

Consultazione pubblica in tema di “Mobilità sostenibile e trasporto pubblico locale” indetta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel quadro della “Conferenza nazionale sulle infrastrutture, i trasporti e il territorio”

Osservazioni Agens in materia di Trasporto pubblico locale

Tema: “Misure per orientare il cittadino all’utilizzo della modalità di trasporto pubblico in luogo di quello privato con effetti in termini ambientali, sociali ed economici”

Sub-tema: *Piani urbani della Mobilità Sostenibile*

A seguito di recenti studi condotti da primari esperti di settore emerge come le città vedano un costante incremento della mobilità all’interno delle stesse e un continuo incremento della percentuale di utilizzo dei mezzi collettivi in luogo di quelli privati. Inoltre, particolarmente per le città di maggiori dimensioni, l’elevata urbanizzazione di aree prospicienti i limiti comunali ha determinato crescenti flussi di traffico di tipo suburbano e interurbano. Tali fenomeni che è di sicuro interesse per l’incentivo dell’utilizzo del mezzo pubblico devono essere attentamente osservati e guidati affinché la domanda in forte crescita abbia una coerente ed adeguata risposta e non si corra il rischio di registrare una contro tendenza.

Nell’ottica sopra indicata diventa fondamentale una pianificazione attenta e di medio lungo termine della mobilità che, grazie anche alle tecnologie digitali, diventa sempre più differenziata e mirata alle differenti esigenze del cittadino che si deve spostare da un punto all’altro della città o da una città ad un’altra. Infatti sarà importante offrire al cittadino più servizi di mobilità che dovranno essere tra loro integrati, semplici da utilizzare e ben noti nelle loro caratteristiche e funzionalità.

Pertanto l’elemento cardine preliminare al ridisegno di una rete di trasporto collettiva, multimodale ed integrata è rappresentato dalla analisi delle caratteristiche della domanda e delle relative “linee di desiderio”, disegnando conseguentemente uno scenario di offerta finalizzato al consolidamento della domanda attuale e all’acquisizione di nuova domanda potenziale dal vettore privato.

Dovranno essere identificati differenti layer di trasporto che soddisferanno ognuno una specifica esigenza di mobilità: linee di forza (metro, light rail) per spostamenti di pendolari, linee di adduzione verso infrastrutture di interscambio (da dimora verso park di interscambio), linee circolari per raggiungere in modo veloce punti differenti della città e infine mezzi in condivisione come, ad esempio, car o bike sharing (o altri mezzi che dovessero presentarsi sul mercato)

Nelle principali città del nostro Paese esiste un problema grave di competizione nell’uso dello spazio fra aree destinate alla mobilità (circolazione, ma anche sosta) e altre attività, e di condivisione delle prime fra le modalità di trasporto motorizzate e non motorizzate.

Da questo punto di vista, si ritiene necessario ripensare radicalmente il modello di città, rivedendo, nell’ambito dei PUMS, la quota di spazi pubblici destinati alla circolazione e alla sosta dei veicoli a motore e, nell’ambito di una riduzione generale degli stessi, incrementando la quota riservata al TPL e alle forme di mobilità alternativa.

Proposta: Interventi di trasformazione e rigenerazione urbana

Si propone di finanziare interventi di trasformazione e rigenerazione urbana nell’ambito delle città metropolitane fondati sulle seguenti misure:

- incremento degli spazi destinati alla pedonalità e alla ciclabilità (pedonalizzazioni, riduzione delle dimensioni delle carreggiate, istituzione di zone 30);

- forte limitazione della sosta su strada pubblica, accompagnata da un programma di realizzazione di parcheggi in struttura, che garantiscano un agevole interscambio con il trasporto collettivo;
- realizzazione di linee di trasporto di superficie a prestazioni elevate (BRT, tranvie, sistemi intermedi) e in sede propria, su cui innestare la rete di TPL urbana ed extraurbana;
- completamento delle maglie della rete di trasporto con l'introduzione di servizi in sharing nonché di nuovi servizi di trasporto che utilizzino i recenti sviluppi in materia di guida autonoma.

Proposta: Finanziamenti pubblici correlati all'incidenza delle misure da realizzare sullo spazio urbano

Si propone che la quota di finanziamento erogato dipenda dalla quantità e dalla qualità di spazio urbano liberata per usi diversi dalla mobilità e/o riservata al TPL e alle forme di mobilità dolce.

