

Osservazioni di ANCI Lombardia
sul regolamento regionale

“SISTEMA TARIFFARIO INTEGRATO REGIONALE DEL TRASPORTO PUBBLICO
(ART. 44 L.R. 6/2012)

Milano, 3 aprile 2014

ANCI Lombardia dopo aver trasmesso il Regolamento a tutti i Comuni Lombardi per eventuali osservazioni, rileva che mentre per la maggior parte della Regione la proposta di regolamento non ha suscitato riscontri, per quanto riguarda l'Agenda che comprende la città di Milano sono state avanzate osservazioni sia dal Capoluogo sia dalle città di Monza e Sesto San Giovanni.

Sostanzialmente, oltre alle specifiche e puntuali osservazioni di Monza e Sesto San Giovanni e di Milano, emerge comunque la necessità che l'istituenda Agenzia TPL di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia tenga conto che nei prossimi giorni sarà approvata definitivamente la Legge che prevede l'istituzione, entro il 2014, della Città Metropolitana. La Legge prevede che la Città Metropolitana abbia competenze primarie in materia di trasporti e viabilità e che la Regione adegui la propria legislazione prendendo atto di questa novità peraltro prevista dalla Costituzione.

Pertanto si chiede di valutare attentamente se anche nel regolamento debba essere contemplata ed evidenziata da subito questa imminente novità che in modo determinante differenzia le peculiarità dell'Agenda di Milano da quelle delle altre Agenzie di TPL Lombarde. Infatti tutte le Autonomie Locali dell'attuale Provincia di Milano si troveranno, sia dal punto di vista istituzionale che pratico, con regole e rapporti sostanzialmente diversi da quelli attuali.

Di seguito evidenziamo i contributi di Monza e Sesto San Giovanni e quelli di Milano.

OSSERVAZIONI AL REGOLAMENTO TARIFFARIO REGIONALE (DGR X/1123)

CONTRIBUTI CONDIVISI DEI COMUNI DI MONZA E SESTO SAN GIOVANNI

Premesso che riteniamo cruciale rendere operative al più presto le Agenzie di Bacino, osserviamo che il bacino di Milano_Monza_Lodi_Pavia presenta peculiarità specifiche rispetto agli altri bacini, vista l'elevata attrattività di Milano rispetto alle altre città e tenuto conto dei differenti modelli di remunerazione adottati (gross cost per Milano ed area urbana, net cost per tutti gli altri lotti). L'evoluzione dell'architettura istituzionale che vede in prospettiva il ridimensionamento (quando non la soppressione) degli enti provinciali e la contestuale costituzione della città metropolitana, impone una riflessione meditata sui meccanismi di rappresentanza dei Comuni non capoluogo, anche con riferimento ai rispettivi impegni economici: questi elementi pongono già oggi la costituenda agenzia davanti a un processo di immediata revisione del proprio statuto una volta che essa sarà operativa. Non si esclude che la stessa LR 6/2012 necessiterà anch'essa di revisioni, traendo spunto da quanto emerso nei processi costitutivi delle singole agenzie.

Nel merito del testo del regolamento, si ha in generale l'impressione che esso si configuri banalmente come il tentativo di conferire all'attuale offerta di titoli di viaggio una veste coerente con il quadro normativo sopra citato. La scelta, pur legittima per un regolamento "generale", è stata infatti quella di demandare ai successivi enti e procedure la definizione di un sistema più efficiente, comprensibile ed utilizzabile dall'utenza, mentre si sarebbero potuti affrontare già da subito almeno i principali nodi problematici. Il nodo più critico, che consiste nella definizione dei meccanismi puntuali per la ripartizione degli introiti derivanti dal processo di integrazione, poteva essere meglio affrontato, piuttosto che delegato "tout court" alle Agenzie di bacino. Il rischio è che le dichiarazioni di principio stabilite dalla LR 6/2012 non trovino successiva applicazione o diventino ancora più complesse: a puro titolo di esempio, viene data la possibilità di individuare ulteriori bacini di mobilità interni a quelli pluriprovinciali, laddove questi possono coincidere addirittura con singoli lotti di aggiudicazione dei servizi di trasporto pubblico, arrecando ulteriore frammentazione a un sistema che già oggi presenta forti criticità in questo senso. In più punti del regolamento, inoltre, si stabiliscono indicazioni

facoltative che lasciano spazio a troppe interpretazioni: su tutti, evidenziamo l'art. 10, comma 1, lettera a) che definisce il numero di zone attraversate quale principale (e quindi evidentemente non unico, ma senza altre specificazioni) parametro per la determinazione delle tariffe.

