



ASSETTI ORGANIZZATIVO- GESTIONALI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE REPORT RILEVAZIONE

LOMBARDIA

Indice

HIGHLIGHTS	5
1. IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE IN LOMBARDIA	7
1.1. OFFERTA DI MOBILITÀ	7
1.2. DOMANDA DI MOBILITÀ	8
1.3. AREE A DOMANDA DEBOLE	8
1.4. RISORSE IN CONTO ESERCIZIO	9
1.5. RISORSE IN CONTO CAPITALE	11
2. ASSETTI ORGANIZZATIVI	14
2.1 GOVERNANCE ISTITUZIONALE	14
2.2 ATTORI ISTITUZIONALI E PRINCIPALI COMPETENZE	14
2.3 IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE	15
3. CARATTERISTICHE DEI GESTORI	17

Indice tabelle

Tabella 1 - Autobus Tpl urbano per classificazione ambientale.....	7
Tabella 2 - Autobus Tpl extraurbano per classificazione ambientale	7
Tabella 3 - Treni in circolazione	7
Tabella 4 - Domanda di mobilità	8
Tabella 5 - Aree a domanda debole	9
Tabella 6 - Risorse in conto esercizio	10
Tabella 7 - Risorse in conto capitale.....	11
Tabella 8 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma	12
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	13
Tabella 10 - Ambito e tipologia di servizio	17
Tabella 11 - Analisi per classe dimensionale.....	19
Tabella 12 - Alcune dimensioni economiche del settore.....	20

Indice figure

Figura 1- Infrastruttura ferroviaria.....	8
Figura 2 - Suddivisione risorse in conto esercizio per tipologia di servizio.....	11
Figura 3 - Suddivisione risorse in conto capitale per tipologia di servizio	11
Figura 4 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento.....	12
Figura 5 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro	13
Figura 6 - Ambito e tipologia di servizio.....	19
Figura 7 - Composizione azionaria gestori	19

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

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

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

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

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

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

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

Highlights

Parco mezzi

<i>Treni > 15 anni (%)</i>		<i>Autobus urbani euro 0 - euro 1 (%)</i>		<i>Autobus extraurbani euro 0 - euro 1 (%)</i>	
<i>Lombardia</i>	<i>Italia</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Italia</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Italia</i>
46	40,5	0,5	2,7	0,8	5,6

Risorse disponibili per investimenti

<i>Risorse Lombardia/Italia (%)</i>	<i>Risorse per abitante-mezzi su gomma</i>		<i>Risorse per abitante-mezzi su ferro</i>	
	<i>Lombardia</i>	<i>Italia</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Italia</i>
10,4	17,2	28	25,7	40

Risorse in conto esercizio

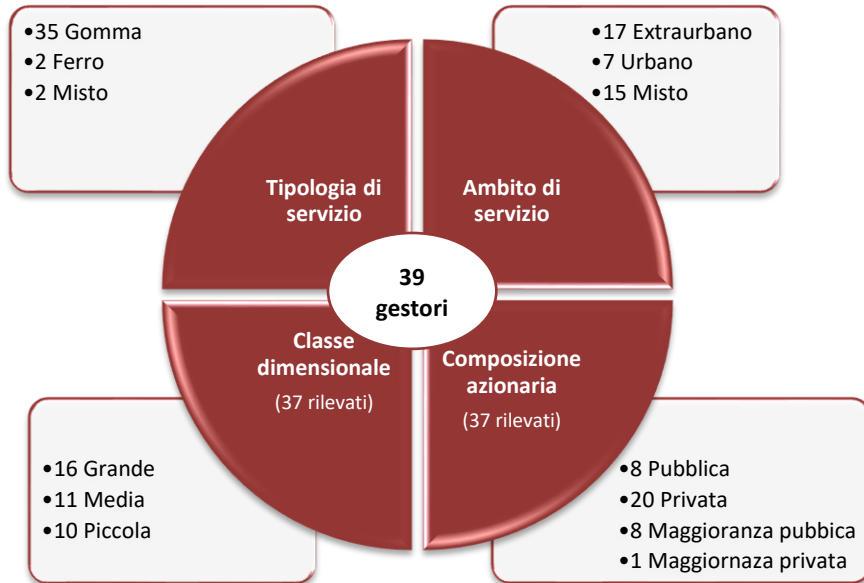
<i>Risorse Lombardia/Italia (%)</i>	<i>Risorse per abitante</i>		<i>Risorse per km²</i>	
	<i>Lombardia</i>	<i>Italia</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Italia</i>
16,6	132	132	55.481	26.339

Governance istituzionale

6 bacini territoriali ottimali omogenei

Per ogni bacino è stata istituita un'Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale che esercita in forma associata le funzioni degli Enti locali in tema di autolinee urbane e interurbane, metropolitane, tram, filobus e impianti a fune.

Principali caratteristiche del settore



Alcune dimensioni del Settore

Valore produzione Lombardia/Italia (%)	Costo del personale/Valore della produzione (%)		Gestori in perdita (%)	
	Lombardia	Italia	Lombardia	Italia
22,5	33,5	46,3	5,4	18,1

1. Il trasporto pubblico locale in Lombardia

1.1. Offerta di mobilità

In Lombardia sono in circolazione 0,6 autobus ogni 1000 abitanti (per un totale di 5.797 autobus), dato poco al disotto della media nazionale. Di questi, 3.209 effettuano il servizio di Trasporto Pubblico Locale (TPL) urbano, circa il 59% è di classe ambientale uguale o superiore agli Euro 5, mentre solo lo 0,5% è altamente inquinanti³.

