

Claudio Bragaglio

**TRASPORTO PUBBLICO LOCALE  
A BRESCIA  
&  
MOBILITA' SOSTENIBILE**



Claudio Bragaglio

**TRASPORTO PUBBLICO LOCALE  
A BRESCIA  
&  
MOBILITA' SOSTENIBILE**



*\*L'immagine di copertina è di © GRUPPO BRESCIA MOBILITÀ che si ringrazia per la gentile concessione*

**eBook free download online**

<https://www.agenziatplbrescia.eu/pagina-di-esempio/agenzia/storia-dellagenzia-formato-ebook/>

Publicazione da parte della Agenzia del TPL di Brescia,  
via Marconi 12. Brescia: 31 agosto 2021

## INDICE

<b>Introduzione</b>	pag.	4
<b>1.</b> 2014-15. Avvio e consolidamento delle attività dell’Agenzia		39
<b>2.</b> 2016. La gestione dei Contratti di Servizio del TPL		61
<b>3</b> 2017. Studi per il Programma di Bacino. Il rinnovo del CdA		100
<b>4</b> 2018. Programma di Bacino e nuovo Sistema tariffario (STIBM)		124
<b>5</b> 2019. La Gara del TPL per il Gestore ed il Bacino unico		133
<b>6</b> 2020. Emergenza Covid. Il Piano TPL-Scuole e recupero risorse		176
<b>7</b> 2021. Emergenza Covid. CdA: gestione straordinaria in <i>prorogatio</i>		256
<b>8 Documentazione</b>		
Costi e risorse per servizi TPL del bacino di Brescia		293
Le principali attività dell’Agenzia		299
Il Programma del TPL del bacino di Brescia		307
Assegnazione delle risorse finanziarie per il rinnovo delle flotte autobus		313
<b>9 Organi e Personale dell’Agenzia (2014-21)</b>		322
<b>10 Riferimenti bibliografici</b>		325



## INTRODUZIONE

Con questa pubblicazione mi propongo di illustrare e documentare la fase di costituzione ed il consolidamento dell'esperienza della Agenzia del Trasporto Pubblico Locale (TPL) di Brescia, dal 2014 al 2021. Ovvero, d'un primo triennio - con la presidenza del CdA affidata a Corrado Ghirardelli - e d'un secondo triennio - con la presidenza del sottoscritto - a cui è seguito poi un ulteriore e straordinario anno di proroga, dovuto all'emergenza Covid 19, ritenuto necessario da Regione Lombardia e reso poi possibile con una specifica modifica, da parte del Consiglio, della l.r. 6/2012<sup>1</sup>. Legge che rappresenta il testo normativo fondativo che disciplina la materia del trasporto pubblico locale sia di competenza regionale, sia quella affidata alla gestione degli *Enti di Governo* di ciascun bacino, quindi alle "Agenzie per il Trasporto Pubblico Locale", con il coinvolgimento di Regione, Comune capoluogo e Provincia.

### **1. Un libro di Documentazione e di Bilancio**

La raccolta di interventi, interviste ed articoli pubblicati sulla stampa locale, nonché il riferimento ai Documenti della Agenzia del TPL<sup>2</sup>, offrono un quadro della formazione *in progress* dell'Agenzia stessa, che si è sviluppata in continuità di impegno e di indirizzo, pur in presenza - tra il primo ed il secondo mandato - d'un avvicendamento politico della Presidenza, con il determinante contributo professionale del Direttore, ing. Alberto Croce. Un periodo che comprende gli importanti obiettivi raggiunti, le difficoltà incontrate, nonché le polemiche che si sono sviluppate in particolare sul tema delle risorse economiche e che hanno intensamente e dialetticamente coinvolto gli stessi Enti costitutivi dell'Agenzia: Regione Lombardia, Provincia e Comune di Brescia.

In particolare, questi vari elementi critici hanno riguardato il periodo 2019-21 con riferimento al problematico finanziamento regionale anche del Metrò di Brescia, alla progressiva riduzione dell'impegno finanziario - persino con un paventato azzeramento - del contributo della Provincia, al perdurante squilibrio - particolarmente penalizzante per Brescia - della ripartizione regionale delle risorse destinate a sostenere i costi correnti di esercizio del TPL.

Quindi un insieme di fattori amministrativi e politici - di "vasi comunicanti" tra di loro, come più volte ho evidenziato - non facili da riequilibrare, riguardante anche la tensione a volte esistente nei rapporti tra i Soci, con una diretta ricaduta sulla Agenzia stessa. Va da sé che tutto ciò si è notevolmente aggravato in ragione dell'emergenza Covid 19, perché ha richiesto un aumento significativo dei servizi, con corse aggiuntive per attuare lo scaglionamento degli ingressi alle Scuole. Unico sistema ritenuto possibile anche per garantire gli indici di affollamento dei mezzi entro i limiti fissati dalle Autorità.

Ma, al contempo, tutto ciò ha comportato anche una drastica riduzione dei passeggeri nel corso del 2020, con rilevanti ricadute negative sull'equilibrio dei bilanci delle stesse Aziende affidatarie: Brescia Trasporti ed ARRIVA SIA, nonché anche altri Operatori che - come in Valcamonica - fanno parte del TPL. Situazioni molto critiche, anche sotto il profilo occupazionale, pur essendo Aziende sostenute da robusti trasferimenti finanziari da parte governativa, a compensazione della sofferenza delle perdite negli introiti.

L'avvio dell'attività dell'Agenzia è stato particolarmente complesso e problematico. Si trattava infatti d'una esperienza del tutto nuova, che partiva da zero, così come del tutto nuova risultava la diretta collaborazione tra i tre soggetti istituzionali - Regione, Comune e Provincia di Brescia - nel settore del trasporto pubblico locale. Settore che fino ad allora si era sviluppato, ma per ambiti e con ruoli di Enti tra

---

1

Legge Regionale n.6/2012: *Disciplina del settore dei trasporti*. La modifica ha riguardato il comma aggiuntivo 8 bis all'art. 7: "In considerazione della fase di emergenza epidemiologica da COVID-19 in corso, la durata degli organi fondamentali di cui al comma 8 è prorogata di dodici mesi per l'Agenzia per il TPL di Brescia".

2

Oltre alla Documentazione riportata in Appendice ulteriori Atti e Documenti più significativi sono indicati con i relativi *link* di collegamento.

loro separati anche a livello territoriale. Con una distinzione, in particolare, tra l'area urbana (con la gestione affidata al Comune capoluogo, tramite la propria storica azienda municipalizzata) e il territorio provinciale (con la gestione affidata alla Provincia, con Aziende affidatarie dei servizi extraurbani e interurbani, con Contratti di servizio o in regime di Concessione).