Alcune osservazioni più puntuali:

- le tipologie di titoli di viaggio previste, pur se ampliabili con provvedimenti successivi, non includono tessere prepagate a scalare tipo "Oyster Card" londinese, che applicano automaticamente la tariffa più conveniente per il tipo di percorso prescelto; non sono ipotizzati, inoltre, titoli di viaggio di corsa breve, utili per attenuare i gradini tariffari nel passaggio da una zona a quella successiva - problema particolarmente sentito nell'ambito metropolitano milanese;
- i rapporti di convenienza tra titoli di viaggio ordinari e abbonamenti è declinata in modo diverso tra sistema STIBM e sistema STIL, introducendo tra l'altro rapporti molto rigidi, che inibiscono la declinazione in senso maggiormente commerciale di tariffe in grado di attrarre nuova utenza al trasporto pubblico, problema già oggi evidente nell'ambito delle azioni di mobility management svolte a livello territoriale;
- l'adeguamento delle tariffe dei titoli di viaggio cumulativi avverrà, da regolamento, sommando gli adeguamenti delle tariffe dei titoli di rispettiva competenza, riproponendo il meccanismo oggi in vigore, che porta ad aumenti proporzionalmente più consistenti per queste tipologie di biglietti;
- non sono previsti titoli di viaggio integrativi per coloro che iniziano uno spostamento con un titolo di viaggio insufficiente ad effettuare la parte finale del tragitto;
- si ritiene auspicabile che la declinazione dei titoli di viaggio (biglietti ed abbonamenti) per tutti i sistemi tariffari sia articolata in modo tale da garantire le medesime facilitazioni a tutte le tipologie di utenza, indipendentemente dal livello tariffario adottato: se per esempio nell'ambito dello STIBM venisse prevista una tariffa agevolata in funzione della fascia d'età di appartenenza, sarebbe del tutto opportuno che questa facilitazione non venisse limitata a una sola zona, ma fosse estesa a tutte le zone di pertinenza del bacino stesso, con tariffa ovviamente variabile a seconda del numero di zone attraversabili.



1. PREMESSA

La Legge Regionale del 4 aprile 2012, n. 6 “Disciplina del settore dei trasporti”, nell’art. 1, sancisce che:

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:

e) promuovere la tutela dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto pubblico e assicurare, anche in sede di stipulazione dei contratti di servizio, la qualità, l’universalità, la fruibilità e l’economicità delle prestazioni;

f) assicurare gli strumenti di governo e le risorse necessarie per garantire l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’intero sistema di trasporto pubblico regionale e locale.

Nel febbraio u.s. la Regione Lombardia ha emesso una bozza di Regolamento Tariffario che introduce diversi nuovi elementi rispetto a quanto sino ad ora stabilito in materia tariffaria.

In particolare viene individuato lo STIR (Sistema Tariffario Integrato Regionale) articolato nei seguenti 4 sistemi tariffari:

- sistema di livello regionale (TIR) con zona unica;
- sistema di livello di bacino (STIBM);
- sistema di interbacino (STIL);
- sistema lacuale.

Secondo la proposta regionale all’interno di detti sistemi l’integrazione deve essere completa, ossia applicata a tutte le tipologie di mezzi presenti sul territorio, ferrovie incluse. Si mantiene la “forbice” entro cui individuare la tariffa dei diversi titoli ma per la prima volta si stabiliscono rapporti di convenienza tra titoli per la determinazione di tariffe che prima gli enti potevano autonomamente definire (mensili, annuale, ecc.).

Nel seguito del presente documento si riportano alcune osservazioni di principio con relativa proposta di soluzione al documento in esame.



2. OSSERVAZIONI

Il Comune di Milano nel maggio 2010 ha affidato tramite gara gross cost i servizi di TPL di propria competenza. La tipologia di gara prescelta, prevede che i ricavi tariffari siano direttamente in capo all'ente e non al gestore del servizio.

Tale considerazione impone quindi di sottolineare la necessità da parte del Comune di Milano della **tutela dei propri introiti da tariffa**.

L'ipotesi dei quattro sistemi tariffari sopra descritti, **prevede che il TIR sia una sorta di cap** nella determinazione dei livelli tariffari massimi applicabili. Il TIR garantisce infatti la possibilità di utilizzare tutti i servizi presenti in Regione Lombardia – al pari di quanto oggi avviene con IVOL – sancendo di fatto che le tariffe dei titoli STIB siano inferiori a quelle dei titoli TIR.

Tale principio può essere accettato unicamente laddove per i titoli TIR venga prevista un'adeguata valorizzazione economica, calcolate ad esempio in relazione all'effettiva quantità di km acquistabili con detti titoli.