Tabella 1 - Autobus Tpl urbano per classificazione ambientale

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)	Elettrico (%)
Lombardia	3.209	0,5	39,2	59,1	0,5
Nord ovest	5.481	1,2	44,7	52,5	1,6
Italia	18.812	2,7	43,8	52,5	1

Fonte: PNMS (2018)

Il numero di autobus che effettua il servizio TPL extraurbano in Lombardia è pari a 2.588. La quota di bus delle classi ambientali più datate, in circolazione in questo ambito, si colloca anch'essa al disotto della media nazionale. Complessivamente i dati riportati nelle tabelle evidenziano un livello di sostenibilità ambientale più alto della media italiana e delle regioni del Nord ovest.

Tabella 2 - Autobus Tpl extraurbano per classificazione ambientale

Territorio	Autobus	Euro 0 – Euro 1 (%)	Euro 2 – Euro 4 (%)	Euro 5 – Euro 6 (%)
Lombardia	2.588	0,8	41,0	58,3
Nord ovest	4.854	1,4	51,1	47,5
Italia	23.986	5,6	57,8	36,5

Fonte: PNMS (2018)

Inoltre, secondo il Rapporto *Pendolaria* di Legambiente (2018), in Lombardia sono in circolazione 432 treni, con una età media pari a 15,5 anni e una percentuale di treni con età superiore a 15 anni pari al 46%. Tali dati segnalano un lieve ritardo rispetto alla media italiana nel livello di ammodernamento del materiale rotabile su ferro.

Tabella 3 - Treni in circolazione

Territorio	Treni	Età media	Treni > 15 anni (%)
Lombardia	432	15,5	46
Nord ovest	713	14,4	42,4
Italia	3.056	15,4	40,5

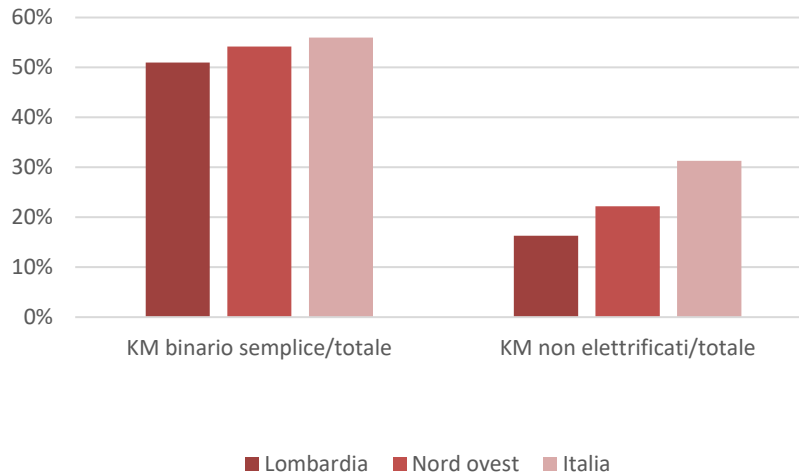
Fonte: Rapporto *Pendolaria* – Legambiente (2018).

In termini di qualità infrastrutturale sono state considerate le percentuali dei km di rete ferroviaria a binario semplice, anziché doppio, e dei km di rete non elettrificata. Sempre secondo il Rapporto *Pendolaria* la rete ferroviaria è di 1.733 km, di cui il 51% è a binario semplice il 16% non elettrificato. Queste percentuali

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

evidenziano un **livello della infrastruttura ferroviaria qualitativamente superiore rispetto alla media delle regioni italiane.**

Figura 1- Infrastruttura ferroviaria



Fonte: nostre elaborazioni su dati Legambiente 2018

1.2. Domanda di mobilità

Secondo i dati ISTAT e ACI (2017), in Lombardia il 24,7% della popolazione utilizza i mezzi di Trasporto Pubblico Locale (TPL) per motivi di studio e di lavoro, contro una media italiana pari al 20,4%. Il tasso di motorizzazione, considerato come proxy dell'utilizzo del mezzo privato in sostituzione del trasporto pubblico, è invece pari a 711 ogni 1000 abitanti. I dati appena riportati, se letti congiuntamente, **semberebbero evidenziare una maggiore preferenza all'utilizzo del mezzo pubblico, a discapito di quello privato, rispetto alla media delle macroaree di riferimento.**

Tabella 4 - Domanda di mobilità		
Territorio	Utilizzo TPL ⁴	Tasso di motorizzazione ⁵
Lombardia	24,7%	711
Nord Ovest	24,2%	741
Italia	20,4%	747

Fonte: ISTAT e ACI (2017)

1.3. Aree a domanda debole

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

1. densità abitativa pari o inferiore a 50 abitanti/km² (in alcuni 30 abitanti/km²);
2. basso grado di urbanizzazione: percentuale di popolazione residente in celle cosiddette rurali - ossia aventi densità inferiore a 300 abitanti/km² e 5.000 abitanti complessivi - maggiore del 50%;

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

⁵ Autovetture + motoveicoli/Popolazione*1000 abitanti.

3. popolazione di età elevata: percentuale di popolazione residente (stabilita dagli enti competenti⁶) di età maggiore o uguale a 70 anni;
4. quota altimetrica maggiore di 600 metri sopra il livello del mare.