## **2. Una gradita proposta per l'Agenzia del TPL**

Il mio impegno per l'Agenzia prende le mosse nel 2013. Allora non avevo certo nascosto la mia sorpresa e pure il mio gradimento quando, nel pomeriggio del 6 luglio 2013, il neoeletto Sindaco di Brescia, Emilio Del Bono, mi aveva accennato all'ipotesi d'un possibile mio coinvolgimento per una Agenzia del TPL. In quel pomeriggio al *Palatenda*, in occasione della festa di SEL aperta dall'on. Fabio Mussi, vi era un clima di particolare euforia, manifestato anche nel confronto pubblico tra il neosindaco Del Bono, la vicesindaca Laura Castelletti e l'assessore Marco Fenaroli. Tutti quanti ben predisposti e con il sostegno delle migliori intenzioni dopo il successo elettorale che aveva posto termine alla Giunta Paroli-Rolfi, di Centro Destra.

Ormai remoto era il ricordo d'un dissidio nel Centro Sinistra rappresentato mesi prima dalla richiesta delle "primarie" per la scelta del Sindaco - tra Del Bono e Fenaroli - che si erano rivelate, pur con opinioni inizialmente opposte nel PD cittadino, l'operazione più valida e convincente che rendeva possibile e saldava la nuova coalizione anche per la prospettiva. Così come, con non meno entusiasmo, era stato accolto anche l'altro importante accordo con la Lista Castelletti per il ballottaggio. Pure quello osteggiato da un settore del PD cittadino.

Ma tutto era bene ciò che era finito bene. D'altronde anche un saggio filosofo come Gianbattista Vico, ci ricorda: *verum esse ipsum factum*. Infatti, nulla è più vero d'una cosa quando è ben fatta.

A riprova di ciò, anche gli anni a seguire, perché proprio tali decisioni hanno caratterizzato la continuità del governo - anche attuale - della Loggia. Con gli evidenti riflessi che si sono avuti anche per la vita delle varie Aziende, compresa quella dei Trasporti, nonché per la stessa Agenzia del TPL, sia per le scelte trasportistiche fatte, che per la stessa *Governance* espressa.

La proposta che mi riguardava, avanzata dall'on. Del Bono, per il sottoscritto - se posso soffermarmi ancora un attimo su un aspetto *personale*, ma con riflessi riguardanti *vicende aziendali* di ASM-A2A - rappresentava un elemento per me doppiamente positivo. In primo luogo, perché venivo da quattro anni di sospensione dal Gruppo consiliare del PD - sospensione decisa dallo stesso Del Bono, come Capogruppo, ed unanimemente accolta - riguardante un mio ricorso al TAR contro la decisione del Sindaco Paroli di azzerare le nomine dei vertici di A2A che erano state fatte mesi prima dalla Amministrazione Corsini. Una scelta finalizzata, da parte dell'on. Paroli, a realizzare l'obiettivo di portare - come poi è avvenuto - l'avv. Graziano Tarantini, già Presidente bresciano della Compagnia delle Opere (CdO), al vertice di A2A.

Il TAR non accolse il mio ricorso di Consigliere Comunale con una motivazione assurda (pilatesca, direi, decidendo che il TAR non poteva intervenire sul ricorso presentato!), che rimane nella memoria degli annali d'una malagiustizia amministrativa. Tant'è che anni dopo poi giustizia verrà fatta, ma quando a ricorrere saranno gli stessi Amministratori estromessi dalla *Governance* di A2A per una decisione politica che, da diretti interessati ed ingiustamente penalizzati, riceveranno anche rilevanti risarcimenti pagati da A2A<sup>3</sup>.

In compenso, poco dopo - e ritengo in non singolare coincidenza con tale vicenda - venni querelato per diffamazione dalla Compagnia delle Opere per un mio intervento critico in Consiglio Comunale. Ma il Giudice respinse rigettò le motivazioni di tale iniziativa della CdO<sup>4</sup>.

---

3

Il riferimento è alla Sentenza della Corte di Appello di Brescia, n.1077/2020, del 14.10.2020, favorevole ai ricorrenti estromessi (in quanto amministratori di A2A): arch. Claudio Buizza, rag. Pierfranco Cuter e dott. Giovanni Rizzardi, con relativo risarcimento economico. Come peraltro stabilito, in precedenza, con analoga sentenza favorevole all'ing. Renzo Capra, estromesso da Presidente di A2A, con un rilevante risarcimento di circa un milione di euro, per la revoca anticipata ed illegittima del suo mandato.

4

Davanti al Giudice la difesa del sottoscritto è stata efficacemente patrocinata dagli avv. Giuseppe Onofri e Andrea Ricci, conclusasi con un rigetto dei ricorrenti ed una CdO condannata a pagare le spese di lite. Ricordo con grande

### **3 Servizi Pubblici ed ASM: il municipalismo progressista**

In quel momento, dopo la proposta del Sindaco Del Bono, il percorso di quell'impegno in Agenzia non mi risultava ancora del tutto chiaro. Anche se l'argomento suscitava il mio interesse in quanto la mia attività amministrativa era stata sempre, seppure a vario titolo, interessata anche alle aziende pubbliche, in particolare - *ça va sans dire* - alla ASM, nella sua versione di *Multiutility*, trasporto locale incluso. Di più. Quell'interesse era parte rilevante dell'impegno politico della Sinistra bresciana cittadina, ed in particolare del PCI, che fosse all'opposizione od al governo locale.

Infatti, essa si era sempre sentita coinvolta nell'esperienza della ASM, oggetto del proprio interesse, sia sul fronte dello sviluppo dei Servizi Pubblici che dell'impegno anche sindacale. Al punto d'aver impegnato anche alcuni dei propri migliori amministratori, come M. Tambalotti, G. Chiari, G. Berruti, B. Barzellotti.

Con Brescia sempre più protagonista di grandi operazioni nel settore dei Servizi Pubblici - Trasporti, Teleriscaldamento, Metrobus, Termovalorizzatore - su cui la Città, con le sue istituzioni e le diverse forze sociali e produttive, s'è giocata nel tempo le migliori partite della propria modernizzazione industriale, economica e - soprattutto- anche sociale.

Tale modernizzazione si è sviluppata sul lungo periodo, valorizzando sinergie locali ed a partire anche dal trasporto pubblico (°).

Nel corso del tempo varie scelte sono state spesso motivo anche di un dialettico confronto interno al Centro Sinistra. Penso, per esempio, all'estensione, a metà degli anni '70, del Teleriscaldamento con relativa divisione nei partiti sulla politica tariffaria che la rendesse possibile. Poi al Metrobus, soprattutto - con una Città impegnata con la sua Azienda in partite molto impegnative ed anche rischiose, per le difficoltà delle scelte, con divisioni interne ai vari partiti. Sinistra inclusa. Si pensi ai due Referendum consultivi per (o meglio: *contro!*) il Metrò (1998 e 2001), promossi da un variegato schieramento Destra-Sinistra e da vari Comitati del tutto contrari a tale infrastruttura.

