relative all’ente (organizzazione, assetto istituzionale) sono facilmente reperibili dai diversi siti web in maniera rapida, essendo accessibili direttamente dalla homepage. L’unica eccezione è rappresentata dal sito web dell’Agenzia di Sondrio; le informazioni relative all’agenzia si trovano all’interno di alcune sottosezioni della pagina Amministrazione trasparente, risultando meno accessibili rispetto a quelle degli altri siti visitati.

Per quanto riguarda i contatti, i siti di tutte le agenzie li indicano in homepage rendendoli immediatamente individuabili per gli utenti. Nessuna delle agenzie presenta riferimenti a piattaforme social (es. Facebook, Twitter, ecc.). Sempre in riferimento alle modalità di comunicazione e contatto con l’ente alcune agenzie (Agenzia di Brescia, Agenzia di Como, Lecco e Varese, Agenzia di Cremona e Mantova, Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia) riportano nel sito riferimenti specifici per segnalazioni da parte degli utenti o forniscono accesso diretto al box mail, in modo che gli utenti possano contattare l’agenzia direttamente dal sito web.

Documenti e informazioni rilevanti quali il Programma di Bacino e la Conferenza Locale del Trasporto Pubblico sono resi disponibili da tutti i siti. Quasi tutte le agenzie raccolgono queste informazioni e documenti in sezioni dedicate a cui è possibile accedere direttamente dalla pagina home. Il sito dell’Agenzia di Sondrio presenta un percorso di accesso a informazioni e documenti relativi ai temi citati, più difficile per l’utente che può reperire tali informazioni in determinate sottosezioni della pagina Amministrazione trasparente del sito e non in sezioni dedicate.

Per quanto riguarda le informazioni relative al servizio di trasporto utili agli utenti, quali modalità di erogazione del servizio e orari, queste non sono direttamente riportate nei siti ma fornite attraverso link esterni. Non tutte le agenzie presentano link esterni utili agli utenti per approfondire le modalità di erogazione dei servizi. Solo un ente (Agenzia di Como, Lecco e Varese) raccoglie i link utili in una sezione facilmente individuabile per gli utenti perché riportata in homepage e titolata *Orari di servizio*.

In merito al sistema tariffario non risulta sempre facile rintracciare documenti e informazioni inerenti a questo aspetto. A tal proposito infatti, alcune agenzie (Agenzia di Brescia, Agenzia di Cremona e Mantova, Agenzia di Sondrio) non riportano una sintesi delle informazioni relative al sistema tariffario direttamente sul sito. Gli utenti possono accedervi scaricando o consultando i documenti disponibili. In relazione al sistema tariffario particolarmente utile agli utenti è il programma per il calcolo delle tariffe. Questo programma, disponibile solo all'interno del sito dell'Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia, permette agli utenti di calcolare la tariffa del proprio viaggio a seconda delle stazioni di partenza e arrivo.

La pagina dedicata alla Trasparenza dell'Amministrazione è presente, come indicato dalla normativa, in tutti i siti delle agenzie. In aggiunta, tutti i siti, salvo quello dell'Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia presentano l'Albo Pretorio on-line, accessibile dalla home page.

Un altro elemento trasversale a tutti i siti è la presenza di una sezione news, riportata in homepage, in cui vengono condivise notizie di diverso tipo utili agli utenti.

Alcuni siti presentano poi elementi interessanti per gli utenti ma non comuni a tutte le agenzie. Nello specifico, l'Agenzia TPL Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia rende disponibile una pagina Open data, mentre quella di Como, Lecco e Varese presenta una pagina dedicata ai diritti dei passeggeri.

Una sintesi di quanto emerso è riportata nella tavola 10.1 seguente. L'analisi complessiva è compresa nella Parte Terza di questo Rapporto.

**Tav. 10.1 - Sintesi dei giudizi sulla completezza delle informazioni sui siti web delle Agenzie**

CRITERI	Agenzia TPL Bergamo	Agenzia TPL Brescia	Agenzia TPL Como, Lecco e Varese	Agenzia TPL Cremona e Mantova	Agenzia TPL Milano, etc.	Agenzia TPL Sondrio
Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell'Agenzia	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell'Agenzia	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti	✗	✓	✓	✓	✓	✗
Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di trasporto pubblico locale (modalità e orari) del bacino di	✓	✓	✓	✗	✗	✗

CRITERI	Agenzia TPL Bergamo	Agenzia TPL Brescia	Agenzia TPL Como, Lecco e Varese	Agenzia TPL Cremona e Mantova	Agenzia TPL Milano, etc.	Agenzia TPL Sondrio
competenza						
Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari						
Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche ecc.						
I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito						
La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)						
Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agenzia (es. progetti internazionali altro)				In pubblicazione		
Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico						
Il sito web presenta include una sezione news/avvertimenti						
Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe o altre informazioni per gli utenti)						
Albo pretorio on-line						

0	Informazione assente
1	Difficilmente accessibile (presente in sottosezioni di sezioni, diversi numeri di click)
2	Accessibile, presente in sezioni dedicate del sito
3	Facilmente accessibile presente nella sezione Home (in evidenza) e nelle sezioni dedicate

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni fornite dai siti web a dicembre 2019

## **11. Tendenze della mobilità dei cittadini lombardi: spunti e giudizi degli intervistati e di alcuni esperti**

In merito all'evoluzione dei comportamenti dei cittadini lombardi in tema di mobilità, le domande valutative poste sono le seguenti:

*Sulla base delle interviste ad esperti, si richiede di far emergere: Quali comportamenti emergono, si confermano, si modificano nella mobilità dei cittadini lombardi? Per quali aspetti e in quale direzione potrà modificarsi la domanda di trasporto pubblico? Come si sta organizzando la Regione per rispondervi?*

Per rispondere alle domande di valutazione riguardanti le tendenze della domanda di mobilità in Lombardia, sono state realizzate alcune interviste ad esperti del settore, che si aggiungono a quanto emerso nei colloqui con i responsabili delle agenzie.

I commenti rilevati articolano in modo piuttosto netto gli argomenti tra le aree urbane e quelle extraurbane e deboli.

### **11.1 Fattori emergenti di evoluzione della domanda di mobilità in ambito urbano**

Il contesto lombardo è caratterizzato prima di tutto dall'area metropolitana milanese, che ha dinamiche diverse da resto della regione.

Gli intervistati sottolineano che a Milano per la prima volta è calata in modo significativo la proprietà di auto private, cosa che si è accompagnata da un aumento dei servizi di TPL. Il tasso di motorizzazione si è ridotto ed è inferiore al valore medio nazionale (513auto/1000ab. contro il valore medio nazionale di 625/1000 ab). La quota spostamenti quotidiani soddisfatta dal trasporto collettivo è elevata, in media pari al 40% con punte del 70% nell'area interna dei navigli. Inoltre, nel biennio 2016-17 i fruitori dei servizi di car sharing sono cresciuti del 28%, mentre la flotta, sempre nello stesso periodo è aumentata del 2%. Ritmi di crescita significativi, ma nettamente più contenuti si sono registrati per i servizi di bike sharing (4%).

Le diverse popolazioni che gravitano sulla città (residenti, lavoratori e studenti che provengono dalle aree esterne, frequentatori asistemati per business e turismo, ecc.), definiscono tipi di domande che sembrano permettere non solo di mantenere ma anche di sviluppare il trasporto collettivo, poiché permettono di generare ricavi in grado di sostenere il servizio. Ad esempio, si evidenzia il trend positivo di ATM, con una crescita in parte inattesa; così come il positivo ammodernamento dei vettori Trenord e il positivo livello delle interconnessioni tra linee metropolitane e stazioni ferroviarie. La domanda di TPL nell'area metropolitana è in crescita sia per fattori economici (a causa dei costi dell'auto), sia per il positivo impatto del sistema di tariffazione (integrazione biglietti, sistema degli abbonamenti, rinnovo del materiale rotabile); inoltre, l'uso degli smartphone e dei tablet permette di utilizzare il tempo di trasferimento. Da considerare anche il tema culturale della sostenibilità ambientale, che sui giovani ha molta presa, come emerge dalla reportistica su questi temi.

Quindi, per gli intervistati, sarebbe importante ragionare su servizi in grado di intercettare questa domanda diversificata; ad esempio, come già sottolineato dal programma di bacino, c'è una domanda di giovani per utilizzare il TPL nelle ore serali e notturne; si potrebbe sviluppare un maggiore raccordo con le modalità di car sharing e bike sharing. Inoltre, si tratta di adeguare le fermate e l'accessibilità ai mezzi, di rinnovare più velocemente il parco mezzi, di operare sulla velocità commerciale del trasporto pubblico e quindi sulle infrastrutture, su cui ATM sta intervenendo già.

Non sono mancate anche alcune osservazioni critiche. Sia con riferimento all'area metropolitana milanese che ai contesti urbani di altre città lombarde, si è assistito ad una dispersione degli insediamenti residenziali

nelle periferie e nell'hinterland (il cosiddetto sprawl urbano), cosa che ha condotto ad una nuova morfologia di tipo urbano ma comunque lontano dai nodi centrali. Ne deriva una nuova domanda, per lo più da famiglie con dimensione sempre più limitata, che ha difficoltà a raggiungere gli assi periferici del TPL e che quindi alimenta il modello autocentrico.

Nel caso dell'area milanese, in particolare, si è sottolineata l'esigenza di considerare che la città non si ferma alla cerchia dei navigli e che l'offerta di trasporto deve essere efficiente e di qualità anche nelle zone più esterne (periferie e comuni dell'hinterland); alcune aree della periferia milanese risultano scoperte e con assi in sofferenza, causa anche la mancata integrazione tra politiche dei trasporti e politiche territoriali. Sarebbe allora necessario concentrare in questi ambiti gli sforzi per far aumentare la quota di mobilità servita con modalità sostenibili.

### **11.2 Fattori emergenti di evoluzione della domanda di mobilità in ambito extra-urbano**

In merito alla mobilità extra-urbana, un commento consolidato è quello che sottolinea come il TPL su gomma sia rivolto nella sostanza alla domanda sistematica, in particolare a quella scolastica, oltre che per alcuni tipi di lavoratori. Un argomento già ampiamente segnalato anche dalle agenzie.

Una delle criticità più evidenti in questo ambito è costituita dall'elevata quota di trasporto privato per il tragitto casa-scuola (in altre parole: gli studenti vengono accompagnati in auto nel tragitto casa-scuola-casa); una stortura italiana (il mezzo privato risulta ormai prevalente in tutto il contesto nazionale; si veda Atlante dei trasporti Italiani p. 153), spiegata anche dal basso livello di occupazione in alcune aree della componente femminile.

Un ulteriore fattore critico è costituito, secondo un intervistato, dall'impovertimento dell'offerta del servizio su gomma. A livello regionale l'investimento maggiore è stato diretto al rafforzamento del trasporto su ferro, mentre minore attenzione negli anni recenti è stata posta al trasporto collettivo su gomma e all'integrazione con il trasporto ferroviario. Alcune recenti ricerche hanno messo in evidenza che la maggior parte degli utenti del trasporto ferroviario regionale arrivano alle stazioni a piedi o in bicicletta: ciò significa che il raggio di attrattività del trasporto ferroviario è molto limitato, mancando le interconnessioni gomma-ferro. Inoltre, è stata messa in luce la riduzione degli investimenti dei comuni per i parcheggi prossimi alle stazioni ferroviarie.

D'altra parte, si sottolinea come il trasporto extra-urbano in molti contesti lombardi sia caratterizzato da operatori di dimensione per lo più medio piccola, con minore propensione (per ragioni economiche) a modificare i percorsi per avvicinarli ai nodi di interscambio. Inoltre, un argomento evidenziato è quello secondo cui per i piccoli operatori l'integrazione modale e tariffaria costituirebbe un onere non sempre sostenibile, specie in presenza di contratti basati sul 'net-cost' e in assenza di evidenti politiche orientate all'aumento della domanda: l'integrazione e la multi-modalità implicano allungamento/modificazione delle linee e sistemi di clearing che avvantaggiano in genere gli operatori maggiori; una situazione che fa propendere uno degli intervistati per sistemi contrattuali basati sul 'gross-cost'. Un tema, quello delle non chiare implicazioni dei due sistemi sul TPL che è stato spesso sollevato anche nel corso delle interviste agli operatori delle agenzie.

Infine, per gli esperti intervistati, rimane l'interrogativo delle aree deboli, di bassa pianura e montane, che hanno subito nel tempo la riduzione dell'offerta a causa della riduzione delle risorse, e per le quali si tratterà di verificare la sostenibilità economica nel tempo dei servizi di trasporto flessibile.

### 11.3 Qualità del TPL

Un ulteriore tema sollevato dagli intervistati è quello della qualità della mobilità mediante il trasporto collettivo.

Il punto di partenza è costituito dall'aumento della percentuale di commuting, non solo per motivi di lavoro e di studio, ma anche e in misura maggiore per altri motivi (es. turismo, cultura, ecc.), caratterizzando così una maggiore mobilità asistemica. Si tratterebbe di una modalità a-ritmica, multi-obiettivo e quindi più difficile da gestire, ma che qualifica una domanda in crescita (anche per i ricordati motivi di carattere economico, che rendono il trasporto pubblico più favorevole rispetto all'auto privata) e che richiede una maggiore qualità dei servizi di trasporto collettivo.

Su questa base, gli intervistati si sono soffermati sulla qualità dei vettori; questa nuova domanda richiede un impiego del tempo di trasferta 'utile' o comunque finalizzato ai propri scopi, così come la facilitazione dell'interconnessione tra diversi modi di trasporto. Si richiama, da un lato, l'intervento sui vettori (spazi di lavoro e connessioni web, co-working, spazi appositi per biciclette, ecc.); e, dall'altro lato, il ripensamento delle stazioni e dei nodi di interscambio, luoghi che devono essere pensati per persone che usano in modo produttivo anche i tempi di attesa e hanno bisogno di servizi nella gestione dei tempi morti: aree definite *plug-and-play places*, non-luoghi (secondo una nota definizione) ma comunque utilizzabili da parte di una quota crescente di viaggiatori multi-locali, attrezzati per l'uso dei devices digitali e accoglienti.

Esigenze che hanno fatto giudicare molti dei nodi attuali, anche alcuni tra i più recenti (in particolare le stazioni ferroviarie), come 'mortificanti' e lontani dalla minima funzionalità; mentre, in particolare in un'area come quella milanese, l'intreccio efficace e di qualità tra servizi ferroviari e servizi urbani sarebbe da considerare fondamentale.

La considerazione finale degli intervistati, in base alle considerazioni precedenti, è quella di una potenziale domanda di TPL in aumento. Con l'allungamento della speranza di vita, cresce anche la quota di persone anziane abituate a muoversi; aumentano le fasce giovanili (in particolare studenti) che, anche sotto l'influsso di fattori culturali ed economici, tendono a preferire la sharing mobility; la crisi economica ha posto il tema del costo del mezzo proprio anche ad altre fasce di popolazione; i devices digitali influenzano le scelte per una mobilità che permetta il loro utilizzo. Tutti fattori che possono a favorire il ricorso al trasporto pubblico, se organizzato in modo qualitativamente migliore rispetto agli standard attuali; in alternativa, l'aspettativa è quella di un aumento tendenziale dell'uso dell'automobile.

## 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.<sup>24</sup>, 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

---

<sup>24</sup> 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 **carenza 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.

## **PARTE TERZA**

### **CASI STUDIO SUL PROCESSO COSTITUTIVO E L'OPERATIVITÀ DELLE AGENZIE E ANALISI DEI SITI WEB**

### 13. I casi di studio

Questo capitolo contiene sei studi di caso elaborati per reperire informazioni e giudizi sulla fase di costituzione e lo stato di operatività delle sei agenzie di TPL. La base principale è costituita dalle interviste effettuate ai presidenti e ai direttori delle agenzie, oltre che ad alcuni rappresentanti degli utenti. Le interviste sono state effettuate nel periodo settembre-novembre 2019, mediante incontri faccia-a-faccia (ad eccezione del caso dell’Agenzia di Cremona e Mantova, i cui responsabili sono stati intervistati mediante incontri a distanza).

L’elenco degli intervistati è il seguente:

Struttura	Intervistati	Data
Agenzia TPL Bergamo (*)	Direttore	19/09/2019
	Comitato Vado a scuola sicuro	11/12/2019
Agenzia TPL Brescia	Presidente	25/09/2019
	Direttore	25/09/2019
	Associazione pendolari	6/12/2019
Agenzia TPL Como, Lecco e Varese	Direttore	10/10/2019
	Presidente	08/11/2019
	Rappresentante viaggiatori	18/12/19
Agenzia TPL Cremona e Mantova	Presidente	13/11/2019
	Direttore	13/11/2019
	Rappresentanti viaggiatori	19/12/2019
	Rappresentanti viaggiatori	19/12/2019
Agenzia TPL Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia	Presidente	14/11/2019
	Direttore	31/10/2019 e 12/11/2019
	Ex membro CdA	28/11/2019
	ST Microelectronics, in rappresentanza di aziende	16/12/2019
	Sindaco del Comune di Lissone	22/02/2020
Agenzia TPL Sondrio	Presidente	7/11/2019
	Direttore	7/11/2019
	CISL in rappresentanza degli utenti	7/11/2019

(\*) Per ragioni che esulano dalle rispettive volontà, non è stato possibile incontrare e intervistare il Presidente.

I casi di studio sono stati rivisti dagli intervistati, ad eccezione che per quelli delle agenzie di CO-LC-VA e di MI-MB-LO-PV. Oltre alle interviste, sono state utilizzate informazioni derivanti dai programmi di bacino. Ne deriva un quadro articolato, denso di elementi e giudizi che portano ad evidenza sia i punti di forza che i diversi problemi che caratterizzano l’operatività attuale delle agenzie, con una serie di fattori che tendono ad influenzare il futuro prossimo.

## **13.1 Agenzia di Bergamo**

### **Cosa fa l'Agenzia**

L'Agenzia per il trasporto pubblico locale del bacino di Bergamo è un ente pubblico non economico, dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile. È stata istituita con decreto regionale n. 571 del 30 gennaio 2014.

Sulla base dell'art. 7 della l.r. 6/2012 ("Disciplina del settore dei Trasporti"), all'Agenzia sono attribuite e riservate le funzioni di programmazione, organizzazione, controllo, promozione e gestione delle risorse finanziarie riguardanti tutti i servizi di Trasporto Pubblico Locale (TPL) nel bacino territoriale coincidente con l'intera provincia di Bergamo, ivi incluso il comune capoluogo.

L'Agenzia ha assunto le funzioni precedentemente attribuite alla Provincia di Bergamo e ai Comuni della provincia in materia di programmazione, regolazione e controllo dei servizi di TPL, che le sono trasferite al momento della sua costituzione, fatto salvo il periodo transitorio di start-up fino a raggiungere – come stabilito dalle norme regionali – la "piena operatività", a seguito della quale essa provvede ad assumere la gestione amministrativa e finanziaria dei servizi di TPL nel bacino.

L'Agenzia ha competenza diretta sui servizi di TPL per i sistemi di Bacino:

- Urbano
- Interurbano
- Tramvia,
- Funicolari di Bergamo
- Funivia Albino/Selvino

Per gli aspetti relativi ai servizi ferroviari regionali, di competenza regionale, l'Agenzia è incaricata di elaborare proposte volte ad ottimizzare l'integrazione intermodale nel Bacino di Bergamo.

A partire dal 1° luglio 2017 l'Agenzia ha competenza anche sulle seguenti funzioni trasferite dalla Provincia di Bergamo:

- tenuta sezione provinciale Registro Regionale imprese Noleggio autobus con conducente;
- gestione dei Registri Nautici ed Autorizzazioni per le Manifestazioni Nautiche;
- commissione Ruolo dei conducenti del Servizio Taxi e autonoleggi con conducente;
- autolinee di Granturismo e linee aeroportuali.

### **Il processo costitutivo e la governance**

Sotto il profilo operativo, l'Agenzia è stata costituita nel 2015; il primo Consiglio di Amministrazione è stato dedicato ai primi atti formali e alla ricerca del Direttore, che è stato nominato nel 2016. Prima della costituzione dell'Agenzia, il trasporto locale nell'area del bacino è stato gestito sia da un ufficio del Comune di Bergamo, operativo sia per il trasporto locale del capoluogo, sia per altri 27 Comuni della cintura), che da un ufficio della Provincia di Bergamo che si occupava del trasporto extra urbano.

L'Agenzia è attualmente partecipata da Provincia di Bergamo (48%), Comune di Bergamo (42%) e Regione Lombardia (10%). La governance dell'Agenzia dovrà modificarsi in conseguenza della legge regionale 21/2019, che prevede, all'art. 5, che le agenzie per il TPL debbano essere costituite e partecipate da almeno un comune non capoluogo per ogni provincia. Il medesimo articolo 5 rivede le quote di compartecipazione, riservando il 40% alla provincia, il 40% al comune capoluogo e il 10% al comune non capoluogo.

## Risorse umane e finanziarie

Rispetto alle 6 unità di personale che lavoravano per i due uffici della Provincia e del Comune di Bergamo, sono state trasferite e attualmente lavorano per l'Agenzia di Bergamo solo tre persone, oltre al direttore. La dotazione di personale dell'Agenzia è sottodimensionata rispetto alle esigenze e sarebbe importante poter contare su qualche unità in più di personale:

*“Prima in totale vi erano circa sei persone dedicate al TPL che ovviamente potevano basarsi anche sugli uffici centrali dell'Ente (amministrazione e bilancio, personale, legale, ...), adesso siamo solo quattro e ci occupiamo anche dei compiti amministrativi.”*

Questa condizione caratterizza non solo l'Agenzia di Bergamo ma tutte le diverse Agenzie lombarde e sarebbe utile un'azione in tal senso da parte della Regione (bando per il reclutamento del personale):

*“Altra questione organizzativa è il forte sottodimensionamento del personale di tutte le agenzie. La Regione potrebbe fare un bando per tutte le agenzie e aggiungere qualche unità.”*

In assenza di interventi, nel gennaio 2020 l'Agenzia ha emesso due concorsi per l'assunzione di due risorse: i concorsi sono in attesa delle selezioni.

Le interviste effettuate hanno in ogni caso segnalato che è stata molto importante la collaborazione con i direttori delle altre Agenzie di TPL lombarde, per condividere problemi comuni e orientamenti alla loro soluzione.

Le entrate complessive dell'Agenzia ammontano a 46,6 milioni di euro (dati rendiconto di gestione Agenzia TPL di Bergamo 2018). I fondi provengono per la maggior parte dalla Regione (43,8 milioni di euro), seguiti dal Comune di Bergamo (2 milioni, destinati in parte per il trasporto di area urbana ed in parte per la tramvia) e dalla Provincia (800 mila euro circa). Il contributo della Provincia, a causa della crisi finanziaria dell'Ente, è limitato alla sola quota destinata a coprire la Convenzione del 2012 per la Tramvia delle Valli (successivamente alla fase critica, la Provincia ha erogato in via straordinaria ulteriori 100 mila € nel 2018 e 150 mila € nel 2019). Contributi per interventi puntuali e sporadici di modesta entità derivano dall'università di Bergamo e da un Comune dell'area urbana. La disponibilità di risorse economiche sufficienti a garantire il servizio costituisce un elemento di preoccupazione, a causa della contrazione delle disponibilità provinciali, e del fatto che i contributi regionali non prevedono l'adeguamento al costo dell'inflazione, che invece è previsto dai contratti con le ditte appaltatrici dei servizi di trasporto. L'adeguamento obbligatorio all'inflazione, attualmente compensato solo dal Comune di Bergamo, si traduce in una erosione delle risorse effettivamente disponibili, con conseguenti riduzioni di servizio. Nel periodo 2015-2018 l'Agenzia ha dovuto tagliare corse per un totale di 300 mila chilometri (nel solo servizio interurbano) a causa della riduzione del budget disponibile.

La maggior parte delle disponibilità finanziarie è dedicata al pagamento dei servizi di trasporto. L'Agenzia gestisce inoltre le risorse erogate a fronte dei bandi regionali per il cofinanziamento necessario per l'ammodernamento della flotta di bus. Per garantire una vita media adeguata dei mezzi di trasporto si dovrebbe infatti acquistare un certo numero di bus nuovi ogni anno (60-70 mezzi/anno), tuttavia i contributi non sono sempre sufficienti a consentire queste operazioni. Nel 2018 il numero di autobus acquistati è stato considerevole e pari a 50 vetture, inferiore comunque alle necessità. La spesa è stata pari a circa 4.2 milioni di euro.

Tra le principali attività svolte da parte dell'Agenzia vi è la gestione dei contratti con gli operatori, la riprogrammazione di linee e percorsi in base alle necessità, l'attività di ispezione relativa all'attivazione di nuove fermate e nuovi percorsi. Nel corso del 2018 l'Agenzia ha svolto, ad esempio, 38 sopralluoghi di questo tipo.

Sempre tra le attività ordinarie vi sono quelle delegate dalla Provincia di Bergamo; l'Agenzia gestisce il registro regionale degli autobus a noleggio, gli esami ai tassisti e agli NCC e il rilascio ai comuni delle relative licenze, le autorizzazioni alle autolinee di nuova percorrenza, alcune attività amministrative connesse alla navigazione (per questo l'Agenzia si appoggia al Comune di Sarnico ed all'Autorità Navigazione Laghi d'Iseo e Moro).

Vi sono poi le attività straordinarie: la redazione del Programma di bacino, approvato a luglio 2018, lo sviluppo del nuovo sistema tariffario integrato (STIBM) e la preparazione delle attività negoziali per l'affidamento dei futuri Contratti di Servizio. Per queste attività l'Agenzia si è rivolta a Società di consulenza esterne che hanno supportato il percorso. Per quanto riguarda il percorso del Programma di bacino, si è trattato di un percorso intenso che ha previsto plurimi incontri con tutti i sindaci della provincia e che ha consentito all'Agenzia di accreditarsi come interlocutore stabile per tutte le questioni inerenti i problemi o le migliorie possibili per il servizio, anche in considerazione dell'assenza, al momento attuale, di dati oggettivi ed in tempo reale sul servizio offerto. Su questo punto il direttore dell'Agenzia ha ricordato come attualmente viene rilevata la qualità del servizio, e come verrà rilevata una volta che entrerà a regime il nuovo contratto di TPL:

*“Sulla qualità del servizio ho contatti con i sindaci; questo rapporto è nato durante la predisposizione del Programma di bacino, ho detto ai sindaci che noi siamo piccola struttura, non possiamo monitorare tutta l'area. I sindaci ci fanno alcune segnalazioni, poi ci sono i reclami dei passeggeri alle aziende, qualche reclamo passa anche da noi perché alcuni cittadini hanno iniziato a sapere cosa fa l'Agenzia. Il problema è che noi non abbiamo dati di prima mano, tutte le informazioni passano attualmente dai fornitori. Il sistema cambierà con i nuovi contratti. Le imprese fanno delle indagini annuali di customer satisfaction. Con i nuovi contratti la customer la farà l'agenzia TPL, ci saranno delle premialità e una procedura di aggiornamento periodico delle tariffe utilizzando come parametro anche la customer satisfaction.”*

## **Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino**

Il territorio di competenza coincide con i limiti amministrativi della Provincia di Bergamo. I comuni del bacino sono 242 (saliti a 243 nel 2018, con l'inclusione nella provincia di Bergamo del Comune di Torre de Busi) per una popolazione complessiva di 1,1 milioni di abitanti.

Il territorio è composto da aree pianeggianti e collinari (in queste due aree si concentra la maggior parte degli abitanti ed i comuni di dimensione maggiore: Bergamo, Seriate e Treviglio) e montuose, caratterizzate da un più alto numero di amministrazioni comunali, di minore dimensione. Il 22% dei Comuni è inserito nelle zone periferiche e ultra-periferiche della classifica MISE.

Oltre all'articolazione amministrativa, l'area è suddivisa in 11 zone omogenee dalla Provincia di Bergamo (area urbana, laghi bergamaschi, Val Seriana, Val di Scalve, Val Brembana, Val Imagna, Isola Bergamasca, hinterland sud, pianura est, pianura ovest, seriate-grumellese); ed in sette macro-aree corrispondenti ai sette distretti socio-sanitari (Bassa bergamasca, Bergamo, Dalmine, Est Provincia, isola Bergamasca, Val Brembana e Val Imagna, Val Seriana e Val di Scalve).

Per quanto riguarda la mobilità di bacino, nel giorno feriale medio invernale il bacino di Bergamo è interessato da circa 1,85 milioni di spostamenti, l'80% dei quali interni allo stesso bacino. Di questi, circa 300 mila viaggi sono effettuati tramite trasporto pubblico (fonte Programma di bacino di Bergamo su dati Regione Lombardia). Il 52% dei viaggi è di tipo 'sistematico' (il 43% dei viaggi viene effettuato per lavoro ed il 10% per studio), a fronte di un 48% di spostamenti per affari ed altri motivi non sistematici. La forte concentrazione di viaggi sistematici rende la fascia oraria 6-8 l'orario di punta della giornata, seguita dalla fascia 18-19. Il capoluogo è una delle principali destinazioni degli spostamenti nell'arco della mattinata: la domanda complessiva di mobilità presenta una struttura centripeta rispetto al polo di Bergamo. Vi sono comunque altri poli attrattori secondari: il polo integrato di Treviglio-Caravaggio, l'Isola Bergamasca e il territorio di Dalmine, l'area di Grumello/Sarnico/Palazzolo, ed altri minori.

Considerando il TPL su gomma, il sistema mostra una prevalenza di percorsi a corto raggio concentrati nelle aree urbana e suburbana. Gli scambi interurbani avvengono tra la città di Bergamo, l'hinterland e i comuni della fascia meridionale del territorio e le valli. Il TPL su ferro mostra invece una propensione maggiore di pendolarismo verso Milano e Brescia; oltre a queste relazioni, le altre degne di nota sono quelle tra Bergamo e Albino (tramvia delle Valli), e tra Bergamo e Treviglio.

All'interno del bacino sono inoltre stati individuati degli ambiti a 'domanda debole', nei quali la mobilità potenziale si presenta di modesta entità, spazialmente dispersa o rarefatta nel tempo. La conformazione fisica dei territori, la struttura sociale e demografica, le condizioni economiche e il sistema occupazionale degli abitanti sono elementi caratterizzanti questi ambiti. Un'analisi specifica, realizzata in ottemperanza a quanto prescritto dalla delibera 48/2017 della Autorità di Regolazione dei Trasporti, ha confermato che le aree montane della provincia di Bergamo appartengono a questa categoria. Nonostante ciò, anche in questi ambiti è necessario garantire un livello di accessibilità minimo attraverso soluzioni adeguate alle specificità territoriali.

Esistono poi ulteriori elementi determinanti la domanda di TPL, caratterizzati dalle sedi degli istituti scolastici, delle università, dai poli ospedalieri, dai grandi attrattori della mobilità (aeroporto, stadio, palazzetto dello sport...). A Dalmine la creazione di un polo universitario ha determinato una esigenza specifica di collegamento per la popolazione studentesca.

Per quanto riguarda specificatamente la domanda scolastica, il problema principale riguarda il coordinamento degli orari perché le corse di trasporto pubblico sono definite a maggio sulla base dei dati storici, mentre a settembre (inizio anno scolastico) il calendario può venire modificato dalle scuole, talvolta con soluzioni provvisorie che vengono aggiornate dopo qualche settimana dall'avvio delle lezioni. Non ci sono altri strumenti per verificare queste modifiche se non, di fatto, la percezione degli autisti e i rilievi dei controllori. Il direttore dell'Agenzia sottolinea che:

*“Le scuole a settembre hanno orari provvisori mentre il TPL ha già orari definitivi; quando gli orari degli istituti scolastici sono a regime, comunque il confort è basso, le corse sono sovraffollate e non si può aggiungere altre. Alla fine chi prende il bus interurbano è solo chi non può fare a meno. Le maggiori criticità sono all'avvio dell'anno scolastico perché gli orari sono decisi a maggio sulla base di dati storici, magari gli istituti hanno modificato gli iscritti. Il trend degli ultimi anni (meno offerta e crescita della domanda) ha portato ad una saturazione dei servizi nelle ore di punta con situazioni in cui i passeggeri - per assenza di posti - restano a terra. È un problema che riguarda soprattutto il TPL interurbano mentre ovviamente a livello urbano è meno grave, le corse hanno una frequenza più alta e al limite si aspetta un po'.”*

Esiste anche un problema di sicurezza, che riguarda esclusivamente il trasporto extra urbano dove le frequenze sono più rarefatte: nei momenti di massimo affollamento le fermate dei bus non sono adeguate a sostenere la pressione degli studenti che si affrettano a salire sui mezzi per il timore di perdere la corsa.

Nel 2018 si è verificato un grave incidente con la morte di un giovane e il ferimento di altri due ragazzi. Da questo evento ha preso le mosse un comitato civico, denominato Vado a scuola sicuro, che ha l'obiettivo di stimolare il rispetto delle regole sulla capienza degli autobus e l'adeguamento delle fermate oltre a cercare di promuovere un migliore coordinamento tra scuole e gestori della mobilità, anche attraverso l'adeguamento degli orari scolastici. Attualmente però il sistema presenta ancora diverse criticità. Il Comitato Vado a scuola sicuro, tramite il proprio sito web ([www.vadoascuolasicuro.it/](http://www.vadoascuolasicuro.it/)), mette a disposizione dei moduli di reclamo da inviare ai diversi gestori dei servizi bus in caso di disservizio, e ha promosso una raccolta firme sulla sicurezza del trasporto studentesco che ha raccolto oltre 30 mila adesioni e verrà presentata in Regione. Un rappresentante del comitato civico ha sottolineato che:

*“C'è un problema principale di sicurezza derivante dal sovraffollamento, non ci sono abbastanza mezzi a disposizione per portare a casa i ragazzi, per cui nelle ore di punta si accalcano e non si chiudono neanche le porte. Questo succede perché non ci sono abbastanza posti a sedere e in piedi. Spesso li dobbiamo andare a*

*ritirare alla fermata, nelle aree extraurbane i ragazzi dovrebbero aspettare un'ora, se poi sono in un percorso complesso di ore ne perdono due. A Bergamo l'ATB garantisce un passaggio ogni dieci minuti."*

Per quanto riguarda le criticità del sistema di TPL del bacino di Bergamo, il Programma di Bacino individua alcune questioni specifiche. Tra queste:

- l'affollamento nelle ore di punta sulle principali direttrici interurbane di afflusso a Bergamo nonché verso le sedi scolastiche principali, aggravato dal mancato coordinamento orario degli istituti,
- i servizi alle aree deboli, in termini di TPL come servizio di connessione di base, attualmente disomogeneo,
- servizi interurbani orientati prevalentemente alla mobilità sistematica, esito delle progressive riduzioni di servizio; il TPL interurbano non si configura come un sistema di mobilità evoluto a supporto di una più moderna gestione del territorio;
- periodicità non uniforme, con servizi festivi scarsi o assenti in molte aree, tali da indebolire l'effetto rete del TPL,
- coincidenze ed interscambi non sempre efficaci,
- doppio sistema tariffario (sistema interurbano e sistema di area urbana) senza titoli di viaggio cumulativi eccetto l'abbonamento per studenti,
- connessioni ed integrazioni con i bacini limitrofi in alcuni casi da rivedere,
- qualità ed adeguamento tecnologico dei mezzi.

Per contro, il Programma individua alcuni punti di forza, tra questi:

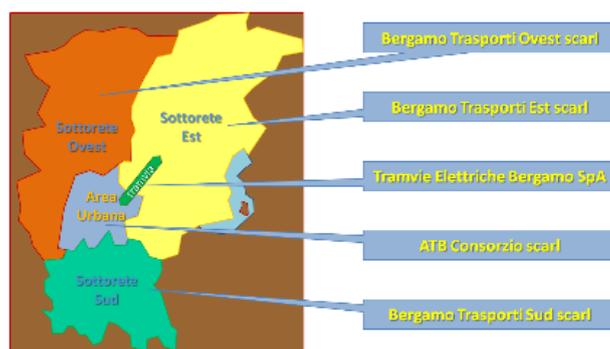
- qualità delle linee di forza e della rete centrale dei servizi nelle consolidate direttrici di forza interurbane, che rappresentano punti di riferimento del sistema,
- continuità del servizio e frequenza significativa nell'arco della giornata del TPL nell'area urbana,
- positiva percezione del servizio da parte dei passeggeri, rilevata tramite analisi di customer satisfaction,
- buona qualità dei parametri economici: il livello di economicità medio è pari al 43%, indice che permette agli operatori di mantenere un equilibrio economico con adeguati margini di redditività del capitale investito,
- esistenza di piani e programmi di investimento a breve e medio termine destinati a trasformare il TPL, ad esempio la nuova fermata ferroviaria di Bergamo Ospedale, l'entrata in servizio della linea C (doppia linea semicircolare urbana ad elevata frequenza), l'installazione del sistema di bigliettazione elettronica su tutta la flotta urbana ed interurbana ed il contestuale completamento delle tecnologie AVM sugli autobus.

A medio-lungo termine sono in progetto il raddoppio della linea ferroviaria Ponte SP – Bergamo – Montello e l'estensione dell'attuale linea tramviaria sulla direttrice della Val Brembana.

## **Il Programma di bacino**

Il Bacino di Bergamo è servito da un sistema di TPL suddiviso in 5 ambiti. I contratti di servizio gestiti dall'Agenzia sono quattro (uno per la parte urbana e tre per l'extra urbana), oltre la convenzione per la gestione della Tramvia delle valli (Bergamo-Albino). Il consorzio urbano riunisce l'azienda municipalizzata ATB, TBSO, Autoservizi Locatelli e SAB. Esistono poi tre consorzi interurbani (Est, Ovest e Sud) di cui fanno parte vari operatori tra cui il maggiore è SAB. La flotta complessiva, come riportato dal piano di bacino, è composta da 665 bus, cui si aggiungono i mezzi di tramvia, funivia e delle tre funicolari esistenti nell'area. Tutti i contratti di servizio sono scaduti e in proroga.

Tav. 13.1 - Gli ambiti del bacino di Bergamo



Tav. 13.2 La flotta utilizzata e la capacità di trasporto nel bacino di Bergamo, 2018

Flotta	Mezzi			Capacità offerta				
	tipo	N°	% Tot	a sedere	in piedi	per disabili	totale	posti medi
ATB Consorzio	bus	200	30,0%	8.790	5.680	180	14.650	74,0
Bergamo Trasporti Est	bus	198	29,8%	6.234	4.242	136	10.612	72,2
Bergamo Trasporti Ovest	bus	147	22,1%	5.152	6.470	113	11.735	97,8
Bergamo Trasporti Sud	bus	120	18,0%	6.035	13.350	196	19.581	97,9
<b>Flotta bus</b>		<b>665</b>	<b>100,0%</b>	<b>26.211</b>	<b>29.742</b>	<b>625</b>	<b>56.578</b>	<b>85,1</b>
Tramvia delle Valli	tram	14		868	2.478	28	3.346	239,0
Funivia	cabine	2						
Funicolari	vetture	3						
<b>Altre flotte</b>		<b>19</b>						

Fonte: Programma di bacino di Bergamo

Per la realizzazione del Programma di bacino, l’Agenzia ha attivato una consulenza specialistica, soprattutto per le scarse risorse di personale disponibili.

Uno dei problemi attuali è il monitoraggio del servizio effettivamente erogato: gli autobus stanno infatti completando l’installazione del sistema AVM ma i dati non vengono ancora trasmessi all’Agenzia. Con atto di proroga del servizio per il biennio 2020-21, l’Agenzia ha imposto che, al termine dell’installazione e collaudo dei nuovi sistemi, i dati relativi all’esercizio dovranno essere trasmessi all’Agenzia per un controllo dello stato del servizio.