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

I criteri di tipo territoriale sono sintetizzati nella Tabella 5. Il basso grado di urbanizzazione coinvolge il 44,6% dei comuni lombardi, circa 20 punti percentuali in meno della media italiana. Ugualmente, la percentuale di comuni con bassa densità abitativa risulta di circa 10 punti inferiore rispetto alla macroarea di riferimento. **Il quadro non propenderebbe per la configurazione di un elevato numero di aree a domanda debole, rispetto al contesto medio italiano.**

Tabella 5 - Aree a domanda debole

Territorio	Bassa densità ⁷ abitativa (% comuni)	Basso grado di urbanizzazione (%comuni)	Quota altimetrica 600 m + (%comuni)	Popolazione 70+ (% popolazione)
Lombardia	13,5%	44,6%	30,2%	16,6%
Nord ovest	23,3%	61,6%	32,6%	17,3%
Italia	27,6%	67,7%	31,6%	14,4%

Fonte: ISTAT (2017)

1.4. Risorse in conto esercizio

Seppur in costante aumento negli ultimi anni, le tariffe applicate dalle aziende che operano nel settore del trasporto pubblico locale in Italia si collocano fra le più basse nell'intero territorio europeo, sia in termini nominali sia in relazione al reddito disponibile⁸. Ciò contribuisce in maniera significativa al persistere di un insufficiente livello di copertura dei costi operativi con i ricavi da traffico, che si attesta mediamente poco sopra il 30%⁹; fondamentale risulta di conseguenza il ruolo dei sussidi pubblici, che consentono la copertura della restante quota parte dei costi. La principale fonte di finanziamento pubblico, per le Regioni a Statuto ordinario, è rappresentata dal Fondo Nazionale Trasporti (FNT)¹⁰, a cui si aggiungono le risorse provenienti dalle singole regioni o dagli enti locali. Nel 2018 alla Regione Lombardia è stata assegnata una quota del FNT

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

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

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

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

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

pari all'17,36%, ossia 856.954.415¹¹ di euro. Tuttavia, dal Bilancio Regionale di Previsione¹²(per il 2018) risultano stanziati 1.323.972.229¹³, comprendenti risorse proprie della Regione e risorse statali.

Nella tabella seguente si può osservare che, in relazione alle risorse per abitante, la Lombardia si posiziona molto al disotto delle regioni del Nord ovest, tuttavia rispetto alle risorse per unità di superficie la regione registra performance nettamente superiori alla media italiana.

Tabella 6 - Risorse in conto esercizio					
Territorio	FNT (Regioni a statuto ordinario)	Risorse complessive	Risorse per abitante	Risorse per Km ²	Risorse per abitante/Km ²
Lombardia	856.954.415	1.323.972.229	132	55.481	3.148.067
Nord ovest	1.543.603.949	2.146.405.016	184	34.437	2.873.096 ¹⁴
Italia	4.931.320.862	7.974.501.079	132	26.339	1.991.338 ¹⁵

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

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

- trasporto su ferro;
- TPL;
- trasporto per vie d'acqua;
- altre modalità di trasporto¹⁶.

Dall'analisi sulla composizione della spesa in conto esercizio emerge una suddivisione paritaria tra le risorse da destinare al TPL (gomma, autofilotraviario, metropolitano, tranviario e funiviario) e le risorse per il trasporto ferroviario. In media, in Italia il 57,9% delle risorse è da destinare al TPL e il 39% al trasporto ferroviario.

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

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

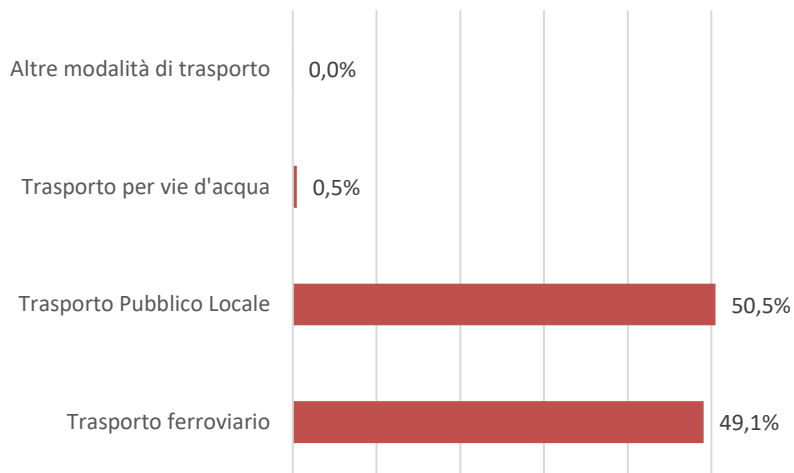
¹³ I dati elaborati sono stati estratti dal bilancio di previsione 2017-2019. Essi si riferiscono alla sola spesa corrente per il trasporto pubblico locale e ferroviario onnicomprensivi sia delle risorse proprie che del trasferimento dello Stato.

¹⁴ Il risultato è ottenuto dividendo il rapporto risorse/densità abitativa per il numero di regioni corrispondenti all'area di riferimento.

¹⁵ Vedi nota 15.

¹⁶ In altre modalità di trasporto rientrano i costi per l'amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, utilizzo, costruzione e manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per le altre modalità di trasporto, diverse dal trasporto ferroviario, trasporto pubblico locale e trasporto per vie d'acqua. Comprende le spese per sistemi di trasporto aereo. Comprende le spese per la vigilanza e la regolamentazione dell'utenza, delle operazioni dei relativi sistemi di trasporto (concessione di licenze, approvazione delle tariffe per il trasporto merci e passeggeri e delle frequenze del servizio, ecc.) e della costruzione e manutenzione delle relative infrastrutture, inclusi aeroporti. Comprende le spese per sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno del funzionamento, della costruzione, della manutenzione o del miglioramento delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto. Comprende le spese per la gestione e il monitoraggio dei contratti di servizio con gli enti e le società affidatarie dei servizi di trasporto e per il monitoraggio qualitativo e quantitativo dei relativi servizi

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



Fonte: nostre elaborazioni su dati OpenBDAP (2018).