In affetti poi l'esito dei Referendum vide una insufficiente partecipazione, ma nel contempo una netta prevalenza dei "NO". Ma l'assenza del *quorum* del 50% - seppure sfiorato! - rese possibile alla Giunta del Sindaco Corsini di proseguire nelle decisioni già assunte sia da ASM che dallo stesso Consiglio Comunale. Ma introducendo - sulla spinta direi anche degli stessi Referendum - variazioni significative, come l'interramento (trincea coperta o galleria) in zone sud della città, dove inizialmente era invece previsto un viadotto sopraelevato, che aveva però suscitato forti reazioni per il suo effetto impattante in zone urbanizzate.

Nel tempo - ma a Metrò ormai realizzato e con la fine del disagio dei grandi cantieri aperti, in particolare nel Centro Storico - problemi e divisioni si sono poi trasformati in una condivisione molto ampia. Ma come spesso avviene...con conversioni postume! A partire dalle stesse forze politiche, ma non meno anche da una opinione pubblica che ha sì poi virato nella direzione opposta, ma non prima di aver sancito nel 2008 - ed in ragione anche del disagio dei cantieri ancora aperti - la sconfitta della Giunta Corsini.

Infatti, solo dopo l'evidenziarsi della infrastruttura, dell'efficacia del mezzo, nonché dell'attrattiva moderna delle stesse stazioni nel contesto urbano, la svolta è stata poi sancita. Anche per lo stesso Gruppo Consiliare della Lega - già diretto in precedenza dall'avv. Cesare Galli e promotore persino della privatizzazione di ASM - che ha poi preteso ed ottenuto per se stesso in Loggia, nel periodo della Giunta del Sindaco Paroli, la Presidenza della Commissione Metrò per il proprio Capogruppo, Nicola Gallizioli, in modo da poter apporre anche il proprio sigillo conclusivo alla sua realizzazione.

Per non dire poi anche del crescente affollamento, nelle varie tappe per i "tagli di nastro" nei cantieri, da

---

riconoscenza l'intervento in mia difesa in Consiglio Comunale del collega di Centro Destra, Giorgio Agnellini, imprenditore ed iscritto alla stessa CdO.

Tra vari incontri pubblici di ricostruzione storica si segnala: Convegno, *110 anni di trasporto pubblico a Brescia*, 14.03.2018, Palazzo Loggia, Brescia. Con interventi, a vario titolo di: C. Scarpa, Presidente Brescia Mobilità, E. Cerquaglia, Amministratore Brescia Trasporti, F. Pasotti, Presidente Metro Brescia, C. Bragaglio, Presidente Agenzia TPL, M. Tira, Rettore dell'Università degli Studi, F. Manzoni, Assessore alla Mobilità, F. Robecchi, storico e giornalista, R. Mazzoncini, Amministratore Ferrovie dello Stato. Conclusioni di E. Del Bono, Sindaco di Brescia.

cui man mano spuntava il lavoro imponente e sotterraneo della fresa della *Grande Talpa*. Fino all'inaugurazione in *pompa magna* nel 2013 - dopo 10 anni di lavori - del Metrò presso la Stazione di Brescia. In presenza d'un accalcato universo mondo delle varie Autorità, con la sola assenza – ben augurante e per nulla sgradita - del Prefetto di Brescia, la dott.ssa Livia Narcisa Brassesco Pace, in quelle ore impegnata in un esercizio *fashion* del suo tempo libero a Parigi.

Ma, oltre che la modifica del quadro politico-amministrativo, vi era anche il cambiamento della *Governance* bresciana in A2A, fino ad allora presieduta dall'avv. Graziano Tarantini, proposto dal sindaco Paroli. Come peraltro pure cambiata anche l'imbarazzante *Governance* di Brescia Trasporti, anch'essa promossa dal sindaco Paroli, nel 2009, all'insegna – direi - d'una discutibile politica "transattiva", che aveva coinvolto l'allora Presidente di Centro Sinistra della 5° Circoscrizione, Andrea Gervasi. Un ex dipendente dell'Azienda che, di punto in bianco, nelle elezioni era diventato, con un cambio di campo, sostenitore della candidatura di Paroli e che, sempre di punto in bianco, s'era ritrovato, per analogia, nientemeno che Presidente di Brescia Trasporti.

In sostanza il quadro delle *Governance* aziendali dei servizi pubblici bresciani era mutato e meritava l'impegno a tutti i livelli per consolidare tale linea di cambiamento. E credo si possa, con riferimento al complesso delle scelte, anche più recenti per le varie Aziende, ritenere che il Comune di Brescia nella sua nuova versione abbia fatto meglio, per quanto di competenza. Si pensi, nel confronto, alla qualità d'una *Governance* di Brescia Mobilità, con il prof. C. Scarpa e l'ing. M. Medeghini, a Brescia Trasporti con l'ing. E. Cerquaglia e l'ing. C. Garatti. O su un orizzonte più ampio riguardante appunto A2A, nella sua espressione bresciana, il cambio con la Presidenza del dott. G. Valotti, prima, ed ora con l'A.D. ing. R. Mazzoncini.

#### **4. L'avvio dell'Agenzia del TPL**

Il percorso delle nomine dell'Agenzia non è stato immediato, infatti si è poi concretizzato solo il 6 luglio del 2014 con la nomina, da parte del Sindaco Del Bono per il CDA, della dott.ssa Alessia Savoldi, ricercatrice dell'Università Statale, oltre che del sottoscritto, in qualità poi anche di vicepresidente ed, in accordo con Provincia e Regione, con Corrado Ghirardelli presidente. Con tempi dilatati di alcuni mesi che confermavano le difficoltà dell'effettiva applicazione della Legge regionale n.6/2012, istitutiva delle Agenzie del TPL. Anche per Brescia, pur essendo stata la prima Agenzia ad essere effettivamente costituita a livello regionale e ad aver mosso i primi passi presso i locali dell'Assessorato della Provincia, al *Crystal Palace*, con la competente collaborazione della sig.ra Vera Gentili, che verrà impegnata per il lavoro di segreteria per tutta la prima fase dell'Agenzia.

In campo trasportistico il mio interesse fino ad allora era legato più che altro alla attività di Consigliere Comunale in Loggia, ad una attenzione per ASM, intesa come *Multiutility*, quindi da sempre comprensiva anche del Trasporto locale, fino allo scorporo da ASM e la costituzione di Brescia Trasporti nel giugno del 2001. Una sequenza quasi infinita che va dalla legge 151/81, alle Leggi Bassanini sul "federalismo amministrativo) ed al decreto legislativo n. 422/97 (cosiddetto "Burlando"), ispirato ad un modello di "concorrenza per il mercato"<sup>6</sup>. In parallelo è più volte intervenuta anche la disciplina europea e la riforma della ministra, Marianna Madia, con Decreti attuativi, compreso il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, che introduceva rilevanti novità per tutti i servizi pubblici locali, con riferimento anche alle procedure di gara ad evidenza pubblica.