Il Programma di Bacino è stato approvato il 4 luglio 2019. Esso si basa su due obiettivi strategici:

- **Realizzare una rete unica e integrata di servizi di trasporto e, in prospettiva, di mobilità pubblica, includendo anche le nuove forme di mobilità urbana sostenibile;** questo macro obiettivo si traduce in tre elementi: puntare sull’effetto rete dei servizi con interscambi ben organizzati in termini di esercizio (orari), infrastrutture (percorsi) e di informazione e servizi ai passeggeri; evitare sovrapposizioni funzionali e differenze di disponibilità nei confronti dei passeggeri; costruire un sistema tariffario integrato.
- **Valorizzare, estendere, ricreare l’abitudine alla mobilità pubblica come strumento di qualità della vita e sostenibilità dell’ambiente.** Si traduce in: garantire disponibilità su tutto il territorio in modo coerente alle specificità della domanda ed al fabbisogno di accessibilità dei servizi territoriali; garantire la disponibilità del servizio nell’arco della giornata, in tutti i giorni della settimana e in tutti i periodi dell’anno, garantire adeguata informazione per una chiara lettura della rete dei servizi, in particolare per gli utenti occasionali.

La rete di linee del bacino di Bergamo è articolata in servizi di area urbana, al servizio del capoluogo e dei comuni limitrofi, ed i servizi interurbani, che innervano l’intero bacino. Le linee interurbane includono: il

servizio ferroviario regionale (SFR); RLink (linee di forza interurbane a qualità potenziata che rappresentano la maglia fondamentale dei servizi di bacino); linee portanti (integrate con i servizi ferroviari e gli RLink); Linee di adduzione; servizi per i poli di istruzione. A livello urbano vi sono linee su gomma, la tramvia Bergamo-Albino, le due Funicolari di città alta. I punti di contatto fra i diversi servizi identificano i nodi di interscambio.

Nel complesso la rete TPL è composta da un totale di 130 linee così ripartite: 20 a servizio dell'area urbana e 110 linee a servizio delle relazioni interurbane (7 RLink; 15 linee portanti; 88 linee di adduzione).

Inoltre, la rete dei servizi TPL del bacino di Bergamo si interseca con i servizi prodotti da altri bacini di mobilità; il Programma di Bacino prevede alcune revisioni in accordo fra le rispettive Agenzie.

### **L'integrazione modale e tariffaria**

Attualmente nel bacino di Bergamo sono vigenti due sistemi tariffari, uno per l'area urbana e uno per quella extra urbana. Il sistema urbano suddivide l'area in settori e corone, mentre il sistema extraurbano è basato sulla distanza di percorrenza. Attualmente nell'area urbana il biglietto è di 1,30 euro e l'abbonamento mensile 35 euro. Nell'area interurbana il biglietto va da 1,40 euro a 12,00 a seconda della distanza e il mensile va da circa 41 a 140 euro. Gli abbonamenti annuali per gli studenti, nelle tariffe più elevate si aggirano sui 1000 euro.

*“Attualmente ogni azienda ha i suoi biglietti e questo confonde i passeggeri. Domani tutto il bacino sarà affidato ad un unico lotto, che permetterà, ci auguriamo, più facilità di gestione e più chiarezza per i passeggeri, un unico progettista degli orari ecc, con più attenzione alle coincidenze, es oggi la decorrenza degli orari di TPL non è la stessa di quelli dei treni. Avere un unico interlocutore dovrebbe semplificare molte cose.”*

Il lavoro per la definizione del nuovo sistema tariffario è consistito in un nuovo azionamento, nella definizione di nuove tariffe e nuove regole, ad esempio per quanto riguarda la validità degli abbonamenti degli studenti. Dalle interviste effettuate emerge che il percorso è stato particolarmente faticoso e avrebbe avuto bisogno di un maggiore tempo a disposizione per la sua messa a punto.

Il nuovo STIBM è stato presentato alla consultazione il 12 settembre 2019<sup>25</sup>. Esso prevede esclusivamente titoli di viaggio integrati (il prezzo non dipende dai mezzi o dai vettori utilizzati, dal numero di eventuali trasbordi, né dalla competenza amministrativa sui servizi). Esso prevede alcuni titoli obbligatori (biglietto ordinario, giornaliero, multicorse, settimanale, mensile ed annuale). Per quanto riguarda gli studenti, lo STIBM prevede agevolazioni per l'acquisto dell'abbonamento annuale e la possibilità di acquisto rateizzato. Sono previste altre agevolazioni per specifiche categorie di utenti (anziani, invalidi, bambini, ragazzi).

Nel progetto presentato nel settembre 2019, il bacino è stato suddiviso in 90 zone tariffarie. La struttura delle zone è concepita in modo tale che il territorio di ciascun Comune risulti interamente incluso in un'unica zona tariffaria. Sono previste diverse variazioni ai biglietti, ad esempio il biglietto urbano passerà da 1,30 a 1,50 euro mentre resterà costante l'abbonamento mensile ordinario; sono invece previste varie riduzioni per gli abbonamenti annuali interurbani ordinari e per gli studenti.

A valle della consultazione avviata nel set. 2019, sono pervenute diverse osservazioni e richieste da parte degli stakeholders; in particolare la Regione Lombardia ha suggerito una maggiore estensione delle zone per migliorare la compatibilità con il SFR. Il nuovo STIBM è tuttora un corso di revisione rimettendo in gioco l'azionamento (ora di circa 60 zone), il sistema delle agevolazioni ed in definitiva il sistema dei prezzi.

Gli obiettivi economici del progetto STIBM sono quelli di non scendere al di sotto degli attuali introiti destinati al TPL. Tuttavia, l'eliminazione dei doppi acquisti di titoli di viaggio, l'integrazione con il servizio ferroviario e le agevolazioni potrebbero portare a una riduzione di introiti che dovrà essere compensata per

---

<sup>25</sup> [https://www.agenziatplbergamo.it/images/documents/STIBM/STIBM\\_Relazione\\_r0-signed.pdf](https://www.agenziatplbergamo.it/images/documents/STIBM/STIBM_Relazione_r0-signed.pdf)

garantire l'attuale equilibrio. La prima stima effettuata è che tale compensazione sia attorno ai 2,5 milioni di euro, valore incrementato a seguito della riduzione del numero di zone. La partita del nuovo sistema tariffario è comunque particolarmente delicata, infatti:

*“La gara, il futuro contratto e il nuovo sistema tariffario introducono dei grossi elementi di rischio: un nuovo gestore che deve organizzarsi, deve comprare mezzi e partire con i nuovi orari del Programma di bacino, che definisce il numero di corse ma l'orario va specificato; poi ci saranno le nuove regole di gestione anche in termini di monitoraggio, le nuove regole per l'acquisto dei biglietti, con il grosso dubbio che i ricavi siano effettivamente quelli stimati. La partita del sistema tariffario è la più critica. C'è la possibilità che i ricavi siano inferiori a quanto sperato ed essendo una gara net cost può essere un grosso problema. Il consiglio che avevamo dato alla Regione era quella di far partire la gara con gli attuali sistemi tariffari, inserendo nel contratto una clausola in base alla quale entro 12 mesi va avviato il sistema tariffario nuovo ed entro 12 mesi successivi si fa una taratura con riesame del piano economico finanziario del contratto. Questo per valutare possibili adeguamenti.”*

Per quanto riguarda invece il bando 2014 promosso dalla Regione Lombardia per il sistema di bigliettazione elettronica, il progetto presentato all'epoca (gestito dal Comune di Bergamo sino al dic. 19) ha raggiunto solo parzialmente i risultati sperati. Le aziende di TPL hanno infatti iniziato l'installazione dei dispositivi per la bigliettazione elettronica, ma manca tuttora il software di elaborazione dati che deve essere realizzato dall'azienda aggiudicataria, Conduent (la stessa che ha vinto l'appalto nei diversi bacini, escluso Varese). Uno dei problemi per la conclusione delle attività è la mancanza di alcune specifiche di livello regionale che dovrebbero orientare la progettazione nei diversi bacini. Inoltre, i forti ritardi accumulati nella definizione e sviluppo del sistema centrale regionale - e per contro un avanzamento maggiore nei bacini - richiedono il riesame di tutto il programma del progetto, affinché si possano attivare le parti già pronte del sistema senza attendere l'intera centralizzazione del servizio.

Quello della bigliettazione elettronica è un tema molto importante perché:

*“I 47 milioni di contributi totali sono in pratica 4 milioni al mese di fatture che io firmo in base all'autocertificazione, in futuro vorrei avere qualche forma di controllo sulle caratteristiche del servizio effettivamente erogato. Molti autobus stanno completando l'installazione di un sistema AVM che traccia la posizione dell'autobus, ma non tutti; inoltre non è previsto che passino i dati alla Atpl, dunque oggi è molto difficile controllare; in futuro questo controllo sarà possibile. Non tutti hanno un sistema aggiornato. Attraverso i bandi di gara la regione intende sviluppare un sistema di tariffazione elettronico che include anche l'AVM.”*

*“Resta inoltre aperto il tema della governance del sistema: non è possibile affidare alle sole Aziende (in consorzio) la gestione di un sistema complesso che determina la ripartizione degli introiti da traffico (ed indirettamente degli equilibri dei contratti) fra i bacini e fra i sistemi, senza alcun controllo di Enti Pubblici Committenti dei CdS (in primo luogo la Regione Lombardia e le Agenzie): la legge 6/2012 ed il conseguente regolamento tariffario che regola questi 'Consorzi di Aziende' devono essere rivisti.”*

## **Conclusioni: punti di forza e di debolezza**

Con riferimento alle domande del mandato valutativo, il caso di Bergamo può essere riassunto nelle seguenti considerazioni.

L'agenzia è stata costituita nel 2015 su base provinciale. La definizione della governance dell'Agenzia e delle quote associative non è stata particolarmente faticosa, mentre più complesso è stato l'avvio operativo dell'Agenzia dovuto alla novità del sistema e alle ristrettezze del personale, che tuttora si limitano a 4 unità. Le risorse finanziarie attribuite all'Agenzia per i servizi TPL si attestano a 47,9 milioni di euro (2019) e derivano quasi esclusivamente dalla Regione (44 mln €) e dal Comune (3 mln € per la gestione del trasporto urbano e tramviario), con minore contribuzione dalla Provincia (1 mln € nel 2019). Criticità derivano dalla

scarsità di risorse a disposizione della Provincia, la quale, unitamente al problema degli adeguamenti all'inflazione, ha determinato la riduzione di circa 300 mila km di servizio pubblico nel corso degli anni.

I contratti attualmente gestiti sono quattro, oltre alla convenzione per la gestione della tramvia Bergamo-Albino. Tutti i contratti sono da tempo scaduti e prorogati. Varie problematiche riguardano la domanda di trasporto dell'area bergamasca, tra cui una forte polarità verso il capoluogo, che determina fenomeni di elevata congestione, e d'altra parte, una presenza importante di aree a domanda debole non sufficientemente servite. La risposta alla domanda di trasporto per motivi di studio risulta ancora inadeguata, con criticità in termini di programmazione degli orari, frequenza e affollamento dei mezzi.

Il Programma di bacino è stato definito nel 2018 dopo un lungo lavoro di confronto con gli enti locali del territorio. I punti cardine del programma sono l'integrazione dei servizi di trasporto (in termini di orari, percorsi ed informazioni per gli utenti), e l'offerta di un servizio adeguato su tutto il territorio, come strumento di qualità della vita e sostenibilità dell'ambiente. Nel 2019 è stato presentato lo STIBM del bacino di Bergamo, che individua tutta una serie di adeguamenti tariffari con l'obiettivo di garantire l'integrazione modale e, contemporaneamente, l'attuale livello di introiti economici incamerati. L'attuazione del sistema tariffario integrato sarà possibile soltanto quando sarà operativo anche il sistema di bigliettazione elettronica, tuttavia il progetto finanziato nel 2014 dalla Regione e acquisito dal Comune di Bergamo sta riscontrando alcune rilevanti criticità.

## 13. 2 Agenzia di Brescia

### Cosa fa l'Agenzia

L'Agenzia di Brescia è stata la prima ad essere operativa in Lombardia. Nata formalmente nel 2013, il primo CdA si è riunito a giugno 2014, mentre l'Agenzia ha iniziato ad operare a febbraio 2015.

### Il processo costitutivo e la governance

La creazione dell'Agenzia e la definizione delle quote societarie tra gli Enti aderenti è stato un processo sostanzialmente privo di criticità. L'Agenzia di TPL di Brescia è partecipata in modo eguale dal Comune di Brescia e dalla Provincia di Brescia (entrambi detengono il 45%) mentre la Regione detiene il restante 10%. La governance dell'Agenzia dovrà modificarsi in conseguenza della legge regionale 21/2019, che prevede, all'art. 5, che le agenzie per il TPL debbano essere costituite e partecipate da almeno un comune non capoluogo per ogni provincia. Il medesimo articolo 5 rivede le quote di compartecipazione, riservando il 40% alla provincia, il 40% al comune capoluogo e il 10% al comune non capoluogo.

Il contesto in cui si colloca il processo costitutivo dell'Agenzia è tuttavia complesso da un punto di vista storico-politico e merita di essere se pur brevemente ricordato.

A Brescia infatti il TPL è stato a lungo gestito dalla ASM – azienda servizi municipalizzati, azienda di proprietà municipale creata agli inizi del secolo scorso e che erogava livello comunale una molteplicità di servizi, quali il trasporto pubblico, la raccolta dei rifiuti, il conferimento del ghiaccio, ed altri e che costituisce una parte integrante della storia della Città, come segnalato dalle interviste:

*“Una parte importante della storia di Brescia può essere compresa –senza alcuna esagerazione - identificando la città con la sua azienda dei servizi municipali. Una azienda che produceva servizi, lavoro, benessere. Motivo d'un orgoglio municipale. Non a caso sull'azienda ASM gravitava un consenso, politico e sociale, molto ampio e quindi per nulla coincidente con le divisioni politiche, tra maggioranze e minoranze, presenti nel Consiglio comunale di Brescia.”*

A partire dagli anni Settanta la ASM intraprese un percorso di deciso rafforzamento, culminato con l'avvio del primo progetto di teleriscaldamento in Italia, nel 1972, e poco dopo, del termovalorizzatore; gli introiti di questi servizi consentivano di sostenere altri servizi pubblici economicamente svantaggiosi, quali, tipicamente, il trasporto pubblico.

*“Il rifiuto diventa così il “petrolio” che produce energia elettrica e teleriscaldamento. Ovvero un ciclo integrato: rifiuti-produzione di vapore-energia elettrica-riscaldamento domestico Con la rete di sottoservizi, sia in città che – negli anni – anche verso l'Hinterland. Tutto ciò mette le basi ad un ruolo di ASM intesa come un'efficiente azienda multiservizi, con settori particolarmente attivi, pensiamo alla raccolta rifiuti ed all'energetico, in condizione quindi di poter compensare anche settori storicamente passivi, come quelli del trasporto pubblico.”*

Un ulteriore fondamentale passaggio fu costituito dall'ambizioso progetto di costruzione della metropolitana automatica di Brescia. Lo studio di fattibilità di questa infrastruttura fu promosso da ASM già nel 1985; la metropolitana è entrata in servizio quasi trenta anni dopo, nel marzo 2013. L'investimento per la costruzione dell'opera, pari a oltre un miliardo di euro, era stato reso possibile grazie ad una compartecipazione dello Stato, dal CIPE, della Regione Lombardia e del Comune.

Per contro, la gestione finanziaria del metrò automatico si è rivelata assai problematica, dal momento che la quota dei ricavi tariffari – pur costantemente in crescita, considerato il successo commerciale del servizio, passato da 12,0 milioni di viaggiatori nel primo anno di esercizio a oltre 18,1 milioni di viaggiatori nel 2019 con una crescita del 50% di utenza – risulta percentualmente modesta a fronte degli elevati costi operativi tipici di tali infrastrutture (grosso modo dell'ordine di 10 euro per treno-km prodotto).

Questa situazione è aggravata, sostengono gli intervistati, dall'assenza di contribuzione stabile da parte della Regione (a parte il supporto di *start-up* per 6 milioni di euro totali concesso nel primo triennio di operatività e di due ulteriori erogazioni *una tantum* nelle ultime annualità da parte regionale), cosa che comporta uno sforzo finanziario aggiuntivo eccezionalmente elevato da parte del Comune di Brescia (dell'ordine di una decina di milioni di euro all'anno).

*"In merito, il meccanismo di assegnazione dei fondi regionali e statali al bacino di Brescia introdotto con la dgr 7644/2017 e attuato a partire dal gennaio 2020 (che include anche i fabbisogni per l'esercizio del metrò) appare del tutto inadeguato; non a caso, esso risulta oggetto di costanti rivendicazioni da parte degli Enti Locali per una sua revisione, in relazione al fatto che – come più oltre indicato – il "peso" delle esigenze trasportistiche del bacino di Brescia quantificato su basi oggettive risulta superiore di almeno due punti percentuali alla quota (circa 9%) che gli viene assegnata nella ripartizione delle risorse, determinando così una mancata attribuzione di risorse dell'ordine di ben 12 milioni di euro/anno."*

Negli anni 2000 la ASM ha subito un processo di trasformazione societaria. Nel 2001 il TPL viene scorporato da ASM dando vita alla società Brescia Mobilità S.p.A., detenuta dal Comune di Brescia, per realizzare e gestire in forma integrata la mobilità cittadina con l'obiettivo di migliorare la vivibilità del territorio, ridurre la congestione stradale e favorire soluzioni ecologiche, eco-compatibili e tecnologicamente all'avanguardia. Brescia Mobilità S.p.A. coordina i diversi servizi di mobilità attraverso le sue controllate, Brescia Trasporti S.p.A. e Metro Brescia S.r.L..

Brescia Trasporti, dal 2004, gestisce i servizi di mobilità su gomma della città di Brescia e dei 14 comuni limitrofi, in base al Contratto di Servizio settennale stipulato nel 2004 tra Comune di Brescia e ATI Brescia Trasporti S.p.A. (capogruppo), SIA - Società Italiana Autoservizi S.p.A., AGI - Auto Guidovie Italiane S.p.A. Dal 2012 Brescia Trasporti si aggiudica anche il servizio di trasporto pubblico urbano del Comune di Desenzano del Garda.

La metropolitana di Brescia resta in gestione alla società Metro Brescia S.r.L., nata alla fine del 2011. La scadenza del relativo contratto di affidamento settennale è imminente (marzo 2020). Il Comune di Brescia ne ha disposto recentemente la proroga per un anno, prevedendo al contempo di continuare la gestione con la formula dell'*in-house*.

*"Dalla vecchia e prestigiosa società multiservizi ASM si è quindi approdati ad un assetto societario totalmente nuovo e diversificato tra diverse società. Con un deciso superamento, quindi, del carattere municipale di tali aziende (...) Con la legge di Regione Lombardia n. 6/2012, riguardante la riforma del Trasporto Pubblico Locale e la costituzione delle Agenzia del TPL, si compie una svolta che, per molti aspetti, è conclusiva e positiva del percorso prima richiamato."*

Per quanto riguarda il trasporto pubblico interurbano, esso è disciplinato da una serie di Contratti di servizio e di Concessioni che erano detenuti dalla Provincia di Brescia e sono stati conferiti all'Agenzia del TPL a far data al 1° luglio 2016. I due Contratti di servizio principali rappresentano circa il 90% della produzione di TPL di carattere "interurbano" del bacino e sono l'esito di due distinte procedure di gara ad evidenza pubblica condotte nel 2004 dall'Amministrazione provinciale di Brescia e successivamente oggetto di ricorrenti proroghe.

La l.r. 6/2012 'Disciplina del settore dei trasporti' e conseguentemente la programmazione di bacino modificano e modificheranno sostanzialmente l'assetto e la storia dei servizi pubblici di Brescia; infatti, l'Agenzia intende realizzare una gara unica per l'affidamento del TPL nell'intero bacino, che potrebbe anche essere assegnata ad un soggetto diverso o non includente Brescia Trasporti, con i conseguenti impatti sul sistema locale del lavoro.

Anche in ragione di queste problematiche, sebbene l'Agenzia di Brescia sia stata la prima ad essere costituita in Lombardia, il subentro nel contratto di servizio del TPL urbano del Comune di Brescia ha avuto continui rinvii; la complessa procedura di trasferimento si è conclusa solo a inizio dell'anno corrente con il passaggio formale delle competenze all'Agenzia in data 01/03/2020.

La parte preponderante del servizio, legata al TPL extra urbano e che vale circa 20 milioni di bus-k/anno sui 29 complessivi dell'offerta a livello di bacino è già di competenza piena dell'Agenzia da luglio 2016. Il totale dell'offerta comprende anche 0,5 milioni di bus-km/anno di servizi a carattere urbano che si svolgono nei cosiddetti "Comuni regolatori" (Desenzano, Monte Isola, Toscolano M. e Gardone V.T) che pure rientrano nella sfera di competenza dell'Agenzia per gli aspetti finanziari.

*"Un problema delicato è quello che è manifestato in questi ultimi anni, con la legge Delrio (L. 56/2014) riguardante le Province, il cui futuro, dopo l'esito del Referendum del 2016, rimane incerto ed indefinito. La qual cosa ci complica la vita, sia per il venir meno delle risorse economiche, che nel passaggio delle Gare, in quanto esse non possono che prevedere certezza di risorse da porre a base della Gara stessa."*

Creata formalmente nel 2013, prima in Lombardia, l'Agenzia di TPL di Brescia è attiva con il proprio ufficio da marzo 2015 ed entra nella cosiddetta "piena operatività" con l'attivazione del Conto di Tesoreria, nell'ottobre 2015. L'inizio delle attività non è stato esente da criticità, sia per le difficoltà connesse alla creazione di un nuovo ente pubblico (in particolare per realizzare tutti gli adempimenti regolamentari necessari all'operatività dell'Ente), sia dal punto di vista logistico: la prima sede dell'Agenzia era stata individuata in una ex-chiesa con collegamenti internet carenti e condizioni ambientali inadeguate. Successivamente è stata individuata l'attuale sede, collocata all'interno del plesso degli Uffici tecnici del Comune di Brescia pur con sede autonoma. Nella primissima fase è stato concesso un premio dalla Regione; subito dopo tutte le attività legate alla costituzione dell'Agenzia sono state lasciate al personale trasferito inizialmente all'Agenzia (sostanzialmente il direttore e tre unità).

### **Risorse umane e finanziarie**

L'organico attuale dell'Agenzia è di 10 unità, oltre al Direttore, incluse 4 persone reclutate con formule diversificate per poter disporre di adeguato supporto continuativo in ambito tecnico, amministrativo e contabile. Di queste, quattro persone sono state trasferite dalla Provincia di Brescia, mentre due sono state assegnate in comando dal Comune di Brescia.

Le interviste effettuate hanno mostrato che proprio il reclutamento del personale costituisce una delle criticità più rilevanti per l'attuazione della l.r. 6/2012. Le agenzie sono infatti costituite solo con risorse (di personale, economiche e strumentali) degli enti Soci. Tuttavia, la crisi delle province ha portato anche a Brescia una repentina riduzione del personale, mentre il Comune di Brescia non ha risorse disponibili di profilo adatto alle necessità dell'Agenzia:

*"Una delle criticità più rilevanti della legge regionale 6/2012 è che le agenzie sono costituite solo con risorse (di personale, economiche e strumentali) degli enti Soci e quindi abbiamo vincoli rigidissimi sul reclutamento di personale; di fatto non siamo in grado di assumere il personale che occorrerebbe, tra l'altro di alta qualificazione e profilo specialistico. Dalle Provincia di Brescia c'è stato un repentino depauperamento di personale, mentre il Comune di Brescia non ha risorse disponibili di profilo adatto ai nostri bisogni. Il problema delle risorse umane è quindi uno degli aspetti di maggiore rilevanza da superare."*

Un secondo problema è relativo alle qualifiche del personale. Attualmente i profili in organico all'Agenzia sono in maggioranza di tipo tecnico, mentre tre sole persone hanno un profilo professionale di natura amministrativa e contabile. Questo aspetto è ritenuto critico, soprattutto considerando che il budget dell'Agenzia è considerevole e pari a circa settanta milioni di euro l'anno (il bilancio consuntivo del 2018 indicava pagamenti pari a 71.019.070,93 euro), e per le numerose attività che devono essere espletate, quali ad esempio l'attivazione e alimentazione dei collegamenti informatici con i sistemi informativi centrali. Tra gli altri compiti affidati all'Agenzia, due risultano particolarmente critici, se pure per motivazioni diverse. Una è l'attività di *contract management*, resa complessa dal numero elevato di aziende titolari dei contratti o delle concessioni dei servizi e della conseguente pluralità di aspetti contrattuali da gestire. Questo aspetto potrà essere affrontato con la semplificazione derivante dalla gara unica per il

trasporto pubblico in corso di definizione. Un altro elemento di criticità è relativo all'attività di verifica della conformità alle norme di sicurezza delle fermate del trasporto pubblico; qui la criticità deriva dal fatto che, oltre alla necessità di uscite per sopralluoghi e controlli, l'eventuale richiesta di lavori di adeguamento della nuova fermata può scontrarsi con la mancanza di risorse finanziarie del soggetto tenuto a provvedere (il Comune o la Provincia). Esiste, inoltre, un problema che esula dalle competenze dell'Agenzia ma che deve comunque essere affrontato; riguarda il 'pregresso', cioè le fermate approvate in tempi precedenti ma non adeguate agli standard attuali.

Un'altra problematica rilevante di tipo finanziario riguarda la corresponsione degli adeguamenti contrattuali dovuti per legge, derivanti dall'andamento della dinamica inflattiva. È stata così descritta: la componente della spesa afferente all'IVA ricade sul soggetto affidante, titolare del contratto che eroga il contributo alle aziende affidatarie. In pratica, questi aumenti contrattuali dovuti, se non compensati da un aumento dei trasferimenti verso l'Agenzia, determinano delle riduzioni del servizio. Peraltro, una volta affidata la nuova gara per il TPL di Brescia, saranno soggette ad IVA anche le linee attualmente gestite in concessione (si tratta delle Linee del Lotto 3), che al momento sono esenti dall'imposta.

La Provincia di Brescia ha provveduto, finché il bilancio glielo ha consentito, a colmare il differenziale con risorse proprie. Inoltre, è stata in grado anche di sopperire a questi maggiori costi e a supportare iniziative in modo autonomo per rispondere a bisogni di mobilità supplementari in aree di montagna (ad esempio il potenziamento dei collegamenti nella media valle Camonica con l'Ospedale di Esine) o a specifiche esigenze connesse alla mobilità turistica, quali ad esempio il servizio di navigazione pubblico sul Lago d'Idro e la attivazione del servizio navetta bus a Sirmione (in questo caso il servizio è largamente sostenuto anche dal Comune stesso, oltre che dalla Provincia di Brescia). Tuttavia, oggi le risorse provinciali si sono decisamente ridotte, passando da oltre 7 milioni di erogazioni all'anno a circa 2,5 milioni di euro annui registrati negli ultimi due esercizi. Ciò ha determinato una riduzione del trasporto pubblico con tagli ai servizi di TPL soprattutto nei mesi estivi.

*"Negli anni passati la provincia di Brescia ha sostenuto tutti gli adeguamenti contrattuali dovuti per legge (di cui la Regione non si fa carico) connessi agli adeguamenti del corrispettivo chilometrico unitario derivanti dall'andamento della dinamica inflattiva. In definitiva, si è registrata una continua erosione di risorse disponibili e quindi si è stati costretti (in assenza di risorse aggiuntive) a ridurre l'offerta di trasporto con tagli dei servizi di TPL nei mesi estivi. Purtroppo, allo stato attuale non ci sono alternative."*

In base alle interviste effettuate, questa situazione è difficilmente sostenibile; se non aumenteranno le risorse di fonte statale/regionale, l'Agenzia dovrà operare attraverso manovre tariffarie per garantire livelli adeguati di servizio, oppure, ove possibile, ricorrere ad una maggiore contribuzione da parte di alcuni comuni minori cui l'Agenzia di fatto fornisce un servizio di trasporto locale ma conteggiate "nell'ambito" dei servizi extraurbani (es. corse all'interno di un territorio comunale che di fatto hanno sostanziale carattere di locale):

*"Oggi la Provincia non è più in grado di sostenere questi oneri e, pertanto, se non aumentano le risorse di fonte statale/regionale non resta che operare attraverso manovre tariffarie."*

*"Il Programma del TPL di bacino prevede un importante aumento dell'offerta; per questo occorrono maggiori risorse. Sta maturando l'ipotesi di una compartecipazione finanziaria al sistema del TPL da parte dei singoli comuni. In proposito, sono state condotte delle simulazioni ipotizzando diverse fasce di contribuzione commisurate alla popolazione e al livello di servizio offerto in ogni comune."*

Attualmente, oltre alla significativa contribuzione del Comune di Brescia, all'Agenzia pervengono contributi finanziari (quasi simbolici, salvo i casi di Rovato e di Concesio) da alcuni Comuni che partecipano alle spese dei servizi.

Le interviste effettuate hanno messo in luce che il bacino bresciano è stato alquanto penalizzato dall'applicazione della delibera 7644/2017 della Regione, nella quale si ridetermina, con criteri innovativi, il

meccanismo di ripartizione delle risorse economiche ai vari bacini di mobilità che assegna al bacino di Brescia circa il 9% delle risorse. La delibera è l'esito di un lungo lavoro tecnico preliminare che ha esaminato sia la questione dei cosiddetti "costi standard" sia dei fabbisogni di mobilità correlati a ciascun bacino; ad essa hanno contribuito tutte le Agenzie lombarde, ma le conclusioni sono giudicate non pienamente soddisfacenti da parte dell'Agenzia di Brescia.

La delibera infatti contempla un modello di determinazione dei fabbisogni standard (algoritmo con indicatori e pesatura dei medesimi) per la distribuzione delle risorse assegnate dalla Regione che introduce criteri diversi rispetto al dato storico di offerta. La penalizzazione del bacino di Brescia deriva dalla mancata considerazione di due caratteristiche peculiari (oltre alla mancata presa in considerazione della dimensione territoriale, pari al 20% del territorio lombardo e al ridotto peso assegnato al dato demografico considerato che la popolazione insediata nel bacino vale ben il 12,6% della popolazione lombarda), ovvero: il peso della mobilità turistica, che in questo bacino equivale al 27% dell'intera Lombardia (dovuta all'alta presenza turistica in particolare nell'area del Garda), nonché una distanza media degli insediamenti dai poli attrattori del bacino quasi doppia rispetto agli altri territori regionali.

Per correggere le distorsioni che ne sono risultate, è stato votato dal Consiglio regionale a dicembre 2018 un Ordine del giorno (n. 254/2018) che impegna la Giunta regionale a rivedere i criteri di questa delibera indicando in modo esplicito che occorre attuare un riequilibrio specificamente per l'area di Brescia.

### **Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino**

Il territorio della provincia di Brescia si estende per quasi 4.800 km<sup>2</sup> - pari al 20% del territorio regionale lombardo. La popolazione del bacino ammonta a 1.262.678 unità (gennaio 2017, fonte ISTAT su dati anagrafi comunali). I comuni del bacino sono 205, dei quali solo quattro, oltre al capoluogo, con oltre 20 mila abitanti (si tratta di Desenzano del Garda, Lumezzane, Montichiari e Palazzolo sull'Oglio). Il capoluogo sfiora i 200.000 abitanti. Le aree di montagna ospitano poco più di un quinto della popolazione complessiva, a fronte di una estensione territoriale che interessa oltre la metà della superficie del bacino.

Dal punto di vista economico, la Provincia di Brescia ha una forte caratterizzazione industriale (la 'provincia più industrializzata d'Europa'), e il PIL è il più alto della Lombardia, dopo Milano. Rilevanti sono anche il settore agro-alimentare (caseario e vitivinicolo) e quello turistico in particolare sul Garda. Diversi sono i distretti e meta-distretti in cui si articolano le imprese bresciane.

Il bacino si caratterizza per ambiti di montagna e ambiti prettamente legati al sistema della pianura irrigua, passando in modo graduale attraverso il sistema pedemontano, quello delle conurbazioni continue e il sistema dei laghi. Il Piano Territoriale regionale distingue quattro principali 'sistemi' all'interno del bacino di Brescia:

- il sistema pedemontano, elemento cardine del trasporto nel bacino, al cui interno si collocano strutture insediative che si distinguono dal continuo urbanizzato dell'area metropolitana, ma che hanno la tendenza alla saldatura, rispetto ai nuclei montani e ai nuclei della pianura irrigua, dispersi e a bassa intensità,
- il sistema dei laghi, di particolare importanza per le dinamiche generate dal settore turistico,
- Il sistema della montagna, che presenta peculiari esigenze di accessibilità e mobilità, connesse alla necessità di sostenere lo sviluppo stesso dei territori oltre a garantire le relazioni con i principali poli del bacino,
- il sistema metropolitano, che corrisponde alla conurbazione bresciana dove si concentra circa i tre quinti della popolazione; è da tempo interessato da intensi movimenti centripeti di persone e merci, i quali determinano rilevanti problemi di circolazione stradale e, conseguentemente, significativi impatti, in termini di congestione, inquinamento atmosferico e sicurezza.

Il bacino è poi articolato in 9 ambiti territoriali, ognuno dei quali caratterizzato non solo in base alle vocazioni dei singoli territori ma anche in funzione delle potenzialità di sviluppo e della dotazione dei servizi di scala sovra-locale, come descritto dalla figura seguente. Il sistema di trasporto è articolato in base a questi nove ambiti territoriali, identificando quindi un sistema caratterizzato dal policentrismo territoriale:

**Tav. 13.3 - Gli ambiti territoriali in cui si articola il Programma di bacino di Brescia**

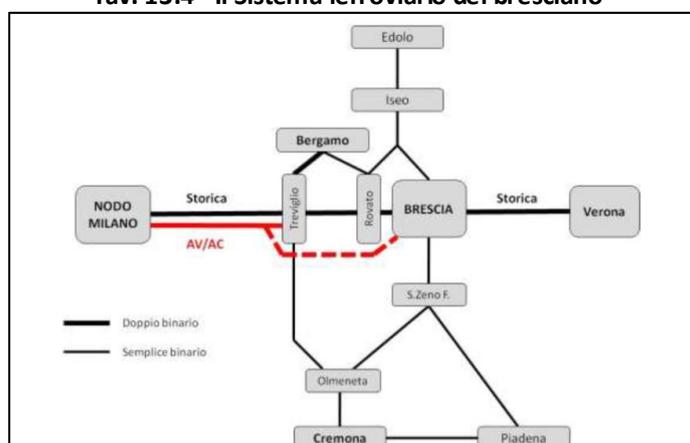
Ambito territoriale	N° comuni	Centro/i ordinatore/i	Centri integrativi
1 Brescia e Comuni vicini	16	Brescia	-
2 Valle Camonica	41	Darfo Boario Terme	Breno, Edolo
3 Franciacorta e Sebino	25	Gussago, Iseo, Rovato, Palazzolo s/Oglio	-
4 Valle Trompia	18	Gardone V.T., Lumezzane	Concesio, Sarezzo
5 Valle Sabbia	25	-	Gavardo, Vestone, Vobarno, Idro
6 Garda Bresciano	24	Salò, Desenzano	-
7 Chiari	16	Chiari	-
8 Orzinuovi-Leno-Manerbio	31	Orzinuovi, Leno, Manerbio,	-
9 Montichiari	9	Montichiari	-

Fonte: Programma di bacino

Dal punto di vista infrastrutturale, nel bacino di Brescia il sistema del TPL si presenta come un sistema sostanzialmente bi-modale, strutturato su una intelaiatura principale costituita dalle linee ferroviarie che si sviluppano nel bacino di Brescia o che lo attraversano, alla quale si appoggia la rete dei collegamenti su autobus di tipo urbano ed extraurbano e delle relative attrezzature.

La configurazione della rete ferroviaria nel bacino di Brescia presenta una struttura radiale che ha come baricentro il capoluogo; questa configurazione deriva dalla sovrapposizione della direttrice fondamentale est-ovest Milano-Brescia-Verona-Mestre, con la raggiera costituita dalle linee della Bassa Bresciana (Brescia-Cremona e Brescia-Piadena-Parma) e dalla linea della Valle Camonica (Brescia-Iseo-Edolo) verso nord.

**Tav. 13.4 - Il Sistema ferroviario del bresciano**



Il servizio di trasporto pubblico su gomma allo stato attuale è costituito da due macrosistemi quasi completamente autonomi, ognuno dei quali con un proprio sistema di gestione e di tariffazione. Più precisamente:

- Il servizio urbano di Brescia, che si riferisce ai collegamenti interni al comune capoluogo e a quelli tra il comune di Brescia ed i comuni contermini.

- Il servizio extraurbano, che interessa tutti i collegamenti tra comuni all'interno del restante territorio provinciale e che è stato suddiviso a suo tempo, per affinità geografica e per semplificazione gestionale, in tre lotti funzionali.

La tavola seguente sintetizza l'attuale articolazione del servizio ed i soggetti gestori, nonché alcuni indicatori di grandezza dell'area di riferimento.

**Tav. 13.5 - Il servizio urbano ed extraurbano nel bacino di Brescia**

Tipologia servizio	Area	Tipo di rapporto	Gestione	Dimensioni offerta [bus-km/anno]
Servizio urbano di Brescia	Rete urbana di Brescia – Servizio su gomma	Contratto di servizio In proroga al 30/06/2020	ATI Brescia Trasporti S.p.A., SIA S.p.A., AGI S.p.A.	8,50 milioni di bus-km/a
	Metropolitana automatica di Brescia	Contratto di servizio scaduto; in proroga a inizio anno 2021	Metro Brescia	1,75 mil. di treni-km/a
Servizi Comuni regolatori	Desenzano Gardone Val Trompia Toscolano M. Monte Isola	Contratto di servizio Contratto di servizio Contratto di servizio In economia	BS Trasporti La Valle Eredi Caldana in economia	Nel complesso 0,5 milioni di bus-km /a
Servizio extraurbano	LOTTO 1 TBS Bassa pianura bresciana e della Franciacorta	Contratto di servizio scad. 31.12.2011, in proroga al 30.06.2020	Consorzio Trasporti BS Sud Scarl	7,40 milioni di bus-km 9,5 milioni passeggeri
	LOTTO 2 TBN Area Valtrompia, Valle Sabbia e versante bresciano lago di Garda	Contratto di servizio scad. 31/12/2011, in proroga al 30/06/2020	Consorzio Trasporti BS Nord Scarl	8,80 milioni di bus-km/a 10,6 milioni passeggeri
	LOTTO 3 Area della Valle Camonica e del Sebino	Concessione, in regime di proroga	Autolinee SABBA S.r.L.; Bonomi S.r.L.; FNMA S.p.A., Gelmi S.r.L.; SAB S.r.L.; SAV S.r.L.	2,60 mil. bus-km/a 1,7 mil. passeggeri

Fonte: banca dati regionale "Muoversi" – anno 2018 e elaborazioni su dati PTB

Il servizio di trasporto pubblico esistente nell'area urbana di Brescia include sia collegamenti che si esauriscono entro i suoi limiti sia relazioni che hanno una proiezione geografica ben maggiore, anche extra-bacino. Esso interseca e in parte si sovrappone al servizio di TPL extraurbano dei Lotti I e II. In definitiva, il livello di offerta di mobilità presente in questo ambito risulta quantitativamente importante e di alto standard qualitativo considerata la compresenza di:

- un servizio ferroviario regionale con un'offerta diurna cadenzata su base oraria sulle tratte Brescia-Milano, Brescia-Iseo, Brescia-Bergamo;
- una metropolitana automatica che collega (con frequenze variabile dagli 8-10 fino ai 4 minuti) la parte sudorientale della città con quella settentrionale in un arco orario esteso (dalle 5:00 del mattino alle 24:00);
- una rete articolata di linee urbane di autobus che offrono un servizio capillare a frequenza che serve anche i comuni contermini;
- un sistema di parcheggi coordinato con il sistema del trasporto pubblico e con il servizio di bike-sharing;

- una serie di linee di autobus interurbani (fra le quali le tre linee di forza su gomma S-Link 201, S-Link 202, S-Link 203) convergenti nel comune capoluogo.

