



ATPL
del bacino della Città Metropolitana
di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia

Audizione informale presso la IX Commissione Trasporti della Camera dei deputati al fine di acquisire utili elementi di conoscenza e di valutazione nell'ambito della discussione congiunta delle risoluzioni 7-00111 Casu, 7-00138 Raimondo, 7-00146 Ghirra e 7-00159 Iaria, recanti iniziative in materia di trasporto pubblico locale

Nota di sintesi della posizione espressa dall’Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale del bacino della Città Metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia con riferimento alle risoluzioni oggetto dell’audizione

1. *Tutte le risoluzioni, seppur con sottolineature ed enfasi differenti, riconoscono la **centralità del trasporto pubblico nel sistema della mobilità delle persone**, in particolare per:*
 - a. *lo sviluppo sostenibile, la transizione ecologica, la decarbonizzazione e il raggiungimento dell’obiettivo di neutralità climatica, nel quadro delle strategie europee Green Deal e PNRR (Casu, Ghirra e Iaria);*
 - b. *il superamento della procedura di infrazione europea per il mancato rispetto delle soglie limite di qualità dell’aria (Ghirra);*
 - c. *il contrasto ai rischi di accentuare le disparità regionali e territoriali nel nostro Paese, accresciute dalla crisi economica (Casu, Ghirra);*
 - d. *la garanzia del diritto alla mobilità dei cittadini, con particolare riferimento alle aree a domanda debole attualmente poco servite (Ghirra; Raimondo, Iaria) e alla garanzia di condizioni di accessibilità per tutti e, in particolare, per le persone a mobilità ridotta (Raimondo);*
 - e. *la promozione dello sviluppo economico dei territori e l’incremento dell’attrattività turistica (Raimondo).*

Non si può che convenire con tutto ciò e si ritiene che il TPL dimostri già oggi, in tutti gli studi di settore, la sua efficacia nel perseguire degli obiettivi sopra richiamati, con il **miglior rapporto di efficienza rispetto all’utilizzo della spesa pubblica per il conseguimento degli stessi**.

2. *Tutte le risoluzioni pongono il **tema centrale delle risorse per il sistema**, costituite in primo luogo dal Fondo Nazionale Trasporti, evidenziando, anche in questo caso con approcci e centralità differenti, la necessità di:*
 - a. *incrementare le risorse per il sistema (Ghirra, Casu);*
 - b. *fornire un quadro di risorse certe per il medio-lungo periodo;*



- c. *superare i criteri storici di riparto del fondo in modo più rispondente agli effettivi bisogni di mobilità dei territori, rappresentati attraverso indicatori chiari e trasparenti (Iaria, Casu, Raimondo).*

Non si può che ritenere centrale e imprescindibile questo punto. Al riguardo, ci si permette però di mettere in evidenza i seguenti elementi:

- a) Il FNT, normato nel suo attuale assetto dal DL 50/2017, ha superato di poco i 5 miliardi di euro nel 2023 e vede la previsione di un ulteriore leggero incremento progressivo di 200 milioni di euro entro il 2026 per poi stabilizzarsi su tale valore in assenza di nuovi interventi di rifinanziamento. Ciò corrisponde, prendendo a riferimento il 2019 (anno pre Covid) un incremento delle risorse stabili nominali al 2023 del 3,7%, che arriverà a un + 7,8% a partire dal 2026. Se consideriamo che l'indice dei prezzi nello stesso periodo ha registrato un incremento del 15,4% al 2023, con una previsione di + 23,9% al 2026, ciò significa che, **in valore reale, le risorse complessive per il TPL hanno già visto una contrazione superiore al 10%, che sfiorerà il -13% nel 2026, per poi crescere ulteriormente negli anni successivi;**
- b) Dovrebbe apparire in tutta la sua evidenza la gravità di questa situazione che di fatto, in assenza di ulteriori fonti di finanziamento statali o regionali, determina sin d'ora **l'impossibilità di adeguamento dei corrispettivi contrattuali al tasso di inflazione e comporta, di conseguenza, il concreto rischio di progressivo taglio dei servizi per garantire l'equilibrio economico del sistema;**
- c) E ciò ancor più se si considera il concomitante calo, ricordato da alcune risoluzioni, degli introiti tariffari che nel nostro territorio garantivano, nel 2019, il 49% dei ricavi totali delle aziende di TPL e che, sempre rispetto al 2019, dopo il crollo del periodo di emergenza pandemica, fortunatamente parzialmente compensato dal Fondo statale istituito a questo fine, anche nel 2023 hanno confermato un calo fra il 10% e il 15%, con una dinamica di ripresa lenta ed estremamente variabile nelle diverse aree territoriali;
- d) Nel territorio di competenza della nostra Agenzia (che costituisce da sola il 65% dell'intero TPL della Lombardia in termini di servizio erogato e l'81% considerando i passeggeri trasportati), la complessità e gravità della situazione è confermata dal dato ricavabile dal monitoraggio economico dei servizi che vede **19 contratti di servizio su 35 (54%) chiudere l'esercizio 2022 con pre-tasse in perdita;**
- e) Stanti gli obblighi di legge di prevedere adeguamenti dei corrispettivi contrattuali al tasso di inflazione (seppur a fronte di possibili recuperi programmati di produttività), **la salvaguardia dei livelli di servizio in essere richiede il recupero del differenziale fra incremento del FNT e tasso di inflazione registrato nell'ultimo triennio, accompagnato dall'introduzione di un meccanismo che rivaluti annualmente il FNT al tasso di inflazione programmata:** diciamo inflazione programmata in quanto non è pensabile, come si è prodotto in questi anni, che le disponibilità in spesa corrente siano rese note agli enti regolatori solo alla fine di ogni esercizio:



ciò rende difficile una corretta programmazione della spesa e genera rischi di insorgenza di debiti fuori bilancio;

- f) Quanto sopra premesso, si valuta con interesse e favore la **volontà di superamento del riparto storico della spesa corrente per il TPL**, attraverso l'applicazione congiunta della valutazione dei **costi standard** di riferimento dei servizi e dei **Livelli Essenziali di Trasporto (LTE)**, definiti a partire da precisi indicatori in grado di rappresentare la domanda effettiva, espressa e potenziale, e finalizzati ad assicurare il pieno espletamento del diritto alla mobilità di cittadini (risoluzione Raimondo), nonché gli obiettivi di sostenibilità del sistema complessivo della mobilità.

Si auspica però che tale metodologia non sia volta, come in esperienze passate, esclusivamente a definire una miglior perequazione del riparto delle risorse storiche ma, in primo luogo, a **definire l'effettivo fabbisogno di risorse complessive, necessario ad assicurare il conseguimento del "Livello Essenziale di Trasporto"**, fabbisogno che, dalla nostra esperienza, riteniamo sicuramente superiore a quello attualmente stanziato. Solo così, questo processo potrà tradursi in un processo virtuoso in grado di definire un obiettivo comune da conseguire, seppur nel tempo e con le necessarie compatibilità di bilancio, e non in una "guerra fra poveri" per ripartire diversamente risorse comunque insufficienti.

3. *Nelle risoluzioni presentate viene posto l'accento sulla **qualità dei servizi** e sulla necessità di una **maggior efficienza** degli stessi, in particolare in riferimento all'uso delle risorse pubbliche di cui al punto precedente.*

Anche in questo caso non si può che condividere questa attenzione.

Importanti passi in avanti devono essere fatti per il miglioramento della qualità del servizio, per la sua maggior rispondenza alla rapida evoluzione della domanda, da molti richiamata, superando rigidità storiche nella programmazione e gestione dei servizi e utilizzando al meglio le nuove tecnologie dell'informazione e dell'analisi dati.

Ruolo centrale in tutto questo hanno gli enti regolatori, che devono acquisire le competenze e le capacità di orientare al meglio la spesa pubblica (essendo il TPL un servizio sovvenzionato in quota preponderante), di monitorare efficacemente e costantemente sia la qualità del servizio erogato sia le modifiche della domanda, adattando l'offerta in modo dinamico e flessibile.