Sub-tema: Incentivi fiscali

La scelta del mezzo collettivo viene fatta dal cittadino nel momento in cui il servizio offerto è di qualità. Il cittadino ha come unica esigenza lo spostamento, se questo è garantito da un trasporto confortevole, con buon rapporto qualità prezzo ed efficiente allora la scelta è naturale.

Ciò implica che le aziende di trasporto debbano costantemente investire per migliorare i propri asset e le proprie tecnologie.

Inoltre, misure di incentivazione fiscale a favore del TPL, qualora permanenti, possono incidere, anche se in modo non determinante, sulle scelte modali dei cittadini. In tal senso si accolgono con favore le iniziative introdotte con il Piano Strategico della Mobilità "Connettere l'Italia" e previste dalla Legge di Bilancio 2018, circa la detraibilità delle spese sostenute per acquisto abbonamenti al TPL e, soprattutto, l'introduzione dei "buoni TPL".

Proposta: Agevolazioni fiscali per gli investimenti aziendali

Gli investimenti dovrebbero essere incentivati tramite agevolazioni fiscali in modo da generare un circolo virtuoso in cui le aziende saranno in condizione di fare investimenti crescenti grazie a ritorni di utilizzo crescenti.

Sub-tema: Campagne pubbliche di informazione anche nelle scuole

Campagne pubbliche di informazione anche nelle scuole: tutto quanto rappresentato nel Pums e attuato nelle città potrà funzionare solo se i cittadini conoscono le possibilità presenti. Spesso grandi infrastrutture sono poco utilizzate perché poco note (si vedano i passanti ferroviari cittadini). Una informazione strutturata quasi simile ad una educazione diventa la chiave di volta per l'incremento della domanda di trasporto collettivo. È inoltre importante far percepire il mezzo collettivo come attraente e "cool" e non come una soluzione di ripiego.

Al fine di sottrarre domanda di trasporto all'auto privata, è necessario che ai clienti potenziali sia data la possibilità di conoscere il servizio di trasporto fornito (orari, linee, tariffe, qualità erogata), inducendolo a superare la diffidenza iniziale e le difficoltà di cambiamento di abitudini dovute ad una diversa scelta modale.

Per raggiungere tali obiettivi, le campagne di promozione e di marketing, pur opportune, non sono sufficienti, specie se dedicate ad utenza già fidelizzata. È invece necessario che aziende ed enti affidanti sappiano comunicare alle persone che oggi non utilizzano il servizio e che comprendano che il cliente attuale del TPL può essere il migliore ambasciatore e sponsor del servizio stesso.

Proposta: Introduzione prodotti tariffari "inclusivi"

Si suggerisce che enti ed aziende introducano soluzioni tariffarie che consentano al cliente attuale fidelizzato di viaggiare insieme ad altri utenti, ad esempio:

- consentendo all'abbonato di viaggiare insieme a più persone, senza necessità di acquisto di ulteriori titoli di viaggio (es. giorni festivi, servizio serale);
- introducendo prodotti tariffari specifici dedicati alle famiglie o ai piccoli gruppi, il cui acquisto/utilizzo può essere riservato ai soli utenti abbonati.

Si ritiene che la misura avrebbe un costo nel breve termine limitato, compensato tuttavia dai benefici legati alla acquisizione di nuovi clienti, nonché alla sottrazione di spostamenti alla mobilità privata.

Sub-tema: *Promozione dell'integrazione modale*

La promozione della integrazione modale è un passaggio obbligato e finale per rendere competitivo il trasporto pubblico locale. Si dovranno creare le condizioni affinché il cittadino percepisca come indistinto l'utilizzo durante il viaggio di bici, bus, metro, treno, ecc. Se avrà questa percezione, il cittadino sceglierà il mezzo pubblico e in questo senso l'integrazione a 360 gradi è dunque fondamentale (integrazione di servizi, modi, infrastrutture, tariffe, ecc.).

Tale integrazione impone il superamento di una serie di barriere trasportistiche, infrastrutturali e tariffarie che caratterizzano la "rottura di carico".

Il superamento dei limiti trasportistici dovrà essere garantito dalla programmazione integrata dei servizi che punti sul coordinamento orario dei servizi e sull'attento monitoraggio delle capacità marginali dei diversi sistemi di trasporto nei punti di interscambio che dovranno essere progettati e realizzati con l'obiettivo di minimizzare l'effetto negativo dell'interscambio (per esempio percorsi pedonali brevi, protetti e sorvegliati).