Il trasporto extraurbano è suddiviso in tre lotti di cui due (il primo e il secondo) gestiti tramite contratti di servizio ed il terzo gestito tramite concessioni. Per quanto riguarda i contratti di servizio, entrambi sono gestiti tramite la formula *net cost*, che prevede che il soggetto titolare del contratto di servizio (e gestore del medesimo) introiti i ricavi da tariffa, assumendosi oltre al rischio industriale per la produzione del servizio, quello commerciale di attrarre un numero adeguato di utenti paganti. Il contratto prevede il riconoscimento di un corrispettivo chilometrico predeterminato in sede contrattuale sulla base dell'offerta presentata per coprire i costi complessivi del servizio, incluso il margine di profitto, tenuto conto del volume di ricavi tariffari presunto. L'ammontare dei ricavi da tariffa è un dato che si è consolidato su base storica in funzione di due variabili principali: numero di utenti e livello delle tariffe.

Le linee del Lotto I Bassa pianura bresciana e della Franciacorta sono complessivamente 35 per un totale di 7,40 milioni di km, di cui circa 2,2 di percorrenze di "TPL scolastico" (circa il 30% del totale); le linee del Lotto II Area della Valle Camonica e del Sebino sono 32, per un totale di 8,80 milioni di km di cui 3,50 milioni riferibili a percorrenze di "corse scolastiche" (circa il 40% del totale). È questo secondo Lotto a contenere le linee extraurbane di valenza principale; infatti, ne fanno parte le due linee S-Link numero 201 e 202, che complessivamente superano i 4 milioni di km annui di percorrenze prodotte.

Per quanto riguarda le linee in concessione, sono operative 19 linee per una percorrenza complessiva di 2,7 milioni di km/anno di cui circa il 33% dedicate a servizio scolastico.

**Tav. 13.6 - Percorrenze totali e percorrenze scolastiche nel Bacino di Brescia**

	Linee	Percorrenze autorizzate	Percorrenze scolastiche	Rapporto percentuale
Lotto 1 Bassa pianura bresciana e della Franciacorta	35	7.487.547	2.196.491	29,3%
Lotto 2 Area della Valle Trompia, Valle Sabbia e versante bresciano del lago di Garda	32	8.861.150	3.490.630	39,4%
Lotto 3 Area della Valle Camonica e del Sebino	19	2.730.148	905.601	33,2%

Fonte: nostra elaborazione su dati Programma di bacino di Brescia

All'interno del bacino di competenza dell'Agenzia del TPL ricadono anche i servizi urbani di TPL di alcuni comuni non capoluogo, ovvero i comuni di Desenzano sul Garda, Toscolano Maderno, Monte Isola e Gardone Valle Trompia. In ragione dell'elevata affluenza turistica, a Desenzano è stato attivato un servizio pubblico su navetta co-finanziato dal Comune di Desenzano. Sempre nell'area del bacino sono da segnalare alcune linee di trasporto lacuale dei laghi Garda (affidato alla gestione governativa navigazione dei Laghi Maggiore, Garda e Como), Iseo e Idro. La società Navigazione Lago Iseo S.r.L. è totalmente partecipata dall'Autorità di Bacino lacuale dei Laghi di Iseo, d'Endine e Moro; un servizio di navigazione limitato ai mesi estivi è inoltre attivo sul Lago di Idro, gestito dalla Provincia di Brescia. Infine, nel bacino sono in servizio diversi servizi funiviari a servizio delle località sciistiche e in qualche caso fruibili tutto l'anno, per un totale di passaggi sugli impianti di risalita pari a 10 milioni l'anno.

Le attuali modalità di erogazione del servizio di TPL fanno riferimento a concessioni o appalti di servizio, questi ultimi risalenti al 2003-04. I contratti sono stati prorogati varie volte dopo la scadenza. Le società affidatarie della gestione dei servizi di TPL sono anch'esse molteplici: si tratta di Brescia Trasporti e Brescia Mobilità per quanto riguarda l'area urbana di Brescia; dei due Consorzi di società di trasporti per i Lotti I e II; di sei distinti Concessionari che operano nell'area coincidente con la Valle Camonica e, per consuetudine, raggruppati in un'unica entità statistica denominata Lotto 3.

Il Programma di bacino dedica un capitolo alla domanda di mobilità a Brescia, specificando che una rappresentazione significativa dovrebbe tenere conto non solo dei volumi complessivi della domanda ma

anche delle fluttuazioni stagionali, settimanali o giornaliere, sull'origine e la destinazione degli spostamenti e sulla composizione dell'utenza. A questo proposito, va ricordato che uno dei principali elementi di criticità lamentati dall'Agenzia è legato alla insufficiente disponibilità di dati disaggregati - utili a poter ricostruire le "relazioni di traffico (O-D)" - messi a disposizione da parte degli attuali concessionari o affidatari dei servizi di trasporto:

*"Ereditiamo una situazione di asimmetria informativa molto forte, i vecchi contratti erano scritti male, abbiamo una informativa sul servizio svolto molto carente. Le stesse Aziende spesso non dispongono di informazioni e strumenti adeguati e non sono incentivate a raccogliere dati utili alla programmazione. Un tempo esisteva un controllo sull'erogazione del servizio, accompagnata da un'attività ispettiva e di verifica che era svolto dalla Provincia, oggi il controllo si è molto ridotto."*

In attesa che questa criticità venga superata con le nuove regole e tecnologie che verranno attuate con la nuova azienda appaltatrice, anche con l'ausilio del sistema di bigliettazione elettronica in corso di implementazione, l'Agenzia ha promosso un'analisi delle principali polarità che determinano i flussi di passeggeri, con riferimento ai poli scolastici, ai poli sanitari, alle strutture commerciali, ai poli turistici. La mobilità determinata dalle esigenze di studio è una componente principale della domanda di trasporto nel bacino di Brescia, in particolare per quanto riguarda il trasporto extra-urbano. Per quanto riguarda i poli turistici, l'accresciuta domanda e l'intensificazione della mobilità connessa all'aumento di abitazioni alimenta ricorrentemente fenomeni di congestione della circolazione viaria, particolarmente evidenti sulle sponde bresciane sia del lago d'Iseo sia del lago di Garda che, a loro volta, generano impatti particolarmente negativi sulla regolarità dei servizi autobus presenti in quelle aree. Esistono poi aree a domanda debole, caratterizzate da specifiche condizioni geografiche, sociali o demografiche, che determinano una bassa potenzialità generativa di spostamenti, con una conseguente richiesta di servizi di trasporto di modesta entità, spazialmente dispersa o rarefatta nel tempo. Sostanzialmente, si osserva nel Programma di bacino, il trasporto urbano si è configurato come servizio universale, aperto a qualunque tipo di utente, mentre il trasporto bus extraurbano si è andato caratterizzando nella sostanza come servizio dedicato prevalentemente a studenti e lavoratori pendolari.

Gli intervistati e le analisi del programma di bacino hanno segnalato che il sistema di trasporto extraurbano presenta diverse difficoltà di risposta alla domanda di trasporto pubblico degli utenti, in particolare studenti e pendolari. Per quanto riguarda il trasporto scolastico, si tratta di una domanda molto significativa e che determina l'organizzazione di corse dedicate, non promiscue, cioè le linee non sono utilizzabili da non studenti. L'organizzazione del calendario annuale delle corse scolastiche è resa particolarmente critica a causa della molteplicità e flessibilità degli orari, che variano di anno in anno senza adeguati sistemi di programmazione congiunta con il sistema del trasporto pubblico, che sostanzialmente si trova a 'rincorrere' le modifiche apportate al programma scolastico. La programmazione del sistema di mobilità scolastica è stata affrontata in modo generale all'interno del Programma di bacino e, per la sua rilevanza, costituisce uno degli argomenti su cui attualmente l'Agenzia si sta concentrando per elaborare un programma analitico di riprogettazione del servizio.

*"Il servizio è capoluogo-centrico. Abbiamo necessità di linee trasversali che uniscano i punti di aggregazione. Una cosa che emerge evidentissimo è che il TPL extraurbano è rivolto al 75% al trasporto scolastico. I pendolari lavoratori sono praticamente esclusi, abbiamo perso una quantità enorme di utenza."*

La necessità di dare priorità alla domanda di trasporto degli studenti ha, ad esempio, comportato la riduzione delle linee in orari estivi, serali e nei fine settimana con ripercussioni sulle aree a 'domanda debole' e sull'utenza lavoratrice, in particolare quella che lavora su turni e quindi anche nei fine settimana, e sull'utenza femminile che è meno propensa all'utilizzo dell'automobile. Criticità sono state rilevate sul fronte degli orari, delle coincidenze (con il trasporto ferroviario; nei casi in cui è adottato il sistema della 'rottura di carico', cioè della suddivisione delle percorrenze, che crea ritardi a catena per i pendolari), dei

ritardi sistematici di alcune linee. Altri problemi particolarmente gravi sono dovuti alla diversità dei soggetti gestori delle linee, e riguardano la vendita dei biglietti (il biglietto integrato può essere acquistato solo in alcuni luoghi, la vendita online presenta molti problemi), la comunicazione degli orari (non si può sapere se una corsa in ritardo arriverà o meno, non esistendo un sistema di segnalazione o di assistenza), la segnalazione dei disservizi (almeno in un caso, un vettore ha risposto ad una segnalazione di disservizio dichiarando di avere preso provvedimenti disciplinari verso il conducente, informazione che dovrebbe probabilmente essere coperta da privacy è oltremodo spiacevole e non risolve i problemi ‘strutturali’ legati all’organizzazione delle linee) o di sospensioni del servizio, ad esempio in caso di scioperi.

*“Mi rendo conto di quanto importante è la forza del soggetto gestore, del vettore. Tutta la risposta operativa è legata all’organizzazione del soggetto privato. (...) Non c’è un sistema strutturato di segnalazione. (...) Nessuna informazione sui mezzi, se non arriva come mai? Chi lo sa? Non ci sono numeri da contattare da parte dei vettori. Vorrei capire come mai una società non risponde a segnalazioni di questo tipo.”*

L’Azienda ha condotto indagini di customer satisfaction in diversi anni e per i vari sotto ambiti in cui è articolato il bacino di Brescia. Qui di seguito si propone una sintesi di alcuni principali indicatori di customer satisfaction relativi al 2017. In generale, le rilevazioni mostrano un livello molto alto di soddisfazione degli utenti della metropolitana di Brescia, seguiti dagli utenti del servizio TPL dell’area metropolitana, dal bacino Brescia sud ed infine dal bacino Brescia nord, che mostra gli indicatori peggiori in tutti gli ambiti considerati.

**Tav. 13.7 - Risultati delle indagini di customer satisfaction su alcuni indicatori del TPL di Brescia (valori in scala 1-10), anno 2017**

	Chiarezza indicazioni su itinerari e destinazioni	Puntualità/rispetto orari	Strumenti di dialogo con l’azienda
Lotto II Bacino Brescia nord – area extra urbana	7,83	6,84	7,27
Lotto I Bacino Brescia sud – area extra urbana	8,15	7,43	7,55
Servizio TPL area urbana	Informazioni su orari e percorsi: 8,40	6,85	nd
Metro di Brescia	8,58	8,9	8,07

Fonte: Agenzia per il trasporto pubblico di Brescia, [sito web](#).

## Il Programma di bacino

Il Programma di bacino di Brescia è stato predisposto nel corso del 2018 ed approvato formalmente a gennaio 2019. In particolare, è stato adottato dal Consiglio d’Amministrazione dell’Agenzia con delibera n. 3 nella seduta del 23 marzo 2018 e trasmesso a Regione Lombardia, per l’espressione del parere di competenza con note a maggio 2018. Regione Lombardia ha espresso in merito parere favorevole, pur richiedendo una serie di modifiche al Programma. Tali modifiche sono state apportate in un documento di revisione, ad ottobre 2018, portando poi alla versione conclusiva, licenziata formalmente dall’Assemblea dei Soci a fine gennaio del 2019.

Il Programma di bacino di Brescia segna la volontà di operare un complessivo ripensamento del sistema di trasporto pubblico, definendo una nuova programmazione aderente a principi e criteri di organizzazione più aggiornati e, in particolare, coerenti con le indicazioni metodologiche contenute nelle specifiche Linee Guida della Regione Lombardia (deliberazione X/2486 del 10/10/2014). Esso mira ad una visione unitaria del sistema che va a superare l’impostazione dei precedenti e tradizionali Piani di servizio omnicomprensivi redatti dalle Province, che includevano la tematica del TPL insieme ad altre programmazioni.

Gli obiettivi del Programma di bacino sono in sintesi i seguenti:

1. Garantire unitarietà alla programmazione dei servizi di TPL superando il dualismo tra area urbana del capoluogo e resto della provincia.
2. Integrare, strutturare e gerarchizzare l'offerta che viene proposta per "livelli di servizio" (sia in ambito urbano sia per i collegamenti extraurbani/interurbani). Viene adottato e generalizzato il concetto di "slink" (modello attuali linee 201, 202 e 203) che viene ampliato nel territorio della provincia di Brescia ed anche esteso all'intero territorio regionale con la formula delle linee "r-link" con parametri prestazionali di elevato standard).
3. Sviluppare una ri-programmazione aderente alle aspettative dell'utenza.
4. Predisporre un'offerta migliorativa e potenziata in termini quantitativi per rispondere a dinamiche di mobilità che hanno "allargato" il raggio di azione di molte connessioni (come indica la dinamica delle relazioni di traffico O-D tra corona metropolitana e capoluogo) e alle aspettative di quelle parti del territorio dove vi è un sottodimensionamento di offerta.
5. Disporre di una base tecnica aggiornata che possa costituire adeguato e valido riferimento per la stesura del capitolato della prossima gara di affidamento dei servizi di TPL nel bacino.

Il primo obiettivo, quello dell'unitarietà, ha portato alla suddivisione del territorio del bacino di Brescia in 10 direttrici principali che individuano altrettanti 'corridoi di mobilità'; in ciascuno di essi sono stati individuati uno o più centri ordinatori, per un totale di 16, oltre a 8 'centri integratori'. Per questi centri sono state analizzati gli spostamenti origine/destinazione per motivo (lavoro o studio), al fine di quantificare i volumi di traffico per ciascuna direttrice.

Per quanto riguarda il futuro, l'Azienda TPL sta lavorando alla preparazione della gara per l'affidamento del servizio di TPL urbano (con esclusione della metropolitana) ed extraurbano, che dovrebbe essere pubblicata nel 2020. La gara sarà in Lotto unico in modo da superare le difficoltà attuali dovute alla molteplicità delle aziende appaltatrici o concessionarie e delle relative diversità in termini di fornitura del servizio e di contrattualistica; il capitolato di gara dovrà tenere conto di tutta una serie di previsioni che dovrebbero consentire una migliore qualità dei dati disponibili e dunque una maggiore capacità di programmazione dei percorsi, migliore comunicazione all'utenza, più chiarezza nel sistema di bigliettazione, ecc.

Come già anticipato, una delle maggiori preoccupazioni relative a questa impostazione è legata al futuro della società Brescia trasporti, a capitale pubblico, che potrebbe o meno far parte del gruppo che vincerà la futura gara europea.

### **L'integrazione modale e tariffaria**

A giugno 2014 la Regione Lombardia ha approvato con dgr X/1921 il Regolamento regionale 'Sistema tariffario integrato del trasporto pubblico', che prevede un sistema tariffario integrato unico regionale (STIR) articolato in:

- una serie di STIBM, cioè sistemi a zone tariffarie da utilizzare all'interno di ciascun bacino di mobilità,
- un sistema denominato STIL, corrispondente al sistema lineare da adottare per tutti i servizi ferroviari e gli spostamenti che avvengono tra bacini di mobilità diversi.

Come riportato dal Programma di bacino di Brescia, attualmente convivono diversi sistemi tariffari con struttura e caratteristiche eterogenee e non comparabili, e che prevedono, al di là dei titoli integrati previsti da Regione Lombardia (brand 'Io Viaggio'), solo forme limitate di integrazione tariffaria. I diversi sistemi tariffari del bacino di Brescia includono:

- Il sistema a zone dell'area urbana di Brescia.
- Il sistema a zone 'ibrido' applicato ai servizi extraurbani dei Lotti I e II, che hanno trovato una prima forma di integrazione con l'introduzione dei titoli obbligatori 'abbonamenti studenti' e con i titoli 'In

Più'. Il sistema a zone funziona secondo il principio per cui le tariffe vengono calcolate in funzione del numero di zone attraversate, iniziando dalla località di partenza.

- Il sistema tariffario applicato dai servizi del Lotto 3 della Valle Camonica.

Il sistema dell'area urbana di Brescia è stato rivisto di recente prevedendo due zone (zona 1 e zona 2) e la possibilità di acquistare i biglietti per le due zone separatamente o per le due zone insieme. I titoli Z1 e Z1+Z2 consentono di utilizzare indifferentemente sia gli autobus urbani sia la metropolitana, ma non i bus dei servizi extraurbani che transitano in quest'area. Questa possibilità di uso integrato tra bus e metro deriva da uno specifico accordo tra Brescia Mobilità (che gestisce il servizio Metrobus) e la società Brescia Trasporti, titolare del contratto di servizio per la rete bus di area urbana.

Esiste inoltre il titolo di viaggio "Io Viaggio Ovunque in Provincia" di Brescia (IVOP), a tariffa unica, un abbonamento mensile integrato dal costo di 87 euro per muoversi su tutti i mezzi pubblici della provincia. È stata infine attivata una forma di integrazione tariffaria con il gestore di servizi di area urbana (Brescia Trasporti) denominata In Più, per studenti e lavoratori per spostamenti con origine/destinazione a Brescia. Continuano ad esistere tutti i tradizionali titoli di viaggio ordinari per le relazioni di traffico che non riguardano il capoluogo.

La tavola seguente desunta dal Programma di bacino riassume l'attuale sistema tariffario.

**Tav. 13.8 - Corrispondenza tra "lotti di servizio" e "sistemi tariffari" vigenti nel bacino di Brescia**

Lotto	Sistemi tariffari	Struttura	N. zone	N. classi tariffarie
<b>Brescia Trasporti (BT)</b>	Area urbana di Brescia	A zone, «a bersaglio»	2	3
<b>Trasporti Brescia Sud (TBS)</b> <b>Trasporti Brescia Nord (TBN)</b>	Sistema tariffario a zone della provincia di Brescia	A zone, «alveolare»	~ 130	12+1
<b>Valcamonica (VCZ e VCL)</b>	Sistema tariffario lineare	A scaglioni chilometrici	-	Fino a 40 km: ogni 5 km Fino a 100 km, ogni 10 km Oltre i 100 km: ogni 20 km
<b>Servizi ferroviari (TN)</b>	TUR lineare ferroviaria	A scaglioni chilometrici	-	Fino a 40 km: ogni 5 km Fino a 100 km, ogni 10 km Oltre i 100 km: ogni 20 km
<b>IVOP</b>	IVOP	Tariffa unica	1	1

Fonte: Programma di Bacino, Allegato 2 La nuova zonizzazione tariffaria

Il tema dell'integrazione tariffaria con il sistema di trasporto ferroviario presenta la criticità seguente. I livelli tariffari dei servizi di 2 classe sono allineati a quelli della TUR gomma per quanto riguarda biglietti e titoli assimilabili, mentre sono inferiori di circa il 30% per quanto riguarda gli abbonamenti. Questo è considerato un grande ostacolo all'integrazione tariffaria. I valori tariffari applicati per gli abbonamenti risultano inferiori ai valori stabiliti per le tariffe del sistema autobus e zona, pari a circa il 15% per la medesima distanza. Queste asimmetrie determinano varie difficoltà nelle attività di clearing tra i diversi sistemi e nella percezione del valore del servizio da parte dell'utenza. Come emerge dalle interviste effettuate:

*"Attualmente la quota di utenti che si serve in modo congiunto di ferrovia e gomma è molto ridotta anche perché i potenziali fruitori vengono dissuasi dal fatto che non vi siano corrispondenze tra vettori (treno/gomma in particolare) e interscambi che funzionano regolarmente, specie per la inaffidabilità di cui soffre il servizio ferroviario regionale. Peraltro, tutti coloro che vengono da fuori città, dal 2014 sono obbligati ad utilizzare un titolo di viaggio "cumulativo" che può essere utilizzato anche per muoversi nell'area urbana di Brescia."*

Un progetto presentato dal Comune di Brescia insieme alla Provincia di Brescia e dagli operatori del TPL urbano e provinciale del bacino è risultato vincitore del bando per lo sviluppo dei sistemi di bigliettazione elettronica interoperabili di TPL in Regione Lombardia (dgr 1934/2014). Dato che al momento del bando le Agenzie non erano ancora operative, il progetto è stato candidato da Brescia Mobilità per conto dei promotori istituzionali, ed ha per oggetto l'evoluzione ed implementazione software /hardware del sistema di bigliettazione elettronica Atlas Xerox di Area Urbana, attivo ed operativo sul servizio di TPL su gomma e metropolitana cittadina di Brescia, per consentirne l'evoluzione verso funzionalità necessarie ad un centro di controllo di bacino e per la gestione dei titoli di viaggio elettronici dell'intero futuro bacino di Brescia. L'appalto è stato affidato alla medesima società in tutti i bacini che hanno ottenuto l'approvazione del progetto; ad oggi sono state acquistate ed installate le macchine che consentono la bigliettazione elettronica sui mezzi disponibili, ma non è ancora stato consegnato da parte del soggetto vincitore dell'appalto il sistema software che consentirà la lettura integrata di tali informazioni. In base alle interviste effettuate:

*“Gli autobus che circolano nel bacino di Brescia sono quasi tutti dotati di attrezzature per la validazione elettronica dei titoli di viaggio ma manca ancora l'architettura centrale software di competenza di ATM/Regione. Il sistema SBE ci permetterà di avere una rendicontazione analitica (corsa per corsa) e in tempo reale del servizio che ci consentirà di adempiere meglio alla ns. mission, che non è quella di gestire il servizio bus ma di programmarlo e di verificare la rispondenza delle prestazioni effettivamente erogate agli standard di servizio fissati.”*

Per quanto riguarda invece l'elaborazione dello STIBM del bacino di Brescia, al momento in cui si scrive, l'Agenzia ha approvato il relativo documento (che ha come obiettivo quello di superare la frammentazione tra i diversi sistemi di tariffazione esistenti) e si attende a breve l'emissione della delibera regionale (cosiddetta “intesa”) che ne valida l'impostazione - per quanto riguarda gli aspetti che si riverberano sul sistema ferroviario - per procedere alla sua approvazione conclusiva.

### **Conclusioni: punti di forza e di debolezza**

Con riferimento alle domande del mandato valutativo, il caso di Brescia può essere riassunto nelle seguenti considerazioni.

Il processo costitutivo dell'Agenzia è stato uno dei più rapidi, anche se l'Agenzia ha avviato le proprie attività concretamente nel 2015. La definizione della governance dell'Agenzia e delle quote associative non è stata particolarmente faticosa, mentre più complesso è stato l'avvio operativo dell'Agenzia dovuto alle molteplici incombenze legate alla creazione di un nuovo ente pubblico.

Le risorse finanziarie attribuite annualmente all'Agenzia sono assai rilevanti, circa 70 milioni di euro, che vengono gestite tramite un gruppo di persone tutto sommato contenuto (dieci unità). Un elemento di debolezza è legato alla ridotta disponibilità di profili di tipo amministrativo-contabile, necessari per svolgere la molteplicità di compiti attribuiti all'Agenzia, cosa che ha comportato l'attivazione di forme di reclutamento diversificate per sopperirvi. Il bilancio significativo ma soprattutto la numerosità dei soggetti che attualmente gestiscono i servizi di trasporto locale, su contratto o concessione, crea notevole complessità nella gestione dei contratti, caratterizzati da caratteristiche e clausole diverse. **Questa situazione di complessità dovrebbe essere superata con la nuova gara di TPL, che porterà ad individuare un unico soggetto e che dovrebbe anche consentire di ridurre, grazie ad appropriati dispositivi di acquisizione dati e di monitoraggio, l'asimmetria informativa attualmente esistente tra Agenzia e soggetti gestori.**

Per quanto riguarda l'utenza da servire, **il sistema è attualmente impostato per soddisfare la domanda di trasporto 'ricorrente', del trasporto scolastico e del trasporto di pendolari.** Tuttavia, **il sistema presenta notevoli margini di miglioramento:** se il sistema di trasporto nel capoluogo, grazie anche alla presenza

della metropolitana, si attesta e livelli molto elevati di servizio, problemi molto maggiori si registrano sul fronte del trasporto extraurbano, anche per le complesse caratteristiche orografiche del territorio e la molteplicità e dispersione degli istituti secondari di II Grado nel bacino provinciale. Sia il servizio per gli studenti sia quello per i pendolari presentano diverse criticità. Il sistema di programmazione del trasporto scolastico è molto complesso per la variabilità della proposta formativa da parte delle scuole, mentre la insufficiente strutturazione (cadenzamenti, stabilità instradamenti, continuità nei mesi estivi, ecc.) del servizio offerto nelle tratte extraurbane non collima con le esigenze dei lavoratori che preferiscono orientarsi, avendone la possibilità, verso l'uso del mezzo privato.

**La mancanza di risorse sufficienti ad un deciso potenziamento dell'offerta di TPL è vista come una criticità per lo sviluppo del territorio e per la riduzione dell'inquinamento, vista anche la forte pressione turistica nelle aree dei laghi.** Inoltre, le riduzioni del servizio in orari serali, nei week end o in estate ha un impatto negativo sulle fasce più deboli della popolazione, anche di quella lavoratrice, ad esempio per la diversa propensione all'uso dell'auto privata da parte delle donne. La puntualità e affidabilità delle percorrenze è un tema ritenuto particolarmente critico; così come la disponibilità di adeguati servizi per gli utenti e di assistenza in caso di problemi e disservizi.

Dal punto di vista dell'integrazione modale, il Programma di bacino ha definito una serie di interventi per la razionalizzazione, il potenziamento e lo sviluppo della rete, ad esempio riconfigurando i percorsi delle linee su gomma nei territori attraversati da linee ferroviarie, ristrutturando le tipologie di servizi e rivedendo gli orari. Per quanto riguarda l'integrazione tariffaria, sono stati previsti vari biglietti integrati (ferro-gomma e tra diverse 'zone', in particolare per le percorrenze che arrivano o partono dal capoluogo), non senza riscontrare alcune criticità, in particolare da parte dell'Agenzia per quanto riguarda il costo/km più basso per gli abbonamenti del trasporto ferroviario rispetto a quello su gomma; e, da parte degli utenti, per la previsione di un biglietto del trasporto extraurbano su gomma che già include il costo della metropolitana al suo interno. Il Sistema di integrazione tariffaria di bacino appena definito e di prossima attivazione dovrebbe consentire di superare queste problematiche e assicurare un corretto rapporto tra i ricavi dalla vendita dei titoli di viaggio e i costi del servizio che consenta di mantenere in equilibrio economico il sistema nel medio termine.

Per quanto riguarda il progetto di bigliettazione elettronica, finanziato da Regione Lombardia e presentato da Brescia Mobilità nel 2014, esso versa ancora in una situazione di forte criticità, in quanto la ditta appaltante non ha ancora fornito il software per l'elaborazione integrata delle informazioni acquisite tramite i dispositivi che sono stati acquistati dalle aziende e risultano già installati sui mezzi di trasporto.

Dal punto di vista delle informazioni verso l'utenza, l'Agenzia si è resa disponibile a confronti con gli utenti e gli amministratori degli enti locali, sia in occasione delle sedute della Conferenza Locale del TPL (che ha carattere permanente e si è riunita in nove occasioni dal momento della sua costituzione), sia in occasioni legate a specifici eventi, nonché nella continua interlocuzione presidiata specificamente da personale a ciò dedicato. Tuttavia, a livello generale, il tema della attuazione di una comunicazione efficace verso l'utenza richiede ancora un ulteriore impegno organizzativo e gestionale. L'attuazione del Programma di bacino mira a realizzare un passo in avanti deciso anche sotto questo profilo.

### 13.3 Agenzia di Como, Lecco e Varese

#### Cosa fa l'Agenzia

L'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale (TPL) del bacino di Como, Lecco e Varese è un ente pubblico non economico, dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa e contabile, costituito per l'esercizio in forma obbligatoriamente associata delle funzioni degli enti locali in materia di TPL.

L'Agenzia è costituita il 22 dicembre 2015 con decreto dell'Assessore alle Infrastrutture e Mobilità di Regione Lombardia (BURL 22/12/2015). Essa svolge le funzioni e i compiti stabiliti dalla l.r. 6/2012.

#### Il processo costitutivo e la governance

Per quanto riguarda il percorso di costituzione dell'Agenzia e l'identificazione delle quote di compartecipazione, si è seguito il metodo della proporzione con le dimensioni demografiche e geografiche dei singoli ambiti. All'interno dell'Agenzia non è attualmente rappresentato uno dei comuni più popolosi dell'area, quello di Busto Arsizio che ricade nella provincia di Varese.

Le attuali quote di partecipazione dell'Agenzia sono rappresentate nella tavola seguente e vedono una quota maggiore, pari al 22,8% per la provincia di Varese, seguita dalla Provincia di Como (21%), dalla Provincia di Lecco (12%) e dai tre Comuni capoluogo di Provincia (ciascuno di essi detiene una quota pari all'11,4%). La Regione Lombardia detiene il 10%.

**Tav. 13.9 - Le quote di partecipazione dell'Agenzia di Como, Lecco e Varese**

Enti	Quote
Regione Lombardia	10%
Provincia di Como	21%
Provincia di Lecco	12%
Provincia di Varese	22,8%
Comune di Como	11,4%
Comune di Lecco	11,4%
Comune di Varese	11,4%

Le quote attualmente vigenti dovranno essere modificate ai sensi della l.r. 21/2019, che all'art. 5, comma 10.2 dispone che le quote di partecipazione dei singoli enti aderenti alle agenzie partecipate da due o tre province, debbano essere determinate sulla base dei seguenti criteri:

- 40% riservato alle province,
- 40% riservato ai comuni capoluogo,
- 10% riservato ai comuni non capoluogo.

L'Assemblea dell'Agenzia è attualmente composta da 7 membri in rappresentanza degli enti aderenti; il consiglio di amministrazione è composto dal Presidente e da quattro consiglieri eletti dall'Assemblea tra amministratori locali, tecnici o esperti del settore.

#### Risorse umane e finanziarie

L'Agenzia è attualmente composta da 9 persone, di cui tre dipendenti. La pianta organica dell'Agenzia è definita in 18 unità, di cui 9 unità attribuite a attività amministrative e contabili, e 9 alle attività inerenti ai servizi tecnici dei tre sub bacini di Como, Varese e Lecco; le posizioni effettivamente coperte sono 4 per le attività amministrative e contabili e 4 per le attività di tipo tecnico. Il documento Dotazione Organica, Pesatura delle Posizioni Organizzative e Valutazione delle Prestazioni dell'Agenzia del 6 maggio 2019

identifica le esigenze e le disponibilità di personale appena descritte, oltre a declinare i criteri di valutazione del personale.

Il personale è stato in parte ottenuto in comando o distacco dalle amministrazioni comunali ed in parte da quelle provinciali. Si tratta prevalentemente di personale di profilo tecnico: infatti, l'Agenzia è vista come un soggetto specialistico, come un team di professionisti in tema di programmazione dei trasporti. L'organizzazione è 'piatta', con un forte spirito di squadra: la collaborazione reciproca è un criterio valorizzato all'interno del sistema di valutazione del personale. Per quanto riguarda i rapporti di lavoro, attualmente l'Agenzia sta cercando di convertire i rapporti di lavoro (distacchi e comandi) in trasferimenti presso l'Agenzia; per questo passaggio è però indispensabile la costituzione del Nucleo di valutazione, tuttora in corso.

Come per le altre Agenzie, anche in questo caso uno degli aspetti di maggiore criticità è legato alla risposta agli adempimenti formali richiesti all'Agenzia in qualità di ente pubblico, cui si provvede con l'attivazione di alcune collaborazioni esterne, come ad esempio un servizio di ragioneria. In base alle interviste effettuate, si ritiene che l'entità delle questioni burocratiche obbligatorie sia stato fortemente sottovalutato in fase di creazione ed avvio delle Agenzie, così come la complessità della gestione di un numero molto elevato di contratti con le aziende di trasporto:

*“Le incombenze che abbiamo sono tutte quelle che avevano in precedenza i Comuni, siamo assorbiti da una miriade di adempimenti molto faticosi cui facciamo fronte con molte collaborazioni esterne, ad esempio la ragioneria. Penso che sia stata sottovalutata questa fase.”*

Le risorse economiche a disposizione dell'Agenzia sono rimaste piuttosto stabili, intorno ai 68 milioni di euro, che vengono gestiti dall'agenzia attraverso 18 contratti diversi con le aziende di mobilità. Tuttavia, l'adeguamento all'inflazione comporta una riduzione sostanziale delle risorse disponibili, che è consistente vista l'entità notevole del bilancio gestito dall'Agenzia, e che si traduce in riduzioni del servizio.

*“La Lombardia ha creato le autorità d'ambito creando degli enti di diritto pubblico, le Agenzie TPL; l'Emilia Romagna le ha rese società di capitale. La differenza è sostanziale perché la società di capitale è regolata dal codice civile e ha delle flessibilità che noi non abbiamo. Per il fatto di essere società di capitale le agenzie emiliane hanno una prevalenza anche commerciale e recuperano l'iva. Noi non la possiamo recuperare.”*

**Tav. 13.10 - Percorrenze per modalità automobilistica, funiviaria e delle funicolari e passeggeri trasportati.**  
**Dati Osservatorio Nazionale 2016**

Ente committente	Denominazione Sociale Richiesta Certificazione	BusKm effettivi	CorsaKm effettivi solo per funivia	Passeggeri trasportati
AGENZIA DEL TPL COLCVA	AMSC SPA AZIENDA MULTISERVIZI COMUNALI	390.492,00	-	880.264,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	AU SURIV ONLUS SOCIETÀ COOPERATIVA	-	8.777,00	35.378,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	AUTOLINEE VARESINE SRL	65.495,00	-	97.096,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	AUTOSERVIZI BELTRAMINI E GIANOLI SRL	95.454,14	-	144.944,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	AUTOSERVIZI SAC DI MAZZINA A. & C. SAS	34.619,25	-	6.459,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	COMUNE DI PIGRA	-	15.106,18	45.199,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	COMUNE DI VENDROGNO	14.800,00	-	715,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	CONSORZIO MOBILITÀ FUNICOLARE E BUS SCARL	2.620.548,90	50.461,30	7.624.576,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	CONSORZIO TRASPORTI PUBBLICI INSUBRIA SCARL	2.559.515,00	-	6.216.645,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	CONSORZIO TRASPORTI PUBBLICI INSUBRIA SCARL	4.058.191,00	-	4.373.668,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	FERROVIENORD MILANO AUTOSERVIZI SPA	1.510.713,23	-	1.489.509,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	IMPRESE TURISTICHE BARZIESI SPA	-	15.540,00	17.478,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	IMPRESE TURISTICHE BARZIESI SPA	-	34.923,78	106.546,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	LECCO TRASPORTI SCARL	2.025.956,00	-	6.715.928,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	LECCO TRASPORTI SCARL	2.912.842,00	-	3.136.988,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	S.A.C.O.SRL	214.141,17	-	127.853,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	S.A.C.O.SRL	50.452,00	-	32.027,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	S.A.F. SOCIETÀ AUTOSERVIZI FONTANETO S.R.L.	120.098,00	-	8.281,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	STECAV SCARL	10.106.716,40	-	12.890.657,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	STIE SPA	1.198.181,50	-	1.518.607,00
AGENZIA DEL TPL COLCVA	STIE SPA	828.500,56	-	2.524.219,00
COMUNE CASARGO	COMUNE DI CASARGO	29.100,00	-	3.390,00
COMUNE CASTELLANZA	AIR PULLMAN SPA	105.500,00	-	139.299,00
COMUNE SARONNO	STIE SPA	209.042,74	-	272.334,00
<b>TOTALE</b>		<b>29.150.358,89</b>	<b>124.808,26</b>	<b>48.408.060,00</b>

Fonte: Programma di Bacino

### Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino

Il servizio TPL su gomma (urbano ed extraurbano) nel bacino Como, Lecco e Varese è svolto complessivamente da 18 aziende concessionarie o con contratto di servizio, articolato su 19 reti, tre interurbane di scala provinciale e 16 locali, tra servizi di ambito urbano ed impianti fissi. La produzione complessiva attuale di bacino è pari a circa 29.150.358 bus\*km (ai quali vanno aggiunti 124.808 corsa/Km effettivi per funivia).

In base ai dati ISTAT riportati nel Programma di bacino, la mobilità sistematica complessiva (mobilità interna e da/per l'esterno) interessante il bacino di Como, Lecco e Varese ha un volume pari ad oltre 1,2 milioni di spostamenti nel giorno medio feriale. La componente degli spostamenti per motivi di studio è pari a circa il 31% del totale. Questa componente, sulla base dei dati ISTAT, è orientata al mezzo pubblico in misura decisamente maggiore (32,6%) rispetto ai lavoratori, che scelgono il TPL solo nel 6,8% dei casi. La domanda di trasporto degli studenti, come per le altre aree della Lombardia, è una delle componenti più importanti del servizio che richiede diverse forme di coordinamento con il sistema scolastico. Come sottolinea il Presidente dell'Agenzia:

*"I ragazzi delle superiori sono l'onda d'urto che ti arriva addosso, c'è il problema della capienza dei piazzali, c'è la corsa ai posti. Abbiamo istituito un tavolo di confronto con i provveditori scolastici per gestire questa fluttuazione di domanda, oggi ce n'è bisogno perché l'autonomia scolastica ha introdotto la possibilità di autonoma decisione di orario da parte dei presidi, e noi siamo in difficoltà a soddisfare le divergenze e la competizione tra istituti. La fluttuazione naturale si è amplificato. Oggi serve questo coordinamento."*

L'analisi della domanda origine/destinazione del pendolarismo nei tre comuni capoluogo mostra che l'uso del TPL riguarda poco meno del 30% della quota modale, mentre aumenta decisamente per quanto riguarda gli spostamenti dai comuni capoluogo verso Milano, in cui la percentuale di trasporto pubblico si attesta al 78,7%. Risultano invece molto esigue le relazioni tra i Comuni capoluogo (alcune centinaia di spostamenti).

La domanda sistematica inoltre è tipicamente monodirezionale, orientata verso i principali centri urbani o con maggiore densità di attività, lavorative o scolastiche. Il sistema si caratterizza per alcune ore di punta: tra le 6,30 e le 9,30 del mattino, tra le 12,30 e le 14,30, e tra le 17,30 e le 19,30 della sera: in queste fasce si realizza oltre il 50% del servizio erogato. Altro aspetto caratterizzante il sistema attuale è il basso rapporto tra numero di corse e numero di itinerari, un indice di scarsa leggibilità del servizio e delle successive modifiche per adattarsi alle richieste di enti locali ed utenti.

L'analisi realizzata nel Programma di Bacino mostra inoltre la consistente presenza di aree a domanda debole (circa il 30% dei Comuni del bacino), con maggiori criticità per i comuni localizzati sulle sponde dei laghi principali. Questi comuni, in base alle analisi del Programma di bacino si prestano all'attivazione di servizi flessibili, non convenzionali, per rispondere alla domanda di questi luoghi.

A fianco di queste aree a domanda debole, è consistente la domanda turistica in particolare per la presenza dei laghi.

*“Abbiamo tantissimi attrattori turistici, un domani prossimo vorremo avere bus con le bici a bordo e che possono fermare vicino ai luoghi del turismo, in chiave attrattiva per creare e sostenere lo sviluppo. Un altro aggancio è l'internazionalizzazione: oltre confinare a sud con Milano, abbiamo un confine nord interessato a intensificare i dialoghi transfrontalieri. Per questo abbiamo ottenuto finanziamenti dal programma INTERREG per razionalizzare i collegamenti transfrontalieri con un'unica cabina di regia (progetto SMISTO - Sistema Mobilità Integrata Ticino Lombardia).”*

Il Programma di Bacino è stato elaborato sulla base dei dati ISTAT disponibili, sebbene il livello di dettaglio e di aggiornamento non sia tale da garantire una qualità sufficiente per la programmazione. In attesa delle informazioni di dettaglio che saranno fornite dal sistema di bigliettazione elettronica, l'Agenzia ha affidato ad ISFORT uno studio aggiuntivo di tipo statistico utilizzando l'Osservatorio Audimob, per analizzare la domanda del bacino con dati più aggiornati. Il rapporto “La mobilità dei cittadini nelle province di Como, Lecco e Varese: elaborazione dei dati dell'Osservatorio Audimob di Isfort (2015-2018)” ha permesso di rilevare alcune interessanti dinamiche della domanda di trasporto pubblico nell'area. In particolare, l'analisi ha preso in considerazione indicatori relativi al tasso di mobilità; alla lunghezza e durata media degli spostamenti; alle motivazioni degli spostamenti; alle ripartizioni modali per gruppi; alle frequenze d'uso per i principali mezzi di trasporto; alla propensione al cambio modale, con particolare riferimento all'uso dell'automobile e del trasporto pubblico.