A seguito d'un lungo percorso nazionale si sono determinati relativi riflessi positivi anche in Regione che ha dato attuazione ad una stagione importante con la Legge regionale "Riforma del Trasporto Pubblico locale in Lombardia" (L.R. 22/1998). E successivamente, tramite gli "Interventi per lo sviluppo del Trasporto Pubblico Regionale e Locale, con la l.r. 1/2002. Periodo questo che mi vedeva interessato come Consigliere regionale su queste tematiche, direttamente molto ben seguite da un collega Consigliere come Cesare Bozzano e dal dirigente del Gruppo consiliare regionale, il dott. Dario D'Italia.

Sull'esperienza del Federalismo amministrativo in Regione Lombardia, cfr.: C. Bragaglio, *Ragioni e Regioni del Nord-Italia*, con Prefazione di P.Corsini, Ed: Libreria Rinascita, Brescia, 2000; ID., *Finale di partita. Federalismo e fase costituente. Il caso lombardo*, con Introduzione di P.A. Ferrari, Gruppo consiliare D.S., Regione Lombardia, Milano, 2003.



## 5. *La vicenda del Metrò di Brescia*

Rilevante a Brescia in tutti quegli anni - in particolare dal 1986, con Sindaco Padula, nel 1998, con Sindaco Martinazzoli - è stata la vicenda del Metrobus. Vicenda che sia sul piano politico che di merito ha determinato profonde divisioni anche nei partiti. Così nella DC, a maggioranza interna di Centro Destra prandiniana, contraria in Loggia al Metrobus, come poi avverrà - ma in forma altalenante e con molte ambiguità - anche con il Termovalorizzatore, approvato dalla Giunta del Sindaco Gianni Panella, nel 1992, con l'astensione politicamente determinante del Gruppo consiliare del PDS.

Scelte programmatiche che risentivano molte volte delle tensioni interne ai partiti, che in quella fase erano di profonda lacerazione, in particolare dal 1985 al 1992. Con riferimento alle problematiche riguardanti aziende e trasporti, un riconoscimento va espresso al ruolo svolto dal Sindaco sen. Piero Padula che, pur in una situazione molto difficile esistente all'interno del Consiglio Comunale, nella sua maggioranza e nel suo stesso partito di riferimento, la DC., ha saputo impostare scelte decisive. A partire dal Metrò e poi per il Termovalorizzatore (7).

Su tutta la vicenda del Metrò vi è stato un ampio approfondimento, in particolare nel confronto in due Convegni promossi dal Comune di Brescia e da ASM, nel 1988 e, successivamente, nel 1996 (8). Convegni che registrarono però la presenza di rilevanti diversità, anche progettuali. Con divisioni interne anche al Centro Sinistra che pure si riconosceva maggioritariamente nella proposta avanzata, ma con settori che, da protagonisti, hanno poi promosso i due referendum, sostenuti dal Centro Destra e da categorie, come i commercianti del Centro Storico, intenzionati a contrastare il Metrò. Con un esito molto problematico, ma significativo per il clima di allora, e con Referendum che non hanno raggiunto il *quorum* necessario per determinarne formalmente l'efficacia.

Lo schieramento del Centro Destra, sul piano locale in verità, non si rifletteva in egual misura a livello regionale. Infatti, a quel livello l'interlocuzione risultava migliore rispetto alla realtà locale. Tant'è che il sottoscritto, in qualità di presentatore e primo firmatario, nel dicembre 1995, ha predisposto la Mozione in Consiglio Regionale per l'approvazione e finanziamento del Metrò ed in quella occasione il consenso tra i Consiglieri Regionali bresciani è risultato molto ampio, quasi unanime. A tale Mozione poi è seguito un Protocollo, approvato da Regione Lombardia, Comune e ASM (07.06.1999), sulla base d'una traccia stesa dallo stesso ing. Renzo Capra, prima Direttore e dal '95 Presidente di ASM.

Al confronto culturale e scientifico di quel periodo va rilevato il grande contributo al dibattito è venuto anche dalla Università Statale di Brescia ed, in particolare, dalla Facoltà di Ingegneria sui temi della programmazione urbana e della mobilità sostenibile, con elaborati, ricerche e la partecipazione attiva al confronto cittadino (9).

## 6. *L'avvio della legge di Riforma del TPL*

Un fatto positivo si è verificato in Consiglio Regionale con un'ampia convergenza che ha portato all'approvazione della Legge 6/2012. Una legge che, a differenza di altre Regioni, anche di Centro Sinistra, ha individuato nel coinvolgimento del sistema autonomistico - in particolare di: Comuni Capoluogo e Province - la chiave di volta più significativa della riforma stessa.

Un dato non scontato, se vediamo come in altri settori si siano operate scelte diverse, con una più esplicita centralizzazione regionale od una aziendalizzazione totalmente avulsa da principi d'un governo della

---

7

Cfr.: C. Bragaglio, *L'eredità politica del suo municipalismo*, in: E. Pasinetti, F. Franzoni, *Pietro Padula. La buona politica*. Prefazione di Sergio Mattarella, Scholé, Brescia, 2019

8

Comune di Brescia-ASM, *Il Metrobus per la città degli anni novanta*, Atti del Convegno, Camera di Commercio, Brescia, 09.08. 1988. Comune di Brescia-ASM, *Il Trasporto innovativo: esperienze a confronto*, Atti del Convegno, Camera di Commercio, Brescia, 17/18.10.1996

9

Si vedano, a titolo indicativo, le pubblicazioni di: R. Busi (a cura), *Metropoli e Mobilità. Il caso di Brescia*, Sintesi Editrice, Brescia, 1993 (con i contributi anche di M. Nova, G. Lupo, B. Guizzi, M. Tira, G. Maternini) ed inoltre di: Maternini G., Tira M. (a cura), *Metropoli e Mobilità. Il caso di Brescia*, Vol. 3°, Sintesi Editrice, Brescia, 1994.

mobilità affidata agli Enti locali, non solo nei termini di una programmazione (come per il *Piano Urbano Mobilità Sostenibile-PUMS*), ma per quanto riguarda una effettiva gestione della mobilità.

La modalità realizzativa ha poi evidenziato in alcune realtà della Lombardia criticità dovute all'applicazione d'un modello astratto di parametri, con aggregazioni di diverse realtà urbane, non corrispondenti alle politiche trasportistiche consolidate nel tempo. Frutto più che altro d'una modellistica che ha risentito di una certa qual astrattezza, attribuita poi a società di consulenza - come Axteria spa - coinvolte in studi e proposte operative. Positiva, viceversa, la soluzione adottata per Brescia e per Bergamo, coincidente con il territorio provinciale, ciascuna con il proprio Comune capoluogo e la Provincia.

In sostanza, all'indomani dell'esperienza dell'Assessore ai trasporti, Raffaele Cattaneo, che ha saputo condurre in porto la riforma ed imprimere una chiara direzione al sistema del TPL, quand'anche discutibile per taluni aspetti, le esperienze successive di vari Assessorati hanno visto Regione Lombardia smarrire più volte la bussola strategica sul TPL e sull'applicazione stessa della legge regionale.