1.5. Risorse in conto capitale

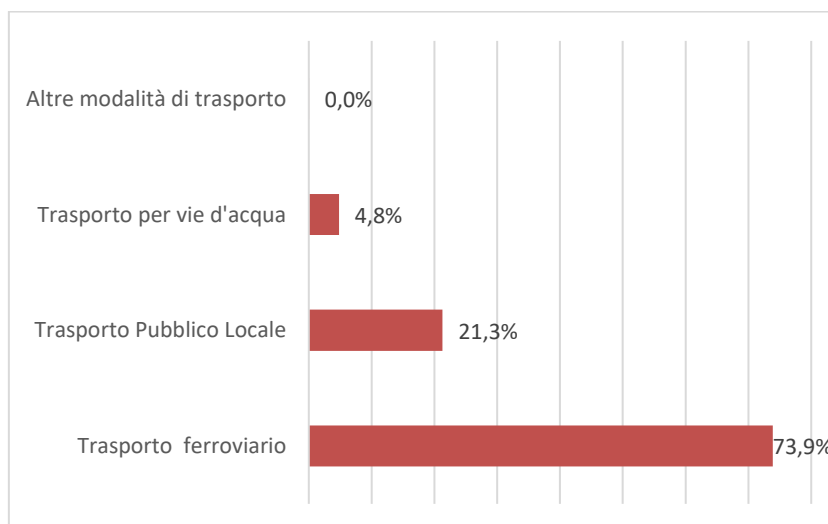
Nel Bilancio di Previsione regionale (per gli anni 2018-2020) sono stati stanziati, complessivamente, risorse per investimenti pari a 98 euro per abitante, dato decisamente superiore alla media italiana e poco più alto della media delle regioni del Nord ovest.

Tabella 7 - Risorse in conto capitale		
Territorio	Risorse in conto capitale (2018-2020)	Risorse per abitante
Lombardia	982.012.357	98
Nord ovest	1.356.740.070	84
Italia	3.692.832.850	61

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

Come per le risorse in conto esercizio, la figura seguente evidenzia la suddivisione delle risorse per investimenti tra le diverse tipologie di servizio: **circa il 73,9% della spesa in conto capitale è destinata al trasporto ferroviario**, contro una media nazionale che si attesta al 47% per il trasporto ferroviario e al 37,2% per il TPL.

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



Fonte: nostre elaborazioni su dati OpenBDAP (2018)

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

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

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

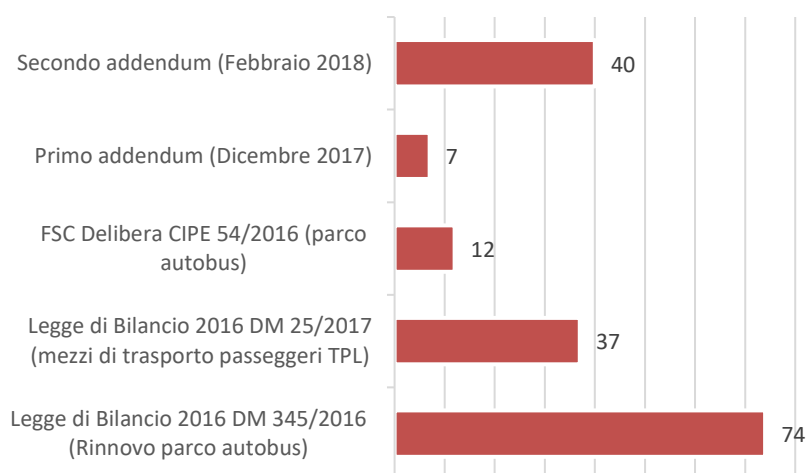
In termini di risorse pro capite disponibili per investimenti in materiale rotabile su gomma, La Lombardia registra un valore analogo alla media delle regioni del Nord ovest.

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse pro capite	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Lombardia	110.795.782	61.085.642	171.881.423	17,2	9,1%
Nord ovest	199.696.089	101.182.130	300.878.220	18,7	16,3%
Italia	1.222.255.951	486.420.311	1.704.655.934	28	100%

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

Suddividendo tali risorse per intervento, si può notare come la parte più cospicua di queste (per un totale di 74 milioni di euro) è stata stanziata con la Legge di Bilancio 2016 (DM 345/2016).

Figura 4 - Suddivisione risorse in conto capitale per intervento



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

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

¹⁷ Si noti che alcuni degli interventi pubblici, riportati in tabella, si riferiscono genericamente a mezzi adibiti per il TPL e non solo a quelli su gomma.

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

La regione assorbe circa il 57% delle risorse attribuite per investimenti in materiale rotabile su ferro alle regioni del Nord ovest, tuttavia in termini di risorse per abitante il dato è in linea con la media delle regioni della macroarea.