Uno dei principali ostacoli per l'introduzione di forme di integrazione tariffaria fra servizi di TPL, specie se erogati da operatori diversi, è la difficoltà di costruire meccanismi robusti, condivisi e incentivanti per la ripartizione dei ricavi generati dai titoli di viaggio "integrati" (c.d. clearing).

L'impiego di tecnologie e sistemi di bigliettazione elettronica (SBE), in crescente diffusione presso gli enti e le aziende, mette a disposizione di tali soggetti una quantità di dati sulla domanda e sull'utilizzo dei servizi di TPL non paragonabile ai metodi tradizionali, sostanzialmente basati su indagini campionarie.

Tuttavia, tralasciando la necessità di sistematizzazione ed elaborazione di tali dati, il possesso degli stessi è condizione forse necessaria, ma tuttavia non sufficiente a consentire l'adozione di meccanismi di clearing dotati delle proprietà sopra enunciate.

Questi infatti richiedono l'adozione di parametri tecnici che consentano di identificare, potenzialmente per ciascuno spostamento compiuto dal cliente, la quota di competenza dei singoli servizi utilizzati (e degli operatori che li svolgono) per compiere lo spostamento stesso.

Tali parametri possono essere i più vari: ciascuna scelta comporta tuttavia una differente ripartizione dei ricavi nel breve termine, nonché impatti sulla capacità del sistema di clearing di influenzare i comportamenti della domanda e dei gestori. (Ad es. un sistema che ripartisca i ricavi sui km percorsi dall'utente sarà disincentivante rispetto alla eventuale sostituzione di più servizi paralleli sul medesimo itinerario - es. ferroviario e con autobus - con collegamenti di adduzione ad una linea di forza).

Proposta: Tavolo tecnico per la predisposizione di metodologie di clearing

Si propone dunque di istituire un Tavolo tecnico con il compito di redigere delle linee-guida rispetto alla costruzione di sistemi di clearing, al fine di sostenere gli enti che vogliono istituire sistemi tariffari integrati.

Tema: “Rinnovo e potenziamento sostenibile dei sistemi di trasporto pubblico locale”

Sub tema: *Programma di sviluppo, nel medio periodo (10 anni), dei sistemi di trasporto rapidi di massa (metropolitane, tramvie, filovie) in tutte le città metropolitane e nei comuni con oltre 100.000 abitanti*

Lo sviluppo delle reti e dei servizi di trasporto dovrà essere coerente con uno sviluppo sostenibile della città. Il mezzo pubblico non deve erodere spazio ai parchi e ai luoghi di interazione sociale, ma deve esserne parte integrante, contribuendo a migliorare la qualità della vita e a favorire la socializzazione.

Ciò premesso, in presenza di elevati flussi di domanda, che si riscontrano soprattutto nelle principali aree urbane, ferrovie, metropolitane e tranvie sono insostituibili per garantire un servizio adeguato dal punto di vista qualitativo e quantitativo, e pertanto giustificano i costi necessari per la loro realizzazione ed esercizio.

D'altra parte, nei comuni di media dimensione e per specifiche direttrici, seppure caratterizzati da flussi di minore intensità, è necessario approntare sistemi di trasporto con prestazioni superiori alla linea di autobus tradizionale che transita in sede promiscua con il traffico privato.

Proposta: Estendere i finanziamenti per la realizzazione di sistemi rapidi di massa a BRT e preferenziali avanzate

I sistemi BRT (*Bus Rapid Transit*) costituiscono un'alternativa reale, in grado di assicurare regolarità ed affidabilità del servizio a costi sostenibili.

Si ritiene pertanto opportuno assicurare le risorse necessarie alla realizzazione di tali opere, includendole in quelle finanziabili attraverso il Fondo Investimenti istituito dalla Legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 140).

Anche laddove non sia conveniente o possibile realizzare sistemi BRT, è comunque possibile realizzare sistemi di corsie preferenziali avanzate (es. accompagnate da sistemi di prioritizzazione semaforica) dove si manifestano le maggiori criticità. A tal fine, si ritiene opportuna la previsione di risorse per il finanziamento di tali interventi “minori” (es. al di sotto dei dieci milioni di euro).