Infatti, la Giunta Regionale ha concentrato la propria attenzione ed i propri interessi più che altro sulle complesse vicende economico-finanziarie di Trenord, mentre i servizi di trasporto locale svolti con altre modalità - in particolare quelli con autobus - rimanevano ai margini delle sue scelte strategiche. Così come il tema della loro integrazione vettoriale e tariffaria, nodo tuttora rimasto incompiuto. Facendo quindi venir meno - in tema di equilibrata ripartizione delle risorse, di integrazione tariffaria, di modernizzazione dei sistemi di bigliettazione, di sistemi di acquisizione delle informazioni gestionali - quella necessaria visione unitaria e complessiva del trasporto regionale e locale.

Paradossalmente il positivo coinvolgimento degli Enti Locali sul TPL ha visto in Regione Lombardia il riflesso non già d'un proprio maggior impegno, ma piuttosto d'un distacco, a conferma di una visione riduttiva del TPL su gomma, prevalente nelle realtà locali, ritenuta una problematica di minore importanza. Essa invece è tutt'ora decisiva, quand'anche si ritengano auspicabili il potenziamento dei servizi ferroviari di livello regionale (la c.d. "cura del ferro") e la modernizzazione anche sotto il profilo ambientale del parco mezzi su gomma.

Risulta particolarmente critico il fatto che, in soli nove anni, si sia dovuto registrare un così rapido avvicendamento di ben cinque Assessori - R. Cattaneo, M. Del Tenno, A. Cavalli, A. Sorte, C. Terzi - ad obbiettiva testimonianza d'un Assessorato ritenuto secondario e non strategico tale settore. O, diversamente, d'un Assessorato ritenuto sì importante, ma come una fase di passaggio per altri lidi istituzionali, con la speranza di potervi aspirare, anche solo uscendo indenni da problemi complessi e lasciati in gran parte irrisolti. Quindi all'insegna d'una idea rinunciataria di fronte a complicate e rischiose soluzioni, ma del tutto necessarie per poter affrontare problemi riguardanti le politiche trasportistiche.

Comunque si tratta di una grave sottovalutazione politica essendo un settore economicamente strategico per il valore della produzione di servizi, per l'apporto allo sviluppo e alla competitività territoriale, per l'entità delle risorse necessarie al suo sviluppo. Tutto questo è confermato anche dal mancato investimento sulle risorse umane e dirigenziali, dalla loro svalorizzazione, con scelte che hanno sempre più ridimensionato ed impoverito la stessa struttura dirigenziale degli Uffici regionali preposti. Affidando ad una tecno-struttura aziendale come Trenord, ma in maniera del tutto impropria, anche scelte strategiche che spetterebbero al livello politico-istituzionale, a cominciare dalla ripartizione delle risorse destinate ai servizi di TPL, tra le diverse realtà territoriali, nonché l'effettiva promozione delle diverse forme di integrazione (in particolare quella tariffaria) che rimangono ancora irrisolte. Come peraltro emerge anche sul piano della mancata verifica *in progress* della stessa legge di riforma, che oggi si ritrova in qualche difficoltà e come emerge anche dalle stesse Audizioni della V° Commissione Consiliare regionale. Ma da cui non emergono chiare soluzioni e prospettive dalla Regione, se non idee spesso improvvisate e tra loro confliggenti.

### ***7. Lo squilibrio nella ripartizione territoriale delle risorse***

Un aspetto che, in particolare per Brescia, ha registrato effetti negativi ha riguardato lo squilibrio nell'assegnazione delle risorse finanziarie regionali e di provenienza statale tra i diversi bacini di mobilità lombardi. Tenuto conto del fatto che Brescia - a partire dal Capoluogo, ma anche in Provincia - ha sempre avuto livelli alti di offerta del proprio TPL ed impegnativi anche nel volume di risorse economiche a sostegno di quei livelli.

Ciò è dovuto a molti fattori, tra questi: l'estensione stradale di una grande Provincia – la quinta per ampiezza nella graduatoria italiana - che da un punto estremo all'altro, da Nord a Sud, misura circa 160 km., mentre da Est ad Ovest 70 km., la diffusione policentrica sia urbana che delle realtà produttive e commerciali, la peculiare conformazione orografica con le tre Valli, con le note difficoltà di comunicazione tra loro, una vasta Pianura policentrica, con linee radiali convergenti sulla città, un'estesa area attrattiva come la fascia gardesana e il suo immediato retroterra. Un bacino territoriale provinciale, quindi, che non è paragonabile né alla concentrazione insediativa dell'area della Lombardia occidentale, né ad altri Capoluoghi con relative piccole Province, ma neppure alla vicina Bergamo, per molti aspetti omologa, ma la cui estensione territoriale è circa la metà di quella bresciana.

Tutto ciò ha portato a definire un sistema di trasporto che non può essere omologato né per densità alla realtà metropolitana occidentale, ma neppure a dimensioni urbane meno complesse, quand'anche poi assemblate territorialmente in una unica Agenzia, come Cremona-Mantova.

Da ciò emerge un significativo squilibrio nell'ambito della ripartizione territoriale tra risorse economiche assegnate annualmente al bacino di Brescia per lo svolgimento dei servizi di TPL e fabbisogni effettivi che vede il territorio della provincia di Brescia fortemente penalizzato nella ripartizione delle risorse e destinatario di minori trasferimenti rispetto alle stesse necessità emerse in sede di analisi e quantificazione nella fase istruttoria della DGR 7644/2017 con la quale Regione ha inteso "chiudere la questione". Al punto che in alcune polemiche vi è stato uno sbrigativo, ma inaccettabile rimando da parte della Regione con la richiesta di riduzione della quantità dei servizi bresciani. Anche se va rilevato, a onor del vero, anche il significativo proposito di razionalizzare il meccanismo dei trasferimenti annuali, in modo da dare certezza della loro entità per un arco temporale che si estende fino al 2025 <sup>(10)</sup>.

Ma la richiesta di una riduzione non è praticabile per l'estensione della Provincia di Brescia, nonché per il differenziale esistente tra l'area conurbata di circa 300 mila abitanti ed il resto della Provincia dove risiede quasi un altro milione di persone, comprensivo d'una vasta area montana, con difficili od impraticabili collegamenti intervallivi, oltre che per l'esigenza di fornire un servizio degno di questo nome ad aree che hanno rilevanti peculiarità. Si pensi, per esempio, ad un'area come quella gardesana, con una clientela turistica che vale oltre il 25% di tutto il territorio lombardo.

In secondo luogo, è rilevante il problema del Metrò che - a partire dalla Giunta regionale Formigoni, alla Giunta provinciale Cavalli ed alla stessa Giunta Comunale Paroli - era stato assunto inizialmente come un problema divisivo, ma poi condiviso come una grande risorsa della mobilità bresciana. Ritenuto quindi elemento prioritario, ma a cui però far corrispondere scelte conseguenti sotto il profilo economico-finanziario, anche per quanto riguarda il suo inserimento come asse portante dell'intero sistema del TPL provinciale.