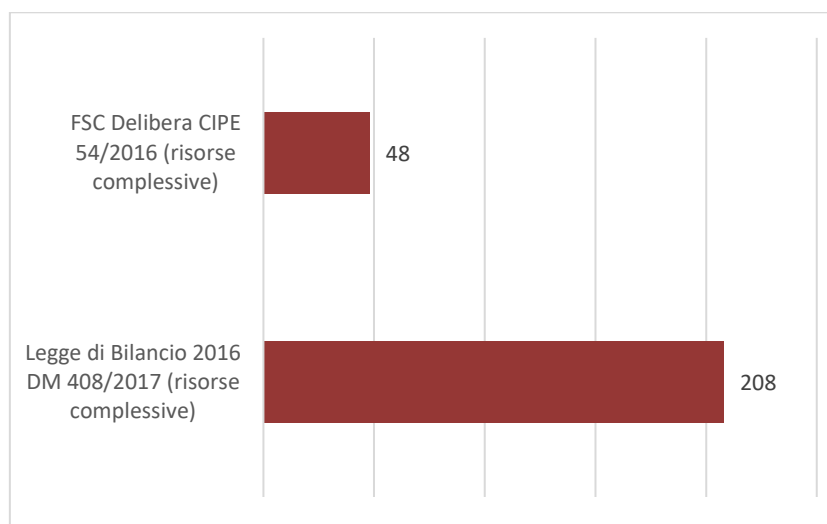
Tabella 9 - Risorse disponibili per investimenti in materiale rotabile su ferro

Territorio	Risorse derivate	Cofinanziamento	Risorse complessive	Risorse per abitante	Risorse derivate/ totale risorse derivate
Lombardia	154.476.847	102.936.005	257.412.852	25,7	10,7%
Nord ovest	266.798.175	177.768.437	444.566.612	27,6	18,5%
Italia	1.440.100.000	985.666.667	2.398.766.667	40	100%

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

Per quanto riguarda, invece, la ripartizione delle risorse per intervento, queste derivano per l'81% dalla Legge di Bilancio 2016 (DM 408/2017).

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



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

2. Assetti organizzativi

2.1 Governance istituzionale

La governance del servizio può essere articolata dalle leggi regionali di settore secondo tre modalità, che si differenziano sulla base del grado di concentrazione/distribuzione delle funzioni e delle competenze fra i livelli di governo.

Il **modello accentrato** prevede che **un solo livello di governo** sia competente per la pianificazione, la programmazione, il monitoraggio e l'affidamento dei servizi: l'accentramento delle funzioni può avvenire in capo alla **Regione** o a un'**Agenzia regionale ad hoc**.

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

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

La Lombardia ha un modello di governance decentrato, come si può desumere da quanto riportato in seguito.

Coerentemente con l'art. 3 bis del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 *Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali*, convertito con L. 148/2011, con la L.R. 6/2012 la Regione Lombardia ha definito un nuovo assetto di governance nel settore del trasporto pubblico, avviando il processo di aggregazione degli Enti su scala almeno provinciale, al fine di pervenire alla **costituzione di Agenzie di TPL competenti** per bacini con un'estensione geografica e una popolosità in linea con le tendenze europee, e con dimensioni di traffico tali da consentirne la razionalizzazione e ottimizzazione.

Ai sensi dell'art. 7, comma 1 della L.R. 6/2012, il territorio della Regione è suddiviso, in conformità all' articolo 3 bis, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in **sei bacini territoriali ottimali e omogenei**. Per ogni bacino è stata istituita un'**Agenzia per il Trasporto Pubblico Locale**, che esercita in forma associata le funzioni degli Enti locali (Province e Comuni capoluogo) in tema di autolinee urbane e interurbane, metropolitane, tram, filobus e impianti a fune.

2.2 Attori istituzionali e principali competenze

Con la L.R. n. 6/2012 e s.m.i. (in particolare L.R. 32/2015 e L.R. 12/2018) si è avviato un processo di riforma del trasporto pubblico per realizzare un sistema più efficiente e in grado di promuovere l'integrazione dei servizi di trasporto e la sostenibilità dei costi. In particolare, la legge si prefigge di sviluppare un servizio di trasporti integrato più rispondente alle esigenze di mobilità; di promuovere il miglioramento della qualità dei servizi; di perseguire la sostenibilità economica del sistema, anche con la razionalizzazione di reti e orari; di migliorare il governo complessivo del sistema del trasporto pubblico. Nel perseguire le finalità di cui sopra ed al fine di assumere le decisioni che ne costituiscono attuazione, la Regione predilige il ricorso agli istituti della concertazione e della programmazione negoziata. La L.R. 6/2012 procede ad una articolazione e classificazione dei servizi del sistema di trasporto pubblico locale.

Per quanto concerne le funzioni, esse sono ripartite fra Regione ed Autonomie locali costituite in forma di agenzie. Il titolo II della L.R. 6/2012 prevede il riparto delle funzioni come di seguito sintetizzate.

La Regione svolge le funzioni ed i compiti di programmazione, indirizzo, gestione e controllo che richiedono l'esercizio unitario a livello regionale. In particolare, alla Regione spetta il compito generale di coordinare l'attuazione della L.R. 6/2012.

Le province (art. 4 L.R. 6/2012) esercitano in forma associata con gli altri Enti locali, nell'ambito delle agenzie per il trasporto pubblico locale, le funzioni e i compiti riguardanti la programmazione, regolamentazione e controllo dei servizi interurbani (di cui all'articolo 2, comma 3, lettera c) L.R. 6/2012); dei servizi in aree a domanda debole; dei servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale transfrontalieri (di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), del D.Lgs. 422/1997) che interessano il territorio di più comuni, sulla base del criterio della prevalenza della domanda di origine, ferma restando la competenza regionale in caso di stipulazione di accordi o intese con Stati esteri o con enti territoriali interni ad altri Stati. Alle stesse competono anche l'espletamento delle procedure per l'affidamento dei servizi di cui sopra, con la precisazione che, in caso di servizi espletati su impianti che hanno estensione interprovinciale, la competenza spetta alla provincia sul cui territorio l'impianto insiste maggiormente.