Secondo le analisi realizzate da ISFORT, la domanda di mobilità del bacino appare robusta ed in crescita, attestandosi a livelli pari o superiori a quelli medi o regionali. La propensione all'uso dell'auto è ancora molto forte, sebbene negli ultimi anni sia diminuita. Vi è un buon livello di uso del treno nell'area, mentre per quanto riguarda i bus, l'uso è inferiore alla media nazionale. La soddisfazione per i mezzi di TPL è positiva ma non eccellente, con giudizi compresi tra il 6 e il 7. Tuttavia, l'indagine mostra anche una buona propensione al cambio modale, ovvero del desiderio dei cittadini di usare meno l'auto e di più i mezzi pubblici, così come accade a livello nazionale. Questi indicatori mostrano la necessità e l'opportunità di aumentare l'offerta di TPL per favorire il cambio modale; da questo punto di vista l'Agenzia sta ad esempio elaborando proposte per l'inserimento di rastrelliere per le biciclette sugli autobus, per venire incontro alla domanda dei cittadini, così come incontri con rappresentanti di categorie speciali (Unione italiana Ciechi, Fondo per la non autosufficienza), per fare in modo di favorire l'uso dei trasporti da parte di tutti.

Le interviste effettuate a rappresentanti degli stakeholder hanno rilevato che l'Agenzia si è dimostrata sensibile alle istanze dei viaggiatori. Anche se la Conferenza del TPL risulta essere prevalentemente una sede formale in cui si presentano le questioni e gli avanzamenti operati dall'Agenzia, questa ha trovato il modo di ascoltare in altre occasioni gli utenti, rispondendo ad alcune specifiche segnalazioni e proposte riguardanti disfunzioni 'di sistema' e di intervenire nella progettazione del nuovo sistema di rete.

*“La partecipazione è su richiesta; non c’è un dialogo strutturato durante l’anno, ma c’è una presenza strutturale una-due volte l’anno; all’interno della conferenza viene fatta una presentazione di quello che è successo nell’ultimo anno e ogni stakeholder dice la sua. Però l’agenzia ha dimostrato di riservare grande attenzione ai viaggiatori. Sono molto attenti ai bisogni degli utenti e aperti alla cooperazione, e alla ricerca congiunta di una soluzione rispetto alle criticità segnalate. Ad esempio, nell’ambito del Piano di bacino ho portato avanti delle proposte costruttive riguardanti il disegno di rete che sono state valutate e discusse insieme all’Agenzia e alcuni spunti sono stati riportati nel Programma di bacino.”*

L’Agenzia ha svolto un lavoro di programmazione del ‘nuovo’ sistema di TPL del bacino, anche se per il momento l’impatto sulla funzionalità del sistema è ancora basso. Tra le principali criticità del sistema attuale viene segnalata: la mancanza di un effettivo e funzionante sistema di rete, in particolare la debole integrazione del sistema ferro/gomma; una qualità e frequenza del servizio di TPL insufficiente a far propendere per quest’ultimo anziché per l’auto, soprattutto per quanto riguarda l’utenza non studentesca; un non ottimale sistema di dialogo tra aziende di trasporto e utenti, dovuto anche alla frammentazione della gestione:

*“Ogni azienda di trasporto ha un suo sistema di reclami. Sono i singoli viaggiatori a interloquire con l’azienda ma non è un confronto tracciato; l’azienda riceve i reclami e li gestisce nel suo sistema, senza dare un particolare feedback allargato.”*

Concludendo, il contesto del bacino di Como, Lecco e Varese è caratterizzato da diverse complessità, che sono così sintetizzate dal Programma di bacino:

- 1) linee transfrontaliere: criticità connessa al passaggio di competenza in atto tra MIT e Regione Lombardia, nonché successivo trasferimento all’Agenzia;
- 2) sovrapposizioni funzionali tra servizi TPL interurbani ed urbani;
- 3) sovrapposizioni funzionali tra servizi TPL ferroviari ed automobilistici;
- 4) carenza di programmazione degli interscambi modali;
- 5) presenza di numerosi sistemi tariffari non integrati;
- 6) elevata numerosità di operatori sul territorio e conseguenze sull’immagine non unitaria del TPL;
- 7) mancata organizzazione di servizi orientati al segmento turistico della domanda;
- 8) difficoltà di reperimento delle informazioni e di acquisto dei titoli di viaggio da parte dell’utenza;
- 9) progressiva variazione degli orari scolastici, con uscite fino alle ore 16 nei giorni da lunedì a venerdì e chiusura delle scuole al sabato;
- 10) ampia distribuzione sul territorio di aree a domanda debole, concentrate in particolare nelle aree montane;
- 11) frammentazione dei servizi (molteplicità dei percorsi delle linee) e conseguente poca leggibilità del servizio da parte dell’utenza.

## **Il Programma di bacino**

Il Programma di bacino propone una nuova articolazione dell’area in ragione di due lotti di servizio: uno includente le province di Como e Lecco, l’altro riferito alla sola provincia di Varese. La scelta per la suddivisione dell’area in due lotti è stata assunta per corrispondere ai criteri posti dalla l.r. 6/2012 e in base a ragioni di contendibilità delle procedure di gara che verranno indette. Una delle opzioni ritenute percorribili, ma incompatibile con le previsioni regionali, era quella di individuare un ulteriore terzo lotto esclusivamente dedicato agli impianti funicolari, che sono numerosi nel bacino e che hanno caratteristiche gestionali e manutentive molto particolari.

*“La situazione relativa alla gara è molto complessa. Le società attuali vedono tanti contratti misti, pubblico e privato, in più abbiamo 5 funicolari sulle 9 della Lombardia, oltre ad una pluralità di soggetti, dato che in alcuni casi, gli esercenti sono anche amministratori comunali. Dobbiamo ottemperare alla normativa ART,*

*che obbliga gli enti appaltanti al coinvolgimento degli stakeholders. Bisogna fare delle consultazioni, ci vuole tempo. Dobbiamo anche fare una relazione all'autorità di regolazione in cui spieghiamo perché ricorriamo alla gara, dichiarando quali benefici migliorativi intendiamo perseguire e quale è il perimetro ottimale.”*

L'approccio del Programma di bacino è per progetti, che intendono sviluppare progressivamente il sistema di trasporto pubblico del bacino. Il programma individua infatti quattro linee di azione su cui elaborare progetti di sviluppo del TPL di bacino, e cioè:

- 1) **Integrazione tra diverse modalità di trasporto:** riguardano le integrazioni tra TPL automobilistico e funicolari (di competenza dell'Agenzia), con la navigazione lacuale (esercitata tramite la Gestione Governativa Navigazione Laghi), con le ferrovie (di competenza della Regione Lombardia) e con le comunicazioni inter-bacino; in particolare l'integrazione in questi ambiti riguarda l'eliminazione delle sovrapposizioni modali, l'integrazione tariffaria (soprattutto per quanto riguarda il trasporto ferroviario), il coordinamento degli orari e delle informazioni, la facilità di circolazione dei nodi intermodali.
- 2) **Integrazione interna al sistema TPL automobilistico:** riguarda la migliore gestione dei servizi e l'integrazione delle diverse componenti del TPL su gomma. Prevede interventi di gerarchizzazione delle reti, l'individuazione e attivazione delle linee Rlink (Gronda dei Laghi e gli assi nord-sud di completamento della rete ferroviaria), la revisione delle situazioni di sovrapposizione con la rete ferroviaria, garantendo le coincidenze con i treni, l'integrazione dei servizi di area urbana con i servizi interurbani; tutti gli interventi dovranno essere supportati da una campagna di comunicazione all'utenza per la migliore leggibilità e fruibilità del servizio.
- 3) **Nodi di interscambio:** prevede una serie di progetti relativi ai nodi intermodali (stazioni o fermate, approdi lacuali, fermate degli impianti) e intra modali (autostazioni, capolinea dei servizi, punti di interconnessioni tra reti di rango differente). Di particolare importanza il progetto 'Comparto Stazioni Varese' che prevede importanti trasformazioni nell'area delle due stazioni del capoluogo.
- 4) **Progetti speciali:** si tratta di azioni specifiche con impatti attesi sull'organizzazione dei servizi, tra cui l'unificazione delle stazioni ferroviarie FS e Trenord di Como Camerlata, l'integrazione di tutti i servizi su impianti funicolari, il miglioramento dei collegamenti transfrontalieri Italia-Svizzera tramite progetti INTERREG.

## **L'integrazione modale e tariffaria**

L'integrazione modale, come si è visto, è una delle questioni centrali che caratterizzano la programmazione del bacino e che dà origine ad alcuni specifici progetti. Il tema dell'integrazione tariffaria è piuttosto complesso. Attualmente, il sistema tariffario è molto frammentato: l'Agenzia ha una pagina dedicata sul proprio sito web in cui riporta le tariffe proposte dai diversi gestori e i punti vendita per l'acquisto dei titoli<sup>26</sup>. Secondo il rappresentante degli utenti:

*“Nel nostro territorio non c'è ancora l'integrazione tariffaria. Si fatica a capire quanto costa il biglietto e dove sono le fermate. I sistemi di trasporto su ferro e su gomma non si parlano. Il treno garantisce delle coincidenze con altri treni ma non con il servizio di trasporto locale. Sono sistemi che sono stati creati su logiche diverse. Il sistema gomma si basa più sui turni degli autisti che sugli orari dei viaggiatori i due sistemi non si parlano da nessun punto di vista (orari, coincidenze, tariffe). Anche quando per caso gli orari dei treni e delle linee locali coincidono ho a che fare con biglietti diversi che tipicamente vengono anche venduti in punti diversi. Nel bacino di Milano l'integrazione tariffaria tra i due sistemi è stata fatta. A Como l'aspettiamo con ansia.”*

<sup>26</sup> <http://www.tplcomoleccovarese.it/atpcolc/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idtesto/91#>

Per la definizione dello STIBM del bacino si è deciso di individuare due aree di riferimento: quella di Como e Lecco, e quella di Varese. I due STIBM saranno realizzati con lo stesso approccio progettuale, in termini di zonizzazione del territorio e livelli tariffari. Ad essi saranno assoggettati tutti i servizi di competenza degli enti aderenti all'Agenzia, dei Comuni inclusi nel territorio dell'Agenzia, di Regione Lombardia con riferimento agli spostamenti interni ai Bacini di Mobilità.

L'azzoneamento previsto per lo STIBM Como-Lecco-Varese prevede la suddivisione del territorio provinciale in 130 zone, distribuite su 373 comuni (in media circa 3 comuni per zona):

- 31 zone in Provincia di Lecco
- 45 zone in Provincia di Como
- 54 zone in Provincia di Varese

Alcune di queste zone travalicano i confini provinciali.

Pur nella distinzione dei due STIBM Como-Lecco e Varese, l'Agenzia punta a far sì che i due STIBM siano caratterizzati dalla stessa struttura tariffaria, dal punto di vista dell'insieme dei titoli di viaggio resi disponibili agli utenti e dei rapporti di convenienza tra titoli di viaggio.

Gli STIBM sono ancora in fase di ultimazione: da questo dipende anche l'elaborazione dei progetti di bigliettazione elettronica integrata, che sono stati presentati in risposta al bando del 2014 promosso dalla Regione Lombardia. In questo caso, sono state presentate due proposte (una da parte della Provincia di Como e una da parte della Provincia di Varese), entrambe risultate aggiudicatarie del finanziamento. Come in altri casi, le aziende di trasporto pubblico partecipanti al progetto hanno provveduto all'acquisto dei macchinari per la bigliettazione elettronica, ma l'azienda fornitrice non ha ancora fornito il software per la lettura dei dati. La data di conclusione dei progetti è stata prorogata, ma la vicenda è particolarmente complessa perché sia il sistema di tariffazione integrata sia quello di bigliettazione elettronica sono cruciali per l'avvio dei bandi di gara, nel 2020.

Viene tuttavia sottolineato, come elemento critico, il percorso di creare un sistema di bigliettazione integrata 'dal basso':

*"Se mi aspetto un sistema tariffario regionale devo progettarlo a quel livello, è molto difficile che si verifichi ex post. A livello di bacino usiamo lo strumento della consultazione, dando uno-due mesi per ricevere le istanze. È uno strumento promosso dall'ART. Sarebbe bene che la regione facesse questo percorso, ottenere un sistema integrato regionale dalla somma dei sistemi locali è ancor più complesso."*

### **Conclusioni: punti di forza e di debolezza**

Con riferimento alle domande del mandato valutativo, il caso di Como, Lecco e Varese può essere riassunto nelle seguenti considerazioni.

Il processo costitutivo dell'Agenzia è stato abbastanza agevole, anche se l'Agenzia è costituita sul territorio di tre province. La definizione della governance dell'Agenzia e delle quote associative non è stata particolarmente faticosa, mentre più complesso è stato l'avvio operativo dell'Agenzia dovuto alle molteplici incombenze legate alla creazione di un nuovo ente pubblico.

Le risorse finanziarie attribuite all'Agenzia sono ingenti, circa 68 milioni di euro, gestite tramite un gruppo di persone contenuto (nove unità), con profili prevalentemente di tipo tecnico. La dotazione di personale è la metà della pianta organica prevista e la gestione amministrativo-contabile è la parte che presenta le maggiori criticità, mentre l'Agenzia si configura come un soggetto dall'elevato profilo tecnico.

Oltre alla articolazione in tre territori provinciali, l'Agenzia gestisce una pluralità di contratti e concessioni (19), caratterizzati da caratteristiche e clausole diverse. Questa situazione di complessità dovrebbe essere superata con le due nuove gare di TPL, e al superamento delle lacune informative oggi esistenti.

Il nuovo Programma di bacino individua una riorganizzazione del sistema di TPL in due aree: l'area di Como e Lecco, e l'area di Varese. Per queste due aree verranno definiti anche gli appositi STIBM, di cui sono stati definiti i criteri generali, così come diversi progetti di integrazione modale molto puntuali in vari ambiti del bacino. Tuttavia, l'integrazione è al momento solo 'pianificata'. Uno dei problemi più rilevanti riguarda il collegamento tra il sistema tariffario, il sistema di bigliettazione elettronica, ed i dati necessari per la redazione delle future gare di appalto. Si tratta di elementi collegati i cui passaggi non sono stati al momento del tutto sciolti, anche per la difficoltà di definire 'dal basso' un sistema di integrazione che dovrà avere una validità regionale.

La domanda di TPL è al momento piuttosto contenuta ma caratterizzata da diverse complessità, tra cui l'esistenza di varie aree a domanda debole, la presenza del confine transfrontaliero, la presenza dei laghi e quindi dell'esistenza di una potenziale domanda turistica, l'esistenza di diversi poli attrattori con deboli relazioni fra di essi ed una forte polarità verso Milano. L'agenzia si è mostrata molto attenta alla risposta alle domande degli utenti, sia nelle sedi formali sia in quelle informali. Ha inoltre avviato dei percorsi di confronto con stakeholder per il potenziamento dell'uso del trasporto locale per persone con disabilità e affinato l'analisi della domanda reale e potenziale di TPL nel bacino, che ha mostrato una significativa propensione al cambio modale, in presenza di un sistema di TPL rafforzato.

Per quanto riguarda i progetti di bigliettazione elettronica, finanziato da Regione Lombardia e presentati dalle Province di Como e di Varese nel 2014, essi versano ancora in una situazione di criticità, in quanto le ditte appaltanti non ha ancora fornito i software per l'elaborazione integrata delle informazioni acquisite tramite i dispositivi installati sui mezzi di trasporto, che sono stati acquistati dalle aziende.

Il sito web dell'Agenzia è completo ed aggiornato e fornisce molte informazioni di dettaglio sulle caratteristiche del trasporto pubblico nell'area.

## 13.4 Agenzia di Cremona e Mantova

### Cosa fa l'Agenzia

L'Agenzia per il TPL dei territori delle Province di Cremona e di Mantova istituita nel 2015 è un ente pubblico non economico, dotato di personalità giuridica e autonomia organizzativa e contabile a cui aderiscono le Province di Mantova e Cremona, i Comuni di Mantova e di Cremona e, dal 2017, il Comune di Crema.

L'Agenzia svolge le funzioni in materia di TPL del bacino di Cremona e Mantova prima in capo agli enti locali aderenti (Comuni di Crema, Cremona e Mantova; Province di Cremona e Mantova). L'Agenzia svolge quattro principali funzioni: i) programmazione dell'offerta dei servizi; ii) promozione dei servizi di TPL; iii) affidamento della rete dei servizi; iv) controllo e monitoraggio della qualità dei servizi. In questi ambiti l'Agenzia è responsabile di una serie di attività di dettaglio, tra cui:

- variazione dei programmi di esercizio e degli orari in relazione alla stagionalità e ad eventi particolari per singola linea/ambito;
- autorizzazione di nuove fermate o spostamento di fermate esistenti;
- autorizzazioni riguardanti il parco bus (immatricolazione, cambio d'uso, posti in piedi ecc.);
- definizione e implementazione dei piani di finanziamento;
- partecipazione ai tavoli istituzionali di coordinamento ferroviario;
- preparazione della reportistica e consuntivazione del servizio secondo quanto richiesto dalla Regione o dal Ministero dei Trasporti;
- gestione dei rapporti con gli utenti e della Conferenza permanente;
- vigilanza sui servizi erogati e rilevazioni della qualità del servizio;
- definizione e gestione di progetti straordinari (ad esempio Programma di Bacino, progetti RLink, ecc.).

I principali progetti straordinari previsti dal PEG/PDO 2019-2021 riguardano:

- l'aggiornamento del Programma di Bacino;
- la predisposizione della gara per il nuovo affidamento dei servizi di TPL nel bacino;
- l'attuazione del progetto RLink, che mira a rispondere alle esigenze di completamento della rete ferroviaria regionale ove non presente;
- l'aggiornamento delle procedure dell'Agenzia e la definizione delle attività di start up.

### Il processo costitutivo e la governance

L'Agenzia è stata formalmente costituita nel 2015, con decreto regionale n. 194. La prima assemblea e la nomina degli organi è avvenuta a luglio 2015, mentre il bilancio provvisorio è stato approvato a novembre dello stesso anno. In merito al percorso di costituzione dell'Agenzia, le interviste mostrano che col tempo sono state superate alcune iniziali diffidenze rispetto all'unificazione in un unico bacino dei due territori di Mantova e Cremona, dovute soprattutto al fatto che Mantova gravita maggiormente verso Brescia ed il Veneto, mentre Cremona ha interazioni più dense con Lodi e con Milano.

Il percorso di definizione delle quote associative ha tenuto conto dei punti di un protocollo di intesa che era stato formalizzato prima della costituzione formale dell'Agenzia e che considerava alcune variabili quali il numero di passeggeri, i chilometri sviluppati, le risorse proprie degli Enti, la morfologia del territorio.

Aderiscono all'Agenzia le Province di Cremona (28%) e Mantova (28%), i Comuni di Cremona (13%) e di Mantova (15,5%) e la Regione Lombardia (13%). Inoltre, dal 2017 all'Agenzia aderisce anche il Comune di Crema (2,5%) (che ha comportato una riduzione della partecipazione della Provincia di Cremona).

L'assemblea è composta da un rappresentante per ciascuno degli enti aderenti (sindaco/presidente o loro delegato). Ogni rappresentante esprime un voto pari alla rispettiva quota di partecipazione.

Il presidente, eletto dall'Assemblea a scrutinio palese, è il rappresentante legale dell'Agenzia e rimane in carica per tre anni. L'Agenzia ha visto un avvicendamento di presidenti. Infatti, il primo eletto nel 2015 si è dimesso dopo pochi mesi; il presidente successivo ha terminato il mandato nel 2019. A maggio 2019 è stato individuato un nuovo presidente, nella persona dell'ex sindaco del Comune di Asola e referente nell'assemblea provinciale dei sindaci per la materia socio-sanitaria.

Il direttore, nominato dal Presidente dell'Agenzia, previa deliberazione del Consiglio di Amministrazione, tra gli iscritti all'apposito elenco regionale, è responsabile per la gestione complessiva dell'Agenzia. Dal momento dell'istituzione dell'Agenzia, il direttore è un ex funzionario della provincia di Cremona e a lungo direttore di aziende di TPL. Il mandato del direttore terminerà a dicembre 2020.

Vale la pena sottolineare che la recente normativa approvata dal Consiglio regionale, che mira a rivedere la composizione degli organi di controllo delle Agenzie, ha destato serie preoccupazioni per l'impatto che ciò determinerebbe sul lavoro fin qui svolto e per la difficoltà di individuare un rappresentante da parte delle Amministrazioni comunali che si andrebbe ad aggiungere. In proposito, gli intervistati sottolineano che sarebbe stato preferibile, volendo comunque ampliare la partecipazione agli istituti di governo dell'Agenzia, che i nuovi rappresentanti in seno all'Agenzia fossero individuati dall'Assemblea dei sindaci delle province.

La conferenza locale per il TPL (CLTPL) di Cremona e Mantova è composta da:

- fino a cinque rappresentanti dei viaggiatori;
- un rappresentante per ciascuna delle Associazioni dei Consumatori riconosciute dalla Regione con presenza nel bacino;
- un rappresentante per ciascuna delle Associazioni degli Utenti riconosciute dalla Regione con presenza nel Bacino;
- i mobility manager d'area dei comuni capoluogo di provincia;
- un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni sindacali dei lavoratori rappresentative del Bacino;
- un rappresentante per ciascuna delle Imprese di TPL operanti nel Bacino;
- un rappresentante per ciascuna delle Associazioni delle Imprese di trasporto pubblico del Bacino.

Il regolamento della CLTPL prevede che la conferenza verrà convocata almeno una volta l'anno per l'esame dei seguenti temi: programmazione dei servizi; contratti di servizio; qualità, Carta della qualità dei servizi, livello di soddisfazione degli utenti; aspetti tariffari; dati di monitoraggio. Inoltre, l'Agenzia potrà convocare la CLTPL per approfondimenti specifici.

Come emerso dalle interviste, tuttavia, la maggior parte dei problemi e delle criticità non emerge in sede di Conferenza, ma in modo episodico in relazione a specifici problemi. Per cui, il confronto con gli stakeholder avviene anche, e forse prevalentemente, al di fuori dei binari previsti dallo strumento partecipativo della CLTPL, ad esempio tramite contatti diretti con i sindaci che spesso all'improvviso si trovano ad affrontare uno specifico problema legato alla mobilità.

Rispetto al processo di costituzione dell'Agenzia, il percorso di messa in operatività è stato più oneroso, soprattutto per il numero elevato di provvedimenti da assumere necessariamente, data la configurazione di ente pubblico che caratterizza l'Agenzia. È stato dunque necessario provvedere all'emanazione di regolamenti, elaborare il DUP, il PEG, implementare dati e aggiornarli sulle banche dati (BDAP, ANAC, ecc.), adottare un Piano di prevenzione della corruzione, definire un sistema premiante, individuare un nucleo di valutazione esterno, ecc. Questi indispensabili adempimenti sono stati particolarmente complessi e hanno costituito una criticità iniziale per tutte le Agenzie, poi superata anche grazie allo sviluppo di pratiche informali di collaborazione tra le diverse Agenzie.

Le principali tappe del percorso di creazione dell'Agenzia sono di seguito descritte.

**Tav. 13.11 - La creazione dell'Agazia e la prima fase di vita**



### Risorse umane e finanziarie

L'Agazia dispone di due sedi operative: una a Cremona e una a Mantova.

Il personale dell'Agazia proviene dalle strutture provinciali di Cremona e Mantova; unico caso tra le Agenzie TPL lombarde, l'Agazia di Cremona e Mantova si è impegnata a riconoscere alle provincie di provenienza il rimborso del costo del personale in comando presso l'Agazia, accordo seguito alla situazione finanziaria molto problematica delle provincie stesse. Nessun contributo in termini di personale proviene dai comuni aderenti, nonostante che l'Agazia svolga per loro conto le attività che prima venivano svolte dal personale comunale.

In totale attualmente le risorse di personale sono costituite da due unità a tempo pieno e due part time, oltre al direttore (la dotazione organica prevede quattro unità di personale, oltre al direttore).

*“Dal punto di vista dell'organizzazione servirebbe una ulteriore risorsa, ma per motivi di bilancio ci teniamo compressi. L'agenzia paga i costi di personale e anche l'affitto della sede: un impegno che avevamo preso quando le provincie si erano trovate con il bilancio azzerato e per questo ci avevano chiesto di pagare il personale ceduto. Per adesso stiamo mantenendo l'impegno preso, domani si vedrà. Gli altri enti soci non mettono un centesimo sul personale. Questo personale si è accollato anche le attività che facevano i precedenti enti sui servizi urbani.”*

Il profilo del personale è spiccatamente tecnico e di elevata qualificazione; l'esperienza pregressa del gruppo di lavoro ha consentito di avviare immediatamente l'operatività; anche l'attività di definizione del Programma di bacino è stata svolta tramite risorse interne, se si eccettua un incarico esterno per la raccolta di alcuni dati.

*“Abbiamo fatto il Programma di bacino, elaborandolo quasi completamente con risorse interne. I tecnici conoscevano molto bene la realtà del territorio, abbiamo più problemi nella gestione del quotidiano. Abbiamo dato un incarico per l'analisi dei dati del censimento, per ottenere dati preliminari sui flussi, indagini conoscitive ecc. Ma la parte di progetto l'abbiamo fatta internamente, con un obiettivo molto semplice, quello del mantenimento dei livelli attuali di servizio.”*

Sono invece carenti le professionalità di tipo amministrativo (problema evidenziato anche da altre Agenzie), che costituiscono però una parte cospicua delle attività realizzate dal personale anche in considerazione dell'entità delle risorse gestite. Da questo punto di vista si cerca di ovviare attraverso alcune consulenze esterne, in termini di paghe e contributi, e per la redazione del bilancio annuale.

*“Tutta la parte di amministrazione è svolta internamente e questo è un gran problema, gestiamo 38 milioni di euro, rapporti con conte dei conti, banca dati delle amministrazioni pubbliche ecc. Oggi ci pesa meno ma all'inizio è stata dura. Abbiamo dovuto redigere i regolamenti di contabilità, di funzionamento degli uffici ecc. Abbiamo definito il sistema premiante, definito il PEG e istituito il nucleo di valutazione. Gli adempimenti sono stati moltissimi.”*

Il valore delle risorse finanziarie gestite dall’Agenzia è infatti pari a 38 milioni di euro, di cui 36 provengono dalla Regione, la quota restante dai comuni per l’implementazione del TPL. Dal punto di vista delle uscite, si tratta di una spesa ‘rigida’: infatti, secondo quanto affermato dal presidente dell’Agenzia durante l’audizione nella Commissione V Territorio e Infrastrutture, il budget non vincolato ammonta a 313.000 euro di cui 70.000 dedicati agli studi riguardanti la gara di affidamento dei servizi TPL del Bacino e la bigliettazione elettronica e il resto alla copertura dei costi di personale e struttura.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie le criticità sono sostanzialmente le seguenti:

- la rigidità della spesa limita sostanzialmente la possibilità di fare programmazione; il nuovo Programma di bacino ha un obiettivo di mantenimento dell’attuale, tuttavia alcune necessità (ad esempio la crescita della domanda di servizio da parte di studenti provenienti dalla provincia di Milano) si traducono in una riduzione dei livelli di servizio in altre parti del territorio o per altre categorie di utenti (es. anziani vs studenti), che comunque ne avrebbero bisogno;
- il limitato contributo alle attività dell’Agenzia da parte dei tre comuni che vi aderiscono, a causa di una continua riduzione delle risorse economiche di cui dispongono, e i ritardi nella corresponsione dei contributi;
- il costo dell’adeguamento all’inflazione; ad esempio, sui servizi interurbani questo costo ammonta a 1,5% sul budget complessivo dell’Agenzia, cioè circa 500.000 euro all’anno<sup>27</sup>; la situazione finanziaria problematica delle province comporta la mancata corresponsione dell’IVA sui contratti gestiti.
- a queste si aggiunge la poca chiarezza dei trasferimenti e della distribuzione del Fondo nazionale<sup>28</sup>.

Elementi positivi riguardano invece la capacità dell’Agenzia di ottenere ogni anno le premialità di tipo finanziario stabilite dalla Regione Lombardia, e il contributo straordinario per le aree deboli destinato alla copertura dell’adeguamento all’inflazione dei servizi interurbani e al progetto R-link.

### **Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino**

Il bacino di cui è responsabile l’Agenzia include due sub-bacini: la Provincia di Mantova e la Provincia di Cremona.

La gestione attuale del TPL è articolata su diversi ambiti e fornitori. A Mantova il servizio è effettuato da un solo soggetto mentre a Cremona gli interlocutori sono numerosi; inoltre le scadenze dei contratti sono differenti, l’ultimo dei quali si chiuderà a giugno 2021. In particolare:

- I servizi urbani e interurbani di Cremona sono gestiti, dal 2013, da un’ATI composta da AGI S.p.A., KM S.p.A., Linee Servizi S.p.A. e Star S.p.A.. L’ATI gestisce complessivamente 42 linee interurbane e 10 linee urbane con oltre 200 corse al giorno.
- A Crema e Cremona sono disponibili i servizi di prenotazione a chiamata MioBus e Stradibus. I servizi sono gestiti da Auto Guidovie Italiane S.p.A. e da KM S.p.A.
- I servizi urbani di Mantova sono gestiti da APAM per conto del Comune di Mantova. APAM gestisce 9 linee urbane con 558 fermate.
- APAM gestisce anche le 43 linee interurbane, che coprono parzialmente anche il territorio delle province di Brescia, Verona, Parma e Modena.

---

<sup>27</sup> Consiglio regionale della Lombardia (2019) V Commissione Territorio e Infrastrutture, Incontro n. 14 del 20 giugno 2019.

<sup>28</sup> Ibidem.

**Tav. 13.12 - Il TPL del bacino di Cremona e Mantova, principali indicatori, 2017**

Indicatore	Mantova		Cremona		Crema
	Servizio urbano	Servizio interurbano	Servizio urbano	Servizio interurbano	Servizio urbano
Numero corse	194.699	159.891	63.920	234.643	10.099
Vetture Km/anno	2.130.809	5.023.930	1.322.641	7.971.927	281.820
Velocità commerciale km/h	22,00	38,80	21,85	39,48	21,54

Il fatto che il secondo contratto in essere terminerà nel 2021 ha determinato la decisione da parte dell’Agenzia di posticipare le attività di definizione del sistema di tariffazione integrata e le attività connesse alla nuova gara per il TPL tenendo conto di quest’ultimo termine.

Dal punto di vista geografico, il territorio del bacino ha una conformazione fisica pianeggiante, una caratteristica che contraddistingue questo bacino dagli altri in cui si articola il territorio regionale. L’intero bacino è suddiviso in sei aree omogenee, di cui tre nel cremonese e tre nel mantovano. Si tratta di un territorio piuttosto omogeneo non solo dal punto di vista geografico ma anche da quello culturale e identitario. Uno dei maggiori elementi di complessità legato alla morfologia del territorio è l’attraversamento del fiume Po: nell’area insistono infatti dieci ponti sul fiume, spesso oggetto di situazioni di alta problematicità. Come ricordano direttore e presidente dell’Agenzia:

*“Nella costituzione delle quote di partecipazione si è tenuto conto dei punti del protocollo di intesa che era stato formalizzato in precedenza, e basato su criteri quali il numero passeggeri, chilometri sviluppati, risorse proprie degli enti, morfologia del territorio. Su questo vorremmo però fare un appunto. Questo territorio ha anche una caratteristica, quella della vastità. Non abbiamo la montagna l’attraversamento del Po con 10 ponti sul fiume spesso oggetto di situazioni problematiche. Incidono molto sulle questioni di coincidenze varie, e questo tema non è stato tenuto adeguatamente in considerazione.”*

Il territorio di Cremona è caratterizzato da tre grandi poli (Crema, Cremona e Casalmaggiore), da cinque comuni con una popolazione sopra 9.000 abitanti e da una serie di piccoli comuni. Il territorio mantovano è invece caratterizzato da un assetto policentrico: i Comuni di dimensione superiore a 9.000 abitanti sono 12. Sia nel cremonese sia nel mantovano il territorio è caratterizzato dalla presenza di numerose aree interne periferiche o intermedie, caratterizzate da diversi problemi infrastrutturali.

Dal punto di vista del tessuto produttivo, nel bacino sono attive complessivamente 61.794 imprese, il 7,6% del totale regionale. Sia a Cremona sia a Mantova il tessuto produttivo è costituito prevalentemente da imprese medio piccole, anche se vi sono anche dei gruppi industriali grandi nel settore metallurgico e agroalimentare. Nel bacino sono presenti anche diversi distretti industriali: Distretto del legno Casalasco Viadanese; Distretto Castel Goffredo –Tessile Calzetteria; Distretto metalmeccanico del Basso Mantovano.

Dal punto di vista della dotazione infrastrutturale, i due sotto-bacini registrano importanti criticità. Il bacino è caratterizzato da una rete stradale convergente rispetto ai tre centri maggiori (Crema, Cremona e Mantova) e inadatta a supportare gli attuali flussi di traffico, in particolare nella prossimità dei poli urbani. A questo si aggiunge una forte disparità della dotazione ferroviaria presente nei due sotto-bacini. Il livello di mobilità del territorio è frammentato all’interno del bacino, se si eccettua la zona che gravita verso Milano; il sistema di rete è più debole a Cremona rispetto a Mantova.

Altra problematica riguarda l’essere una zona di confine: alcune aree del territorio rappresentano poli attrattivi per gli studenti della provincia di Milano (es. dalla zona del paullese verso Crema). Come ricordato dal presidente dell’Agenzia durante l’audizione nella Commissione regionale:

*“Paullo è in provincia di Milano e i suoi studenti non vengono più a Milano, ma vanno a Crema. Abbiamo spostato qualcosa come 200 mila chilometri per coprire le necessità di trasporto dal milanese verso Crema e risolvere il problema degli studenti, ma questo problema non è risolto perché gli studenti su quell’asse aumentano ogni anno. Anche qui, quindi, cercheremo di trovare un modo per collaborare con l’Agenzia di*

*Milano, perché è ovvio che se gli studenti vengono a Crema non vanno più a Milano e probabilmente di là si liberano risorse che possono essere utilizzate di qua.*<sup>29</sup>

La difficoltà di programmazione dell'offerta di trasporto scolastico comporta periodici momenti di frizione con il territorio che non possono essere risolti 'una tantum' nell'ambito della conferenza del trasporto pubblico, ma vengono affrontati in assemblee pubbliche con gli studenti ed i loro genitori (lo stesso vale per situazioni di criticità simili in altri ambiti, es. il collegamento con un nuovo polo ospedaliero).

*"Siamo un territorio di confine, le nostre scuole attraggono studenti provenienti dal bacino di Milano. Ci siamo trovati tre anni fa una domanda di alcune centinaia di studenti che dal basso milanese. Non c'era il servizio o le corse esistenti erano già cariche. Abbiamo dovuto tagliare dei servizi dell'area cremonese per adeguare il servizio di trasporto da Paullo a Crema. Ogni anno facciamo delle dolorosissime assemblee con le scuole e i genitori. Con senso di responsabilità abbiamo cercato di affrontare il problema e di aumentare le corse. L'impatto economico di questo ha avuto effetti significativi, e una scelta non facile: abbiamo tolto servizi agli anziani. Queste dinamiche tolgono risorse a territori già poveri."*

I dati della matrice di pendolarismo (aggiornati al 2011) analizzati nell'ambito del Programma di Bacino<sup>30</sup> mostrano che gli spostamenti per lavoro e con mezzo privato sono prevalenti. Nel territorio cremonese essi sono incentrati su Crema e Cremona, mentre nel mantovano sono più equamente ripartiti anche se la città di Mantova registra un numero rilevante di spostamenti di destinazione. Studi più recenti (2017) confermano il forte utilizzo del mezzo privato per gli spostamenti: l'uso dell'auto si attesta al 53% a Cremona, e al 55% a Mantova.

Il trasporto pubblico su gomma è fortemente sottoutilizzato sia a livello urbano che extraurbano in entrambi i sotto-bacini, ma con una criticità particolare nel bacino di Cremona. Almeno il 50% delle fermate presenti nei due territori ha un numero di saliti e discesi inferiore a 10, ad eccezione del servizio urbano di Mantova dove la percentuale è pari al 36%. Al contrario a Crema si registra un picco negativo: il 77% delle fermate ha un numero di saliti e discesi inferiore a 10, ma Crema dispone di un servizio innovativo "a chiamata" e quindi la numerosità delle fermate e la loro capillarità sul territorio ne è caratteristica. Per quanto riguarda il trasporto urbano, il 17% delle 373 fermate di TPL presenti a Cremona sono completamente inutilizzate.

Per quanto riguarda il trasporto urbano, il 17% delle 373 linee di TPL presenti a Cremona sono completamente inutilizzate. A Mantova, il 10% delle 578 fermate urbane sono completamente inutilizzate. Le analisi realizzate nelle due città capoluogo dall'Agenzia TPL mostrano come la limitata qualità del trasporto pubblico sia una delle principali ragioni per il suo scarso utilizzo. Il 37% dei rispondenti alla survey realizzata nella città di Cremona dichiara che non usa il trasporto pubblico perché gli orari o i percorsi degli autobus non sono adeguati<sup>31</sup>. A Mantova, il 77% dei rispondenti alla survey realizzata per la stesura del PUMS userebbe di più il trasporto pubblico se avesse un livello di qualità più alto (ad es., maggiore frequenza, maggiore puntualità ed affidabilità)<sup>32</sup>.

Un elemento di specifica attenzione riguarda l'integrazione e il coordinamento tra i servizi di TPL offerti dall'Agenzia e tra quelli offerti nei territori limitrofi. La riduzione dei servizi nei territori limitrofi (ad esempio, taglio dei servizi scolastici in alcuni territori della Provincia di Verona, cancellazione del servizio festivo sull'asse della paullese da parte dell'Agenzia di Milano) possono tradursi in una maggiore pressione sui servizi di TPL nel bacino.

<sup>29</sup> Consiglio regionale della Lombardia (2019) V Commissione Territorio e Infrastrutture, Incontro n. 14 del 20 giugno 2019.

<sup>30</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

<sup>31</sup> <https://www.laprovinciacr.it/sondaggi/cremona/218959/perche-i-cremonesi-non-prendono-l-autobus.html>

<sup>32</sup> MIC (2017) Quadro Conoscitivo Piano Urbano della Mobilità Sostenibile e Piano Urbano del Traffico, <http://www.comune.mantova.gov.it/index.php/area-documentale/file/5198-quadro-conoscitivo>

L'integrazione con il trasporto ferroviario rappresenta un altro punto di attenzione. Come specificato nell'ambito dell'audizione della V Commissione e riportato nel Programma di Bacino, non si registrano sovrapposizioni rilevanti con il trasporto ferroviario.

I rappresentanti degli utenti segnalano in generale le seguenti principali criticità:

*“Autobus troppo pieni relativamente alla linea Crema-Milano; orari inadeguati alle esigenze dei pendolari; corse che saltano; alcune scelte prese senza una adeguata sperimentazione (es. nuova linea Crema-Rogoredo-San Donato); criticità relative al trasporto scolastico, in particolare su Crema.”*

## **Il Programma di bacino**

Il Programma di Bacino della Agenzia TPL di Cremona Mantova rappresenta lo strumento di programmazione territoriale del TPL ed è stato sviluppato in conformità alle linee guida elaborate dalla Regione. Esso è stato approvato dalla Regione, con prescrizioni, ad agosto 2018 e dall'Assemblea ad ottobre 2018. Tuttavia, la definizione del programma prevede alcuni ulteriori step da attuare nel 2019:

- analisi tematiche relative al sistema tariffario integrato di bacino e propedeutiche all'implementazione della bigliettazione elettronica;
- valutazione dei risultati e confronto con gli stakeholders;
- implementazione del secondo scenario di PTB con la proposta di sistema tariffario integrato;
- approvazione in Assemblea.