### **8 Metrò, risorse economiche, emergenza Covid 19**

La scelta di assegnare contributi regionali *una tantum*, a partire dal 2017, fino ad arrivare alle ultime ed importanti decisioni assunte da Governo e Parlamento, con un finanziamento annuo di 10 mln. di euro, per un triennio già dal 2020, rappresenta un fattore decisivo per l'intero sistema del TPL bresciano, ma su cui è indispensabile un definitivo chiarimento.

Al di là di polemiche, di contrapposizioni e di ricorsi in sede giudiziale, il Metrò - come risulta con evidenza dal difficile confronto riportato in questa stessa pubblicazione e come stabilito dal Programma di Bacino approvato nel gennaio del 2019 - è parte integrante e fondamentale dell'intero sistema TPL e non già della sola area urbana di Brescia.

Non è infatti un caso che il Comune di Brescia abbia condizionato il proprio stanziamento di 8,5 mln. annui per il TPL al finanziamento di parte del Metrò, a conferma – al di là di insostenibili formalismi, spesso esibiti per sottrarsi ad un impegno condiviso – d'un sistema finanziario di "vasi comunicanti". Un sistema integrato che – al di là delle distinzioni di ruoli istituzionali - inscindibilmente collega tra loro le scelte strategiche dei tre soci dell'Agenzia: Regione, Provincia e Comune capoluogo. Principio peraltro confermato dallo stesso obbligo statutario dell'Agenzia (Statuto dell'Agenzia: art. 18 c. 3) che vincola i soci stessi a far fronte alla copertura d'un eventuale disavanzo di gestione "in proporzione alle rispettive quote di partecipazione".

Un'ulteriore questione molto problematica riguarda il ruolo della Provincia per aspetti istituzionali ed amministrativi di rilevante importanza, derivanti dalla Legge Delrio (L.56/2014), oltre che dagli impegni assunti per la copertura economico-finanziaria del TPL.

Per quanto riguarda gli aspetti economici nell'arco di pochi anni si è passati da una contribuzione di risorse proprie della Provincia con livelli analoghi a quelli del Comune di Brescia, ovvero di circa 7,5 milioni di euro all'anno nel quinquennio 2011-2016 (anche a compensazione della significativa riduzione del contributo regionale intervenuta nel 2014) a valori che si sono contratti progressivamente a 4,0-4,5 mln. di euro annui, per poi attestarsi a 2,2-2,5 milioni di euro all'anno nell'ultimo biennio, fino ad una posizione formalmente assunta dalla Presidenza Alghisi implicante un possibile e sostanziale azzeramento del contributo. Anche questo risulta un passaggio molto critico, ampiamente ripreso in questa pubblicazione, con la ricostruzione di vari momenti caratterizzati da forti polemiche da parte dell'Agenzia verso la Provincia. Con tensioni e confronti, peraltro del tutto pubblici, seguiti con molta attenzione anche dalla Stampa locale.

Gli orientamenti inizialmente assunti dalla Provincia hanno esposto l'Agenzia al rischio d'un taglio dei servizi di TPL fino ad un quarto del servizio erogato, con evidenti e drammatici riflessi in piena pandemia Covid-19, ed in particolare per le Scuole Superiori della Provincia stessa. Con una Provincia che motivava formalmente il taglio delle risorse ritenendo "il trasporto pubblico locale tra le funzioni ritenute non essenziali".

Conclusivamente si è approdati nell'immediato ad una parziale soluzione, ma ancora provvisoria ed incerta in prospettiva che, almeno in parte, rinvia alla definizione del futuro assetto istituzionale della Provincia. Con la vicenda della Legge Delrio che era stata immaginata in parallelo con un epilogo diverso rispetto all'esito del Referendum costituzionale del dicembre del 2016, che prevedeva di fatto di poter abrogare le vecchie Province per dar vita ad nuovi *Enti di Area Vasta*. Un tema che purtroppo rimane in totale sospensione in questa fase. Con il rammarico di aver accantonato allora un precedente percorso impostato su una realistica riforma delle funzioni, che prevedeva altresì anche un'opportuna riduzione del numero stesso delle Province.

La vicenda Covid 19, con riferimento alle scelte riguardanti il TPL, viene dettagliatamente ricostruita nella pubblicazione soprattutto in rapporto anche alle scelte che hanno riguardato il mondo della Scuola bresciano. Una realtà che ha rappresentato attraverso l'intenso impegno degli Insegnanti e dei Dirigenti Scolastici, nonché la rilevante e qualificata attività svolta dal Dirigente provinciale dell'Ufficio Scolastico Territoriale (UST), dott. Giuseppe Bonelli, una capacità di interlocuzione e di collaborazione decisamente apprezzabile e che ha consentito di affrontare numerosi problemi, particolarmente complessi, nel rapporto tra TPL e Scuola.

La scelta iniziale più importante ha riguardato il coordinamento di tutti i soggetti interessati: Enti Locali, Provveditorato agli Studi (UST), Aziende del TPL, Università, Organizzazioni Sindacali, reso possibile dal Tavolo di coordinamento prefettizio (*Web Team*) promosso dal Prefetto, dott. Attilio Visconti, e validamente coordinato dal Viceprefetto, dott. Stefano Simeone. Convocato il 15 aprile del 2020 è risultato il primo *Web Team* a livello nazionale.

In quella occasione è stata incaricata l'Agenzia di redigere il Piano di emergenza TPL-Scuola che venne rapidamente presentato il 20 aprile. Un Piano che nel corso del tempo ha registrato variazioni ed adattamenti (documentati da *23 Report*, predisposti dalla Agenzia stessa) in base all'andamento dell'epidemia, delle varie decisioni governative, nonché delle criticità operative e gestionali evidenziate. Criticità che hanno riguardato, in particolare, l'ambito più complesso ed esteso, ovvero quello extraurbano, su cui si è potuta registrare una puntuale e fattiva collaborazione con l'azienda ARRIVA (ancora denominata SIA, poi incorporata nel Gruppo ARRIVA a fine 2020 insieme alla Concessionaria SAB), con gli Operatori della Valcamonica nonché, per la parte di competenza, con il Settore scolastico della Provincia di Brescia.

Da segnalare come tale esperienza di coordinamento sia stata fatta propria anche da altre realtà provinciali, ma che a livello nazionale soltanto a dicembre – quindi con evidente ritardo - verrà assunta da un DPCM la decisione nazionale di generalizzare analoghi Tavoli Prefettizi di coordinamento a livello provinciale con l'obbligo di predisporre idonei documenti organizzativi chiamati "Piani Operativi", ora istituzionalizzati anche per affrontare nel miglior modo le problematiche dell'avvio del nuovo anno

scolastico 2021-22.

### **9 La riforma della legge regionale del TPL.**

Da tempo è aperto il confronto, anche in sede di V° Commissione regionale, per una riforma della legge regionale che disciplina l'intera materia sul Trasporto Locale (l.r. 6/2012). Tra le ipotesi di riforma vi sono alcune prospettive che riterrei personalmente non condivisibili e che, a suo tempo avevo segnalato anche alla Presidente della V° Commissione, la Consigliere bresciana Claudia Carzeri, in visita alla Agenzia <sup>(11)</sup>.