Si ritiene però utile osservare, con riferimento ai servizi di competenza della nostra Agenzia, che:

- a) **I servizi TPL risultano già ora completamente saturi nelle ore di punta**, sia per quanto riguarda i servizi urbani sia per quanto riguarda le linee extraurbane. In particolare per queste ultime, la saturazione delle fasce di punta è data in misura tutt'ora assolutamente preponderante dall'utenza sistematica, che usa il TPL per gli spostamenti casa-lavoro e casa-scuola. Le



- modifiche della domanda indotte dall'emergenza pandemica e poi consolidate, ad esempio con una quota permanente di smart working, hanno inciso sui volumi complessivi della domanda ma hanno modificato limitatamente i carichi delle ore di punta, soprattutto delle linee extraurbane.
- b) Quanto sopra, determina una **rigidità del sistema**, risultando estremamente difficile riorganizzare ed efficientare i servizi in un quadro di risorse effettive in contrazione (si veda punto 2), **non potendo intervenire proprio sulle fasce di punta**, che determinino il fabbisogno complessivo di mezzi e uomini adibiti al servizio e, quindi, la quota preponderante dei costi dell'esercizio.
- c) Nelle condizioni operative sopra richiamate, è **difficile separare qualità e quantità di servizio erogato: la qualità reale e percepita**, pur non riducendosi certo a questo, **dipende in buona misura dalla quantità di servizio offerto**, sia in termini di contenimento dell'affollamento nelle punte, sia per quanto riguarda la presenza di un servizio adeguato nelle altre fasce orarie, con prolungamento dell'arco di servizio, e nei giorni festivi. Tutto ciò emerge con chiarezza anche nei motivi di insoddisfazione espressi nelle *customer satisfaction* e costituisce un ostacolo primario all'acquisizione di nuovi utenti, sia sistematici (per effetto della saturazione dei servizi nelle punte), sia occasionali, fra i quali anche i turisti, (per effetto dell'assenza di un servizio adeguato nelle fasce di morbida e nelle giornate non scolastiche e festive).
- d) Il quadro delineato al punto precedente impedisce al TPL di esprimere il suo effettivo potenziale nel perseguimento anche degli obiettivi ambientali, di accessibilità territoriale e di coesione sociale richiamati al punto 1. Al riguardo, basti pensare che, al di fuori dell'area urbana centrale di Milano, il tasso di spostamento con auto e moto, in termini di passeggeri*km, raggiunge tutt'ora circa il 70% della mobilità complessiva delle persone, a fronte di una componente del TPL prossima al 20%: da questo punto di partenza, **un obiettivo di shift modale del 10% dai mezzi motorizzati privati al trasporto pubblico richiederebbe un incremento di oltre un terzo della capacità offerta dallo stesso.**
- e) Né si ritiene al proposito che sia rilevante, almeno per i servizi di competenza, la possibilità di efficientamento della spesa attraverso l'apertura del mercato e la messa a gara dei servizi. Le gare sono in predisposizione e sono comunque necessarie, non solo per rispondere alle norme vigenti di legge ma anche come **occasione per introdurre elementi di miglior qualità nei contratti di servizio, e quindi per migliorare la qualità del servizio**, evidenziano come **la maggior parte delle aziende TPL, nel nostro contesto, stia già operando al livello, o un po' sotto il livello, definito dai costi standard ministeriali che dovranno essere posti a base di gara.**



4. *Nelle risoluzioni presentate si affronta il tema del rapporto fra investimenti e spesa corrente per i servizi TPL*

Al riguardo si ritiene opportuno mettere a disposizione della Commissione alcune riflessioni.

- a) Desti qualche perplessità l'affermazione per la quale lo stanziamento annuale di risorse in spesa corrente per il TPL, circa 5 miliardi/anno del FNT, possa essere definita come “*ingenti sprechi di risorse*” (Raimondo) e che “*l'affannosa copertura delle spese correnti legate alla gestione dei contratti di servizio, a scapito degli investimenti, ossia a scapito del perseguimento di standard quantitativi e qualitativi del servizio*” (Raimondo, Casu).

Almeno per quanto riguarda i servizi di nostra competenza, per le ragioni già esposte, si ritiene che il servizio attuale sia certamente migliorabile in termini di rispondenza quali-quantitativa alla domanda, potenziale ed espressa, ma non possa essere in alcun modo considerato uno spreco di risorse. **L'attuale livello di servizio si configura già, nella maggior parte dei casi, come un minimo vitale per un servizio TPL che non si riduca a un ruolo del tutto residuale nel sistema della mobilità.**