2.1 COMPATIBILITA' DEL SISTEMA TARIFFARIO CON SBE

Il Comune di Milano ha promosso un notevole investimento di risorse volto all'adozione di un sistema di bigliettazione magnetico/elettronica volto anche a consentire la "chiusura del sistema", ossia a creare un bacino di servizi in cui sarà possibile ottenere tutte le informazioni necessarie ad una pianificazione più puntuale, si potrà contenere il fenomeno dell'evasione tariffaria, sarà possibile gestire in maniera più efficiente il servizio, ecc.

La permanenza di titoli cartacei completamente integrati introdotti finora su scala regionale e provinciale (IVOL e IVOP), già oggi impedisce la chiusura completa sulle reti attrezzate, inclusa la metropolitana di Milano.

Il Regolamento dovrebbe quindi prevedere l'estensione a tutti gli operatori regionali di un sistema elettronico compatibile con SBE. Pertanto, anche nel periodo transitorio, per poter essere utilizzati sulle reti attrezzate, i titoli di viaggio STIL e TIR dovrebbero essere emessi su supporto SBE.

Gli utenti non dovrebbero in ogni caso poter acquistare il titolo di viaggio per il quale la tessera è obbligatoria, in quanto ciò potrebbe comportare l'emissione di titoli sostitutivi su supporto non compatibile. Andrebbe in tal senso eliminato dal Regolamento il comma 7 dell'art. 29.

Questi aspetti vengono solo in parte risolti con l'introduzione all'art. 33 del comma 4, assente nella prima bozza di regolamento, che prevede che:



«In caso di presenza di diversi standard tecnologici tra le aziende di trasporto, è possibile, previo accordo tra i soggetti di cui all'Art. 7, all'Art. 18 e all'Art. 20, la Regione e gli Enti Regolatori coinvolti, derogare, per il tempo strettamente necessario agli adeguamenti tecnologici, alle modalità di emissione di alcuni titoli di viaggio di STIR, definendo modalità e/o titoli di viaggio alternativi per gli utenti volte a incentivare l'uso del trasporto pubblico.»

Andrebbe invece inserito il principio che l'introduzione dei nuovi titoli o agevolazioni sia subordinata alla realizzazione degli adeguamenti tecnologici necessari a meno di eventuali soluzioni alternative che dovranno comunque essere gestibili tramite SBE.

In aggiunta, l'art. 13 comma 2 del Regolamento impone l'utilizzo dei dati relativi alla validazione dei titoli elettronici per la definizione della ripartizione degli introiti tra le diverse aziende coinvolte. Viene specificato inoltre che devono essere adottate specifiche azioni e sanzioni che obblighino gli utenti alla timbratura del titolo sia all'inizio del viaggio che nei trasbordi ed, eventualmente, anche in uscita. Non vengono definite tuttavia quelle che devono essere le modalità/azioni con cui perseguire tale obiettivo.

La presenza di titoli o agevolazioni su supporto differente rispetto a quello magnetico/elettronico inoltre renderebbero del tutto vane le eventuali azioni introdotte e le relative sanzioni (con la presenza di titoli cartacei e validi a vista, ad esempio, non è possibile attuare la completa chiusura del sistema metropolitano/ferroviario).

2.2 DETERMINAZIONE TARIFFE TITOLI TIR

Come riportato al capitolo 2, il principio secondo cui il TIR dovrebbe essere una sorta di *cap* nella definizione delle tariffe massime applicabili può essere accettato unicamente laddove per i titoli TIR venga prevista un'adeguata valorizzazione economica.

Il Regolamento tariffario al contrario, pur definendo un meccanismo di incremento delle tariffe dei titoli TIR, lo vincola all'introduzione dei nuovi sistemi integrati di bacino fino ad un limite massimo del 20%.

Viste le criticità e le lunghe tempistiche che l'introduzione dei nuovi sistemi tariffari integrati comporta, tali adeguamenti straordinari potranno essere applicati solo con grande dilatazione rispetto all'urgenza di riallineamento delle tariffe ai corretti valori di mercato. Inoltre l'incremento massimo del 20% prospettato potrebbe non essere comunque sufficiente a raggiungere i livelli tariffari adeguati.