Una prima ipotesi è quella di introdurre una prevalente aziendalizzazione della *Governance regionale* del TPL. Va precisato che tale rischio non riguarda la necessità di valorizzare il carattere aziendale dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi del TPL. Anzi! D'altronde l'esperienza bresciana - riguardante sia Brescia Trasporti, che il gruppo ARRIVA-SIA - ha dimostrato un alto livello di organizzazione aziendale che ci ha consentito di affrontare positivamente anche rilevanti criticità ed emergenze come quella del Covid 19.

L'aziendalizzazione a cui alludo in modo critico è invece quella di voler ricondurre ad una soluzione prevalentemente tecnico-amministrativa la *mission* d'una necessaria capacità progettuale e l'autonomia del livello di programmazione dei servizi, che non possono che appartenere ad un livello pubblico, quindi politico-istituzionale.

È quindi da evitare che un tale livello strategico finisca per essere subordinato alle dinamiche prevalenti degli interessi aziendali - quand'anche fossero aziende anche a "partecipazione pubblica", come la regionale Trenord o le ex municipalizzate a livello comunale - con una rinuncia di ruolo di regia e di indirizzo del soggetto pubblico. Il secondo rischio che si affaccia ripetutamente è quello d'una "regionalizzazione", intesa come una verticalizzazione decisionale in capo alla Giunta regionale, con eventuali e limitate deleghe affidate poi - ma nella logica di concessioni a cascata - il classico modello *octroyé!* - alle Province. Con un vero e proprio rovesciamento del principio di *sussidiarietà verticale*, come peraltro previsto - ma dal basso verso l'alto, e non già a rovescio - dal novellato art. 118 della Costituzione.

Si paventano quindi, a tale proposito, anche due errori conseguenti. Il primo è quello della espropriazione dei Comuni capoluogo, facendo venir meno uno dei punti più qualificanti della l.r. 6/2012, con l'azzeramento quindi dell'intera storia secolare e municipale del trasporto pubblico urbano. Un'esperienza che va, al contrario, non azzerata bensì riconvertita anche se in forme nuove rispetto al passato e, in parallelo, con le trasformazioni già avvenute con le società ex municipalizzate. E su cui il "modello bresciano" si è posto all'avanguardia.

In questa "riconversione" rimangono fondamentali gli strumenti di programmazione della mobilità, nonché il concorso delle risorse che andrebbe esteso anche ai Comuni non capoluogo. Un tentativo, questo, fatto dalla Agenzia, anche in un confronto con l'Associazione Comuni Bresciani (ACB) e che ha coinvolto singoli Comuni, ma che finora non è stato accolto come criterio generalizzato, persino là dove i mezzi del TPL vengano utilizzati per una quota parte per il trasporto degli alunni della scuola primaria, che risulterebbe a tutti gli effetti invece a carico dei singoli Comuni.

Una ipotesi di compartecipazione finanziaria al "sistema" del trasporto pubblico da parte dei Comuni che, anche escludendo le piccole realtà con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (cioè 134 Comuni, dove risiede il 29% della popolazione provinciale extra Brescia), qualora si considerasse una modesta contribuzione pro-capite - dell'ordine di 2-5 euro, ponderata eventualmente anche sul livello di servizio (numero di corse bus medie giornaliere in transito) - garantirebbe un apporto monetario aggiuntivo dell'ordine di 2,2-2,5 milioni di euro, pari al 4-5% dell'attuale dotazione finanziaria di fonte statale/regionale

Immaginare oggi un affidamento *sic et simpliciter* del TPL attraverso una delega alle Province - così come peraltro esse si ritrovano in questa fase di difficoltà e di confusione istituzionale - risulterebbe una soluzione del tutto incongrua ed insostenibile. Un modo non di affrontare vari problemi, ma di avventurarsi in un tentativo incauto e rischioso semplicemente per liberarsene.

### **10. Il futuro della legge 6/2012: che tipo di Riforma?**

In diverse sedi di confronto, sia con Gruppi Consiliari che a livello di Commissione regionale<sup>12</sup>, ho avuto modo di esprimere alcune opinioni con riferimento ad una possibile riforma della L.R. n.6/2012. In particolare, ho manifestato le mie forti perplessità su una revisione “pesante” di tale legge, a maggior ragione non essendo chiaro l’indirizzo di fondo che si intenderebbe poi perseguire, con il rischio di procedere incautamente a tentoni. Al di là anche delle migliori intenzioni, temo quindi l’esito d’un cambiamento confuso, all’insegna d’un successivo peggioramento.

Considerando peraltro - con riferimento alle politiche trasportistiche - il mutato indirizzo regionale rispetto alla fase costituente della legge per il TPL, nonché il livello stesso degli interlocutori della *Governance regionale* così come si sono avvicendati dal 2012 ad oggi.

Uno dei rischi di peggioramento, a mio parere, va individuato, in particolare, nella riduzione di ruolo degli Enti locali. Una tentazione che si è già manifestata a diversi livelli. Compresi quelli istituzionali, a partire dalle stesse Province che, come più volte sottolineato, risultano in gran parte delegittimate proprio dalla legge Delrio e da una loro indeterminatezza che – anche a seguito del risultato del Referendum Costituzionale – ha impedito la loro trasformazione in effettivi *Enti di Area Vasta*.

Un ripensamento mi pare si renda necessario riprendendo la via maestra del *reformismo* per un tale importante livello di governo locale – come peraltro si era da tempo già affacciato - quindi senza più indulgere nel vicolo cieco di scorciatoie demagogiche o di *luddismo* populista ed antistituzionale.

Ma un rilevante problema di cambiamento si pone anche per i Comuni capoluogo, che passerebbero da situazioni comunque di Soci, spesso maggioritari, di Aziende di trasporto ex municipalizzate – ma aziende ancora partecipate, in tutto od in parte - ad una ben diversa realtà caratterizzata da grandi bacini di dimensione almeno provinciale. Magari con l’affidamento dei servizi ad un unico Gestore, in esito alle procedure di Gara, che potrebbe persino configurare una situazione di estromissione dell’azienda di riferimento municipale - come peraltro è già avvenuto - dal ruolo d’un effettivo attore nel governo della mobilità locale, a livello dell’intero Bacino.

Ma pur considerando in astratto anche una situazione diversa – quindi anche meno “estrema” rispetto a quanto è avvenuto di recente in Toscana con l’aggiudicazione della gestione del TPL al gruppo francese Ratp che ha prevalso sul Raggruppamento di aziende locali - è evidente comunque il profondo cambiamento in atto. Tutto ciò significa che quand’anche le Aziende ex municipali fossero parte d’una cordata vincente di una Gara di dimensione provinciale o pluri-provinciale, i Comuni vedrebbero comunque radicalmente cambiata la natura del loro rapporto con il TPL e con la propria stessa azienda dei trasporti.