Le Province provvedono, altresì, alla stipulazione dei relativi contratti di servizio, all'erogazione dei corrispettivi ed all'irrogazione delle sanzioni in caso di inadempienze agli obblighi contrattuali. Per i servizi di propria competenza, alla Provincia compete anche l'approvazione del sistema tariffario integrato, nonché la determinazione delle tariffe (in conformità al Regolamento tariffario r.r. n. 4 del 10 giugno 2014 articolo 44) e la trasmissione dei relativi atti alla Regione, che ne verifica la coerenza con gli indirizzi e la programmazione regionali. Le province esercitano singolarmente le funzioni volte a definire forme integrative di finanziamento dei beni, delle infrastrutture e dei servizi di propria competenza, finalizzate al miglioramento della quantità, della fruibilità e della qualità del trasporto pubblico locale e della mobilità sostenibile.

I comuni (art. 6 L.R. 6/2012 s.m.i.) esercitano in forma associata con gli altri Enti locali le funzioni e i compiti riguardanti la programmazione, la regolamentazione e il controllo dei servizi comunali e di area urbana, nonché dei servizi in aree a domanda debole o diffusa e dei servizi di trasporto automobilistico a carattere internazionale transfrontalieri (di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. 422/1997) che interessano il territorio di un solo comune, sulla base del criterio della prevalenza della domanda di origine. Competono al comune anche l'espletamento delle procedure per l'affidamento dei servizi citati (con la precisazione che in caso di servizi svolti, anche parzialmente, su impianti fissi e a guida vincolata nell'ambito del territorio del comune capoluogo di provincia, la competenza spetta al comune capoluogo di provincia; in caso di servizi svolti, anche parzialmente, su impianti fissi e a guida vincolata nell'ambito del territorio del comune capoluogo di Regione, la competenza spetta al comune capoluogo di Regione), l'approvazione del sistema tariffario integrato per i servizi di propria competenza, nonché la determinazione delle tariffe, la stipulazione dei contratti di servizio, l'erogazione dei corrispettivi e l'irrogazione delle sanzioni in caso di inadempienze degli obblighi contrattuali. Da segnalare che la legge regionale (art. 6, comma 12) consente ai comuni di affidare, previo accordo, l'esercizio delle funzioni di propria competenza (di cui ai commi 3 e 6) alle agenzie per il trasporto pubblico locale.

2.3 Il sistema di pianificazione e programmazione

L'art. 9 comma 2 L.R. 6/2012 prevede l'istituzione presso la competente direzione generale della **Conferenza regionale del trasporto pubblico locale**, quale organismo deputato a favorire l'integrazione fra le istanze istituzionali, economiche e sociali.

Il **Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti (PRMT)** approvato da Regione Lombardia con d.c.r. n. 1245 il 20 settembre 2016 è uno strumento che delinea il quadro di riferimento dello sviluppo futuro delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità di persone e merci in Lombardia.

I Programmi di bacino di cui alla L.R. 6/2012 costituiscono la fonte di **programmazione generale** del trasporto pubblico locale, hanno **durata pari ai contratti di servizio** con possibilità di una loro revisione in funzione di interventi significativi sulla rete o di variazione delle risorse disponibili per lo svolgimento dei servizi.

La riforma ha inoltre previsto la **creazione di Conferenze del Trasporto Pubblico Locale (TPL)** (art. 7, comma 13, punto m L.R. 6/2012) **quali organi consultivi permanenti**, a livello regionale e locale, con il compito di valutare le proposte delle istituzioni e dei soggetti economico e sociali.

Contestualmente al percorso di costituzione delle Agenzie sono stati adottati due importanti strumenti di riferimento:

- Regolamento tariffario r.r. n. 4 del 10 giugno 2014
- Linee guida per la redazione dei programmi di bacino (strumento di programmazione dei servizi), adottate con delibera di giunta regionale n. X/2486 del 10/10/2014.

Nel rispetto di alcuni vincoli fondamentali del livello di programmazione regionale, la Regione Lombardia incentiva la piena autonomia delle Agenzie nella programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale sul proprio territorio. Le linee guida individuano dunque i requisiti del piano di bacino ritenuti essenziali al raggiungimento degli obiettivi definiti dalla programmazione regionale, nonché di quelli di efficienza ed efficacia determinati dalla recente normativa statale.

- **Atti e Documenti di Riferimento**
- Legge Regionale 4 aprile 2012, n. 6 Disciplina del settore dei trasporti
- Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti (PRMT) approvato da Regione Lombardia con d.c.r. n. 1245 il 20 settembre 2016
- Regolamento tariffario r.r. n. 4 del 10 giugno 2014
- D.G.R. 14/03/2016, n. 10/4927 le *Linee guida di coordinamento per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale e la redazione dei contratti di servizio* che modifica la precedente [D.G.R. n. 10/3008 del 9 gennaio 2015](#) al fine di adeguarne il contenuto alla deliberazione ART 49/2015;
- Linee guida per la redazione dei programmi di bacino (strumento di programmazione dei servizi). Adottate con delibera di giunta regionale n. X/2486 del 10/10/2014;
- Delib.G.R. 28/06/2018, n. 11/282 – *Lombardia Programmazione degli interventi per lo sviluppo della navigazione turistica e di linea sulle acque interne, della portualità e delle infrastrutture di trasporto (anni 2018/2020)* che attua l'art. 12 L.r. 6/2012 (*Programma degli interventi regionali sul demanio delle acque interne*).
- Reg. reg. 27/10/2015, n. 8 recante *Disciplina dei servizi di collegamento effettuati mediante autobus con gli aeroporti aperti al traffico civile in ambito regionale*;
- Regolamento regionale del 15/02/2019, n. 2 recante *Regolamento regionale del servizio di navigazione sul sistema dei Navigli lombardi (articolo 3, comma 2, lettera d-bis)*, legge regionale 4 aprile 2012, n. 6);
- Delib.G.R. 19/09/2014, n. 10/2380 – *Lombardia Linee guida per lo svolgimento delle indagini di rilevazione della soddisfazione dell'utenza dei servizi di trasporto pubblico*.