Sub tema: *Programma di rinnovo, nel breve / medio periodo (5-10 anni) dei parchi autobus utilizzati per i servizi pubblici locali, in particolare urbani nelle città metropolitane e nei comuni con oltre 100.000 abitanti*

Il finanziamento dell'esercizio e degli investimenti nel settore del TPL ha storicamente seguito un “doppio binario”, che ha incrementato l'incertezza sulle risorse disponibili a danno di tutto il settore.

Gli operatori, in coerenza con il processo di adozione dei c.d. costi standard (di cui gli ammortamenti del parco sono una delle componenti principali), hanno più volte richiesto che il rinnovo “ordinario” del parco veicoli sia finanziato insieme all'esercizio, lasciando eventuali risorse aggiuntive per il finanziamento di operazioni di rinnovo “straordinario” e/o relative all'adozione di nuove tecnologie.

La Legge di Bilancio 2017 ha stanziato 3,7 miliardi di euro per il periodo 2019-2033 per il rinnovo del parco mezzi impiegato per i servizi di TPL. L'utilizzo di tali risorse è regolato dal Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile (PSNMS), approvato con DPCM.

La recente emanazione del DPCM che approva il PNSMS sopra richiamato ha pressoché interamente dedicato le risorse disponibili per il rinnovo del parco mezzi per il cofinanziamento di autobus ad alimentazione alternativa, di fatto azzerando le risorse disponibili per l'acquisto di autobus tradizionali.

Tale previsione, in ragione del differenziale di costo esistente fra autobus ad alimentazione innovativa e autobus “tradizionali” rischia di comportare l'immissione in servizio di un numero di veicoli inferiore a quelli teoricamente finanziabili.

A livello di sistema-Paese, quanto sopra comporta anche il rischio di non riuscire a cogliere nel breve termine l'obiettivo di abbattimento significativo dell'età media del parco mezzi utilizzato per il TPL, che oggi si attesta

intorno ai 12 anni, non in linea con le migliori pratiche europee (7-8 anni). Inoltre, a livello locale, tale scelta rischia di comportare effetti negativi sull'ambiente, sulla qualità del servizio e il comfort di viaggio.

Proposta: Finanziamenti per il rinnovo parchi

Per quanto sopra, si propone di valutare, con riferimento al primo quinquennio di utilizzo delle risorse di cui alla Legge di Bilancio 2017 e al PSNMS, l'allentamento dei vincoli sopra richiamati, consentendo l'impiego delle stesse anche per l'acquisto di veicoli diesel, caratterizzati dalle migliori prestazioni ambientali oggi garantite dal mercato.

In alternativa, in coerenza con la posizione generale sopra richiamata che prevede il finanziamento dei rinnovi ordinari insieme all'esercizio, si richiede che parte delle risorse destinate al rinnovo del parco autobus (non meno del 50%) siano aggregate ai fondi destinati al finanziamento dell'esercizio, primo fra tutti il Fondo nazionale di cui all'art. 16-bis del DL 95/2012.

Proposta: Finanziamento infrastrutture di supporto ai veicoli ad alimentazione alternativa oltre l'orizzonte temporale oggi previsto dal PSNMS

Il PSNMS sopra richiamato prevede la possibilità di cofinanziare infrastrutture di supporto ai veicoli ad alimentazione alternativa solo per il triennio 2019-2021. A tal proposito si ritiene che gli autobus ad alimentazione alternativa, soprattutto elettrici, vadano considerati come sistema e dunque non slegati dalla propria infrastruttura di supporto.

In tale ottica la possibilità di impiego delle risorse per il finanziamento di infrastrutture esclusivamente per il primo triennio (2019-2021) esclude l'eventualità che le future generazioni di autobus elettrici abbiano bisogno di adeguamenti o sostituzioni delle infrastrutture già installate.

Si propone dunque di consentire l'utilizzo di risorse per il finanziamento di infrastrutture di supporto oltre l'orizzonte temporale oggi previsto dal PSNMS, almeno a coprire due quinquenni (2019-2028).

Sub tema: *Stabilizzazione dei flussi di finanziamento pubblici e delle procedure di assegnazione degli stessi al fine di garantire con continuità lo sviluppo dei programmi di investimento*

La certezza nel tempo delle risorse è necessaria per la continuità e lo sviluppo dei programmi di investimento delle aziende. Inoltre in presenza di piani di finanziamento pluriennali garantiti anche le aziende di trasporto potranno costruire gare di acquisto più competitive (effetto volume).