- b) Più in generale, **si ritiene che spesa corrente e spesa per investimenti in conto capitale non possano, e non debbano, essere messe in contrapposizione.** Nel sistema TPL non è pensabile ricavare risorse per investimenti riducendo la spesa corrente. Due esempi esemplificano bene questo principio:
- i. Gli ingenti investimenti che si stanno producendo, grazie ai fondi PNRR e del Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile, per il rinnovo delle flotte e per la transizione energetica dei servizi TPL sono da valutare positivamente ma non possono essere accompagnati da un taglio dei servizi: il ruolo del TPL, per la sostenibilità del sistema della mobilità e per la transizione ecologica, si gioca principalmente sull'obiettivo di trasferimento modale dal mezzo privato motorizzato e non può ragionevolmente attuarsi attraverso un taglio dei servizi. **Non è un obiettivo ambientale auspicabile far viaggiare autobus vuoti ad emissione zero;**
 - ii. Gli ancor più ingenti investimenti, 3.600 milioni di euro sul solo PNRR – missione 3 (ricordati nella risoluzione Ghiarra) per lo sviluppo di reti di trasporto di forza ad alta capacità, soprattutto nelle aree metropolitane, comportano la necessità di incremento della spesa corrente per la successiva gestione dei servizi correlati e non certo un taglio di risorse in spesa corrente. I costi di gestione dei nuovi servizi (al netto delle possibili concomitanti razionalizzazione dei servizi storici) è chiaramente espresso nelle analisi costi-benefici realizzate per ciascuna opera finanziata: **sarebbe pertanto buona pratica che il finanziamento di un'opera infrastrutturale per la mobilità collettiva, che è finanziata in quanto considerata importante per il conseguimento di obiettivi strategici di sistema, si accompagni sempre ad un rifinanziamento specifico del FNT,**



ad assicurare la copertura dei costi in spesa corrente derivanti dall'entrata in esercizio della stessa.

5. *Nelle risoluzioni presentate viene posta attenzione alla criticità costituita dalla **difficoltà crescente a reperire personale di guida (Iaria).***

Si riprende e sottolinea tale attuale criticità che costituisce, per tutto il nostro bacino, un **motivo di preoccupazione per la capacità di garantire il servizio programmato e un'adeguata regolarità dello stesso.**

Si tratta di una criticità ormai conclamata a livello europeo, che si manifesta però con alcune differenze di intensità nei diversi contesti territoriali. Con particolare riferimento al nostro bacino, gli elementi principali che concorrono a determinare la carenza di personale di guida sono riconducibili a:

- a) Il rientro in centro e sud Italia di una parte di autisti, per effetto delle maggiori possibilità di impiego nel settore anche nelle altre regioni;
- b) Aspetti salariali e normativi: il CCNL di categoria ha avuto negli ultimi anni rinnovi che, dal punto di vista salariale, non sono stati in grado di seguire le dinamiche inflattive. Ciò comporta una rilevante perdita del potere d'acquisto su cui fa leva una crescente concorrenza del settore della logistica delle merci, in fase di rapida e forte crescita in particolare a partire dall'emergenza Covid;
- c) Oltre agli aspetti salariali, giocano le condizioni di lavoro, ritenute penalizzanti per la presenza di turni serali e festivi e, in molti servizi extraurbani, per il cosiddetto "turno spezzato" che vede l'orario giornaliero di guida di 6,5 ore spezzato in due riprese, nelle fasce di punta, su un nastro di sviluppo complessivo che può raggiungere le 12 ore. Aumenta ulteriormente il disagio del personale la mancanza di un'adeguata sicurezza e, più in generale, una crescente conflittualità con alcuni segmenti di utenza.

Risulta evidente che, con questi presupposti, **il problema può essere affrontato solo con interventi complessivi di sistema che richiedono l'adozione di più misure correlate e un approccio collaborativo di tutte le parti in gioco per il conseguimento di obiettivi comuni**, secondo il modello già sperimentato in passato in Lombardia con il cosiddetto Patto TPL, siglato in occasione del rinnovo CCNL del 2015. Elemento chiave, anche se non esclusivo, in questa prospettiva è comunque ancora una volta quello delle risorse: le trattative in corso per il rinnovo del CCNL vedono un confronto sulla base di un adeguamento atteso della base retributiva prossimo al 20% che, per un servizio nel quale i costi del personale corrispondono a circa il 50% del costo complessivo del



ATPL

del bacino della Città Metropolitana
di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia

servizio, determina un incremento del costo standard di riferimento prossimo al 10%. Anche in questo caso, solo un incremento strutturale della dotazione del FNT potrà consentire di sostenere tale passaggio senza comportare rilevanti e proporzionali tagli dei servizi erogati.

Milano, 6 dicembre 2023

La Presidente: Francesca Zajczyk

Il Direttore: Luca Tosi