2.3 AMBITO APPLICAZIONE STIBM

L'art. 5 comma 4 introduce la seguente "rigidità":

*«I sistemi tariffari del Bacino di Mobilità prevedono esclusivamente la presenza di titoli di viaggio il cui prezzo **non dipende** dai mezzi o dai vettori utilizzati, dal numero di eventuali trasbordi, né dalla competenza amministrativa sui servizi»*

Con tale articolo Regione esclude la possibilità che vi possa essere una differenziazione nel prezzo di alcuni vettori/collegamenti rispetto ad altri (con esclusione di quanto previsto all'articolo 3 comma 7). La tariffa pertanto viene definita solo sulla base del numero di zone attraversate. Introdurre una differenziazione della tariffa legata al vettore o alla relazione utilizzata potrebbe tuttavia essere un elemento da tenere in considerazione per ragioni di equità, imponendo quindi un prezzo maggiore a quegli utenti che sono disposti a pagare di più per spostarsi in maniera più rapida (treno o metro) nel territorio.

2.4 COMPLESSITÀ DEL SISTEMA

Un'ulteriore osservazione alla proposta riguarda la previsione di Regione Lombardia rispetto alla declinazione dei diversi titoli tariffari che, per tutti i 3 livelli di integrazione, prevede l'adozione di tutte le tipologie di titolo.

Viste le notevoli problematiche gestionali connesse all'esistenza, all'approvvigionamento e al riparto di una sì grande quantità di titoli e visto che non sono stati forniti da Regione Lombardia elementi per valutare se tale complessità risponda ad esigenze effettive della domanda di trasporto o se piuttosto, non si vadano a produrre titoli di viaggio che rimangono di interesse marginale e solo di nicchia (come già avvenuto in passato con alcune tipologie di IVOL e IVOP o con i titoli Trenocittà), si propone di semplificare il sistema declinando STIL e TIR unicamente nelle tipologie di titoli che risultano più vendute e rivolte ad un'utenza sistematica, ovvero ad abbonamenti settimanali, mensili o annuali.

2.5 LIVELLI TARIFFARI E RAPPORTI DI CONVENIENZA

I rapporti di convenienza minimi imposti dal regolamento tra le diverse tipologie di titoli di viaggio dovranno essere verificati in fase di definizione degli STIB nel rispetto dell'equilibrio economico dei servizi di cui alla premessa.



Il Regolamento tariffario non dovrebbe introdurre variazioni ai rapporti minimi di convenienza tra tipologie di titoli di viaggio che comporterebbero perdite significative di introiti.

L'art. 9 definisce le tipologie di titoli che **obbligatoriamente** devono essere totalmente integrati nello STIBM mentre l'art. 12 determina la forbice entro cui deve essere individuato il valore di ciascun titolo a partire dal valore del biglietto di corsa semplice. Per quanto attiene i soli titoli urbani, si avrebbe:

- Biglietto ordinario (validità temporale non definita a priori);
- Biglietto giornaliero (massimo 3,5 volte la tariffa del biglietto ordinario);
- Biglietto multi-corsa (equivale obbligatoriamente a 10 biglietti ordinari e deve prevedere uno sconto minimo del 10% sul valore dei titoli ordinari).
- Abbonamento settimanale personale (tra le 2,5 e le 3,5 volte inferiore al mensile);
- Abbonamento mensile personale (equivalente ad un valore minimo di 16 viaggi ordinari e massimo di 25);
- Abbonamento annuale personale (equivalente ad uno sconto del 20% sul titolo mensile moltiplicato per 12).

| | valori max applicabili ¹ | valori sistema attuale |
|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------|
| Biglietto ordinario | 1,50 | 1,50 |
| Biglietto giornaliero | 5,30 | 4,50 |
| Biglietto multi-corsa | 13,50 | 13,80 |
| Abbonamento settimanale personale | 6,90 - 15,00 | 11,30 |
| Abbonamento mensile personale | 24,00 - 37,50 | 35,00 |
| Abbonamento annuale personale | 230,00- 360,00 | 330,00 |

Come si evince dalla precedente tabella, i rapporti imposti dalla bozza di Regolamento impongono l'abbassamento della tariffa dell'attuale carnet urbano milanese (da 13,8 a 13,5 € con una perdita stimabile in 0,7mln€).

Analoga revisione dovrà interessare anche gli abbonamenti di area piccola e media (perdita stimabile in €1,5mln).

¹ Valori arrotondati sulla base di quanto previsto dall'art.26 comma 9 del Regolamento



I commi 3 e 4 dell'art. 9 inoltre consente ai Comuni Regolatori di introdurre ulteriori titoli, completamente integrati, validi esclusivamente sui servizi di propria competenza previo inserimento nel contratto di servizio delle misure atte a coprirne i relativi oneri. Le tariffe associate a tali titoli inoltre dovranno essere in linea con i rapporti di convenienza individuati per i titoli obbligatori.