3. Caratteristiche dei gestori

In Lombardia sono stati individuati complessivamente 39 gestori, qui classificati in funzione della tipologia di servizio offerto (gomma, ferro, per vie d'acqua e misto)¹⁸ e dell'ambito di servizio in cui operano (urbano, extraurbano e misto). Inoltre, per i gestori i cui bilanci sono disponibili nella piattaforma Aida Bureau Van Dijk¹⁹, sono stati analizzati i seguenti parametri:

- Classe dimensionale²⁰
- Composizione azionaria
- Alcune dimensioni economiche del settore.

Dei 39 gestori rilevati, circa il 43% opera esclusivamente in ambito extraurbano, mentre il 38% dei gestori è orizzontalmente integrato, operando sia in ambito urbano che extraurbano. Per quanto attiene la modalità di servizio offerto si evidenzia che l'89,7% dei gestori opera esclusivamente su gomma.

Tabella 10 - Ambito e tipologia di servizio

Gestore	Settore di attività	
	Ambito di servizio	Tipologia
TRENORD S.R.L.	Extraurbano	Ferro
AZIENDA TRASPORTI MILANESI S.P.A. IN FORMA ABBREVIATA A.T.M. S.P.A.	Misto	Misto
AZIENDA TRASPORTI VERONA SRL IN SIGLA ATV SRL	Misto	Gomma
SIA - SOCIETA' ITALIANA AUTOSERVIZI S.P.A.	Extraurbano	Gomma
AUTO GUIDOVIE ITALIANE SOCIETA' PER AZIONI ENUNCIABILE ANCHE, IN FORMA ABBREVIATA AUTOGUIDOVIE S.P.A. O AGI S.P.A.	Misto	Gomma
BRESCIA MOBILITA' S.P.A. - SOCIETA' METROPOLITANA DI MOBILITA' IN BREVIATA' BRESCIA MOBILITA' SPA	Urbano	Ferro
S.T.A.V. SERVIZI TRASPORTI AUTOMOBILISTICI-SOCIETA' PER AZIONI	Extraurbano	Gomma
BRESCIA TRASPORTI S.P.A.	Misto	Gomma
S.A.B. AUTOSERVIZI S.R.L.	Extraurbano	Gomma
ASF AUTOLINEE - S.R.L.	Extraurbano	Gomma
AIR PULLMAN - SOCIETA' PER AZIONI	Misto	Gomma
APAM ESERCIZIO S.P.A.	Misto	Gomma
NORD EST TRASPORTI S.R.L. O, IN FORMA ABBREVIATA NET S.R.L.	Extraurbano	Gomma
A T B SERVIZI S.P.A.	Misto	Gomma

¹⁸ La tipologia di servizio fa riferimento a quanto stabilito nel l'art. 3, comma 2, della L.R. 22/98, che distingue e i servizi di trasporto pubblico in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui si svolgono in: a) urbani: se si svolgono nell'ambito degli aggregati urbani, senza soluzione di continuità abitativa; b) extraurbani: se collegano l'aggregato urbano con il territorio e gli insediamenti limitrofi con soluzione di continuità abitativa.

¹⁹ I dati di bilancio disponibili sono relativi all'annualità 2017. Nello specifico sono stati rilevati 37 gestori per la classe dimensionale, per la composizione azionaria e per le dimensioni economiche del settore.

²⁰La ripartizione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero numero di dipendenti, totale attivo e ricavi da vendite e prestazioni. Precisamente, per determinare la classe corrispondente devono essere rispettate almeno due delle tre condizioni elencate:

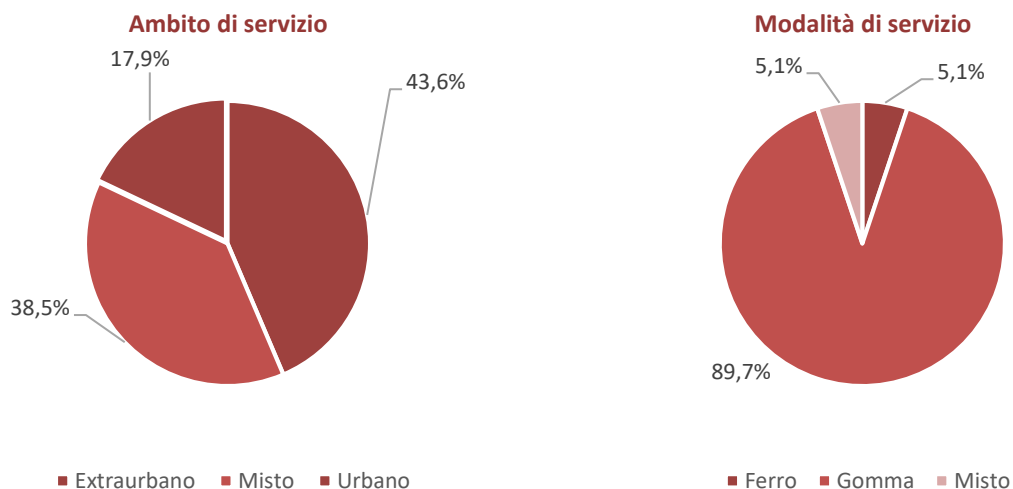
Classe dimensionale	N. Dipendenti	Ricavi	Totale attivo
Micro	< 5	< 350.000	< 175.000
Piccola	< 50	< 8.800.000	< 4.400.000
Media	< 250	< 40.000.000	< 20.000.000
Grande	>250	> 40.000.000	> 20.000.000