Il Programma è caratterizzato da un obiettivo di 'mantenimento' dell'attuale livello di servizio, dato che le criticità dell'area richiederebbero un investimento finanziario attualmente non disponibile per determinare un effettivo salto di qualità nella disponibilità di trasporto pubblico e conseguentemente di utenti serviti (politica dell'offerta).

Il Programma di bacino identifica due scenari di sviluppo dei servizi TPL nei due sotto-bacini:

- Uno scenario di breve periodo che riguarda azioni progettuali da attuare prima della gara di affidamento del servizio TPL, prevista per il 2020.
- Uno scenario di medio periodo, successivo al 2020, che include proposte per una nuova articolazione dei servizi alla luce delle indicazioni della Regione Lombardia sui fabbisogni e costi standard.

Lo scenario di breve periodo prevede le seguenti priorità di azione:

- cadenzamenti nei nodi principali (Crema, Cremona, Mantova);
- trasformazione della linea 2 Mantova-Brescia e della linea Crema-S. Donato-Milano in servizi di standard superiori;
- stabilizzazione dei servizi sperimentati al confine con la regione Veneto;
- riprogrammazione dell'offerta dei servizi del TPL interurbano nella provincia di Cremona a seguito della modifica degli orari scolastici e alla luce della crescente domanda di servizi di trasporto scolastico nell'area di Crema, diventata un polo educazione attrattivo per i comuni del sud Milano;
- revisione dei servizi di TPL interurbani a seguito dell'introduzione di autobus a capienza maggiorata o a doppia capienza e gerarchizzazione della rete interurbana adottando nuovi criteri di codifica della linea;
- maggiore integrazione tra i servizi di area urbana e tratte terminali della rete interurbana; maggiore integrazione e messa a sistema dei servizi nati con finalità diverse (ad esempio, le navette parcheggi di Mantova, prolungamenti agli istituti scolastici superiori a Cremona, ecc.)<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

Lo scenario di medio periodo include le seguenti priorità di azione:

- realizzazione della gara di servizi TPL. La gara si svolgerà contemporaneamente per i due lotti: Cremona e Mantova, tenendo conto della data di termine dell'ultimo contratto vigente, prevista per il 2021;
- potenziamento delle linee su gomma ai nodi di interscambio e potenziamento degli orari, anche nelle stazioni minori (questo scenario assume che i servizi ferroviari siano portanti per gli spostamenti);
- la verifica dei servizi a chiamata e la loro revisione se necessaria (eliminazione fermate non utilizzate, estensione dei servizi a località non servite, ecc.);
- la revisione dei collegamenti Mantova-Oltrepò e conseguente abbandono della tratta autostradale, adottata provvisoriamente dopo il sisma del 2012;
- l'introduzione di servizi aggiuntivi di integrazione della mobilità su gomma e rotaie, in base alle risorse finanziarie disponibili;
- potenziamento dell'offerta sulla tratta RLink Mantova-Brescia;
- revisione dell'offerta in termini di orari e percorsi nell'alto cremasco conseguentemente agli interventi infrastrutturali e viabilistici previsti in quella area (realizzazione del ponte sull'Adda di Spino e completamento della Paullese, corsia riservata di adduzione al terminal MM3 di San Donato, realizzazione del centro interscambio treno+bus a Crema, apertura M4 a Linate, perfezionamento della linea Crema-Milano M3/Rogoredo);
- revisione dei servizi di TPL (percorsi, fermate, orari, quote comunali di contribuzione, ecc.) nell'area urbana di Mantova in coordinamento con il PUMS di Mantova;
- revisione dei servizi di TPL (percorsi, fermate, orari) dell'area urbana di Cremona in coordinamento con il PUMS di Cremona; armonizzazione e unificazione dei prolungamenti interurbani a servizio delle scuole superiori con le linee urbane e perfezionamento dell'offerta interurbana;
- revisione della rete urbana e interurbana di Crema in coordinamento con il PUMS di Crema, con il progetto riguardante il centro di interscambio alla stazione FS di Crema e con altri progetti (Shareplace, Insieme)<sup>34</sup>.

Una priorità comune ai due scenari riguarda l'integrazione tra la mobilità su gomma e quella su rotaie. In particolare, il Programma di Bacino prevede prolungamenti di percorso o la creazione di fermate per servire le stazioni ferroviarie e l'estensione del cadenzamento nelle località dove è presente in modo che queste diventino dei "nodi a orologio"<sup>35</sup>. In alcuni casi, sono stati rivisti gli orari anche grazie all'intervento dei rappresentanti degli utenti, come evidenzia l'intervista seguente:

*"Ci sono state alcune situazioni in cui il nostro comitato è riuscito ad incidere sui processi decisionali. Ad esempio, dal Piano di Bacino è scaturito un nuovo orario per la linea Crema Milano e questo nuovo orario ha scatenato le proteste dei pendolari bus perché hanno avuto dei disservizi. Allora si sono tutti attivati. Successivamente i pendolari sono stati convocati, nella sede dell'azienda di trasporti, dal direttore dell'agenzia TPL. Ha avuto una grande efficacia. Ha chiesto ai pendolari se volessero tornare al vecchio orario o variare il nuovo orario. I pendolari hanno scelto di tornare al vecchio orario. Solo in questo contesto i pendolari hanno avuto un potere decisionale. (...) Ad esempio, le criticità gomma – ferro – sono state trattate su richieste dei pendolari, ma le nostre esigenze non sono state pienamente soddisfatte. Quando a Crema ci sono problemi con i treni chi è diretto a Milano prende gli autobus e quindi i posti si saturano soprattutto prima che il bus arrivi in periferia. Conseguentemente le persone che stanno in periferia non riescono a salire sul bus. È stato chiesto di potenziare gli autobus quando ci sono disservizi sui treni, ma non c'è coordinamento e dialogo operativo tra Trenord e TPL. C'è un coordinamento strategico, ma manca il coordinamento operativo soprattutto in situazioni particolari."*

---

<sup>34</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

<sup>35</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

Un'altra priorità comune ai due scenari riguarda l'integrazione tra i servizi TPL del bacino Cremona Mantova e quelli delle aree confinanti. Ad esempio, Brescia prevede un potenziamento dell'offerta nell'area confinante con il bacino Cremona Mantova. L'integrazione dei servizi del TPL Cremona Mantova con quelli delle aree confinanti (Brescia, Bergamo, Milano, Piacenza, Parma, Modena) richiede un forte coordinamento tra i gestori dei rispettivi servizi e le agenzie territoriali. Il Programma di Bacino presta particolare attenzione al coordinamento tra le scelte dell'Agenzia Cremona Mantova e quelle dell'Agenzia metropolitana di Milano riguardanti in particolare l'area cremonese. Come ricordato in precedenza il TPL verso Crema rappresenta un'area di coordinamento particolarmente rilevante per le due agenzie<sup>36</sup>.

### **L'integrazione modale e tariffaria**

L'Agenzia di Cremona-Mantova non ha ancora presentato lo STIBM; è stato affidato ad un professionista esterno uno studio preliminare di tariffazione integrata, ma ancora a giugno 2019 mancavano tutti i dati del ferro, pervenuti a luglio 2019. La prima proposta pervenuta non risultava soddisfacente, per cui anche alla luce dei tempi più lunghi (la gara sarà relativa al 2021) l'Agenzia ha preso un po' di tempo aggiuntivo per rivedere il sistema, anche alla luce delle criticità/indicazioni di miglioramento proposte dalla Regione alle Agenzie che già hanno presentato le rispettive proposte.

Attualmente, nel bacino Cremona - Mantova vige un sistema tariffario a zone articolate per corone concentriche:

- sistema tariffario urbano e di area urbana di Cremona strutturato a zone;
- sistema tariffario interurbano di Cremona a zone che si estende anche ai servizi a chiamata senza sovrapprezzi;
- sistema tariffario di area urbana di Mantova comprendente due zone;
- sistema tariffario interurbano di Mantova a zone;
- sistema tariffario interurbano per il Miobus di Crema<sup>37</sup>.

Secondo quanto specificato dal Programma di bacino, questo sistema ha permesso da un lato di risolvere la maggior parte delle problematiche determinate dalle distorsioni riguardanti le relazioni parallele o contermini e dall'altro di fidelizzare la clientela al concetto di zona tariffaria e zonizzazione. Tuttavia, il Programma di bacino identifica anche una serie di criticità che caratterizzano l'attuale sistema tariffario e che dovranno essere superate dal futuro sistema tariffario integrato:

- adozione di semi-zone tariffarie, in particolare intorno ai poli di Crema, Cremona e Mantova;
- presenza di più percorsi possibili per la medesima relazione da verificare;
- posizionamento di località sul confine esatto tra due zone tariffarie;
- presenza di frazioni dello stesso comune con tariffe diversi rispetto al comune capoluogo;
- situazioni di incongruenza della zonizzazione nel Comune di Cumignano sul Naviglio (in posizione considerata incongrua per le relazioni verso Crema) e nel Comune di Palazzo Pignano (posizione incongrua per la relazione con il capoluogo)<sup>38</sup>.

Il Programma di bacino identifica i seguenti requisiti del futuro sistema tariffario integrato:

- identificazione del territorio comunale come unità zonale minima che tenga in considerazione le eventuali aggregazioni di Comuni nella medesima zona. Laddove i processi aggregativi dei comuni possono risultare in una richiesta di revisione delle zone, essa dovrebbe essere rinviata all'affidamento successivo a quello del 2020.

---

<sup>36</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

<sup>37</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

<sup>38</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

- un nuovo azionamento che risolva le criticità del sistema tariffario vigente;
- la possibilità di acquistare i titoli di viaggio sia al bordo dei mezzi sia attraverso sistemi digitali;
- articolazione unica dei titoli di viaggio per ambiti analoghi (urbano, extraurbano);
- tariffa minima di riferimento armonizzata per ambito analogo (urbano, extraurbano);
- costo uguale dei servizi innovativi e di quelli standard;
- l'applicazione delle medesime tariffe STIBM Cremona/Mantova alle integrazioni tariffarie già in atto, con applicazione dello STIL ad eventuali altre casistiche non attualmente non previste o preventivamente identificate;
- eventuali ulteriori sconti per studenti under 25;
- durata pluriennale della eventuale tessera di riconoscimento richiesta per accompagnare alcuni titoli di viaggio<sup>39</sup>.

Il Programma di bacino mette in luce come la definizione del sistema tariffario integrato debba proporre delle soluzioni ad alcune problematiche che possono sollevare delle criticità in fase attuativa:

- la sovrapposizione dei servizi (ad esempio, quelli a cavallo a due ambiti o a due bacini o a due contratti di servizio nello stesso bacino);
- il coordinamento con la tariffazione della rete su ferro che utilizza una scala lineare diversa per la definizione del suo sistema tariffario;
- la diversità tariffaria tra i gestori di bacini, in particolare per quanto riguarda l'area cremasca e i collegamenti con Milano. Il Programma di Bacino presta particolare attenzione alla necessità di definire il sistema di tariffazione integrata del cremasco attraverso un confronto con l'Agenzia di Milano perché le tariffe riguardanti gli spostamenti delle località cremasche verso Milano fanno riferimento al Sistema Integrato Tariffario di Milano, mentre la zonizzazione provinciale è operativa solo per le destinazioni cremasche e cremonesi;
- l'implementazione del sistema di bigliettazione elettronica, a cui è collegato il tema della ripartizione dei ricavi integrati tra i gestori che incide indirettamente sul corrispettivo da mettere a gara. Su questo punto, il Programma di Bacino identifica come una potenziale soluzione la possibilità di garantire ai vettori partecipanti il ricavo storico per tutta la durata dell'affidamento e di considerare la ripartizione dei ricavi aggiuntivi integrati come variabile indipendente<sup>40</sup>.

### **Conclusioni: punti di forza e di debolezza**

L'Agenzia di TPL di Cremona e Mantova ha concluso il suo processo di istituzionalizzazione, nonostante qualche difficoltà, ed ha completato il percorso di pianificazione che ha portato all'approvazione del Programma di bacino.

Il processo di costituzione dell'agenzia non ha mostrato particolari criticità, anche se alcune perplessità sorgono oggi dal recente emendamento portato in Regione, che modificherebbe la governance di tutte le agenzie inclusa quella di Cremona e Mantova, con impatti probabili sulla capacità decisionale degli organi.

Le risorse umane sono inferiori all'organigramma previsto (sono in servizio 4 persone, di cui 2 part time, oltre al direttore) e, unica in tutta la Lombardia, l'Agenzia riconosce lo stipendio del personale ceduto in comando dalle province. Si tratta di una situazione temporanea, un impegno preso per contribuire alla situazione di particolare difficoltà finanziaria delle agenzie, ma che potrebbe modificarsi se le disponibilità finanziarie si ridurranno ulteriormente.

Le competenze possedute sono di tipo tecnico e molto qualificate, ciò che ha permesso all'Agenzia di diventare immediatamente operativa e di procedere direttamente nella predisposizione del Programma di

<sup>39</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

<sup>40</sup> <http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/9-notizie/55-ptb-breve-periodo>

bacino. Criticità si rinvengono però nella mancanza di profili amministrativi per la gestione di una parte consistente di attività che non attiene alla programmazione del trasporto, ma alla gestione dei contratti, agli aspetti contabili, agli aspetti regolamentari, compiti molto significativi che in precedenza venivano svolti dai relativi servizi delle amministrazioni comunali e provinciali e su cui oggi non si può più contare. Inoltre:

*“Il percorso di costituzione delle agenzie e il processo di programmazione è stato fin troppo rapido, ci sono troppi elementi che dovevano maturare, es. la regolamentazione per le gare, e nel frattempo dobbiamo anche rafforzare le strutture. È difficile stare al passo delle richieste della Regione, ad esempio noi non abbiamo esperti sulla bigliettazione elettronica o per partecipare al tavolo sulle condizioni di trasporto. Nonostante queste difficoltà il dialogo con la regione è molto importante, ad esempio per la definizione dei contenuti dei bandi di gara. A queste necessità si aggiunge quella della vicinanza al territorio con dinamiche anche molto veloci. Giusto per fare un esempio, l'impresa che si occupa del ciclo delle acque chiude l'unica strada di accesso ad un paese, e di conseguenza l'azienda di trasporto sospende il servizio per i cittadini. Non vi dico quante energie ha assorbito questa vicenda e la conseguente necessità di trovare rapidamente una soluzione con delle navette per gli abitanti.”*

Sebbene non in grado di soddisfare la domanda di trasporto, l'agenzia si è dimostrata attenta alle esigenze degli utenti:

*“Quando c'è stato un problema di carattere generale, allora è stata raggiunta l'agenzia attraverso la comunicazione e-mail che si è sempre attivata. Da questo punto di vista l'agenzia si è dimostrata molto vicina ai pendolari. Io, abituato a interloquire con chi gestisce i treni, posso dire che non c'è paragone. Da questo punto di vista l'agenzia è molto disponibile a interloquire con pendolari.”*

Le maggiori problematiche derivano dalla situazione finanziaria complessiva, caratterizzata; dal contributo limitato dei Comuni e dalle difficoltà finanziarie delle province; dalle criticità relative al riconoscimento dell'IVA sui contratti gestiti dall'Agenzia, che si traduce in una riduzione dell'offerta; dalla rigidità della spesa che impedisce una programmazione efficace.

L'area del bacino, interamente pianeggiante e caratterizzata dall'attraversamento del fiume Po, presenta una situazione di particolare debolezza del sistema di trasporto urbano ed interurbano, con maggiori criticità nel sub-bacino di Cremona rispetto a Mantova, con una preferenza del mezzo privato rispetto al pubblico, con una percentuale elevata di vetture e fermate con pochi passeggeri. Inoltre, l'essere area di confine tra diverse Regioni crea specifiche criticità e l'esigenza di un maggior raccordo con la programmazione dei bacini confinanti, in particolare Milano. Vengono segnalate spesso all'Agenzia situazioni particolarmente problematiche, dovute ad esempio a picchi di domanda di trasporto studentesco, o puntuali criticità di alcuni comuni, che vengono affrontati volta per volta, con compensazioni di servizi tra un'area e l'altra o tra una determinata categoria di utenti e gli altri.

Data la carenza di risorse e la necessità, per un sostanziale miglioramento del TPL nell'area, di un livello di investimento ad oggi non disponibile, la programmazione è in ottica di 'mantenimento' dell'esistente, con i miglioramenti possibili.

Il sistema integrato di tariffazione è stato abbozzato ma non ancora completato. L'Agenzia ha preso tempo in quanto sono attualmente in vigore due contratti di servizio, uno dei quali terminerà nel 2021. Dopo quella data verrà espletata la nuova gara sulla base del nuovo sistema di tariffazione integrata. Recentemente l'Agenzia ha preso in esame la richiesta pervenuta da tutti i gestori del bacino circa la possibile proroga ex CE 1370/2007 dei contratti di servizio esistenti per 4 anni a fronte di concrete migliorie sui servizi e di investimenti soprattutto in tema ambientale (bus ad alimentazione alternativa e stazioni di rifornimento). L'orientamento dell'Agenzia - nel caso si andasse verso questa soluzione - è di legare al periodo di proroga la concreta sperimentazione del nuovo sistema tariffario STIBM e, ove maturo, anche dell'ABE (e quindi acquisire così elementi certi sui ricavi in vista della gara).

*“Dobbiamo mettere a gara un piano economico finanziario, ma ci mancano le informazioni essenziali, i ricavi tariffari, le informazioni di base. Se il primo obiettivo è quello dell’integrazione tariffaria va fatto prima della gara, così da sapere quali sono i ricavi attesi.”*

## 13.5 L’Agenzia della Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia

### Cosa fa l’Agenzia

L’Agenzia è un ente pubblico non economico competente per il bacino dei territori di Città Metropolitana di Milano, Provincia di Monza e Brianza, Provincia di Lodi e Provincia di Pavia.

Conseguita l’operatività dell’Agenzia, con l’approvazione del Bilancio Previsionale per l’anno 2017 e la nomina del Direttore, è stata avviata la fase di progressivo subentro della stessa nella titolarità dei contratti di servizio e delle concessioni in essere. Dal sito dell’Agenzia si apprende che sono attualmente attivi sul territorio 20 contratti di servizio, con 8 diverse aziende di trasporto pubblico, a cui si aggiungono i 23 contratti relativi ai servizi urbani di Comuni non capoluogo, per un totale di circa 130 milioni di vetture\*km reali.

Hanno fatto eccezione i contratti di servizio con modelli di remunerazione a costo lordo (*gross cost*), nonché i contratti derivanti da concessioni di costruzione e gestione secondo il modello della finanza di progetto. Si tratta dei seguenti casi:

- il contratto di servizio in *gross cost* vigente fra Comune di Milano e ATM (circa 800 milioni di euro di introiti), per i servizi di trasporto pubblico locale urbani e di area urbana di competenza del Comune di Milano, in scadenza il 30 aprile 2017 e già prorogato di un anno con precedente atto; la Giunta Comunale di Milano, con delibera n. 647 del 13/04/2018, ne ha disposto la prosecuzione fino al 31/10/2020, al fine di consentire all’Agenzia TPL di Bacino di procedere all’espletamento della prevista procedura pubblica per l’affidamento del servizio, in conformità con quanto previsto dall’art. 22 della l.r. 6/2012;
- i contratti di servizio del trasporto pubblico urbano in *gross cost* dei Comuni di Giussano e Besana Brianza;
- la linea 5 della metropolitana di Milano, realizzata attraverso un intervento in finanza di progetto regolato da una convenzione unica di concessione della costruzione e gestione del servizio, con scadenza nel luglio del 2035.

L’Agenzia ha quindi acquisito la titolarità dei seguenti contratti:

- contratti di servizio TPL di competenza della Città Metropolitana di Milano (6 Contratti di Servizio), della Provincia di Monza e della Brianza (3 Contratti di Servizio) e del Comune di Monza (2 Contratti di Servizio);
- contratti di servizio TPL di competenza della Provincia di Pavia (3 Contratti di Servizio, affidati con gara e attribuiti nel 2016), del Comune di Pavia (1 Contratto di Servizio), e del Comune di Lodi (1 Contratto di Concessione);
- contratti di servizio dei Comuni non capoluogo di: Seregno (MB) e San Donato Milanese (MI);
- contratto di servizio TPL urbano del Comune di Cernusco sul Naviglio;
- contratto di servizio TPL urbano del Comune di Bussero;
- contratto di servizio TPL urbano del Comune di Rho;
- le concessioni della Provincia di Lodi (nel 2019).

Relativamente ai contratti di servizio dei Comuni non capoluogo contribuiti con risorse statali e regionali, non è ancora stato effettuato il passaggio dei servizi urbani comunali di Gorgonzola, Cassina de Pecchi, Gaggiano, Legnano, Melzo, Trezzano s/N, Seregno, Vigevano e le Concessioni di Cassano d’Adda e Voghera. Restano invece in capo agli enti affidatari, salvo differente accordo con l’Agenzia, i contratti affidati in regime di *gross cost* da parte del Comune di Milano e dei Comuni di Besana Brianza e Giussano.

In prospettiva, si prevede la definizione mediante gare di 25 contratti di servizio:

- 1 per area Pavese
- 4 per area Lodi: 3 extra-urbani + 1 urbano
- 1 urbano per Milano
- Milano – Monza-Brianza: 2 urbani + 9 extra urbani
- + quelli riguardanti i comuni che ne hanno uno proprio.

In particolare, nel 2019 è stata presentata all’Agenzia una proposta di project financing; il soggetto promotore è il consorzio Milano Next, di cui sono soci ATM (per l’84%), Busitalia, Hitachi Rail, A2A, Commscon Italia e IGPDecaux. La proposta abbina la richiesta di gestione per 15 anni del TPL nell’area metropolitana milanese con diversi investimenti, riguardanti ad esempio l’elettrificazione degli autobus, il rafforzamento delle linee di forza del trasporto rapido di massa. L’Agenzia ha avviato negli ultimi mesi del 2019 l’analisi della proposta per esprimersi poi giudicandone l’accettabilità come base per procedere ad una gara. Da segnalare che il progetto presenta una complessità che sembra non avere precedenti nel settore; ad esempio, contiene parti che esulano dalla materia TPL, come ad esempio quella relativa ai parcheggi, che pertiene alle competenze del Comune di Milano; per questo si sottolinea che sarà necessaria una doppia, parallela, procedura.

### Il processo costitutivo e la governance

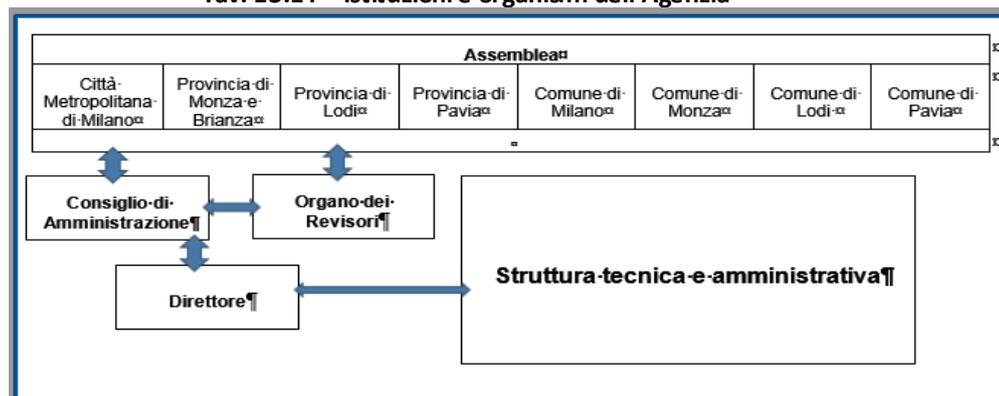
L’Agenzia MI-MB-LO-PV è stata costituita il 27 aprile 2016, con la seguente articolazione dei soggetti aderenti e delle relative quote:

**Tav. 13.13 – Distribuzione delle quote**

Comune di Milano	50,0%
Comune di Monza	3,4%
Comune di Lodi	2,4%
Comune di Pavia	6,2%
Città Metropolitana di Milano	12,2%
Provincia di Monza e Brianza	7,3%
Provincia di Lodi	2,4%
Provincia di Pavia	6,2%
Regione Lombardia	10,0%

In definitiva si tratta del territorio dell’ex provincia di Milano, cui si è aggiunto quello della provincia di Pavia.

**Tav. 13.14 – Istituzioni e organismi dell’Agenzia**



Questa composizione è destinata a modificarsi a seguito delle recenti disposizioni approvate dalla Regione Lombardia nel dicembre 2019.

L'operatività a regime è stata avviata con la nomina del direttore nel febbraio 2017. Tuttavia, già dopo la nomina del primo CdA nel 2016, i consiglieri (tra cui alcuni tecnici esperti del settore trasporti e in ambito pianificatorio) si sono mobilitati ("in assenza di risorse di start-up trasferite dalla Regione... quasi come dipendenti dell'Agenzia...") per procedere al trasferimento del personale, gestire aspetti procedurali e amministrativi quali ad es. l'apertura del conto in Tesoreria, incassare i trasferimenti regionali, ecc. Con il successivo trasferimento di personale, il focus si è concentrato sull'elaborazione del Programma di Bacino, essenziale per poi procedere alla fase delle gare, e sulla definizione e introduzione del sistema tariffario integrato. Il tutto realizzato anche grazie al forte impegno della struttura organizzativa.

Le interviste hanno sottolineato come il processo costitutivo dell'Agenzia sia stato particolarmente faticoso (quattro anni per la definizione dello statuto), poiché gli enti hanno dovuto negoziare a lungo per trovare l'equilibrio, considerando il contesto particolarmente complesso sotto il profilo delle relazioni istituzionali ("...l'inserimento di Pavia e Lodi ha evidentemente pesato."). Infatti, l'Agenzia interviene in un contesto caratterizzato:

- dalla presenza del Comune di Milano e della sua area metropolitana, caratterizzata da fenomeni peculiari (stragrande maggioranza della popolazione del bacino, intensa attrattività di trasferimenti sistematici per lavoro e studio, accanto a picchi di domanda non sistematica per turismo, affari, servizi; e, quindi, rilevanza dell'offerta di TPL, con la sua peculiare diversificazione);
- dalla presenza di un'area con caratteristiche di ampia concentrazione di popolazione e servizi come quella della provincia di Monza e Brianza, con forti relazioni con Milano ma anche con altri bacini;
- dalla presenza di aree ad insediamento più diffuso e addirittura popolazione sparsa (aree del Basso Lodigiano e delle aree collinari e montane del Pavese);
- dalla peculiarità delle istituzioni coinvolte, poiché vede la presenza della Città metropolitana di Milano, istituzione che coinvolge 133 comuni (tra cui Milano) ed è presieduta dal sindaco di Milano.

Secondo gli intervistati, ciò ha portato i vertici dell'Agenzia ad agire con particolare attenzione nel rispetto delle varie parti; il Presidente attuale ha così commentato:

*"In generale ci sono state sempre decisioni unanimesi in assemblea, e io stesso sono stato votato all'unanimità. Per fare solo un esempio: in estate sono stati votati i revisori; mentre il Comune di Milano e la Città metropolitana, si sono presentati con una rosa pronta di candidati, gli altri soci – per vari motivi – non erano pronti. Abbiamo chiesto di spostare di 30 gg la nomina, per dare modo a Monza e Pavia di definire la loro posizione; così a settembre c'è stato voto unanime sulla nomina. Ci siamo sempre mossi in questo modo e, peraltro, nessuno ha mai sollevato la questione delle quote societarie."*

In tema di coinvolgimento dei comuni minori, è stato sottolineato che, secondo la normativa,

*"...i soggetti del TPL sono i comuni capoluogo, la provincia e la regione... gli altri comuni non hanno competenze in merito, e la soluzione sta nel coinvolgerli e nell'introduzione dell'obbligatorietà del loro parere quando le decisioni li riguardano, l'uso utile della conferenza del trasporto pubblico locale, i focus territoriali nel Programma di bacino, ecc."*

Nel complesso, è stata sottolineata la presenza di un clima positivo:

*"...i rappresentanti di Lodi e Pavia hanno chiesto un'attenzione per le problematiche dei loro territori, e siamo intervenuti; abbiamo in CdA un componente che viene dal mondo dei pendolari, che assicura il collegamento con le istanze di questa categoria; una con la Regione abbiamo un rapporto positivo con gli apparati amministrativi, e lo stesso si può dire per le relazioni, da parte del Presidente, con il livello politico. ... le frizioni sul tema dell'integrazione tariffaria ci sono state, ma sono anche state superate."*

## **Risorse umane e finanziarie**

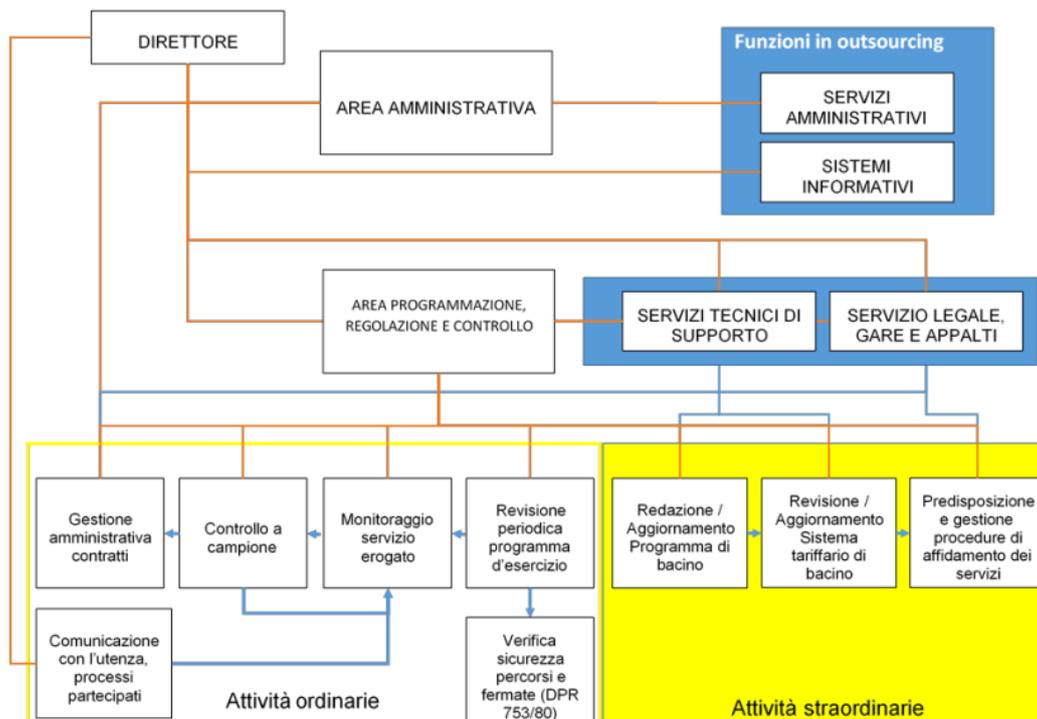
Le interviste hanno fatto emergere le difficoltà della fase di primo impianto organizzativo (“Il quadro normativo era figlio di una visione astratta... ora dopo qualche anno emergono le esigenze reali del sistema delle agenzie...”). Di 9 enti soci solo 2 hanno trasferito personale; e nessuna procedura di assunzione è stata avviata. Nel febbraio 2017 è stato nominato il direttore, cui è stato chiesto di disegnare l’organizzazione; poi a luglio 2017 sono stati avviati gli accordi con gli enti disponibili; 9 persone sono arrivate dalla Città metropolitana, 2 dalla Provincia di Monza e Brianza, poi una unità FTE (full time equivalent) in comando dalla Provincia di Pavia ma comunque distaccata presso tale ente territoriale.

Il commento degli intervistati sottolinea come il processo costitutivo delle agenzie di TPL sia stato sostanzialmente disegnato in modo schematico, e alla lettera normativa non sia seguito un’azione di coordinamento e di enforcement per sostenere il trasferimento del personale necessario dagli enti soci alle nuove strutture. Ad esempio, un’alternativa avrebbe potuto essere quella dell’attivazione di una procedura di cessione di ramo d’azienda. Invece, la realtà è stata che gli enti più piccoli, avendo personale impegnato anche su altre materie, non lo hanno voluto cedere; mentre quelli più grandi hanno comunque voluto tenere expertise interne per gestire le relazioni con l’Agenzia e mantenere un presidio sul proprio territorio. Attualmente, quindi, sono presenti 11 unità di personale più il direttore, di cui 9 nell’area tecnica, 1 nell’area amministrativa e 1 nella segreteria. Sono tutti laureati ad eccezione di una unità di categoria D. Nel settembre 2018, il Consiglio di Amministrazione ha approvato il Piano Triennale dei Fabbisogni 2018-2020 che individua una Pianta organica di riferimento di 19 unità, con necessità quindi di reperimento di 6 risorse aggiuntive rispetto allo stato attuale. Su richiesta dell’Organo dei Revisori, prima di avviare la fase di reclutamento di nuovo personale è stata condotta una ricognizione della consistenza del personale addetto alle medesime funzioni negli Enti soci, con riferimento all’annualità 2015, ultima di riferimento prima della costituzione dell’Agenzia. La ricognizione ha individuato una consistenza di circa 28 risorse FTE al 31/12/2015, pari ad oltre due volte l’attuale pianta organica e ampiamente superiore anche alla pianta organica a tendere individuata dal Piano triennale dei fabbisogni, garantendo quindi il pieno rispetto delle condizioni poste dalle l.r. 6/2012.

## **L’evoluzione prevista della struttura tecnico-amministrativa dell’Agenzia**

Le criticità segnalate nel corso delle interviste riguardano, innanzitutto, le competenze in materie amministrative. In particolare, si evidenzia la carenza di competenze per gare, acquisti, e in generale sulla gestione contrattuale. Inoltre, si sottolinea l’importanza di sviluppare capacità nella gestione dei contratti tecnici: per attività come il monitoraggio, ecc.; servono, infatti, competenze non solo trasportistiche ma anche di economia dei trasporti, al fine di prestare attenzione al tema delle risorse da considerare entro i vincoli contrattuali. Infine, sono utili competenze per la gestione dei processi partecipativi e delle relazioni con gli utenti.

**Tav. 13.15 – Organizzazione a tendere dell’Agenzia**



Per il futuro prossimo gli indirizzi per lo sviluppo organizzativo riguardano:

- l'aumento della componente amministrativa, anche con competenze economico-finanziarie;
- l'ampliamento del personale dell'area tecnica con competenze appropriate per gestire relazioni con aziende che hanno l'opportunità di fare proposte di regolazione; queste dovranno essere gestite e valutate dall'Agenzia e poi verificate sul territorio in ambiti ristretti prima della loro estensione.

Per quanto riguarda le risorse gestite dall'Agenzia, le entrate del 2018 sono state di circa 468 milioni di euro, quasi interamente derivanti da trasferimenti.

Da Regione Lombardia sono state trasferite, nel 2018, le seguenti poste finalizzate ai contratti di TPL:

- risorse base per i servizi TPL di competenza dell'Agenzia, per € 91.215.522,07, comprensivi della quota consolidata di risorse aggiuntive per i servizi interurbani;
- risorse straordinarie per l'anno 2018, per € 2.760.437,59, a salvaguardia dei livelli di servizio essenziali e per i servizi TPL delle aree marginali a domanda debole;
- contributi per le imprese per la compensazione dei maggiori costi derivanti dal rinnovo del CCNL, per € 60.679.011,79;
- contributi per le imprese per la compensazione dei minori introiti derivanti da agevolazioni tariffarie e da tessere di libera circolazione per le Forze dell'Ordine, per € 11.227.449,73.

Dagli Enti Locali per il cofinanziamento dei servizi TPL di competenza sono state risorse per un totale di € 7.952.651,25.

Per il funzionamento dell'Agenzia, le risorse derivano sia da trasferimenti della Regione Lombardia sia dagli altri soci. In particolare, Regione ha trasferito nel 2018 circa 1.800.000 euro, comprensivi di alcune poste trasferite agli enti soci. Gli Enti soci, a loro volta, hanno contribuito in quota parte alla copertura dei costi di struttura dell'Agenzia eccedenti le risorse trasferite da Regione Lombardia per le cosiddette Funzioni Delegate (ad esempio le funzioni per il trasporto privato), compreso quanto necessario per la copertura del

Fondo di Riserva previsto per legge pari ad almeno lo 0,3% delle previsioni di uscite in spesa corrente; si è trattato nel complesso di circa un milione di euro. Nel complesso, l’Agenzia ha speso nel 2018 per le attività di funzionamento poco meno di 1.345.000 euro.

In merito alle risorse disponibili, gli intervistati hanno sottolineato come queste non siano sufficienti per migliorare l’efficacia del servizio (ad es. il potenziamento nelle ore di picco); una situazione analoga a quella che caratterizza le altre agenzie:

*“... la Regione Lombardia ha assicurato le risorse stanziare in precedenza, ma che erano già state decurate rispetto al passato.”*

### **Il contesto: caratteristiche e bisogni**

Il Bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia comprende 438 comuni, con una popolazione di circa 4,9 milioni di abitanti, su una superficie di 5.729 kmq, con rilevanti differenze al suo interno.

Il territorio ha caratteristiche di una marcata differenziazione. Sono presenti aree densamente abitate, attrattive e dotate dei più elevati indici di infrastrutturazione (cfr. Città metropolitana, Monza e la sua provincia), città di medie dimensioni come Pavia e Lodi, aree a bassa densità abitativa come gli ambiti collinari e rurali delle province di Pavia e Lodi. Si tratta in ogni caso di una realtà territoriale che concentra ben il 48% della popolazione lombarda e che assomma più di 4,8 milioni di abitanti (di cui il 30% localizzati a Milano).

Il solo territorio dell’agenzia concentra il 49% della mobilità regionale: 7,7 milioni di spostamenti/giorno su un totale regionale di circa 15,8 milioni spostamenti/giorno (dati PRMT 2016). Secondo i dati del Comune di Milano (elaborati in occasione della redazione del PUMS) la mobilità di scala metropolitana determina circa 5 milioni di spostamenti/giorno. Di questi, il 43% rappresentano lo scambio tra Milano e i comuni contermini.

Le diversità territoriali definiscono domande di TPL diversificate.

Nell’area metropolitana, la co-esistenza di una consistente utenza molto diversa (sistematica e non sistematica) è tale da permettere di mantenere e addirittura sviluppare il trasporto collettivo (comprese le forme più innovative come lo sharing e i servizi di micro-mobilità). L’ambito urbano conosce un forte aumento della domanda di mobilità e anche di TPL e richiama operatori del sistema; è inoltre un luogo di politiche diverse dalla politica di TPL, come gli interventi di orientamento della domanda, di disincentivo della mobilità privata.

Qui sarebbe necessario approfondire come coordinare le diverse opportunità con il TPL, come sharing, piste ciclabili, corsie preferenziali e semafori intelligenti, mobility management del settore privato, ecc.; c’è da sottolineare che molte aziende di TPL vedono queste politiche come concorrenziali, poiché potrebbero favorire altri servizi.

Considerando la città di Milano, tuttavia, emerge la consapevolezza che la città non si ferma alla cerchia dei navigli e che l’offerta di trasporto deve essere efficiente e di qualità anche nelle aree “periferiche”, ovvero le aree residenziali. Dal punto di vista della mobilità i problemi non sono riferiti all’area centrale, ma alle zone più esterne (periferie e comuni dell’hinterland). Inoltre, è necessario un adeguamento delle fermate e l’accessibilità, così come il rinnovo del parco veicolare. Un altro fenomeno emergente è quello di un uso diversificato del TPL, in particolare da parte dei giovani nelle ore serali; una domanda nuova che solo in parte è intercettata dall’aumento della frequenza dei mezzi. In generale, si sottolinea, le giovani

generazioni non hanno la concezione della proprietà dell'automobile, hanno assunto il concetto di servizio, di condivisione, di multi-mobilità (connessione tra TPL e bici, moto, ecc.).