Di fatto gli articoli sopra riportati tolgono al Comune di Milano la sovranità decisionale sulle tariffe applicabili ai propri servizi urbani e lo obbligano a ripianare i "mancati introiti" generati dal mantenimento di altri titoli, quali ad esempio il 2x6. Il titolo in questione inoltre presenta un rapporto di convenienza sbilanciato rispetto agli altri titoli venduti, per cui questo dovrà probabilmente essere corretto².

2.6 RISORSE PER IL FUNZIONAMENTO DELLE AGENZIE

Ai sensi dell'art. 7, comma 3 della LR 6/2012 le Agenzie sono costituite con risorse degli Enti partecipanti e con oneri a carico del sistema.

L'art. 25 comma 2 del Regolamento stabilisce che:

«Le quote di cui al comma 1 non possono superare il 3% degli introiti tariffari complessivi degli STIBM applicati nel Bacino di competenza di ogni Agenzia.»

Rapportata agli incassi di Competenza del Comune di Milano ciò comporterebbe, qualora tale regola venisse applicata a tutti i titoli urbani, minori ricavi dell'ordine di 10 ml € annui, mentre a livello interurbano SITAM i minori ricavi sarebbero dell'ordine di 2 ml € annui.

Si propone di modificare il comma sopra riportato nel seguente modo:

«Le quote di cui al comma 1 possono variare fino ad un massimo del 3% degli introiti tariffari complessivi degli STIBM applicati nel Bacino di competenza di ogni Agenzia.»

2.7 MODALITA' DI ADEGUAMENTO DELLE TARIFFE

Le modalità descritte dal Regolamento per gli adeguamenti tariffari ricalcano essenzialmente quelle già oggi in vigore per Regione Lombardia.

Tra i parametri di adeguamento tariffario vengono però introdotti fino alla piena realizzazione degli STIBM anche obiettivi di integrazione tariffaria, ad es. introduzione di nuovi titoli integrati o

² Il prezzo unitario di un unico viaggio utilizzando il carnet urbano equivale a 1,38 €.
Il prezzo unitario di un unico viaggio utilizzando il 2x6 urbano equivale a 0,83 €.
Il prezzo unitario di un unico viaggio utilizzando il settimanale (si ipotizzando 12 viaggi totali) equivale a 0,94 €.



dell'azionamento anche per i titoli ferro, che esulano dalle competenze dei singoli operatori, introducendo non correttamente una penalizzazione sugli incrementi realizzabili. Tali criteri andrebbero pertanto rimossi.

Il comma 9 inoltre definisce quanto segue:

“gli importi delle tariffe, da intendersi al lordo delle imposte e delle tasse in vigore, devono essere espressi in euro con un numero massimo di due cifre decimali e con i seguenti arrotondamenti:

- a) fino a 10 euro con arrotondamento ai 10 centesimi prossimi;*
- b) fino a 50 euro con arrotondamento ai 50 centesimi prossimi;*
- c) fino a 100 euro con arrotondamento all'euro prossimo;*
- d) oltre 100 euro con arrotondamento ai 5 euro prossimi.”*

Applicando tali criteri gli incrementi tariffari di pochi punti non avrebbero impatto sulle tariffe più alte, pertanto si suggerisce di eliminare quanto definito dalla lettera c) e d).

2.8 SISTEMI DI RIPARTO DEI RICAVI DEGLI STIB

Il Regolamento cita alcuni principi per il sistema di riparto introiti all'interno dei singoli bacini. Per i sistemi SBE il criterio di riparto non può prescindere dalle convalide effettuate dalla clientela. Viene tuttavia introdotto il principio che tra i criteri di riparto dovranno trovar posto alcuni parametri quali la valenza sociale dei servizi resi in aree a domanda debole o lo svolgimento di servizi di adduzione a linee forti, che prescindono dai livelli di remuneratività delle linee. Questi elementi che non generano ricavi non dovrebbero essere considerati nella ripartizione degli introiti ma devono eventualmente trovare altre forme di compensazione con risorse degli enti.

§§§§§§§§

Vi informiamo inoltre che il gestore ci ha segnalato alcune osservazioni relative agli argomenti di seguito elencati:

- 1. condizioni di emissione e gestione delle tessere di riconoscimento;*
- 2. rigidità dei requisiti di capillarità della rete di vendita;*
- 3. condizioni di trasporto e obblighi relativi al rimborso dei titoli di viaggio*

Si ritiene che questi aspetti non dovrebbero avere delle previsioni regolamentari così vincolanti ma essere demandati alle aziende di TPL, anche attraverso la definizione di accordi commerciali tra i diversi gestori, e ai singoli enti nell'ambito dei propri contratti di servizio.