Tabella 10 - Ambito e tipologia di servizio

Gestore	Settore di attività	
	Ambito di servizio	Tipologia
SOCIETA' TRASPORTI EXTRAURBANI CONSORTILI ALESSANDRO VOLTA SOCIET A' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA ACRONIMO STECAV S.C.A.R.L.	Misto	Gomma
LINE-SERVIZI PER LA MOBILITA' S.P.A.	Misto	Gomma
MOVIBUS S.R.L.	Extraurbano	Gomma
AUTOLINEE VARESINE SRL	Misto	Gomma
FERROVIE NORD MILANO AUTOSERVIZI S.P.A. O IN FORMA ABBREVIATA FN M AUTOSERVIZI S.P.A.	Extraurbano	Gomma
STIE SPA	Misto	Gomma
P.M.T. S.R.L.	Extraurbano	Misto
AUTOSERVIZI LOCATELLI S.R.L.	Extraurbano	Gomma
KM S.P.A.	Misto	Gomma
AUTOSERVIZI ZANI EVARISTO - S.R.L.	Urbano	Gomma
AZIENDA MULTISERVIZI COMUNALI S.P.A.	Urbano	Gomma
S.T.P.S. SOCIETA' TRASPORTI PUBBLICI SONDRIO S.P.A.	Extraurbano	Gomma
S.A.I. TREVIGLIO - SOCIETA' AUTOLINEE INTERPROVINCIALI S.R.L.	Extraurbano	Gomma
AUTOMOBILISTICA PEREGO SPA	Extraurbano	Gomma
LINEE LECCO S.P.A.	Misto	Gomma
GIANOLINI SERVIZI E TRASPORTI S.R.L. DETTA IN FORMA ABBREVIATA GIANOLINI S.R.L.	Urbano	Gomma
TRASPORTI BERGAMO SUD-OVEST S.P.A. CON SIGLA TBSO S.P.A.	Misto	Gomma
TRAMVIE ELETTRICHE BERGAMASCHE S.P.A. IN BREVE TEB S.P.A.	Extraurbano	Gomma
BONOMI - SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	Urbano	Gomma
S.A.V.-SOCIETA' AUTOSERVIZI VISINONI - S.R.L.	Extraurbano	Gomma
AUTOSERVIZI BELTRAMINI E GIANOLI S.R.L.	Extraurbano	Gomma
AUTOLINEE S.A.B.B.A. S.R.L.	Extraurbano	Gomma
AUTOSERVIZI GELMI SRL CON SOCIO UNICO	Misto	Gomma
Autoservizi S.A.C. di Mazzina A. & C. s.a.s.	Urbano	Gomma
CASTONOBUS	Misto	Gomma

Fonte: nostre elaborazioni

Figura 6 - Ambito e tipologia di servizio



Fonte: nostre elaborazioni

Quanto alla classe dimensionale, si sottolinea la **prevalenza di gestori di grandi e medie dimensioni (73%)**, la restante quota è composta da piccole imprese.

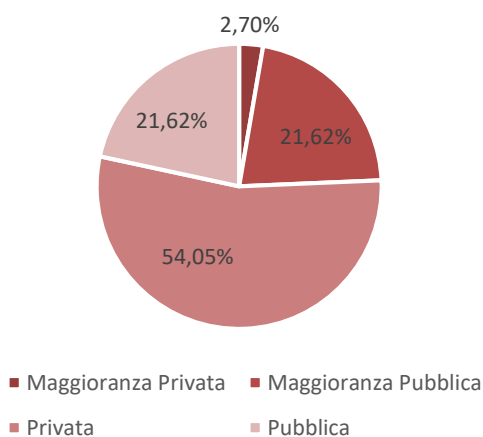
Tabella 11 - Analisi per classe dimensionale²¹

	Valori assoluti	Valori percentuali
Grande	16	43%
Media	11	30%
Piccola	10	27%
TOTALE	37	100%

Fonte: elaborazioni 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. Nello specifico, il 21,6% delle società partecipate sono totalmente pubbliche e il 4,3% sono a maggioranza pubblica.

Figura 7 - Composizione azionaria gestori



Fonte: elaborazioni su dati AIDA

²¹ La classificazione dei gestori per classe dimensionale è basata su tre parametri, ovvero Totale Attivo, numero dei dipendenti e fatturato, rilevati dalla piattaforma Aida Bureau van Dijk per l'anno 2017.

L'analisi che segue si propone di fornire alcuni utili elementi per dimensionare il mercato degli operatori del servizio sul territorio regionale, nel confronto con le medie nazionali. Nel complesso i gestori analizzati impiegano 14.222 addetti (circa il 14% dei dipendenti del settore), per un valore totale della produzione poco più di due miliardi, **circa il 22,5% del valore nazionale**. Si evidenzia in fine, una minore incidenza del costo del personale rapportato al valore della produzione rispetto alla media nazionale e **la presenza di soli 2 gestori in perdita (il 5,4% dei gestori oggetto di analisi)**.

Tabella 12 - Alcune dimensioni economiche del settore²²

	N. gestori	N. dipendenti	Totale valore della produzione (migliaia di euro)	Costi totali (migliaia di euro)	Costo del personale (migliaia di euro)	Costo del personale/valore della produzione	Gestori in perdita
Lombardia	37	14.222	2.195.170	2.116.630	734.906	33,5%	5,4%
Italia	463	97.533	9.727.277	9.567.036	4.431.539	46,3%	18,1%

Fonte: elaborazioni su dati AIDA

²² I dati di bilancio sono a lordo di eventuali altre attività svolte dai gestori al di fuori del settore TPL.