Sempre in tema di area metropolitana, gli intervistati hanno sottolineato come elemento critico quello delle politiche sulle grandi infrastrutture, che non prendono in considerazione i costi di gestione; si cita ad esempio la costruzione della MM4, che è da considerare come un costo aggiuntivo rispetto alla situazione attuale, poiché non elimina i servizi di superficie ed è sostenibile solo con un aumento delle tariffe (come ha fatto di recente il Comune di Milano), se i trasferimenti rimangono stabili.

Il trasporto extraurbano su gomma costituisce, secondo gli intervistati, un ulteriore elemento critico, poiché nella sostanza è organizzato per soddisfare l'offerta sistematica degli studenti e, in misura minore, di lavoratori extracomunitari. Si presenta, come in altri contesti, il problema del coordinamento con il sistema scolastico e universitario, con linee che in determinati momenti e periodi non riescono a soddisfare la domanda, a causa degli orari delle scuole oppure della mancata informazione (ad es. di recente l'Università di Bergamo ha aperto un polo a Dalmine senza coordinarsi con l'Agenzia, con il risultato di forti disservizi).

Per quanto riguarda le aree marginali, si registra uno stallo o addirittura una diminuzione dell'utilizzo del TPL, a causa della diminuzione del servizio a causa della carenza di risorse; la leggera tenuta in queste aree è dovuta sostanzialmente alla crisi economica che ha reso meno favorevole l'uso dell'auto propria. Per Pavia e la Bassa Lodigiana la soluzione sul tavolo è quella del servizio a chiamata, ma in questo caso si tratta di evitare gli errori del passato, considerando che è necessaria una massa minima per tenere in vita il servizio. In generale, le risorse disponibili sono da dirigere verso la domanda sistematica presente in queste aree per gli spostamenti nelle ore mattutine e centrali (scuole, mercati, servizi socio-sanitari, ecc.), orientando il servizio flessibile per il resto della giornata.

## **Il Programma di bacino**

Il Programma di Bacino dell'Agenzia è stato approvato dall'Assemblea il 10 gennaio 2019. L'elaborazione è stata avviata nel 2018, quindi si è trattato di una positiva performance; a testimonianza della qualità del personale dell'Agenzia, il Programma è stato realizzato da un gruppo di lavoro interno, sulla base della costituzione di un ufficio di piano, con il supporto di due incarichi esterni per il coordinamento e la metodologia:

*"... siamo stati veloci, e nello stesso tempo in cui si elaboravano i contenuti abbiamo effettuato la concertazione con gli enti soci, così che poi le modificazioni sono state limitate. Inoltre, abbiamo messo a punto un sistema informativo interno, che ci ha permesso di contare su una ricca base informativa."*

L'analisi ha suddiviso il bacino dapprima nelle seguenti zone omogenee, per poi effettuare approfondimenti e linee programmatiche per sei ambiti/sotto-reti:

- Sottorete A - Nord Ovest (51 comuni)
- Sottorete B - Nord Est (62 comuni)
- Sottorete C - Sud Est e Lodigiano (104 comuni)
- Sottorete D - Sud Ovest (16 comuni)
- Sottorete E - Urbana di Milano (9 municipi)
- Sottorete F - Pavese (187 comuni)

**Tav. 13.16 – L'articolazione del bacino in sotto-reti (ambiti)**

Provincia	Zona omogenea	Comparto analisi	N. Comuni	Ambito
MB	=	Groane	15	B
		Monza-Valle del Lambro	21	
		Vimercatese	19	
MI	Nord	Nord Milano	7	A
		Nord Ovest	16	
	Alto Milanese	Alto Milanese	22	
	Magentino ed Abbiatense	Magentino	13	
		Abbiatense	19	
	Sud Ovest	Sud Ovest Milano	13	
	Milano Città	Milano Città	1	
	Adda Martesana	Adda Martesana	28	
	Sud Est	Sud Est	14	
LO	=	Alto Lodigiano	16	C
		Medio e Basso Lodigiano	45	
PV	Alto Pavese	Alto Pavese	20	F
		Pavia	Pavese	
	Basso Pavese			
	Lomellina Orientale	Lomellina Orientale	13	
	Lomellina Occidentale	Lomellina Occidentale	42	
	Basso Oltrepò	Oltrepò	77	
	Vitivinicola			
Montana				

Il documento di programma è denso di analisi, tra cui, in particolare:

- inquadramento socio-economico e demografico dell'area
- analisi dell'attuale offerta di trasporto
- analisi della domanda e dei poli attrattori
- analisi della frequentazione del servizio
- analisi delle risorse finanziarie disponibili del sistema.

A livello programmatico, il programma definisce: a) il progetto della rete e dei servizi, b) i criteri di misurazione della qualità del servizio, c) il modello di simulazione che comprende anche la definizione del sistema tariffario, d) il quadro economico di riferimento.

In particolare, sono delineati i seguenti obiettivi (cap. 5 del Programma):

- mantenere e migliorare, laddove possibile, i livelli raggiunti di sostenibilità economica del sistema;
- aumentare la domanda complessivamente servita, migliorando l'attrattività del TPL;
- rinforzare i segmenti di offerta oggi non pienamente rispondenti alle esigenze della domanda, utilizzando le modalità di trasporto più efficaci;
- operare attraverso mirate razionalizzazioni finalizzate all'eliminazione delle duplicazioni di offerta;
- individuare soluzioni alternative ed integrative per i segmenti di offerta dove la limitata domanda attuale e prospettica pone vincoli di sostenibilità complessiva;
- migliorare le prestazioni rese all'utente dalla rete integrata rispetto a quella attuale, entro un quadro di compatibilità economico-finanziaria; cosa che implica – nell'attuale situazione – un aumento dei ricavi da traffico nonché un aumento della produttività aziendale.

La strategia delineata per perseguire gli obiettivi è basata essenzialmente sulla logica di integrazione e sincronizzazione dei servizi. In questa direzione, il programma procede con la ridefinizione del modello d'offerta, applicando criteri di gerarchizzazione, cadenzamento, disponibilità ed integrazione del servizio:

- a) identificazione dei capisaldi di rete e d'orario, riferiti essenzialmente alla struttura dei principali poli attrattori e dei servizi di trasporto ferroviario di livello regionale o nazionale;
- b) definizione della struttura-base del servizio, formata dalle linee su gomma forti e di adduzione;

- c) verifica ed armonizzazione dei tempi di giro, finalizzata a sviluppare un orario coerente con i vincoli di sincronizzazione dell'orario ferroviario, senza penalizzare il servizio automobilistico sul versante della produttività;
- d) dimensionamento di massima della produzione chilometrica, in rapporto allo sviluppo delle linee locali e dei servizi flessibili relativi alle aree a domanda debole (ADD).

Un capitolo specifico è dedicato ai fattori di qualità dei servizi di TPL che dovranno essere declinati in indicatori inseriti nei contratti di servizio e nei criteri di valutazione delle offerte di gara:

- A. Qualità ambientale della flotta e del servizio,
- B. Affidabilità del servizio, attraverso la garanzia del rispetto degli indicatori di regolarità, puntualità, coordinamento orario dei servizi programmati,
- C. Comfort per gli utenti, nelle diverse fasi del viaggio
- D. Sicurezza:
  - ✓ del materiale rotabile e delle infrastrutture,
  - ✓ personale e patrimoniale dei passeggeri a bordo mezzo e nelle fasi di attesa e interscambio;
- E. Accessibilità, superamento delle barriere:
  - ✓ di accesso fisico ai mezzi,
  - ✓ di accesso alle informazioni, pre-viaggio e durante il viaggio,
  - ✓ di accesso all'acquisto dei titoli e al pagamento della tariffa,
  - ✓ di relazione con l'ente regolatore e con l'azienda esercente.

Inoltre, un approfondimento è dedicato al monitoraggio e controllo del servizio erogato da parte dell'Ente regolatore; si sottolinea, infatti, che si dovrà superare completamente "... la logica del controllo a campione e/o del monitoraggio indirizzato dalle segnalazioni di disservizio da parte degli utenti, vale a dire la logica che vede nel monitoraggio esclusivamente un obbligo contrattuale connesso all'applicazione, ex post, delle premialità e penalità."

Il livello tecnologico raggiunto dai sistemi IT centrali e a bordo mezzo e l'ampia banda di comunicazione dati disponibile si ritiene rendano possibile la progettazione di un sistema di monitoraggio dinamico e orientato al tempo reale anche da parte dell'ente regolatore, comprendente:

- la localizzazione di ogni mezzo in servizio, il tempo previsto di arrivo alla fermata successiva e lo scostamento rispetto all'orario programmato;
- le informazioni relative alle corse soppresse o limitate o alle corse di rinforzo introdotte,
- le informazioni relative ad altri eventi significativi di alterazione dell'esercizio programmato,
- le informazioni relative ai passeggeri trasportati raccolte dai sistemi di bordo di conta-passeggeri o dai tornelli di accesso alle stazioni,
- le informazioni relative ai titoli di viaggio venduti e all'utilizzo degli stessi, raccolte dal nuovo sistema di bigliettazione elettronica SBEL.

In particolare, i gestori dovranno prevedere sistemi per consentire la certificazione delle produzioni (vetture\*km) a partire dai dati raccolti dall'AVM e la produzione di tutta la reportistica di base, anch'essa certificata, per il monitoraggio degli indicatori contrattuali di qualità del servizio.

Il monitoraggio dovrà infine comprendere anche la verifica della qualità percepita dagli utenti attraverso un'indagine annuale di *customer satisfaction*, effettuata direttamente dall'ente regolatore ad integrazione e verifica delle eventuali indagini condotte dai gestori del servizio. Tale indagine dovrà comprendere anche un campione rappresentativo dell'intera popolazione del bacino, al fine di raccogliere informazioni integrative sulla domanda potenziale e sui fattori chiave che condizionano l'acquisizione di nuovi utenti.

Sul tema della qualità, le interviste hanno restituito una serie di commenti. Si sottolinea che ora tutti i bus nuovi hanno installato il conta-persone e i sistemi AVM; ulteriori dati derivano dal sistema di bigliettazione elettronica. Il problema rilevato è la bassa capacità e disponibilità delle aziende nell'elaborazione ed utilizzo dei dati, essenziale per poter fornire gli alert in tempo reale (es. su salti di corse, ritardi, ecc.) e per poter migliorare il servizio nel breve periodo mediante analisi su dati aggregati (es. curve di distribuzione dei ritardi, ecc.). Si tratta quindi di inserire standard di riferimento nelle gare (come ha fatto Pavia), di prevedere modalità di restituzione dei dati analitici e di sviluppare competenze nell'elaborazione da parte sia delle aziende che delle agenzie.

Il Programma non contiene riferimento specifico alle gare da gestire nel futuro prossimo, ma linee guide per la definizione dei lotti.

In merito alle gare e alle modalità di gestione, nel corso delle interviste è stato fatto cenno alla scelta tra i sistemi 'gross cost' e 'net cost'; il giudizio emerso è quello secondo cui il sistema gross cost sia preferibile nel caso di servizi sovvenzionati – mentre nel caso di Milano la metropolitana in teoria potrebbe essere gestita in net cost, poiché in pratica si autosostiene (per quanto riguarda le critiche al gross cost in tema di evasione: si potrebbe prevedere che una parte dell'ammontare derivante dal recupero dell'evasione vada in parte al gestore; mentre nel caso di aumento si possono applicare misure disincentivanti). Il fatto che nelle realtà urbane europee non si faccia ricorso al net cost dovrebbe, secondo gli intervistati, far riflettere sulle scelte da operare.

### **L'integrazione modale e tariffaria**

L'integrazione modale è affrontata dal Programma di bacino in modo analitico, con analisi e proposte sviluppate per ogni sottorete; in sintesi:

- a) L'area milanese (sottorete E) è, in particolare, analizzata in ragione dello sviluppo della rete TPL (nuova MM4, prolungamenti, hub Duomo, ecc.) e delle interazioni con l'evoluzione urbanistica in atto (crescita dell'area Nord-Est di Garibaldi-Repubblica, trasformazioni ex area Expo, hub Segrate, ex Area Falk Sesto S. Giovanni, per citarne alcuni); sono, inoltre, evidenziate le carenze di TPL nelle zone più esterne rispetto alle aree centrali di Milano.
- b) Nella sottorete Nord-Ovest (A), sono presenti importanti località prive di accessibilità diretta con la rete su ferro nonché di diverse polarità di rilievo; più in generale la dispersione insediativa, comporta la necessità di integrare e completare il sistema di trasporto pubblico con una capillare rete di servizi su gomma. Ad es. nell'ambito territoriale di Rho - Bollate la rete urbana, al momento, risulta scollegata dalla rete interurbana che trova nella località di Rho l'attestamento naturale di gran parte dei servizi. La nuova rete di trasporto pubblico per l'area di Rho – Bollate è basata sul potenziamento delle linee suburbane ed extraurbane afferenti alla città di Rho. Questa struttura di rete dovrebbe permettere di migliorare il servizio offerto dalle linee urbane di Rho, che oggi soffrono la mancata integrazione con le altre reti, ed il mantenimento e potenziamento delle frequenze sugli assi e nei quartieri a maggior domanda.
- c) Nella sottorete Nord-Est (B), La frequenza e la buona velocità dei servizi esistenti su ferro definisce un buon sistema di base che assorbe un buon numero di spostamenti e sul quale appoggiare ed integrare la rete di trasporto pubblico su gomma. La nuova rete di trasporto pubblico per l'area "Nord Milano" è basata su una gerarchizzazione delle linee e sulla individuazione, ove possibile, di "nodi di simmetria" dell'orario per l'adozione di logiche di coincidenza sistematica tra le varie linee automobilistiche.
- d) Nella sottorete Sud-Est e Lodigiano (C), l'analisi dei livelli di servizio mostra un'offerta gradualmente decrescente all'allontanarsi dal capoluogo regionale, con le direttrici radiali che offrono un numero di corse maggiore rispetto alle direttrici tangenziali. Un fenomeno simile, seppur presente in scala ridotta, coinvolge

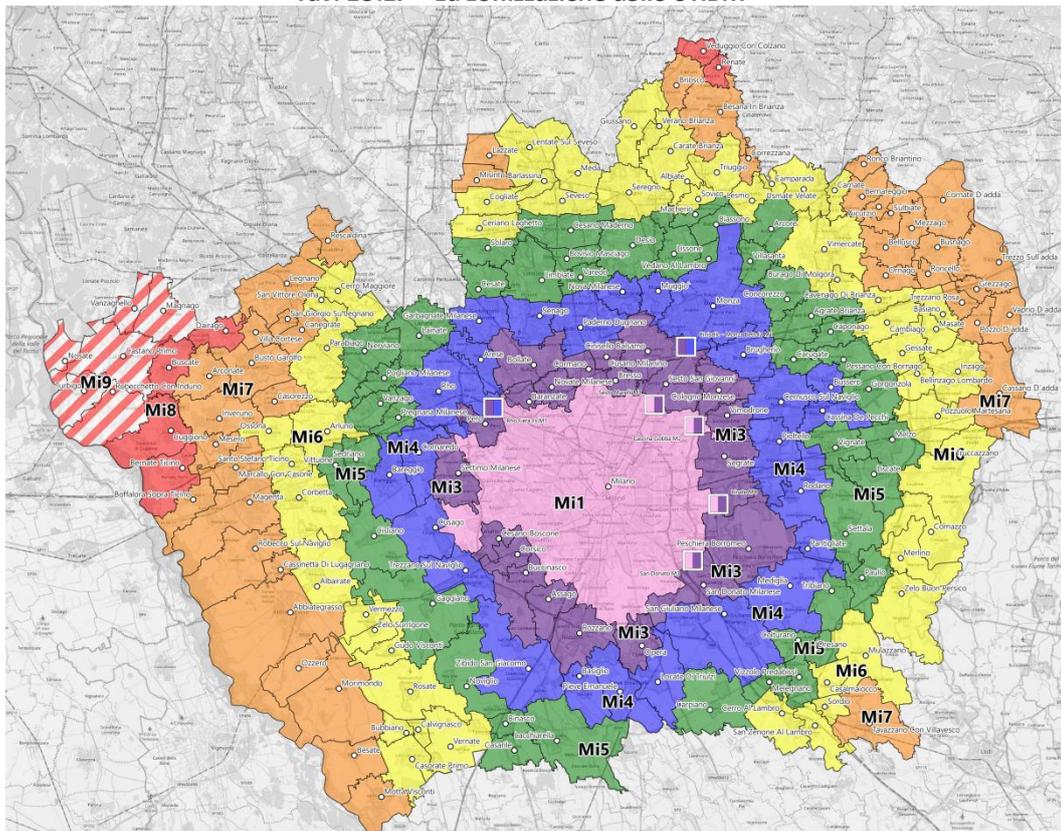
la rete del lodigiano, con le radiali entranti a Lodi che offrono un numero di corse maggiore rispetto alle relazioni tra gli altri centri del territorio. Le uniche eccezioni a questa logica sono da rintracciarsi in relazioni che, seppur non interessano direttamente i due capoluoghi, gravitano comunque su nodi infrastrutturali collegati ad essi, come il capolinea di Gessate della M2 e le stazioni di Melzo e Melegnano. In particolare, Lodi diventa nodo di interscambio per tutte quelle linee dell'area Lodigiana attualmente dirette a Milano, al fine di convogliare la domanda sul ferro e ridistribuire sul territorio le percorrenze chilometriche ottimizzate.

e) Nella sottorete Sud-Ovest (D) Milano rimane forte attrattore per l'area sia per l'utenza pendolare che per l'utenza studentesca. Ma si rileva una forte domanda di spostamento trasversale tra i vari comuni di Cesano Boscone, Corsico, Buccinasco, Abbiategrasso ed Assago. Nell'ottica di snellire i collegamenti troppo ramificati vengono accorpate alcune linee o parte di esse ed eliminate alcune sovrapposizioni esistenti con una ridistribuzione delle risorse finalizzate al potenziamento dei servizi di adduzione alle linee di forza. Sono previsti collegamenti tangenziali. Invariata la struttura del Vigevanese.

f) Nella sottorete Pavese (F), coerentemente con gli obiettivi definiti dalla Provincia, i criteri adottati per definire la nuova rete di progetto, sono stati: a) gerarchizzazione del servizio offerto in base ai livelli di domanda attuale e potenziale e implementazione del servizio con tipologie flessibili (a chiamata) in grado di rispondere alle esigenze dei territori a domanda più debole; b) razionalizzazione e semplificazione del disegno di rete; c) individuazione di nodi di interscambio su cui cadenzare il servizio del trasporto su gomma incentivando configurazioni sinergiche con i servizi ferroviari. L'integrazione della rete del trasporto pubblico con i servizi ferroviari fa riferimento in particolare alla programmazione cadenzata delle linee che insistono sui nodi di Pavia, Voghera, Belgioioso, Casteggio, Garlasco, Binasco e Locate di Triulzi. Le linee di completamento infine servono i territori a domanda più debole e garantiscono l'accessibilità ad aree specifiche del territorio.

Il Programma di bacino ha previsto un nuovo sistema tariffario integrato per il bacino di competenza. A seguito della sua approvazione, dal 15 luglio 2019 è stato introdotto il nuovo Sistema Tariffario Integrato del Bacino di Mobilità (STIBM); il nuovo sistema, nella prima fase transitoria, prevede nuove tariffe per i servizi di trasporto pubblico urbano dei comuni di Milano e Monza, per i servizi interurbani della Città metropolitana di Milano e della Provincia di Monza e Brianza, così come per i servizi ferroviari regionali e suburbani (sostanzialmente quelli di Trenord) compresi in una specifica area del Bacino, come da figura:

Tav. 13.17 – La zonizzazione dello STIBM



Inoltre, le tariffe integrate sono applicate anche su alcune linee che raggiungono territori comunali non appartenenti all'attuale area STIBM.

Con un biglietto o un abbonamento si acquista quindi un'area – formata da 2 o più corone contigue – all'interno della quale è possibile circolare liberamente, per il periodo di validità del titolo, su tutti i mezzi pubblici, indipendentemente dal tipo di mezzo (bus, tram, metro e treno) e dall'azienda che gestisce il servizio.

Il sistema adottato prevede che il territorio sia suddiviso in corone concentriche (di circa 5 km ciascuna), a partire da Milano; le tariffe sono calcolate in base al numero di corone attraversate nello spostamento. Sono previste agevolazioni valide per tutti i servizi di competenza, con ulteriori specifiche agevolazioni valide solo per il Comune di Milano (zone M1-M2).

Nell'area del Comune di Milano, la tariffa minima acquistabile per viaggiare nelle zone M1-M3 è passata da 1,50 a 2 euro (per decisione del Comune di Milano); ogni zona aggiuntiva costa 0,40 euro.

Per chi deve spostarsi in tutti gli altri Comuni la tariffa minima acquistabile è quella che collega due zone a un costo, per il biglietto ordinario, di 1,60 euro (come da Programma di bacino). In pratica per chi si muove all'interno della propria zona o per chi deve raggiungere la zona adiacente alla propria (per esempio da Mi3 a Mi4) la tariffa rimane la stessa: 1,60 euro. Se si attraversano più zone bisognerà aggiungere 0,40 per zona. Il dibattito seguito alla decisione di avviare lo STIBM ha riguardato i seguenti temi. Il primo è costituito dall'aumento del prezzo minimo del biglietto deciso dal Comune di Milano, giustificato dall'esigenza di finanziamento del sistema. Il Comune ha accompagnato la scelta con il mantenimento e integrazione di un ampio elenco di agevolazioni, che sostanzialmente favoriscono l'uso sistematico dei mezzi pubblici dei residenti, mentre penalizzano l'utilizzo non sistematico, prevalentemente caratterizzato dai visitatori. Qui il tema sollevato, anche nel corso delle interviste, è quello della revisione della politica delle agevolazioni, sulla base di una analisi adeguata delle categorie di bisogno e della sostenibilità economica del sistema. In altre parole, dal punto di vista tecnico si sottolinea che sarebbero opportune scelte chiare riguardanti le

caratteristiche del sistema, per chiarire se le tariffe debbano essere determinate in base ad uno dei seguenti criteri: a) si paga in relazione al consumo; b) tutti indistintamente contribuiscono al sistema; c) paga chi usa i servizi ma in base alle proprie possibilità. In ogni caso, i primi mesi di applicazione hanno visto, secondo gli intervistati, un aumento degli introiti nell'ambito dei servizi STIBM, con un aumento significativo degli abbonati.

Un secondo tema dibattuto è quello relativo all'inserimento nel sistema integrato, da subito, anche del servizio ferroviario di Trenord; la decisione non era scontata, poiché era possibile procedere all'inserimento nel corso di un periodo di cinque anni. La criticità in questo caso è costituita dal fatto che il trasporto su ferro è sovvenzionato in modo superiore rispetto a quello su gomma, cosa che ha reso nel tempo più basso il costo del biglietto ferroviario. L'inserimento dei servizi di Trenord nello STIBM ha comportato l'aumento dei prezzi complessivi di biglietti e abbonamenti; sotto il profilo tecnico, l'aumento delle tariffe è giustificato dal fatto che col nuovo sistema cambia la struttura dell'offerta di servizio, contemplando anche il trasporto urbano (ed è, quindi, collegato anche all'aumento delle tariffe praticato da Milano). La criticità maggiore è costituita dal fatto che con il nuovo STIBM gli utenti che utilizzano il solo treno (in particolare i residenti nelle aree esterne al Comune di Milano, localizzate nelle province di Milano e Monza), si trovano a sostenere un costo superiore di circa il 40% – secondo gli intervistati – rispetto al precedente sistema tariffario e senza un miglioramento della qualità; tuttavia,

*“... Trenord, spronata da Regione Lombardia, è intervenuta con meccanismi di compensazione, pur se un po' complicati.”*

Collegato al precedente, gli intervistati si sono soffermati anche sul tema dello STIR, il sistema tariffario integrato regionale. Il giudizio rilevato è che si sta lentamente procedendo in quella direzione, con tuttavia molte difficoltà. Criticità che rendono difficile il coordinamento verso lo STIR sono costituite dalla ritrosia delle aziende nel fornire dati e dalla diversità tra le aziende stesse. Le aziende operanti in regione non sono omogenee tra loro; molte hanno una forte connotazione territoriale, si passa da strutture grandi (ATM, Trenord, l'azienda di Bergamo) ad aziende piccole e operanti solo su scala locale; queste ultime temono la concorrenza:

*“... La condivisione dei dati pone un passaggio culturale, perché ora il tasso di competizione delle aziende è basso; ma col sistema tariffario integrato e la bigliettazione elettronica rischia di aumentare in modo non sostenibile; la conflittualità è data dal timore della competizione: è necessario governare e regolare questa situazione, lavorando per rendere più trasparente il sistema a vantaggio anche delle aziende minori. In ogni caso l'utente ha bisogno di informazioni così come il regolatore; è quindi necessario un punto di aggregazione e elaborazione. Ad esempio, le agenzie di Bergamo, Brescia e Como sono avanti in questa direzione, ma manca ancora il collegamento centrale.”*

Infine, in tema di bigliettazione elettronica (SBE), si sottolineano i seguenti elementi:

*“... ATM sta sperimentando il sistema di BE, pur con qualche dissevvizio, ma nella sostanza il sistema sta funzionando. L'obiettivo è quello dell'esempio di Londra con l'OysterCard. Nell'ambito del bacino, Milano è più avanti degli altri che presentano ancora ritardi.”*

Nel complesso si è sostenuto che:

*“... le linee guida regionali sono state di tipo generale e hanno lasciato autonomia ai progetti delle singole agenzie. Alla fine, tutti i progetti, meno uno, sono sviluppati dalla stessa società ma con modalità differenti. I progetti sono nati in periodi diversi e rischiano di produrre soluzioni datate, ad esempio senza l'opportunità di utilizzo di tecnologie emerse più di recente (pagamento con carta di credito, con apps, ecc.). È necessario un coordinamento regionale in tal senso... il consorzio tra le aziende di Milano e Trenord (per il sistema integrato di bigliettazione magnetica e elettronica) fornisce anche il sistema centrale regionale, in questo caso il sistema regionale nasce insieme, ma non era previsto una modalità di dialogo con le altre province e agenzie.”*

## **Conclusioni: punti di forza e debolezza**

L'Agenzia MI-MB-LO-PV, pur nella limitatezza dell'organico, ha affrontato con impegno e determinazione i compiti di avvio delle attività e di elaborazione del Programma di bacino, gestendo anche l'avvio del nuovo sistema di tariffazione integrata. Gli intervistati hanno sottolineato la preoccupazione per la recente normativa che introduce modificazioni nelle quote di partecipazione degli enti territoriali, poiché ciò potrebbe ritardare di molto la gestione delle procedure riguardanti le gare previste, a partire dalla proposta di project financing presentato da Milano Next.

Nel complesso i punti di forza, sul lato della governance dell'Agenzia, sono costituiti:

- dall'attenta gestione delle problematiche avanzate dai vari enti soci, considerando l'ampiezza e le caratteristiche del territorio del bacino;
- dal significativo livello di competenza tecnica del personale;
- da un sistema informativo avanzato e da un programma di obiettivi articolato.

I punti di debolezza sottolineati riguardano, in particolare, la carenza di personale in generale (rispetto alla dotazione organica prevista) e specificatamente in tema di competenze amministrative e tecnico-economiche, rilevanti per l'elaborazione e gestione delle procedure di gara e per le attività successive.

Sul lato della regolazione dei servizi di bacino, emerge l'esigenza di gestire in modo coordinato con le altre agenzie i territori di confine e le linee che travalicano i confini di bacino.

Inoltre, un problema comune anche ad altre agenzie è costituito dal tema della sicurezza dei percorsi e delle aree di sosta connesse alle fermate, in particolare per le linee extraurbane.

L'opportunità di un coordinamento regionale è richiamata in merito all'obiettivo di sviluppo del Sistema tariffario integrato regionale e dei progetti di bigliettazione elettronica.

In generale, per lo sviluppo della capacità regolativa delle agenzie e per il miglioramento della qualità dei servizi di TPL, un ruolo centrale è giocato dalla disponibilità di informazioni e dalla loro elaborazione, attraverso l'installazione nelle vetture di tecnologia in grado di rilevare i dati di base (percorsi, utenti, ritardi, ecc.). Infine, si sottolinea l'esigenza di governare la competitività tra le aziende che deriva dal sistema delle gare, prestando attenzione al contesto caratterizzato da un insieme differenziato di società.

## 13.6 L’Agenzia di Sondrio

### Cosa fa l’Agenzia

L’Agenzia di Sondrio è stata tra le ultime ad avviare la propria attività operativa. Nata formalmente nel dicembre 2015 (al limite delle scadenze previste dalla legislazione regionale), il CdA è stato costituito nel febbraio 2016, mentre l’Agenzia ha iniziato ad operare sostanzialmente a partire dal gennaio 2017, con la nomina del direttore.

Oltre allo svolgimento delle funzioni attribuite per legge, l’Agenzia esercita le deleghe assegnate dalla Provincia, relative al trasporto privato (autorizzazioni al trasporto in conto proprio – esami di abilitazione all’esercizio delle attività in materia di trasporto) di cui all’articolo 7 comma 14 della l.r. 6/2012. Ad esse si aggiungono quelle comunque riguardanti il trasporto pubblico locale che l’Agenzia sarà tenuta ad elaborare ed attuare nel breve – medio termine: convenzioni in via di sottoscrizione nell’ambito del programma “Aree Interne Valchiavenna ed Alta Valtellina”; convenzione per la realizzazione dei servizi a chiamata in Alta Valtellina.

Inoltre, l’Agenzia è interessata da alcuni progetti speciali (Interreg, Aree Interne, ecc.) che consentono anche di integrare il personale a disposizione.

### Il processo costitutivo e la governance

Le rilevanti peculiarità del territorio della Provincia di Sondrio, costituite da profilo orografico, caratteristiche climatiche, tipologia delle conurbazioni, composizione dell’utenza (importanza della componente turistica) e rilevanza degli scambi transfrontalieri con la Svizzera, hanno portato alla costituzione di un’Agenzia dedicata in luogo della precedentemente prevista integrazione nell’Agenzia di Como-Lecco-Varese. La ritardata costituzione dell’Agenzia rivela di per sé le difficoltà politico-amministrative che hanno caratterizzato il dibattito tra i vari attori coinvolti, per giungere alla corrispondenza del bacino di TPL con il territorio della sola provincia di Sondrio.

L’Agenzia è partecipata, attualmente, da 10 soci:

- Provincia di Sondrio 70,50%
- Comune di Sondrio 10%
- Comune di Berbenno 0,50
- Comune di Bormio 2%
- Comune di Grosio 1%
- Comune di Sondalo 2%
- Comune di Tirano 1%
- Comune di Teglio 2,50%
- Campodolcino 0,50%
- Regione Lombardia 10%

Non fa attualmente parte dell’Agenzia il Comune di Livigno. La governance dell’Agenzia dovrà modificarsi in conseguenza della legge regionale 21/2019, che prevede, all’art. 5, che le agenzie per il trasporto pubblico locale debbano essere costituite e partecipate da almeno un comune non capoluogo per ogni provincia. Nel caso dell’Agenzia di Sondrio la norma prevede che l’80% delle quote appartenga alla Provincia e al Comune Capoluogo, e il 10% agli altri comuni non capoluogo in ragione della popolazione residente al 31/12/2018 (si suppone quindi che resti invariata la restante quota del 10% in capo alla Regione).

Considerando che i componenti del CdA non sono dei tecnici del settore e non percepiscono emolumenti, l’avvio dell’Agenzia è stato faticoso. Come ha ricordato l’attuale Presidente, i primi due anni sono stati

dedicati alla ricerca del direttore; i direttori delle agenzie devono appartenere ad un albo regionale, e nella sostanza si tratta di esperti del settore che in maggioranza sono già occupati presso enti e società; essendo poi l'agenzia partita avanti nel tempo, si è trovata in difficoltà nella selezione di questa posizione.

Nel complesso, l'avvio e la continuità operativa dell'Agenzia vedono come principale sostenitore la Provincia di Sondrio. La Provincia, infatti, ha, tra l'altro, concesso in comodato gratuito la sede; inoltre, uno dei dirigenti provinciali ha garantito fin dalla costituzione il necessario affiancamento, giudicato come un vero e proprio 'direttore-ombra' nel periodo di avvio.

### **Organizzazione, risorse umane e finanziarie**

La pianta organica dell'Agenzia prevede un organico di 5 unità più il direttore; attualmente la consistenza del personale è di circa 4 unità di personale/equivalente, più il direttore; quest'ultimo presente 3 giorni alla settimana. In sostanza, si è quasi allineati. Il personale è composto da una dirigente laureata in giurisprudenza, un funzionario proveniente dal settore trasporti della provincia (ora dipendente dell'Agenzia), un funzionario amministrativo a tempo determinato (per protocollo, trasporto conto terzi, progetti speciali) e due unità finanziate con progetti speciali (Interreg e Aree interne). Il primo direttore proveniva dal Comune di Milano; l'attuale direttore, in carica dal 15 maggio 2019, ha una esperienza nella consulenza del settore.

Risorse finanziarie. Pur non avendo visti riconosciuti gli effettivi fabbisogni del Bacino di Sondrio, la delibera regionale n. X/7644, ha previsto un leggero incremento dei contributi dell'1,3120% a partire dal 2020. Si tratta di aumento che comunque non consente di coprire i costi delle attuali percorrenze, che, tra l'altro, sono attualmente corrisposti in base ai contratti di 9 anni fa e che sono parzialmente coperte da risorse degli Enti locali, Comuni e Comunità Montane. Nel complesso, l'Agenzia gestisce un bilancio che tra entrate correnti e entrate in conto capitale supera di poco 14,5 milioni di euro. Le interviste hanno fatto emergere le difficoltà dell'Agenzia, che sostanzialmente ha potuto mantenersi grazie al supporto dell'Amministrazione provinciale. L'Agenzia ha trasferimenti commisurati ai km contrattualizzati, più 120.000 euro/anno dalla regione Lombardia per le spese di funzionamento (direttore, personale, affitto e utenze, consulenze, ecc.). La Provincia ha erogato fino ad ora 150.000 euro/anno, più l'uso degli uffici e il pagamento delle utenze. Uno dei commenti rilevato è il seguente: "Per la Regione non vi sono cambiamenti rispetto al passato: eroga ora alle agenzie quello che erogava a province e comuni. Mentre per noi è diverso: prima province e comuni avevano personale che si occupava anche di altre funzioni e dedicava al trasporto pubblico locale al massimo il 20% del tempo; ora il personale dell'Agenzia lavora esclusivamente per questa materia. ... Per noi c'è la difficoltà di stare in piedi." L'esito, si conclude, sarà quello di richiedere una quota di finanziamento anche ai comuni, ad esempio al Comune di Sondrio, che è quello più consistente.

L'Agenzia può disporre anche dei fondi per la montagna (660.000 euro); la criticità segnalata riguarda il fatto che si tratta di fondi una-tantum girati nel periodo settembre-ottobre, per cui è difficile programmare in un momento così avanti nell'anno; in genere vanno in avanzo e risultano così disponibili da aprile dell'anno successivo.

### **Il contesto: caratteristiche e bisogni della domanda di trasporto pubblico nel bacino**

Il territorio della provincia di Sondrio (che coincide con il bacino di trasporto pubblico locale) è interamente montano e è caratterizzato da bassa densità della popolazione in rapporto all'intera estensione territoriale (circa 180.000 abitanti dei quali 22.000 nel capoluogo, su una superficie di circa 3210 km<sup>2</sup>, con in media 56 abitanti/ km), per quasi 4.800 km<sup>2</sup> - pari al 20% del territorio regionale lombardo. Il territorio è

caratterizzato da insediamenti diffusi sia in Valtellina che in Valchiavenna. Sono cinque le località più significative, con oltre 5.000 abitanti (Sondrio, Morbegno, Tirano, Chiavenna, Livigno), sedi dei principali servizi (scuole, ospedali, ecc.) e punto di riferimento delle valli limitrofe, anche se alcuni rilevanti servizi pubblici sono ubicati anche in centri minori (ad es. l'ospedale di Sondalo). La tendenza degli ultimi anni è quella dello spostamento della popolazione nei centri e lungo le arterie del fondovalle, con decremento nei centri in quota, ad eccezione di alcune località turistiche. Tuttavia, in particolare nei periodi estivi, si assiste a movimenti significativi anche negli abitati montani.

La domanda di trasporto pubblico è caratterizzata da diverse categorie di utenti.

Gli studenti costituiscono un riferimento cardine, in particolare per lo spostamento su gomma. In ogni caso, il comparto scolastico è quello che costituisce uno dei riferimenti principali per la sincronizzazione degli orari sia su gomma che su ferro. Qui l'elemento problematico è costituito dalla sfasatura degli orari dei vari istituti scolastici, che comporta difficoltà di interconnessione tra le diverse linee, l'assenza di servizio per gruppi di studenti oppure l'impossibilità di accedere alle vetture causa sovra-affollamento; fino a qualche tempo fa, sottolinea il Presidente dell'Agenzia, c'era una preside che si adoperava per giungere ad orari coordinati di inizio e termine delle lezioni; ora da parte delle scuole non è emersa nessuna istanza di coordinamento, così che, in particolare da metà settembre a metà ottobre, emergono problemi per alcuni studenti, poiché le lezioni possono iniziare più tardi, così come possono finire in anticipo, in ragione dell'assestamento degli orari e della definizione del corpo docente delle varie classi. L'altra criticità è costituita dai ritardi e soppressioni dei treni, che a livelli crescenti negli ultimi anni mettono in crisi le coincidenze con bus e corriere, pur contando sullo sforzo delle aziende di TPL che si impegnano ad offrire corse sostitutive o ad aggiungere vetture.

Un'altra categoria è costituita dai lavoratori pendolari, interessati in tema di spostamento casa-lavoro-casa. Il funzionario CISL referente per il TPL (intervistato quale rappresentante dell'utenza) ha sottolineato come la maggior parte delle imprese graviti sul tratto Sondrio Morbegno e il fondovalle fino a Colico; si tratta, tuttavia, di una possibile domanda che non trova particolari risposte; secondo l'intervistato, mentre il trasporto su gomma è impostato prevalentemente sulla domanda scolastica, il treno potrebbe costituire una risorsa; ma nei fatti la mancanza di coordinamento degli orari (specialmente per il rientro a casa nel pomeriggio) e le carenze del materiale rotabile, limitano l'utilizzabilità dei servizi TPL da parte dei lavoratori, che in rilevante maggioranza utilizzano il mezzo privato (con problemi di inquinamento in particolare su Sondrio).

Una categoria specifica è costituita dai pendolari tra la Valtellina e l'area milanese, e viceversa; si tratta di studenti, lavoratori e cittadini che utilizzano servizi localizzati nell'area metropolitana milanese; oppure di soggetti che per lavoro, turismo, ecc. si spostano dal milanese e Brianza verso la Valtellina e la Valchiavenna. In questo caso, il mezzo più idoneo è costituito dal treno; la linea ferroviaria raggiunge Tirano (linea Milano-Lecco-Sondrio-Tirano), in Valtellina; mentre dopo Colico si dirama, a binario unico, per raggiungere Chiavenna nell'altra valle. Tuttavia, le interviste sia al Direttore dell'Agenzia che al rappresentante degli utenti hanno fatto emergere diverse criticità, costituite in particolare dalla vetustà del materiale rotabile (che non risponde alle esigenze in particolare dell'utente che intende lavorare con il laptop o device elettronici mentre viaggia), dalla congestione delle vetture negli orari caldi, dai ritardi frequenti (che impediscono la sincronizzazione con il trasporto su gomma, se necessario all'utente), dalle soppressioni delle corse (segnalate come in aumento nel periodo recente).

Un'ulteriore categoria di lavoratori è costituita dai transfrontalieri (italiani che lavorano in territorio della Confederazione elvetica); in questo caso non sembrano emergere particolari criticità in tal senso, poiché

oltre all'offerta italiana questi soggetti possono contare sull'offerta della società Autopostale svizzera (gomma) e della rete della Ferrovia retica svizzera.