In merito ai criteri di attribuzione delle risorse, il DL 50/2017, nel regolare la ripartizione fra le Regioni del Fondo nazionale di cui all'art. 16-bis del DL 95/2012, aveva previsto un taglio delle risorse del 15% in caso di servizi non affidati con gara o non conformi alle misure dell'ART. Il DL 119/2018 ha attenuato tale penalizzazione, disponendone il rinvio al 2021 e la non applicabilità in caso di affidamenti *in house* o comunque conformi al Regolamento 1370/2007.

Si condivide la finalità dell'intervento di cui al DL 50/2017, mirato a disincentivare il mantenimento di assetti monopolistici, e si comprende anche la recente modifica legislativa che evita di penalizzare realtà per le quali gli affidamenti sono stati predisposti in piena compatibilità con la normativa europea.

Ciò premesso, si ritiene comunque opportuno recuperare la finalità di incentivazione delle gare, come modalità di affidamento in grado nello stesso tempo di: a) migliorare quantità e qualità dei servizi pubblici, contenendone il costo b) far emergere le realtà imprenditoriali più efficienti, in una corretta e trasparente competizione fra imprese, pubbliche e private.

Proposte:

Per quanto sopra, si propone di identificare, nell'ambito di un eventuale incremento delle disponibilità dei fondi dedicati all'esercizio, nonché nei fondi dedicati al finanziamento degli investimenti, quote riservate alle sole realtà che abbiano affidato i rispettivi servizi con gara.

Si ritiene inoltre utile prevedere risorse che consentano agli enti affidanti di cofinanziare il complesso processo istruttorio che precede l'indizione di una procedura di gara, inclusa la formazione e il reclutamento di personale specializzato, nonché l'acquisizione di competenze esterne.

Tema: "Sistemi complementari al trasporto pubblico di linea quali la sharing mobility"

Il trasporto pubblico locale da qualche tempo considera i servizi di mobilità condivisa non come competitor ma come elemento integrante di un sistema della mobilità che include tutti gli spostamenti, dove è fondamentale l'integrazione delle diverse modalità.

Proposta: Sviluppo di servizi di trasporto a guida autonoma

Negli ultimi anni, si è assistito ad un incremento del numero e delle applicazioni di sperimentazioni di nuovi servizi di trasporto a guida autonoma, consentito dagli importanti avanzamenti tecnologici sul fronte dei sistemi di controllo dei veicoli e di connessione fra i veicoli e con l'infrastruttura di trasporto.

Dal punto di vista della mobilità collettiva, il pieno dispiegarsi della guida autonoma consentirà l'attivazione di nuove modalità di trasporto, in funzione di cooperazione ed integrazione con il trasporto pubblico "tradizionale", soprattutto per collegamenti di tipo "ultimo miglio" e/o per collegamenti e fasce orarie non sufficientemente serviti dai servizi di linea.

L'industria già oggi commercializza soluzioni che comprendono veicoli di piccola dimensione, totalmente autonomi, in genere a trazione elettrica, in grado di operare anche su percorsi a traffico misto, insieme agli altri veicoli.

La Legge di Bilancio 2018 ha previsto un finanziamento di due milioni di euro (biennio 2018-2019) per la "sperimentazione su strada delle soluzioni di Smart Road e di guida connessa e automatica", demandando ad un Decreto del MIT, poi pubblicato nel febbraio 2018, la definizione delle modalità e degli strumenti operativi della sperimentazione.

Nel testo del suddetto decreto, gli operatori di TPL sono tuttavia esclusi dal novero dei soggetti che possono richiedere al MIT l'autorizzazione per lo svolgimento di servizi sperimentali di guida autonoma. Si ritiene che tale scelta impedisca agli operatori di contribuire allo sviluppo di servizi di guida autonoma nella direzione sopra auspicata di cooperazione e integrazione, e non di competizione, con il TPL.

Si propone dunque il rifinanziamento per il biennio 2020-2021 delle sperimentazioni di guida autonoma, collegando tuttavia le sperimentazioni medesime ad un progetto complessivo di mobilità, da redigere a cura dell'ente locale di riferimento con il supporto degli operatori, cui dovrà essere data la possibilità di richiedere l'autorizzazione per l'avvio di tali iniziative.