Per quanto riguarda l'utilizzo generico del trasporto pubblico da parte dei cittadini, l'aspetto più critico è costituito dal collegamento tra i centri nodali e i comuni e frazioni diffusi sul territorio. L'impegno del Programma di bacino è di assicurare almeno due corse al giorno, una la mattina e una al pomeriggio. Tuttavia, si è consapevoli che esiste una tendenza all'aumento della domanda da parte della popolazione anziana, che presenta una propensione alla mobilità più elevata rispetto alle generazioni precedenti. Per questa categoria non esistono al momento risposte adeguate, poiché mancano le risorse per un'offerta aggiuntiva (piuttosto, per garantire almeno due corse feriali si sono ridotte quelle festive) e non si ritiene percorribile il trasporto a chiamata, per via dei costi (è stata, peraltro, svolta una sperimentazione, finanziata con fondi ex-ODI<sup>41</sup>, di un sistema a chiamata per la Comunità Montana dell'Alta Valtellina, progettato da Agenzia; il progetto ha ottenuto un notevole riscontro di utenza). Si stanno valutando esperienze di altre nazioni (es. il progetto Taxito svizzero)<sup>42</sup> basate su una sorta di car pooling.

Infine, non meno rilevante è la categoria dei turisti, che è prevista in aumento grazie anche all'evento delle prossime Olimpiadi invernali Milano-Cortina. Per questi le interviste hanno sottolineato la criticità dell'interscambio tra la linea su ferro e quella su gomma; in particolare, la linea in Valtellina si conclude a Tirano e da qui per raggiungere Bormio, Livigno e le altre località si deve passare all'autotrasporto (mentre la Ferrovia retica permette di raggiungere St. Moritz attraverso il passo del Bernina); si segnala in questo caso l'esigenza di potenziare le aree di interscambio, attualmente molto limitate, così come l'apparato per le informazioni relative alle interconnessioni (in generale giudicato critico in tutta la valle, anche per gli altri tipi di utenti).

Infine, per quanto riguarda l'utenza urbana, l'offerta riguarda vari centri tra cui in particolare Sondrio, Livigno, Bormio, Sondalo, Tirano, ecc. Il servizio è gratuito a Livigno e a Bormio. Nell'ambito del servizio urbano, sono disponibili anche i servizi di autolinee extra-urbane così come la funivia Campodolcino-Alpe Motta. Le criticità segnalate riguardano in particolare le carenze in termini di interscambio efficace gomma-ferro e tra le linee urbane e quelle extra-urbane. Nel complesso, i giudizi rilevati sulla qualità del servizio (vetture, ecc.) sono positivi per il servizio di Livigno, mentre emergono criticità per gli altri (vetture vecchie, informazioni limitate, debole orientamento all'innovazione), pur segnalando l'impegno delle aziende nel rispondere alle emergenze.

In conclusione, gli intervistati (in particolare il Presidente dell'Agenzia) hanno sottolineato l'opportunità costituita dalle Olimpiadi invernali Milano-Cortina 2026. L'obiettivo è quello di un potenziamento temporaneo dei trasporti lungo la linea ferroviaria Milano-Tirano, con cadenza ogni mezz'ora, cosa che significa anche il potenziamento dell'infrastruttura di RFI.

---

<sup>41</sup> Fondi per i comuni confinanti.

<sup>42</sup> Concepito in particolare per le aree rurali, "Taxito" è un sistema di car pooling spontaneo. In pratica, senza la necessità di registrarsi o prenotarsi, è possibile presso le fermate di "Taxito" far visualizzare su un display le richieste di viaggio via SMS, un po' come quando, facendo autostop, si indica la meta su un pezzo di cartone. Ogni automobilista di passaggio si accorge così della persona in attesa e sa dove vuole andare. L'automobilista può dunque decidere spontaneamente se fermarsi e dare un passaggio a chi sta aspettando alla fermata. Dal canto suo, prima di salire in macchina il passeggero invia il numero di targa dell'automobile a "Taxito", in modo che entrambi, automobilista e passeggero, siano noti al sistema. La piattaforma crea così la necessaria base di sicurezza, senza che sia necessario registrarsi. Per ogni corsa i passeggeri pagano un piccolo importo (es. 2 franchi svizzeri per un breve tratto tra 5 e 10 km), mentre gli automobilisti ricevono 1 franco svizzero per ogni viaggio. Questo sistema di car pooling può essere impiegato su tratti che non dispongono di un potenziale sufficiente per l'attuazione di una nuova linea di trasporto pubblico, in risposta a una bassa cadenza oraria (da: [https://www.tvsvizzera.it/tvs/nei-grigioni\\_taxito-il-car-pooling-per-le-regioni-discoste/45434524](https://www.tvsvizzera.it/tvs/nei-grigioni_taxito-il-car-pooling-per-le-regioni-discoste/45434524)).

## Il Programma di bacino

Il Programma di bacino dell’Agenzia è stato adottato dal CdA il 29/11/2018 e poi approvato il 20/12/2018 con delibera dell’Assemblea dell’Agenzia n. 6/2018. Per la redazione del documento si sono svolti una serie di incontri presso le Comunità Montane del Bacino ai quali sono stati invitati tutti i Comuni della Provincia, al fine di acquisire elementi utili al Programma. Inoltre, è stata richiesta la collaborazione degli attuali gestori al fine di ricostruire lo stato di fatto.

In termini generali, la condizione attuale (*as is*) dell’offerta di trasporto pubblico del bacino è descritta nei termini seguenti:

- a. Tutta la mobilità di collegamento al resto della Regione si sviluppa lungo un unico asse e la linea ferroviaria rappresenta l’asse portante;
- b. anche i collegamenti su strada si sviluppano lungo lo stesso asse; ciò comporta che la viabilità trasversale debba attraversare la ferrovia;
- c. il territorio del Bacino si pone da interconnettore tra i territori delle province lombarde confinanti ed il territorio svizzero, l’unico a posizionarsi sull’asse EST-OVEST, realizzando un collegamento diretto con la rete ferroviaria internazionale;
- d. il Bacino ha una connotazione di turismo ambientale, anche di transito, che negli anni sta crescendo e che è in attesa di valorizzazione a partire dal capoluogo dove si possono anche prospettare, nel futuro non troppo lontano, infrastrutture di sviluppo (vedi ad esempio Cable car, sentieri e piste ciclopedonali).

Per quanto riguarda il **servizio ferroviario**, questo è articolato in collegamenti inter-bacino e collegamenti interni. I collegamenti inter-bacino riguardano:

- la ferrovia Milano-Lecco-Sondrio-Tirano, che è completata dalla diramazione Colico-Chiavenna e Tirano-S.Moritz delle Ferrovie Retiche, tutte a binario unico;
- attraverso il valico dell’Aprica, con la coincidenza automobilistica per Edolo, la connessione con la ferrovia Edolo-Brescia.

**Tav. 13.18 – Il servizio ferroviario nel bacino di Sondrio**

Codice linea	Denominazione linea	N. treni
R11	Colico-Chiavenna	38
R12	Sondrio-Tirano	30
R13	Lecco-Colico-Sondrio	56
RE_8	Tirano-Sondrio-Lecco-Milano C.le	28
<b>TOTALE DIRETTRICE</b>		<b>152</b>

Le analisi sullo stato di fatto evidenziano i seguenti fattori:

- elevato livello di cadenzamento delle linee RE\_8 e R13;
- disomogeneità del livello di servizio per i collegamenti di carattere locale, in particolare per l’R12;
- arco orario molto più esteso di quello del servizio su gomma;
- parità sostanziale, considerando le corse bus sostitutive, del numero di corse tra festivo e feriale Colico-Sondrio e mantenimento di un discreto livello di servizio nel servizio festivo tra Colico - Chiavenna;
- orologi di stazione poco ottimizzati sia per l’interscambio treno/treno (Colico e Sondrio) sia per la corrispondenza treno/bus in tutti i centri principali;
- soltanto alcune corse delle linee A01 (Sondrio-Morbegno-Chiavenna) svolgono servizi in parallelo alla linea ferroviaria tra le principali località in archi orari corrispondenti a corse del treno, ma si differenziano per funzione e capillarità del servizio, non costituendo di fatto una sovrapposizione di servizi.

Il servizio di **trasporto pubblico su gomma** presenta 49 linee, articolate in 12 lotti (compresa la funicolare Campodolcino). Nel complesso vengono evidenziati dal Programma di Bacino i seguenti fattori:

- una grande varietà dei percorsi per ciascuna linea; la rete delle autolinee serve in modo molto esteso il territorio e gli insediamenti;
- i programmi di esercizio – frequentemente mutati negli anni – hanno cercato di adattarsi alle esigenze dell’utenza, soprattutto scolastica. Con l’anno scolastico 2010-2011 sono state introdotte, non senza fatica, importati novità orarie per far fronte alle esigenze della riforma della scuola superiore, che debbono essere mantenute, migliorate e stabilizzate;
- la concentrazione del servizio negli orari di punta e per alcune linee l’inesistenza del servizio nella fascia di morbida; gli orari mettono in evidenza una frammentazione dell’offerta;
- un arco di servizio ridotto e lo scarsissimo servizio festivo con distribuzione disomogenea sul territorio;
- l’integrazione ridotta con gli arrivi e le partenze del servizio ferroviario nei centri maggiori;
- il livello di servizio, già oggetto di approfondite valutazioni nei precedenti strumenti di programmazione, appare omogeneo in rapporto all’importanza delle diverse relazioni e linee.

Sono presenti nel bacino **linee di trasporto inter-bacino e internazionali**.

- le località di (Colico) Chiavenna, Tirano, Bormio e Livigno sono attraversate dalle seguenti linee: a) Autolinea Pianello – Morbegno – Sondrio: S.T.P. COMO. Effettua servizio per studenti diretti agli Istituti superiori di Morbegno e Sondrio. b) Interscambio a Dubino FS per Chiavenna e autolinea Como-Colico di competenza dell’Agenzia TPL di Como-Lecco-Varese;
- la linea di Tirano-Aprica-Edolo (convenzione con Agenzia di Brescia);
- le linee internazionali transfrontaliere che interessano le medesime località: a) Linea Autopostale St. Moritz-Chiavenna; b) Linea Autopostale Splügen-Chiavenna; c) Linea Autopostale Pontresina-Bernina-Diavolezza-Livigno; d) Linea Autopostale Zernez-Livigno; a,b,c,d hanno origine in territorio svizzero e capolinea all’interno del Bacino di Sondrio; e) Linea Autopostale S. Maria Val Mustair – passo Stelvio – Tirano, che sfiora il territorio del Trentino Alto Adige e ha origine in territorio svizzero; f) Linea ferroviaria della Ferrovia Retica svizzera (RhB) Lugano – Tirano, che ha origine in territorio svizzero, attraversa il territorio dell’Agenzia di Como-Lecco-Varese per terminare la sua corsa nel Bacino di Sondrio.

Si tratta di un’offerta di ottima qualità, che riguarda in particolare la domanda turistica e dei lavoratori transfrontalieri, ma che si integra bene anche per il trasporto intra-bacino.

In tema di **trasporto urbano**, il Programma sottolinea i seguenti elementi di stato di fatto. In merito all’offerta nel Comune di Sondrio, sono sottolineati i margini importanti di miglioramento a fronte di aspetti problematici:

- le linee circolari presentano tempi di percorrenza, vista la dimensione del centro urbano, poco appetibili per l’attuale utenza del trasporto privato;
- le linee non realizzano un interscambio efficace in corrispondenza della stazione ferroviaria e della autostazione;
- manca l’integrazione tariffaria con i servizi extraurbani;
- manca l’individuazione dell’Area Urbana, fondamentale per l’integrazione dei servizi tra Urbano ed extraurbano del Comune capoluogo;

Viene inoltre valutata l’opportunità di far effettuare servizio urbano e di area urbana ad alcune linee extraurbane di penetrazione, considerando in particolare le linee extraurbane che penetrano in Sondrio da cinque direttrici fondamentali:

- da est: linee da Aprica, Teglio, Tirano con percorrenza nei pressi del Capoluogo su SS 38;
- da ovest: linee da Berbenno – Castione con percorrenze su SS 38;

- da sud: linee da Albosaggia – Colorina con percorrenze nei pressi del capoluogo su strade provinciali;
- da nord/est: linee da Ponte, Montagna, Tresivio con percorrenze sulla strada panoramica;
- da nord: linee della Valmalenco.

Nella parte propositiva (*to-be*) il Programma di bacino definisce come obiettivi principali quelli di

- rendere il trasporto ferroviario, ove adeguatamente accessibile e centrale, il vero asse portante del trasporto provinciale, al quale subordinare orari e frequenze della gomma (inserendo anche alcune tratte R-Link), la quale deve svolgere un servizio il più possibile complementare al ferro, sia per collegare con linee di forza quelle località non raggiunte dall'infrastruttura ferroviaria, sia per offrire, grazie alla sua maggior flessibilità, le corse negli orari non serviti dal treno (p. 30);
- lavorare sul cadenzamento del servizio, per migliorare l'integrazione modale e la risposta alla domanda.

Vengono quindi:

- gerarchizzati i nodi in 4 categorie (livello 1: Sondrio, Morbegno, Colico, Tirano, Chiavenna, Bormio);
- definite 3 categorie di servizio e la gerarchia delle relazioni;
- individuate le "aree a domanda debole" per il Bacino di Sondrio per l'eventuale predisposizione di servizi a chiamata, integrabili con servizi a noleggio e taxi, a sostegno dell'accesso a servizi sanitari, sociali, educativi, culturali e sportivi;
- elaborati gli indirizzi per la riorganizzazione dei servizi extra-urbani attestati nei diversi nodi;
- elaborati gli indirizzi per i servizi urbani e per quelli extra-urbani con funzione di servizio urbano;
- definite le proposte per la revisione del servizio ferroviario;
- definite proposte per l'integrazione del servizio su gomma, mediante l'inserimento di servizi R-Link e di servizi a chiamata;
- definiti i servizi complementari per rispondere a particolari esigenze di località montane (es. servizi aggiuntivi di trasporto scolastico);
- accolte le proposte di studi realizzanti nell'ambito dei progetti Interreg Italia-Svizzera, per sviluppare una visione integrata dell'offerta transfrontaliera, superando la lettura per 'corridoi' (gli esistenti St. Moritz-Tirano-Edolo-Brescia e St. Moritz-Chiavenna-Colico-Lecco-Milano, direttrici portanti ulteriori rispetto al sistema ferroviario Milano – Sondrio – Tirano e Rlink Bormio - Livigno); in tal modo si potrà sviluppare un sistema di relazioni che, al di là dei viaggi di andata e ritorno, realizzerà un circuito con soste e deviazioni connesso al *Grand Tour Unesco*.

Le aziende oggetto dei contratti di servizio attualmente in vigore (definiti senza gara, nel 2011 e poi sempre prorogati), sono le seguenti:

**Tav. 13.19 – Gli affidamenti attuali nel bacino di Sondrio (dicembre 2019)**

Azienda	Contratto	Bacino/Centro
STPS SOCIETÀ TRASPORTI PUBBLICI SONDRIO S.P.A.	P01-SONDRIO	Extra-urbano Bacino Chiavennasco morbegnese
STPS SOCIETÀ TRASPORTI PUBBLICI SONDRIO S.P.A.	P02-SONDRIO	Extra-urbano Bacino Sondriese
AUTOMOBILISTICA PEREGO S.P.A.	P03-SONDRIO	Extra-urbano Bacino Tiranese e Bormiese
AUTOMOBILISTICA PEREGO S.P.A.	C02-GROSIO	Urbano Grosio
AUTOMOBILISTICA PEREGO S.P.A.	C01-SONDALO	Urbano Sondalo
GIANOLINI SERVIZI E TRASPORTI S.R.L.	C01-SONDRIO	Urbano Sondrio
AUTOTRASPORTI RAINOLDI E C. S.R.L.	C01-TEGLIO	Urbano Teglio

AUTOMOBILISTICA PEREGO S.P.A.	C01-TIRANO	Urbano Tirano
BASSI BUS	n.d.	Urbano Berbenno
SKIREA VALCHIAVENNA S.P.A.	n.d.	Funicolare Campodolcino
<b>Altri servizi gestiti con contratti dei Comuni</b>		
AUTOSERVIZI SILVESTRI	Con Comune di Livigno – servizio gratuito	Urbano Livigno
COOPERATIVA TRASPORTI BORMIO - CTB	Con Comune di Bormio – servizio gratuito	Urbano Bormio

Si tratta di aziende locali, medio piccole. Gli intervistati segnalano una situazione caratterizzata da aziende piuttosto immobili quanto a miglioramento della qualità, con alcuni casi molto deboli, anche se si sottolinea la loro ampia disponibilità nel gestire le emergenze. Un giudizio positivo è rilevato nel caso del trasporto pubblico urbano di Livigno (tutte vetture con AVM e pianali ribassati per disabili, ecc.).

In previsione delle gare di affidamento dei servizi (a giugno 2020), il Programma di bacino ha definito due lotti, da circa un milione di km ciascuno:

- 1) Lotto 1, coincidente con i servizi di progetto insistenti nell'area territoriale Sondriese (compreso il servizio urbano di Sondrio) Morbegnese e Chiavennasca. Il servizio urbano di Sondrio è disallineato, come scadenza contrattuale, rispetto agli altri e l'attuale contratto terminerà in tempi successivi; verrà comunque attribuito sulla base della gara complessiva, e poi avviato alla scadenza dell'attuale contratto;
- 2) Lotto 2, coincidente con i servizi di progetto insistenti nell'area territoriale Tiranese – Bormiese. Questo secondo lotto è caratterizzato da una forte domanda turistica, con caratteristiche quindi di non sistematicità, ma fortemente interessate da un'offerta integrata quanto a modalità di trasporto e tariffe.

### **L'integrazione modale e tariffaria**

L'integrazione modale costituisce un obiettivo prioritario del Programma di bacino, con particolare riferimento al miglioramento delle connessioni tra:

- trasporto su gomma e trasporto ferroviario, sia per utenza sistematica (studenti, pendolari) che per utenza non sistematica (turisti, spostamenti intra e inter-bacino);
- trasporto extra-urbano e urbano, per evitare sovrapposizioni e aumentare la qualità del servizio (frequenza, collegamenti con località/quartieri, ecc.);
- trasporto intra-bacino e trasporto inter-bacino e trans-frontaliero.

Sono previsti interventi sulle fermate e nodi di interscambio finanziati attraverso programmi specifici che riguardano: paline, pensiline, segnaletica, posti bici, piattaforme per l'intermodalità, ecc. finanziati con programmi Interreg, Aree Interne, ecc. L'Agenzia di Sondrio ha anche provveduto ad effettuare la classificazione della qualità delle fermate attribuendone il livello sulla base di alcune caratteristiche quali presenza del golfo di fermata, palina, pensilina, marciapiede, attraversamento pedonale. In una successiva fase verranno coinvolti gli Enti locali competenti per territorio per l'attivazione e/o miglioramento dell'accessibilità.

Si mira a mettere l'utente nella condizione di poter facilmente accedere alle informazioni di utilità, anche attraverso moderni metodi di raccolta dati attraverso smartphone e QRcode, che riguardano orari e percorsi, tipologia dei servizi e dei mezzi impiegati, qualità del servizio. È imminente l'attivazione della modalità di calcolo dei percorsi O-D e la relativa tariffa mediante Google Map.

Inoltre, fondamentale in questa prospettiva è il miglioramento delle informazioni provenienti dalle aziende; il programma prevede, infatti, l'installazione, progressivamente su tutte le vetture, dei sistemi AVM/AVL<sup>43</sup> e lo sviluppo dei sistemi di bigliettazione elettronica interoperabile.

Per quanto riguarda l'integrazione tariffaria, il Programma di bacino ha individuato una serie di criticità nella precedente zonizzazione:

- zonizzazione «datata», rispetto alle esigenze attuali di sviluppo del servizio, anche in vista dell'integrazione con la ferrovia;
- esistenza di un'unica azienda che adotta il sistema a zone (STPS nei bacini Chiavennasco e Morbegnese e in quello Sondriese);
- non aderenza al Regolamento tariffario regionale, che prevede di regola zone disegnate in corrispondenza dei confini comunali (zone sub-comunali e semi-zone sono molto frequenti, complicando la lettura del sistema).

La situazione attuale presenta sistemi tariffari differenti in ragione dei diversi contratti (si veda in proposito il cap. 7). Si aggiungono poi i due sistemi tariffari di emanazione regionale: a) sistema tariffario integrato lineare (STIL), già TUR ferro, applicato ai servizi ferroviari regionali e ai titoli integrati "TrenoCittà"; e b) la tariffa integrata regionale (TIR), applicato ai titoli brandizzati "Io Viaggio", che consentono di utilizzare, nel rispettivo periodo di validità, tutti i servizi di TPL disponibili sul territorio regionale ("Io Viaggio Ovunque in Lombardia") o sul territorio di una delle province lombarde ("Io Viaggio Ovunque in provincia"), la Tariffa Agevolata Famiglia ("Io Viaggio Ovunque in Famiglia").

Il Programma di bacino ha quindi elaborato una proposta di zonizzazione coerente con la normativa regionale, adottando criteri in grado di favorire l'interconnessione gomma-ferro, di gestire l'influenza sui ricavi delle aziende e di mantenere un impatto minimo sulla struttura attuale dei costi per l'utenza. Si è adottata in generale la corrispondenza tra una fascia chilometrica di 5 Km e una zona. In particolare, si è stimato che la zonizzazione risultante sia neutra per circa il 65% dei viaggiatori del bacino (gomma e ferro). Mentre per il residuo 35% si stima una suddivisione percentualmente simile tra coloro che godranno di impatti "positivi" (per la generazione di probabili riduzioni delle tariffe pagate dall'utente rispetto a quanto previsto nei sistemi attuali) e coloro che subiranno impatti "negativi" (con probabili aumenti di tariffa pagata dall'utente).

---

<sup>43</sup> AVM: Automatic Vehicle Monitoring (AVM) è un sistema che consente di monitorare diverse grandezze relative ai veicoli in movimento (es. posizione, percorso, velocità, diagnostica dei componenti meccanici, ecc.); si basa sulla tecnologia Automatic Vehicle Localization (AVL), per la telelocalizzazione dei mezzi (tipicamente a mezzo GPS).

**Tav. 13.20 – La proposta di zonizzazione del bacino di Sondrio (comprendenti anche Edolo in ragione del collegamento ferroviario)**



Per quanto riguarda le variazioni in termini di tariffe pagate dall'utenza e di impatto sui ricavi della società funzione delle modifiche alla zonizzazione, sono state effettuate due simulazioni:

1. Impatto della zonizzazione sul ferro mantenendo le tariffe attuali del servizio ferroviario
2. Impatto della zonizzazione sul ferro utilizzando le tariffe attuali del servizio automobilistico extraurbano del bacino di Sondrio.

L'impatto sull'utenza è per il 65% ca. di incremento di 1 zona attraversata rispetto agli spostamenti attuali. Il restante 35% si distribuisce fra l'aumento di 2 zone (21%), l'invarianza (7% ca.), un incremento di 3 e 4 zone (+6% ca.) ed una percentuale residuale di variazione in diminuzione. Per mitigare ulteriormente queste variazioni tariffarie, saranno definitivi dei nuovi livelli tariffari costruiti con una logica di digressività, così da rendere maggiormente sostenibile ed equa l'integrazione anche per gli utenti del trasporto ferroviario.

In definitiva, il Programma prevede che per gli spostanti infra-bacino sia applicato lo STIBM indipendentemente dalla competenza amministrativa sui servizi; mentre per gli spostamenti tra bacini diversi, l'Agenzia si impegna a raggiungere accordi con le altre agenzie.

### **Conclusioni: punti di forza e di debolezza**

Con riferimento alle domande del mandato valutativo, il caso di Sondrio può essere riassunto nelle seguenti considerazioni.

La governance dell'Agenzia si è nel tempo consolidata, dopo il riconoscimento dell'autonomia del bacino, attraverso il coinvolgimento di altri Comuni, oltre a Provincia di Sondrio, Comune di Sondrio e Regione Lombardia. Restano alcuni comuni ancora fuori, come ad esempio Livigno e Morbegno.

Sotto il profilo organizzativo, lo sviluppo dell'Agenzia è stato faticoso e reso possibili grazie al sostegno della Provincia di Sondrio. Le risorse umane sono in sostanza ora al completo, poiché l'Agenzia può contare su risorse provenienti da progetti speciali come Interreg. Faticosa è stata la ricerca del direttore, posizione che

tuttavia è attualmente coperta, seppure con presenza in sede per tre giorni alla settimana. Ciò che preoccupa è comunque la sostenibilità finanziaria.

Per quanto riguarda l'offerta del servizio TPL, emergono come fattori positivi la presenza di significative linee ferroviarie e di un articolato insieme di linee extraurbane su gomma, che consentono anche collegamenti con l'area metropolitana milanese e di tipo transfrontaliero. Emergono, tuttavia, anche fattori di debolezza; per quanto riguarda l'offerta su ferro, si tratta di ritardi e soppressione di corse, così come della scarsa qualità del materiale rotabile; il trasporto su gomma è anch'esso caratterizzato da scarsa qualità dei vettori, dal limitato coordinamento delle cadenze. Nel complesso, considerando la dispersione della popolazione, le risorse disponibili non consentono un'offerta adeguata per l'utenza localizzata negli abitati a monte: la garanzia di due corse giornaliere, in particolare negli orari di punta, va a scapito dell'offerta nei giorni festivi e in fasce di morbida. Un ulteriore ambito di miglioramento atteso è quello della qualità generale del servizio, che riguarda il comfort dei vettori, il cadenzamento delle corse in favore della interconnessione gomma-ferro e gomma-gomma, le aree fisiche di interconnessione, le informazioni per gli utenti e per il governo del sistema, lo sviluppo della bigliettazione elettronica, e il complesso ambito della tariffazione integrata basate su fasce.

La domanda di servizio è stabile per quanto riguarda quella sistematica (con aumento degli spostamenti verso e da l'area milanese), mentre è prevista in crescita per quella di tipo turistico; in questa direzione, le Olimpiadi invernali 2026 costituiscono per il bacino un'occasione importantissima. In prospettiva, si rileva in aumento la domanda di servizio da parte delle persone anziane, anche quelle localizzate nei centri a monte; per questi si dichiara la difficoltà di predisporre servizi a chiamata, a causa del costo elevato, per cui si tratta di verificare le alternative percorribili. La domanda scolastica è sufficientemente soddisfatta, anche se pone diversi problemi nel periodo settembre-ottobre la diversificazione degli orari di inizio e fine delle lezioni, per cui si auspica un coordinamento tra le scuole per evitare gli attuali disservizi.

In definitiva, si può sottolineare come la costituzione dell'Agenzia abbia contribuito a rafforzare la capacità di governo del sistema di trasporto pubblico locale, perlomeno in questa fase dal punto di vista dell'analisi dei punti di forza e di debolezza, e delle proposte di miglioramento; in particolare sul tema dell'integrazione tariffaria e delle previste gare, l'apporto dell'Agenzia appare già positivo, come emerge dal Programma di bacino, mentre sul lato della bigliettazione elettronica si rilevano ritardi.

## 14. Completezza e accessibilità dei siti web delle Agenzie di trasporto pubblico locale

I siti web delle Agenzie di trasporto locale della Lombardia sono stati analizzati, nel corso del mese di dicembre 2019, per verificare il grado di completezza e chiarezza delle informazioni messe a disposizione del pubblico.

I siti web delle sei agenzie sono stati analizzati con due approfondimenti, uno più generale relativo al grado di **completezza e accessibilità del sito web**, ed un secondo specifico in tema di **trasparenza**.

Il primo approfondimento riguarda il grado di completezza e accessibilità del sito web, analizzato utilizzando come riferimento i seguenti 15 criteri:

16. Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell'Agencia e all'assetto istituzionale e organizzativo
17. Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell'Agencia
18. Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell'Agencia
19. Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti
20. Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)
21. Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti
22. Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di trasporto pubblico locale (modalità e orari) del bacino di competenza
23. Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari
24. Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche etc.
25. I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito
26. La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)
27. Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agencia (es. progetti internazionali altro)
28. Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico
29. Il sito web presenta include una sezione news/avvertimenti
30. Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe).

Per ciascun criterio sono stati analizzati i seguenti elementi:

- dove si trova (in quale sezione del sito),
- data di ultimo aggiornamento della pagina,
- facilità di accesso all'informazione,
- documenti disponibili (scaricabili o consultabili).

La facilità di accesso alle informazioni è stata valutata assegnando un giudizio di sintesi.

Per quanto riguarda la trasparenza, sono state visitate alcune principali sotto-sezioni della pagina Trasparenza della pubblica amministrazione, obbligatoria ai sensi del decreto legislativo 150/09, verificando la presenza delle informazioni obbligatorie.

La tavola successiva sintetizza i giudizi emersi dall'analisi.

Tutte le Agenzie hanno un proprio sito web e i siti si presentano piuttosto completi, ad eccezione del sito web dell'Agencia di Sondrio.

Le informazioni relative all'ente (organizzazione, assetto istituzionale) sono facilmente reperibili dai diversi siti web in maniera rapida, essendo accessibili direttamente dalla homepage. L'unica eccezione è rappresentata dal sito web dell'Agencia di Sondrio; le informazioni relative all'agenzia si trovano all'interno di alcune sottosezioni della pagina Amministrazione trasparente, risultando meno accessibili rispetto a quelle degli altri siti visitati.

Per quanto riguarda i contatti, i siti di tutte le agenzie li indicano in homepage rendendoli immediatamente individuabili per gli utenti. Nessuna delle agenzie presenta riferimenti a piattaforme social (es. Facebook, Twitter ecc.). Sempre in riferimento alle modalità di comunicazione e contatto con l'ente alcune agenzie (Agenzia di Brescia, Agenzia di Como, Lecco e Varese, Agenzia di Cremona e Mantova, Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia) riportano nel sito riferimenti specifici per segnalazioni da parte degli utenti o forniscono accesso diretto al box mail, in modo che gli utenti possano contattare l'agenzia direttamente dal sito web.

Documenti e informazioni rilevanti quali il Programma di Bacino e la Conferenza Locale del Trasporto Pubblico sono resi disponibili da tutti i siti. Quasi tutte le agenzie raccolgono queste informazioni e documenti in sezioni dedicate a cui è possibile accedere direttamente dalla pagina home. Il sito dell'Agenzia di Sondrio presenta un percorso di accesso a informazioni e documenti relativi ai temi citati, più difficile per l'utente che può reperire tali informazioni in determinate sottosezioni della pagina Amministrazione trasparente del sito e non in sezioni dedicate.

Per quanto riguarda le informazioni relative al servizio di trasporto utili agli utenti, quali modalità di erogazione del servizio e orari, queste non sono direttamente riportate nei siti ma fornite attraverso link esterni. Non tutte le agenzie presentano link esterni utili agli utenti per approfondire le modalità di erogazione dei servizi. Solo un ente (Agenzia di Como, Lecco e Varese) raccoglie i link utili in una sezione facilmente individuabile per gli utenti perché riportata in homepage e intitolata *Orari di servizio*.

In merito al sistema tariffario non risulta sempre facile rintracciare documenti e informazioni inerenti a questo aspetto. A tal proposito infatti, alcune agenzie (Agenzia di Brescia, Agenzia di Cremona e Mantova, Agenzia di Sondrio) non riportano una sintesi delle informazioni relative al sistema tariffario direttamente sul sito. Gli utenti possono accedervi scaricando o consultano i documenti disponibili. In relazione al sistema tariffario particolarmente utile agli utenti è il programma per il calcolo delle tariffe. Questo programma, disponibile solo all'interno del sito dell'Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia, permette agli utenti di calcolare la tariffa del proprio viaggio a seconda delle stazioni di partenza e arrivo.

La pagina dedicata alla Trasparenza dell'Amministrazione è presente, come indicato dalla normativa, in tutti i siti delle agenzie. In aggiunta, tutti i siti, salvo quello dell'Agenzia di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia presentano l'Albo Pretorio on-line, accessibile dalla home page.

Un altro elemento trasversale a tutti i siti è la presenza di una sezione news, riportata in homepage, in cui vengono condivise notizie di diverso tipo utili agli utenti.

Alcuni siti presentano poi elementi interessanti per gli utenti ma non comuni a tutte le agenzie. Nello specifico, l'Agenzia TPL Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia rende disponibile una pagina Open data, mentre quella di Como, Lecco e Varese presenta una pagina dedicata ai diritti dei passeggeri.

**Tav. 14.1 - Sintesi dei giudizi sulla completezza delle informazioni sui siti web delle Agenzie**

CRITERI	Agenzia TPL Bergamo	Agenzia TPL Brescia	Agenzia TPL Como, Lecco e Varese	Agenzia TPL Cremona e Mantova	Agenzia TPL Milano, etc.	Agenzia TPL Sondrio
Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo						
Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell'Agenzia						
Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell'Agenzia						
Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti						
Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)						
Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti						
Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di trasporto pubblico locale (modalità e orari) del bacino di competenza						
Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari						
Il sito web presenta una sezione open data/ accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche ecc.						
I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito						
La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)						
Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agenzia (es. progetti internazionali altro)				In pubblicazione		
Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico						

CRITERI	Agenzia TPL Bergamo	Agenzia TPL Brescia	Agenzia TPL Como, Lecco e Varese	Agenzia TPL Cremona e Mantova	Agenzia TPL Milano, etc.	Agenzia TPL Sondrio
Il sito web presenta include una sezione news/avvertimenti						
Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe o altre informazioni per gli utenti)						
Albo pretorio on-line						

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni fornite dai siti web a dicembre 2019

- 0  Informazione assente
- 1  Difficilmente accessibile (presente in sottosezioni di sezioni, diversi numeri di click)
- 2  Accessibile, presente in sezioni dedicate del sito
- 3  Facilmente accessibile presente nella sezione Home (in evidenza) e nelle sezioni dedicate

## 14.1 Agenzia di Bergamo

Come mostrano le tabelle seguenti, il sito web dell’Agenzia presenta informazioni chiare e facilmente accessibili riguardo alle funzioni dell’Agenzia e all’assetto istituzionale e organizzativo. Queste informazioni si trovano in una sezione dedicata (Chi siamo) riportata in homepage.

I contatti dell’amministrazione si trovano in calce alla home page e all’interno della pagina che descrive l’Agenzia e le sue funzioni. Come per i siti delle altre agenzie non sono presenti riferimenti a canali social. Sono presenti pagine dedicate, facilmente accessibili, per il programma dei servizi di bacino e il sistema tariffario integrato. Gli utenti possono accedere a queste pagine con facilità dalla schermata Home. Le informazioni relative al programma dei servizi di bacino sono chiare ed è possibile scaricare materiali allegati.

Le informazioni sul sistema tariffario integrato sono sintetizzate in una pagina dedicata; è possibile approfondire l’argomento vista la presenza di documenti scaricabili.

Informazioni e documenti relativi alla conferenza di bacino sono facilmente reperibili nella pagina dedicata.

Per informazioni più dettagliate circa i servizi di trasporto (orari e modalità) l’Agenzia rimanda ai siti degli enti erogatori del servizio attraverso link di collegamento. All’interno del sito non sono riportate informazioni sugli enti del bacino erogatori dei servizi di trasporto.

La pagina Amministrazione trasparente è presente e facilmente accessibile dalla sezione Home. Non tutte le voci contengono materiali o informazioni. A questo proposito non sono inserite specifiche relative alla mancanza di informazioni, pertanto non è chiaro se i documenti non sono inseriti perché mancanti o perché non pertinenti con l’attività dell’ente.

Le diverse pagine web non riportano la data di pubblicazione mentre le pagine contenenti documenti nella sezione amministrazione trasparente riportano la data di pubblicazione dei materiali disponibili.

**Tav. 14.2 - Accessibilità delle informazioni sul sito web**

Criteri	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all’informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell’Agenzia e all’assetto istituzionale e organizzativo	Si	Sezione <a href="#">chi siamo</a>	Non presente	3	-
Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell’Agenzia	Si	Sezione <a href="#">chi siamo</a> In calce alla home page	Non presente	3	-
Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell’Agenzia	No	-	-	-	-
Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti	No	-	-	0	-
Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)	Si	In <a href="#">home</a>		3	Si scaricabili
Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti	Si	In sezione <a href="#">TPL del bacino</a> e home		3	Si scaricabili
Il sito web rende disponibili ai	Si,			2	-

Criteria	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
cittadini informazioni relative ai servizi di TPL (modalità e orari) del bacino di competenza	attraverso link esterni				
Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari	Si	In sezione dedicata riportata in homepage <a href="#">STIBM</a>		3	-
Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche ecc.	No			0	-
I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito	No			0	-
La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)	Si	Presente <a href="#">pagina dedicata</a>	Non presente	3	Sì, scaricabili
Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agenzia (es. progetti internazionali altro)	No			0	-
Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico	Sì, link esterni			1	-
Il sito web presenta include una sezione news/avvertimenti	Si	In <a href="#">home</a> page		3	Sì, scaricabili
Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe)	No			0	-
Albo pretorio on-line	Si	<a href="#">link</a>	Sì	3	Sì

\* **Legenda:** 0 = Informazione assente; 1 = Difficilmente accessibile (presente in sottosezioni di sezioni, diversi numeri di clic k); 2 = Accessibile, presente in sezioni dedicate del sito; 3= Facilmente accessibile presente nella sezione Home (in evidenza) e nelle sezioni dedicate

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni tratte dal sito web dell'Agenzia

#### Tav. 14.3 - Sottosezione trasparenza

Sezione	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Documento scaricabile/consultabile
Disposizioni generali (regolamento, statuto, programmi)	Si	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Organizzazione (articolazione degli uffici, incarichi di vertice, contatti/riferimenti)	Si	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Consulenti e collaboratori	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Personale	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Bandi di concorso	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Performance	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-

Enti controllati	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Attività e procedimenti	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Provvedimenti	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Controlli sulle imprese	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Bandi di gara e contratti	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Bilanci	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili, alcuni file riportano la data di aggiornamento del documento
Beni immobili e gestione patrimonio	Sì, nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Controlli e rilievi sull'amministrazione (OIV)	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Servizi erogati	Sì, nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Pagamenti dell'amministrazione	Sì, informazioni parziali	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Opere pubbliche	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Pianificazione e governo del territorio	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Informazioni ambientali	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Strutture sanitarie private accreditate	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Interventi straordinari e di emergenza	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Altri contenuti	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili

## 14.2 Agenzia di Brescia

Come descritto in modo dettagliato nell'analisi disponibile in Allegato, il sito web dell'Agenzia di Brescia presenta informazioni chiare e facilmente accessibili riguardo alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo. Queste informazioni si trovano in una sezione dedicata (L'Agenzia) riportata in home page.

I contatti dell'amministrazione sono facilmente individuabili all'interno del sito. Sono riportati in calce nella home page ed è presente un box per contattare via mail gli uffici dell'ente.

Sono inoltre presenti informazioni riguardanti il programma dei servizi di bacino e il sistema tariffario integrato. Gli utenti possono accedere a queste pagine con facilità dalla sezione attività e progetti. Le informazioni relative al programma dei servizi di bacino sono chiare ed è possibile scaricare materiali allegati.

Le informazioni sul sistema tariffario integrato sono accennate nella pagina dedicata al Programma di bacino. Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari all'interno dei documenti relativi al programma. La reperibilità di queste informazioni non è quindi immediata per gli utenti.

Informazioni e documenti relativi alla conferenza del TPL sono facilmente reperibili nella sezione attività e progetti.

Sul sito sono presenti collegamenti per reperire informazioni relative al servizio di trasporto utili agli utenti (orari e modalità). La pagina link utili, presente in home page indica i siti degli enti erogatori dei servizi di trasporto dove reperire informazioni su linee e orari.

Sul sito sono inoltre presenti informazioni e collegamenti esterni relativi al PUMS Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) del Comune di Brescia.

La pagina Amministrazione trasparente è presente e accessibile dalla sezione Home. Non tutte le voci però contengono materiali o informazioni. A questo proposito, alcune sezioni riportano un disclaimer che segnala che i documenti mancanti non sono pertinenti con l'attività dell'Agenzia: 'Dati non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative funzionali dell'Ente (circolare ANAC 1310/2016)'. Le diverse pagine web non riportano la data di pubblicazione.

**Tav. 14.4 - Accessibilità delle informazioni sul sito web**

CRITERI	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo	Si	Sezione <a href="#">l'agenzia</a>	Non presente	3	Si, scaricabili
Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell'Agenzia	Si	Nella pagina <a href="#">Home</a> e dedicata	Non presente	3	-
Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell'Agenzia	No			0	-
Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti	Si			3	-
Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)	Si	Nella sezione <a href="#">attività e progetti</a>	Non presente	2	Si, scaricabili
Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti	Si	Nella sezione <a href="#">attività e progetti</a> , presenti altre informazioni come il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS) di Brescia	Non presente	2	Si scaricabili
Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di TPL (modalità e orari) del bacino di competenza	Si, presenti <a href="#">link esterni</a>			3	No
Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari	Si (all'interno dei documenti del Programma di bacino)			1	Si, consultabili
Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche ecc.	No			0	No
I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito	No			0	No
La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)	Si	Presente <a href="#">pagina dedicata</a> , non tutte le sottosezioni (voci) contengono documenti	Non presente	3	Si, scaricabili
Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agenzia (es. progetti internazionali altro)	Si	Presenti link e informazioni su Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS)	Non presente	2	Si
Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico	Si	Presenti link esterni		1	Si

CRITERI	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web include una sezione news/avvertimenti	Sì	Presente una sezione <a href="#">news</a>	Data di pubblicazione delle diverse news	3	Sì
Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe)	No	-	-	-	-
Albo pretorio on-line	Sì	<a href="#">link</a>		3	Sì

\* **Legenda: 0 = Informazione assente; 1 = Difficilmente accessibile (presente in sottosezioni di sezioni, diversi numeri di click); 2 = Accessibile, presente in sezioni dedicate del sito; 3 = Facilmente accessibile presente nella sezione Home (in evidenza) e nelle sezioni dedicate**

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni tratte dal sito web dell'Agenzia

#### Tav. 14.5 - Sottosezione trasparenza

Sezione	si/no	Dove si trova (sezione) Link	Documento scaricabile/consultabile
Disposizioni generali (regolamento, statuto, programmi, atti generali)	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Organizzazione (articolazione degli uffici, incarichi di vertice, contatti/riferimenti)	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Consulenti e collaboratori	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Personale	Sì (informazioni parziali)	<a href="#">Link</a>	Sì
Bandi di concorso	Dati al momento non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative funzionali dell'Ente (circolare ANAC 1310/2016)	<a href="#">Link</a>	-
Performance	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì
Enti controllati	Dati non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative funzionali dell'Ente (circolare ANAC 1310/2016)	<a href="#">Link</a>	-
Attività e procedimenti	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Provvedimenti	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Bandi di gara e contratti	Sì in formato tabellare (i bandi di gara e relativi documenti sono inseriti nella sezione bandi di gara della pagina <a href="#">home</a> )	<a href="#">Link</a>	Sì
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Sì	<a href="#">Link</a>	-
Bilanci	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Beni immobili e gestione patrimonio	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Controlli e rilievi sull'amministrazione (OIV)	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Servizi erogati	Dati non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative funzionali dell'Ente (circolare ANAC 1310/2016)	<a href="#">Link</a>	-

Sezione	si/no	Dove si trova (sezione) Link	Documento scaricabile/consultabile
Pagamenti dell'amministrazione	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Opere pubbliche	Dati non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative funzionali dell'Ente (circolare ANAC 1310/2016)	<a href="#">Link</a>	-
Pianificazione e governo del territorio	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Informazioni ambientali	Dati non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative funzionali dell'Ente (circolare ANAC 1310/2016)	<a href="#">Link</a>	-
Strutture sanitarie private accreditate	Dati non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative funzionali dell'Ente (circolare ANAC 1310/2016)	<a href="#">Link</a>	-
Interventi straordinari e di emergenza	Dati non pertinenti rispetto alle caratteristiche organizzative funzionali dell'Ente (circolare ANAC 1310/2016)	<a href="#">Link</a>	-
Altri contenuti	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì

### 14.3 Agenzia di Como, Lecco e Varese

Il sito web dell’Agenzia di Como, Lecco e Varese presenta informazioni chiare e facilmente accessibili riguardo alle funzioni dell’Agenzia e all’assetto istituzionale e organizzativo. Queste informazioni si trovano in una sezione dedicata (L’Agenzia) riportata in homepage.

I contatti dell’amministrazione sono facilmente individuabili all’interno del sito. Si trovano sia nella homepage sia in una sezione dedicata in cui vengono forniti i riferimenti degli uffici afferenti alle diverse province. L’ente presenta inoltre nel sito una sezione diritti dei passeggeri. In questa sezione oltre che ai regolamenti sui diritti dei passeggeri bus, si trovano riferimenti per poter inoltrare segnalazioni all’Autorità di Regolazione dei Trasporti nonché una sintesi delle motivazioni per cui è possibile avanzare un reclamo all’Autorità.

Sono inoltre presenti pagine dedicate, facilmente accessibili, sul programma dei servizi di bacino e sul sistema tariffario. Gli utenti possono accedere a queste pagine con facilità dalla schermata Home. Le informazioni relative al programma dei servizi di bacino sono chiare ed è possibile scaricare materiali allegati. Le informazioni sul sistema tariffario integrato sono presenti in una pagina dedicata; è possibile approfondire l’argomento vista la presenza di documenti scaricabili.

Informazioni e documenti relativi alla conferenza di bacino sono facilmente reperibili nella sezione dedicata.

Sono presenti link di collegamento per informazioni sui servizi di trasporto utili agli utenti (orari e modalità). Informazioni sugli enti del bacino erogatori dei servizi di trasporto pubblico sono schematizzate in una pagina dedicata.

La pagina Amministrazione trasparente è presente e facilmente accessibile dalla sezione Home. Non tutte le voci contengono materiali o informazioni. A questo proposito non sono inserite specifiche relative alla mancanza di informazioni, pertanto non è chiaro se i documenti non sono inseriti perché mancanti o perché non pertinenti con l’attività dell’ente.

Le diverse pagine web non riportano la data di pubblicazione dei contenuti mentre le pagine contenenti documenti nella sezione amministrazione trasparente riportano la data di inserimento dei materiali e di ultima modifica della pagina.

**Tav. 14.6 - Accessibilità delle informazioni sul sito web**

CRITERI	Presente si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all’informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell’Agenzia e all’assetto istituzionale e organizzativo	Sì	Sezione <a href="#">l’agenzia</a>	Non presente	3	Sì, scaricabili
Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell’Agenzia	Sì	Nella pagina <a href="#">Home</a> e dedicata	Non presente	3	-
Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell’Agenzia	No			0	
Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti	Sì	Nella pagina <a href="#">diritti dei passeggeri</a>	Non presente	3	Sì
Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)	Sì	Nella sezione <a href="#">l’agenzia/chi siamo</a>	Non presente	2	Sì, scaricabili

CRITERI	Presente sì/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti	Sì	Nella sezione <a href="#">l'agenzia</a>	Non presente	3	Sì, scaricabili
Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di TPL (modalità e orari) del bacino di competenza	Sì	Nella sezione <a href="#">aziende</a>	Non presente	3	Link esterno
Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari	Sì	Nella sezione <a href="#">l'agenzia</a> in <a href="#">pagina dedicata</a>	Non presente	3	Sì, scaricabili
Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche ecc.	No			0	-
I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito	No			0	-
La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)	Sì	Presente <a href="#">pagina dedicata</a>	Non presente	3	Sì, scaricabili
Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agenzia (es. progetti internazionali altro)	Sì	Nella sezione <a href="#">progetti internazionali</a>	Non presente	3	Link esterni
Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico	Sì	Nella sezione <a href="#">aziende</a>	Non presente	3	Link esterni
Il sito web include una sezione news/avvertimenti	Sì	In <a href="#">home</a> page	Non presente	3	Sì, scaricabili
Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe)	Sì	Sezione <a href="#">diritti dei Passeggeri</a>	Non presente	3	Sì, scaricabili
Albo pretorio on-line	Sì	<a href="#">link</a>	Sì, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti	1	Sì

\* **Legenda:** 0 = Informazione assente; 1 = Difficilmente accessibile (presente in sotto sezioni di sezioni, diversi numeri di click); 2 = Accessibile, presente in sezioni dedicate del sito; 3 = Facilmente accessibile presente nella sezione Home (in evidenza) e nelle sezioni dedicate

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni tratte dal sito web dell'Agenzia

**Tav. 14.7 - Sottosezione trasparenza**

Sezione	Presente si/no	Dove si trova (sezione) Link	Documento scaricabile/consultabile
Disposizioni generali (regolamento, statuto, programmi, atti generali)	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Organizzazione (articolazione degli uffici, incarichi di vertice, contatti/riferimenti)	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Consulenti e collaboratori	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Personale	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Bandi di concorso	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Performance	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Enti controllati	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Attività e procedimenti	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Provvedimenti	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Bandi di gara e contratti	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data di pubblicazione/affidamento e scadenza
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Bilanci	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Beni immobili e gestione patrimonio	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Controlli e rilievi sull'amministrazione	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Servizi erogati	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Pagamenti dell'amministrazione	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti
Opere pubbliche	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Pianificazione e governo del territorio	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Informazioni ambientali	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Strutture sanitarie private accreditate	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Interventi straordinari e di emergenza	Si	<a href="#">link</a>	No, nessun documento caricato per la categoria selezionata
Altri contenuti	Si	<a href="#">link</a>	Si, presente inoltre data ultima modifica relativa al caricamento dei documenti

#### 14.4 Agenzia di Cremona e Mantova

Il sito presenta informazioni chiare e facilmente accessibili riguardo alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo. Queste informazioni si trovano in una sezione dedicata (*Chi siamo*) riportata in homepage.

I contatti dell'amministrazione sono facilmente individuabili all'interno del sito riportati in una sezione dedicata (*Contatti*). È inoltre presente un box in home page che permette di contattare direttamente via mail l'Agenzia.

Nella sezione news e avvisi, visibile in home page, è possibile trovare informazioni relative al programma dei servizi di bacino. È possibile scaricare relativi documenti.

Le informazioni sul sistema tariffario integrato non sono riportate nel sito ma sono reperibili all'interno dei documenti disponibili (Programma di bacino). Sono quindi difficilmente reperibili dagli utenti.

Non sono presenti informazioni sui servizi di trasporto utili agli utenti (orari e modalità. Informazioni sugli enti del bacino erogatori dei servizi di trasporto pubblico non sono riportate nel sito ma è presente una sezione link utili che rimanda ai siti delle diverse aziende che gestiscono i servizi.

La pagina *Amministrazione trasparente* è presente e facilmente accessibili dalla sezione Home. Non tutte le voci contengono materiali o informazioni. In alcune sezioni, dove i materiali non sono presenti, l'Agenzia indica le motivazioni dell'assenza dei documenti.

Le diverse pagine web riportano la data di aggiornamento e il numero di visualizzazioni.

**Tav. 14.8 - Accessibilità delle informazioni sul sito web**

Criteri	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo	Sì	Nella sezione <a href="#">chi siamo</a>	Presente data di pubblicazione (16/2/2016)	3	-
Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell'Agenzia	Sì	Nella sezione <a href="#">contatti</a>	Presente data di pubblicazione (16/2/2016)	3	-
Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell'Agenzia	No			0	-
Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti	Sì	Nella sezione home <a href="#">Form di richieste/domande</a>	Non presente	3	-
Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)	Sì	Nella sezione Home		3	Sì
Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti	Sì	Nella sezione <a href="#">Home</a>	Presente data di pubblicazione 25/10/2018	3	Sì
Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di TPL (modalità e orari) del bacino di competenza	No			0	-
Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari	Sì	All'interno del documento del <a href="#">piano di bacino</a>	Presente data di pubblicazione 25/10/2018	1	Sì

Criteria	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche ecc.	No			0	-
I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito	No			0	-
La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)	Sì	Presente <a href="#">pagina dedicata</a>	Non presente	3	Sì, scaricabili
Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agenzia (es. progetti internazionali altro)	In pubblicazione				-
Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico	Sì	Presenti nella sezione <a href="#">link utili</a>	Presente data di pubblicazione 11/3/2016	1	-, link esterni
Il sito web presenta include una sezione news/avvertimenti	Sì	Nella <a href="#">home</a> page	Presente data delle news pubblicate	3	Sì, scaricabili
Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe)	No			0	-
Albo pretorio on-line	Sì	<a href="#">link</a>	Sì, presente numero atto e anno	3	Sì

\* **Legenda:** 0 = Informazione assente; 1 = Difficilmente accessibile (presente in sottosezioni di sezioni, diversi numeri di click); 2 = Accessibile, presente in sezioni dedicate del sito; 3 = Facilmente accessibile presente nella sezione Home (in evidenza) e nelle sezioni dedicate

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni tratte dal sito web dell'Agenzia

#### Tav. 14.9 - Sottosezione trasparenza

Sezione	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Documento scaricabile/consultabile
Disposizioni generali (regolamento, statuto, programmi)	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Organizzazione (articolazione degli uffici, incarichi di vertice, contatti/riferimenti)	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Consulenti e collaboratori	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Personale	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Bandi di concorso	Sì	<a href="#">Link</a>	No, al momento non sono previste selezioni o bandi per la ricerca di personale
Performance	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Enti controllati	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Attività e procedimenti	Sì, nessuna	<a href="#">Link</a>	-

Sezione	Sì/no		Dove si trova (sezione) Link	Documento scaricabile/consultabile
	informazione disponibile			
Provvedimenti	Sì		<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Controllo sulle imprese	Sì, nessuna informazione disponibile		<a href="#">Link</a>	-
Bandi di gara e contratti	Sì		<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Sì		<a href="#">Link</a>	-, l'Agenzia non ha attiva al momento alcuna forma di attività di questa natura
Bilanci	Sì		<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Beni immobili e gestione patrimonio	Sì		<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Controlli e rilievi sull'amministrazione (OIV)	Sì		<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Servizi erogati	Sì		<a href="#">Link</a>	-, L'Agenzia esercita in forma associata le funzioni previste dalla l.r. 6/2012. Per le stesse non è prevista la pubblicazione di una carta dei servizi; sono invece previste carte dei servizi per i gestori degli ambiti contrattualizzati dall'agenzia stessa (link esterni)
Pagamenti dell'amministrazione	Sì		<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Opere pubbliche	No		-	-
Pianificazione e governo del territorio	No		-	-
Informazioni ambientali	No		-	-
Strutture sanitarie private accreditate	No		-	-
Interventi straordinari e di emergenza	Sì		<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Altri contenuti	Sì		<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili

## **14.5 Agenzia Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia**

Il sito presenta informazioni chiare e facilmente accessibili riguardo alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo. Queste informazioni si trovano in una sezione dedicata (L'Agenzia) riportata in homepage.

I contatti dell'amministrazione sono facilmente individuabili all'interno del sito. L'ente indica inoltre indirizzi di posta elettronica specifici per segnalazioni quali criticità e proposte di modifica dei servizi, per ciascuna delle province del bacino e per la città metropolitana di Milano.

Sono inoltre presenti pagine dedicate, facilmente accessibili, per il programma dei servizi di bacino e il sistema tariffario integrato. Gli utenti possono accedere a queste pagine con facilità dalla schermata Home. Le informazioni relative al programma dei servizi di bacino sono chiare ed è possibile scaricare materiali allegati.

Le informazioni sul sistema tariffario integrato sono sintetizzate in una pagina dedicata; è possibile approfondire l'argomento vista la presenza di documenti scaricabili. È inoltre presente uno strumento che permette di calcolare le tariffe in base al percorso inserito dagli utenti nel programma. Questo strumento si trova in una sottosezione dedicata e nella schermata home ed è messo a disposizione solamente da questa Agenzia.

Informazioni e documenti relativi alla conferenza di bacino sono facilmente reperibili nella sezione dedicata.

Non sono presenti informazioni sui servizi di trasporto utili agli utenti (orari e modalità). Informazioni sugli enti del bacino erogatori dei servizi di trasporto pubblico sono schematizzate in una pagina dedicata.

La pagina Amministrazione trasparente è presente e facilmente accessibile dalla sezione Home. Non tutte le voci contengono materiali o informazioni. A questo proposito non sono inserite specifiche relative alla mancanza di informazioni, pertanto non è chiaro se i documenti non sono inseriti perché mancanti o perché non pertinenti con l'attività dell'ente.

Le diverse pagine web riportano la data di aggiornamento delle informazioni.

**Tav. 14.10 - Accessibilità delle informazioni sul sito web**

Criteria	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo	Si	Sezione <a href="#">l'agenzia</a>	Pagina chi siamo pubblicato il 02/3/2018	3	Sì, scaricabili
Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell'Agenzia	Si	In calce alla pagina <a href="#">Home</a> e in sezione <a href="#">contatti</a>	-	3	-
Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell'Agenzia	No		-	0	-
Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti	Si	Nella sezione <a href="#">contatti</a>	-	2	-
Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)	Si	Nella sezione <a href="#">partecipazione</a>	Pubblicato l'11/1/2019	2	Sì, scaricabili
Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti	Si	Nella sezione <a href="#">servizi</a> presenti inoltre l'elenco dei contratti di servizio TPL e informazioni sulla <a href="#">rete di progetto</a>	Pubblicato l'11/1/2019	3	Sì, scaricabili
Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di trasporto pubblico locale (modalità e orari) del bacino di competenza	No		-	0	-
Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari	Si	Nella sezione <a href="#">servizi</a> . Presente inoltre il regolamento tariffario approvato e una pagina per il <a href="#">calcolo</a> delle tariffe in base al percorso	Pubblicato il 1/7/2019	3	Sì, scaricabili
Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche ecc.	Si	Sezione <a href="#">opendata</a>	Pubblicato il 15/7/2019	3	Link a file scaricabili
I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito	No		-	0	-
La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)	Si	Presente <a href="#">pagina dedicata</a>	Presente data di pubblicazione delle sottosezioni complete	3	Sì, scaricabili
Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agenzia (es. progetti internazionali altro)	No		-	0	-
Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico	Si	Presente l'elenco dei <a href="#">contratti di</a>	Data di pubblicazione 4/7/2019	2	No

Criteria	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
		<a href="#">servizio TPL</a> in pagina dedicata			
Il sito web presenta include una sezione news/avvertimenti	Sì	Presente una sezione <a href="#">news</a>	Data di pubblicazione delle diverse news	3	No
Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe)	Sì	Pagina per il <a href="#">calcolo</a> delle tariffe in base all'origine e destinazione	Data di pubblicazione 20/9/2019	3	No
Albo pretorio on-line	No		-	0	No

\* **Legenda:** 0 = Informazione assente; 1 = Difficilmente accessibile (presente in sottosezioni di sezioni, diversi numeri di click); 2 = Accessibile, presente in sezioni dedicate del sito; 3 = Facilmente accessibile presente nella sezione Home (in evidenza) e nelle sezioni dedicate

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni tratte dal sito web dell'Agenzia

#### Tav. 14.11 - Sottosezione trasparenza

Sezione	Si/no	Dove si trova	Documento scaricabile/consultabile
Disposizioni generali (regolamento, statuto, programmi)	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Organizzazione (articolazione degli uffici, incarichi di vertice, contatti/riferimenti)	Sì	<a href="#">link</a>	Sì, scaricabili
Consulenti e collaboratori	Sì	<a href="#">link</a>	Sì, scaricabili
Personale	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Bandi di concorso	Sì	<a href="#">link</a>	No, Non sono stati effettuati bandi di concorso per il reclutamento di personale
Performance	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Enti controllati	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Attività e procedimenti	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Provvedimenti	Sì	<a href="#">link</a>	Sì, scaricabili
Bandi di gara e contratti	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Bilanci	Sì	<a href="#">link</a>	Sì, scaricabili
Beni immobili e gestione patrimonio	Sì	<a href="#">link</a>	Sì, scaricabili
Controlli e rilievi sull'amministrazione (OIV)	Sì, in parte. Presente revisione bilancio	<a href="#">link</a>	Sì, scaricabili

Sezione	Si/no	Dove si trova	Documento scaricabile/consultabile
Servizi erogati	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Pagamenti dell'amministrazione	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Opere pubbliche	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Pianificazione e governo del territorio	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Informazioni ambientali	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Strutture sanitarie private accreditate	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Interventi straordinari e di emergenza	Sì, ma nessuna informazione disponibile	<a href="#">link</a>	-
Altri contenuti	Sì	<a href="#">link</a>	Sì

## **14. 6 Agenzia di Sondrio**

Il sito presenta informazioni sintetiche riguardo ai responsabili dell'ente nella pagina Home. Informazioni più dettagliate sull'assetto organizzativo sono riportate nella sezione trasparenza. Non è presente una pagina dedicata alla descrizione delle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo.

I contatti dell'amministrazione sono facilmente individuabili, riportati nella Home page.

Documenti relativi al Programma di bacino sono reperibili nella pagina pianificazione e governo del territorio della sezione trasparenza. I documenti risultano difficilmente raggiungibili da utenti non esperti. Allo stesso modo, le informazioni sul sistema tariffario sono presenti in un documento all'interno della voce pianificazione della sezione trasparenza.

Sintetiche informazioni sulla conferenza locale del trasporto pubblico del bacino di Sondrio si trovano nella sezione news, non è tuttavia presente una pagina dedicata né documenti che permettano di approfondire il tema.

Non sono presenti informazioni sui servizi di trasporto utili agli utenti (orari e modalità) né sugli enti del bacino erogatori dei servizi di trasporto pubblico.

La pagina Amministrazione trasparente è presente e facilmente accessibile dalla sezione Home. Non tutte le voci contengono materiali o informazioni. A questo proposito non sono inserite specifiche relative alla mancanza di informazioni, pertanto non è chiaro se i documenti non sono inseriti perché mancanti o perché non pertinenti con l'attività dell'ente.

Le diverse pagine web non riportano la data di pubblicazione.

**Tav. 14.12 - Accessibilità delle informazioni sul sito web**

Criteria	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
Il sito web presenta informazioni relative alle funzioni dell'Agenzia e all'assetto istituzionale e organizzativo	Si	Nella sezione trasparenza		1	-
Il sito web rende disponibili i riferimenti mail, contatti telefonici della sede dell'Agenzia	Si	Nella <a href="#">Home page</a>	Non presente	3	-
Il sito web rende disponibili altri contatti o canali (es. social) dell'Agenzia	No			0	-
Il sito web rende disponibili riferimenti utili per segnalazioni di diverso tipo (proposte, criticità altro) da parte di utenti	No			0	-
Il sito web rende disponibili informazioni sulla Conferenza Locale del Trasporto Pubblico (art. 7 della l.r. 6/2012)	Si	(nelle news)		1	-
Il sito web offre informazioni relative al Programma dei servizi di Bacino e altri documenti	Si	Presenti nella sezione trasparenza voce <a href="#">piano di governo del territorio</a>	Non presente	1	Si
Il sito web rende disponibili ai cittadini informazioni relative ai servizi di trasporto pubblico locale (modalità e orari) del bacino di competenza	No			0	-
Il sito web rende disponibili informazioni chiare sui sistemi tariffari	Si	Presenti nella sezione trasparenza voce <a href="#">piano di governo del territorio</a>	Non presente	1	Si
Il sito web presenta una sezione open data/accesso ai dati dell'agenzia per indagini/ricerche ecc.	No			0	-
I cittadini e gli altri stakeholder possono accedere in modo attivo al sito web dell'ente e rendere pubblici i propri pareri in relazione alle attività e ai servizi ottenuti postandoli sul sito	No			0	-
La pagina dedicata alla trasparenza della Pubblica Amministrazione è presente e completa (d.lgs. 33/2013 e modificato dal d.lgs. 97/2016)	Si	Presente <a href="#">pagina dedicata</a>	Non presente	3	Si, scaricabili
Il sito web fornisce informazioni su progetti di rilievo promossi dall'Agenzia (es. progetti internazionali altro)	No			0	-
Il sito web presenta informazioni sulle aziende erogatrici dei servizi di trasporto pubblico	No			0	-
Il sito web presenta include una sezione news/avvertimenti	Si	Nella <a href="#">home page</a>	Presente data delle news	3	Si, scaricabili

Criteria	Si/no	Dove si trova (sezione) Link	Data ultimo aggiornamento della pagina	Facilità di accesso all'informazione*	Documenti disponibili (scaricabili o consultabili)
			inserite		
Il sito web include altre informazioni di rilievo (es. programma per calcolo delle tariffe)	No				-
Albo pretorio on-line	Si	<a href="#">link</a>	Si	3	Si

\* **Legenda:** 0 = Informazione assente; 1 = Difficilmente accessibile (presente in sottosezioni di sezioni, diversi numeri di click); 2 = Accessibile, presente in sezioni dedicate del sito; 3 = Facilmente accessibile presente nella sezione Home (in evidenza) e nelle sezioni dedicate

Fonte: nostre elaborazioni su informazioni tratte dal sito web dell'Agenzia

#### Tav. 14.13 - Sottosezione trasparenza

Sezione	si/no	Dove si trova (sezione) Link	Documento scaricabile/consultabile
Disposizioni generali (regolamento, statuto, programmi)	Si	<a href="#">Link</a>	Si, scaricabili (la data dei documenti relativi agli atti è riportata nella pagina)
Organizzazione (articolazione degli uffici, incarichi di vertice, contatti/riferimenti)	Si	<a href="#">Link</a>	Si, scaricabili (la data dei documenti relativi agli atti è riportata nella pagina)
Consulenti e collaboratori	Si	<a href="#">Link</a>	Si, scaricabili (la data dei documenti relativi agli atti è riportata nella pagina)
Personale	Si	<a href="#">Link</a>	Si, scaricabili (la data dei documenti relativi agli atti è riportata nella pagina)
Bandi di concorso	Si	<a href="#">Link</a>	Si, scaricabili (la data dei documenti relativi agli atti è riportata nella pagina)
Performance	Si, nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Enti controllati	Si, ad oggi non vi sono enti di diritto privato controllati dall'Agenzia	<a href="#">Link</a>	-
Attività e procedimenti	Si	<a href="#">Link</a>	Si, scaricabili
Provvedimenti	Si	<a href="#">Link</a>	Si, scaricabili (la data dei documenti relativi agli atti è riportata nella pagina)
Bandi di gara e contratti	Si, nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici	Si, l'Agenzia non elargisce alcun tipo di sovvenzione, contributo, sussidio o vantaggio economico	<a href="#">Link</a>	-
Bilanci	Si	<a href="#">Link</a>	Si, scaricabili (la data dei documenti relativi agli atti è riportata nella pagina)
Beni immobili e gestione patrimonio	Si, nessuna informazione	<a href="#">Link</a>	-

	disponibile		
Controlli e rilievi sull'amministrazione (OIV)	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Servizi erogati	Sì, nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Pagamenti dell'amministrazione	Sì, informazioni parziali	<a href="#">Link</a>	-
Opere pubbliche	Sì, l'Agenzia non realizza opere pubbliche	<a href="#">Link</a>	-
Pianificazione e governo del territorio	Sì	<a href="#">Link</a>	Sì, scaricabili
Informazioni ambientali	Sì, nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Strutture sanitarie private accreditate	No	Link	-
Interventi straordinari e di emergenza	Sì, nessuna informazione disponibile	<a href="#">Link</a>	-
Altri contenuti	Sì	<a href="#">Link</a>	-

## Principale documentazione e bibliografia

### **Agenzia per il TPL del bacino di Bergamo**

- *Programma per TPL del bacino di Bergamo. 04/07/2018.*  
<https://www.agenziatplbergamo.it/index.php/altro/29-programma-di-bacino>
- *CLTP Conferenza Locale Trasporto Pubblico. Vari incontri.*  
<https://www.agenziatplbergamo.it/index.php/in-evidenza/conferenza-locale-trasporto-pubblico>
- *Documento unico di programmazione Triennio 2020-22. 14/06/2019.*  
[http://cloud.urbi.it/urbi/progs/urp/fecore01.sto?CPT=N&FileContesto=UR&SottoContesto=OpenData&SBUSTA=S&DB\\_NAME=n1201688&NDFH=28329&TDFH=OPEN1&PRFH=ALBERATURA&MPFH=1&AEFH=JYORXBBXUSDBYAWMBLUXEYBUCIBZXCNER1UTXYUAUXTGKXOYSHUJOKLIU1EPA\\_I1201688P1201688&FNFH=DUP\\_2020-22\\_rev0.pdf](http://cloud.urbi.it/urbi/progs/urp/fecore01.sto?CPT=N&FileContesto=UR&SottoContesto=OpenData&SBUSTA=S&DB_NAME=n1201688&NDFH=28329&TDFH=OPEN1&PRFH=ALBERATURA&MPFH=1&AEFH=JYORXBBXUSDBYAWMBLUXEYBUCIBZXCNER1UTXYUAUXTGKXOYSHUJOKLIU1EPA_I1201688P1201688&FNFH=DUP_2020-22_rev0.pdf)
- *Sistema tariffario integrato. 12/09/2019.*  
[http://www.agenziatplbergamo.it/images/documents/STIBM/stibm\\_elementi-23set19\\_r0.pdf](http://www.agenziatplbergamo.it/images/documents/STIBM/stibm_elementi-23set19_r0.pdf)

### **Agenzia per il TPL del bacino di Brescia**

- *Programma per TPL del bacino di Brescia. 29/01/2019.* <http://agenziatplbrescia.eu/attivita-e-progetti/programma-del-tpl-di-bacino/i-documenti-del-ptb-versione-approvata-dallassemblea-dei-soci-nella-seduta-del-29-01-2019/>
- *CLTP Conferenza Locale Trasporto Pubblico. Vari incontri.* <http://agenziatplbrescia.eu/attivita-e-progetti/conferenza-locale-del-trasporto-pubblico-cltp/>
- *Schema di documento unico di programmazione 2020-2022. Luglio 2019.*  
[http://asp.urbi.it/urbi/progs/urp/fecore01.sto?CPT=N&FileContesto=UR&SottoContesto=OpenData&SBUSTA=S&DB\\_NAME=n1201473&NDFH=41665&TDFH=OPEN1&PRFH=ALBERATURA&MPFH=1&AEFH=QESEYFFLLGRLGRBZIZUFIGTOKOQLEBGBXQEHHQPF1THRIYZRFKUMSCMEVULUYRJO1NTQ\\_Q1201473Y1201473&FNFH=DUP2020-2022AllegatoallaD.pdf](http://asp.urbi.it/urbi/progs/urp/fecore01.sto?CPT=N&FileContesto=UR&SottoContesto=OpenData&SBUSTA=S&DB_NAME=n1201473&NDFH=41665&TDFH=OPEN1&PRFH=ALBERATURA&MPFH=1&AEFH=QESEYFFLLGRLGRBZIZUFIGTOKOQLEBGBXQEHHQPF1THRIYZRFKUMSCMEVULUYRJO1NTQ_Q1201473Y1201473&FNFH=DUP2020-2022AllegatoallaD.pdf)
- *Sistema tariffario integrato. 05/02/2020.* <http://agenziatplbrescia.eu/wp-content/uploads/2020/02/2020.02.05-CLTP-9a-sessione-PRESENTAZIONE.pdf>

### **Agenzia per il TPL del bacino di Como, Lecco e Varese**

- *Programma per TPL del bacino di Como, Lecco e Varese. Revisione 3. 20/10/2018.*  
<http://www.tplcomoleccovarese.it/atpcolc/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idtesto/51>
- *CLTP Conferenza Locale Trasporto Pubblico. Vari incontri.*  
<http://www.tplcomoleccovarese.it/atpcolc/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idtesto/94>
- *Documento unico di programmazione Triennio 2020-22. 17/01/2020.*  
<http://www.tplcomoleccovarese.it/atpcolc/zf/index.php/atti-amministrativi/delibere/dettaglio/atto/G-XpJMAT-A/provedimenti/1>
- *Ascolto attivo.* <http://www.tplcomoleccovarese.it/atpcolc/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idtesto/97>
- *Sistema tariffario integrato.* <http://www.tplcomoleccovarese.it/atpcolc/zf/index.php/servizi-aggiuntivi/index/index/idtesto/79>

### **Agenzia per il TPL del bacino di Cremona e Mantova**

- *Programma per TPL del bacino di Cremona e Mantova. Ottobre 2018.*  
<http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/allegati-news/1897-piano-di-bacino-cr-mn-fin-102018-rid/file>
- *CLTP Conferenza Locale Trasporto Pubblico. Vari incontri.*  
<http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/news-avvisi/84-conferenza-locale-per-il-t-p-l-del-9-12-2019-verbale-e-documentazione>

- *Documento unico di programmazione Triennio 2020-22.* 16/12/2019  
<http://www.agenziatpl.crmn.it/index.php/albo-pretorio/delibere-assemblea/delibera-assemblea-2019-07/2351-dass-2019-7-approvazione-dup-2020-2022/file>
- *Sistema tariffario integrato. Cfr. Programma di bacino.*

#### **Agenzia per il TPL del bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia**

- *Programma per TPL del bacino di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia.*  
<http://www.agenziatpl.it/servizi-tpl/programma-dei-servizi-di-bacino>
- *CLTP Conferenza Locale Trasporto Pubblico. Vari incontri.*  
<http://www.agenziatpl.it/partecipazione/conferenza-locale-del-trasporto-pubblico>
- *Documento unico di programmazione Triennio 2019-21.* 22/05/2019  
[file:///Users/giancarlovecchi/Downloads/DUP\\_2019-2021%20\(1\).pdf](file:///Users/giancarlovecchi/Downloads/DUP_2019-2021%20(1).pdf)
- *Sistema tariffario integrato* <http://www.agenziatpl.it/...regolamento-tariffario-stibm> e <https://nuovosistematariffario.atm.it>
- *Relazione di rendiconto 2018,* 9 aprile 2019

#### **Agenzia per il TPL del bacino di Sondrio**

- *Statuto*
- *Programma per TPL del bacino di Sondrio.* 20/12/2018.  
<https://www.agenziatplsondrio.it/sites/default/files/atti/delibera-assemblea/2018-6/programma-di-bacino.pdf>
- *CLTP Conferenza Locale Trasporto Pubblico.* <https://www.agenziatplsondrio.it/news/2018/avvio-procedure-la-costituzione-modalit-di-consultazione-e-di-funzionamento-della>
- *Schema di bilancio di previsione per l'anno 2019 e triennale 2019-21.*  
[https://www.agenziatplsondrio.it/atti/delibera-cda\\_2019-4](https://www.agenziatplsondrio.it/atti/delibera-cda_2019-4)
- *Sistema tariffario integrato.* 19/12/2019.  
[https://www.agenziatplsondrio.it/sites/default/files/atti/delibera-cda/2019-18/Testo\\_delibera%20cda\\_18\\_30122019.pdf](https://www.agenziatplsondrio.it/sites/default/files/atti/delibera-cda/2019-18/Testo_delibera%20cda_18_30122019.pdf)
- *LEM Reply. Valutazione congruità corrispettivo per servizi R-link linea Tirano-Bormio-Livigno.* Milano, 19/12/2018.
- *Progetto Sondrio. Sistema di bigliettazione elettronica provincia di Sondrio.* 7/2018.

- ASSTRA-Associazione Trasporti e Contactless Users Board. 2012. *Quaderno per la diffusione e integrazione dei sistemi ITS nel TPL e nella mobilità.* Roma: ASSTRA
- Baccelli O. 2019. *La storia, il contributo scientifico e di innovazione della ricerca di Isfort nell'Italia dei trasporti.* Relazione al Convegno 25 anni di Isfort, Roma, Università La Sapienza, 17/10/2019.
- Bentivogli C., R. Cullino e D.M. Del Colle. 2008. *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali.* Roma, Banca d'Italia.
- Beria P. a cura di. 2018. *Atlante dei trasporti italiani. Infrastrutture, offerta, domanda.* Novara: Libreria Geografica.
- Boitani A. e F. Ramella. 2017. *Competizione e aggregazioni nel TPL.* Milano: Università Cattolica.
- Camera dei Deputati – Servizio Studi. 2019. *Il trasporto pubblico locale.* Roma: Camera dei Deputati XVIII Legislatura.
- Cassinadri D. 2010. *Tesi di laurea: Il sistema tariffario dell'area milanese: ieri, oggi, domani.* Milano: Politecnico di Milano.
- Censis. 2018. *Rapporto Censis-Michelin sulla mobilità degli italiani.* Roma: Censis.
- Chegeni M. 2017. *Tesi di laurea: Strategie per aumentare la domanda di TPL attraverso l'integrazione gomma ferro. Il caso dell'Agenzia di bacino Como-Lecco-Varese.* Milano: Politecnico di Milano.

- Comune di Milano - AMAT. 2015. *PUMS Piano Urbano della Mobilità Sostenibile*. Milano: Comune di Milano.
- Consiglio regionale della Lombardia. 2016. *Programma Regionale di Mobilità e Trasporti (PRMT)*. Milano: Regione Lombardia.
- Consiglio regionale della Lombardia, V Commissione Territorio e Infrastrutture. 2019. Incontro n. 7 dell'11 aprile 2019. *Audizione con le Agenzie del TPL lombarde per una disamina della situazione generale del trasporto pubblico locale e di aspetti e problemi dei singoli bacini*. Milano: Consiglio regionale della Lombardia.
- Croce A. 2019. "Un nuovo paradigma per il trasporto pubblico locale (TPL). L'esperienza dell'Agenzia Brescia." Relazione presentata al 2° Congresso Internazionale sulle Infrastrutture e i Sistemi dei Trasporti in un mondo che cambia (TIS ROMA 2019), 23-24 settembre 2019, Roma, Italia. *Transportation Research Procedia*.
- European Commission. 2009. *Public transport Integration, Guidelines in market organization* (Progetto Sputnik).
- Green – Università Bocconi. 2019. *Lo sviluppo dell'e-Mobility in Italia: impatti socioeconomici, nuovi modelli di consumo e proposte di strumenti di policy. Rapporto per Enel Foundation*. Milano: Università Bocconi.
- Isfort. 2019. *16° Rapporto sulla mobilità degli italiani*. (in collaborazione con Agens, Anav e Asstra). Roma: Isfort (<https://www.isfort.it/progetti/16-rapporto-sulla-mobilita-degli-italiani-audimob/>).
- Istat. 2019. *Rapporto Benessere equo e sostenibile (BES) 2019*. Roma: Istat.
- Malgieri, P. 2016. "Un aggiornamento sulle strutture di governance del TPL lombardo." *SmartCity & MobilityLab* n. 18.
- Ministero dell'Economia e Finanze. 2019. *Documento di economia e finanza 2019. Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia*. Roma: MEF.
- Preston J. 2012. *Integration for Seamless Transport*. Paris: OECD.
- Pucci P. and M. Colleoni. Eds. 2016. *Understanding Mobilities for Designing Contemporary Cities*. Cham: Springer.
- Scolari G. 2013. *Tesi di Laurea: La mobilità in Italia e in Lombardia. Il caso delle tramvie elettriche bergamasche*. Milano: Università Bicocca.
- Tricarico L. e G. Vecchio. A cura di. 2018. *Mobilità e sviluppo. Strumenti e competenze per il futuro della mobilità*. Milano: Fondazione Giacomo Feltrinelli.
- Invitalia. 2019. *Assetti organizzativo-gestionali del trasporto pubblico locale. Report rilevazione Lombardia*. Rapporto elaborato nell'ottobre 2019, nell'ambito del Progetto ReOpen. Roma: Invitalia.
- Piacenza M. e Carpani C. 2005. "Sistemi tariffari integrati nel trasporto pubblico locale. Un'analisi delle esperienze in Italia." *L'Industria*, ottobre-dicembre, pp.731-755.
- Regione Lombardia. 2008a. *La Lombardia nel contesto italiano e europeo del TPL. Principali evidenze e conclusioni*. (Rapporto elaborato da Axteria, marzo 2008). Milano: Regione Lombardia.
- Regione Lombardia. 2008b. *Patto per il Trasporto Pubblico Locale in Lombardia. Accordo fra Regione Lombardia, Province, Comuni Capoluogo, Anci Lombardia, Associazioni e Imprese di TPL, Imprese ferroviarie, Gestori dell'infrastruttura ferroviaria, Sindacati confederali e del settore dei trasporti, associazioni degli utenti, consumatori e pendolari*. Milano, 11 novembre 2008.
- Zimmerman and Fang (The World Bank). 2015. "Public Transport Service Optimization and System Integration." *China Transport Topics* N. 14.