Intanto va rilevato che il problema reale della rappresentanza, ovvero del coinvolgimento dei soggetti, non può trovare soluzione – soprattutto in assenza di una Provincia intesa come un’autorevole “Casa dei Comuni” - con generica rappresentanza di un singolo piccolo Comune che, quand’anche eletto in Assemblea, come risulta da alcune modifiche introdotte nella legge 6/2012, rappresenterebbe ben poco, oltre se stesso. Si pensi a quale effettivo ruolo possa esercitare un singolo piccolo Comune in rappresentanza, per esempio, dei 205 Comuni di una Provincia come Brescia (<sup>13</sup>).

Mettere mano ad una profonda modifica di sistema della l.r. 6/2012 senza aver chiari gli obiettivi finali da conseguire ci espone ad una soluzione che porterebbe ad esiti di centralizzazione regionale. Come è avvenuto, per esempio, con la “riforma” Iacp-Aler. Per non parlare della Sanità e delle strutture ospedaliere

---

12

In particolare, nella seduta della V Commissione regionale: “Territorio e Infrastrutture”, del 31.05.2018, convocata in Palazzo Lombardia, per una Audizione delle Agenzie.

13

Sorprendente, a tale proposito, il ricorso fatto dal Governo alla Corte Costituzionale, contro la modifica promossa da Regione Lombardia, con la legge n.21/2019 per la “Semplificazione” con la quale si sono introdotte modifiche alla l.r. 6/2012 riguardanti la presenza anche di piccoli Comuni nella Assemblea dell’Agenzia. Per l’Agenzia di Brescia ciò comporta che Comune e Provincia scendano dal 90 all’80% in modo da dare un 10% ai piccoli Comuni. La Corte costituzionale ha rigettato in pieno l’obiezione del Governo con la sentenza n. 163 del 22 luglio 2021. Non poteva che farlo in punta di diritto, anche se è incomprensibile il senso d’un tale ricorso ad una Corte Costituzionale per una scelta che – per quanto sia ritenuta giustamente opinabile – è di ambito tutto politico e regionale.

Infatti se la maggior parte delle risorse finanziarie per il TPL viene messa a disposizione dallo Stato, tramite il Fondo Nazionale Trasporti, ed in parte dalla Regione, e se nel contempo la Provincia di Brescia con il Presidente Alghisi - diversamente dalla precedente Presidenza Mottinelli - cerca di sottrarsi sostenendo che il TPL non è tra le funzioni ritenute essenziali è facile immaginare la peggior conclusione, ovvero il progressivo venir meno degli Enti Locali nel governo del Trasporto definito poi "locale"!

Tale posizione è emersa, oltre che dalle comunicazioni della Provincia formalmente pervenute alla Agenzia di Brescia, anche da dichiarazioni pubbliche, in particolare in una intervista nella quale - in emergenza Covid - si ribadiva che il TPL non era finanziabile in quanto ritenuto "non di competenza della Provincia". Quindi "da ritenersi funzione non essenziale per la Provincia". Mentre nella stessa intervista si illustravano in modo compiaciuto, investimenti "intercettati dalla Provincia per più di 100 milioni" ed i rilevanti stanziamenti di Bilancio per Turismo e Cultura, "pur non essendo materie di competenza della Provincia"<sup>(14)</sup>.

Analoga e preoccupata conclusione può essere tratta se rispetto al TPL vi fosse una sottrazione di responsabilità anche da parte dei Comuni, con l'esclusione del solo Comune capoluogo che ha finora garantito il sostegno al TPL, pur richiedendo giustamente un adeguato supporto per il Metrò.

Questa visione trasformerebbe l'Agenzia in una proiezione territoriale della Regione che si reggerebbe su un Direttore di nomina regionale, mentre gli Enti Locali si ritroverebbero progressivamente svuotati di ogni reale rappresentanza e ruolo significativi. Ciò vale anche per il Comune Capoluogo, che vedrebbe venir meno la stessa funzione che svolge adesso, ovvero un esercizio di governo della mobilità tramite un'Azienda municipalmente partecipata.

Più volte ho sostenuto, rifacendomi al famoso motto della rivoluzione americana: *No taxation without representation*, che tale espressione vale anche nel doppio senso, ovvero che non vi è né potere, né rappresentanza senza contribuzione economica. Pensare di avere come Enti Locali voce in capitolo nel trasporto locale e nel governo della mobilità senza alcuna forma di compartecipazione economico-finanziaria è difficile da sostenere. E' anche per questo che vedo con preoccupazione il ritrarsi da un impegno economico senza che non ne possa poi derivare anche una estromissione degli Enti Locali dalle decisioni politiche, programmatiche e gestionali del TPL.

Nel porre il problema della contribuzione degli Enti Locali è del tutto evidente che si presentano situazioni tra loro molto diverse. La vicenda del Comune di Brescia si è positivamente caratterizzata per la storia di ASM, con una sua espansione aziendale anche al di là dei confini amministrativi, soprattutto a partire dagli anni '70. Con possibilità di *compensazione* tra i diversi settori di attività, con la copertura di servizi in *deficit*, come i trasporti, attingendo a risorse provenienti da servizi in attivo, come il settore energetico, idrico ed ambientale, in particolare con lo smaltimento dei rifiuti. Al punto che il progetto originario del Metrobus si reggeva inizialmente proprio su risorse in grande parte provenienti da un bilancio attivo di ASM, come azienda pluriservizio.

La successiva separazione delle varie attività, anche sotto il profilo aziendale, ha di fatto impedito quella compensazione - corrispondente anche ad un rilevante riequilibrio di natura sociale delle risorse pubbliche - che avveniva allora all'interno del bilancio stesso di ASM. Ma bilancio ed indirizzi d'una Commissione Amministratrice le cui deliberazioni venivano discusse ed approvate dalla Giunta e dal Consiglio Comunale.

A mio parere, però, il complesso problema della "compensazione" non può essere risolto in termini semplicistici stabilendo che la ripartizione delle risorse si limita a prendere atto della matrice aziendale. Che stabilisce soltanto chi dai servizi pubblici guadagna e chi invece perde.

Una tale impostazione ci porterebbe a conclusioni insostenibili, ovvero che gli Enti Locali si impegnino in attività economiche e di servizi soltanto se essi sono economicamente vantaggiosi. Al punto, per esempio, di salvare dalla privatizzazione - operazione di tutto condivisibile, anche se messa a rischio da una improvvida legge nazionale - la Centrale del Latte resa dalla presidenza del dott. Franco Dusina, un "gioiello" di qualità e di redditività, ma allo stesso tempo di voler caricare solo sulla fiscalità generale gestioni che - come quella del TPL - sono di per sé impossibilitate a raggiungere un equilibrio di bilancio in assenza d'un rilevante contributo pubblico.

Vi sono poi altre ragioni che ci portano a sostenere che ASM non era già da molto tempo una azienda

soltanto comunale. Infatti, molte delle sue attività, compresi quindi i proventi, derivavano dalla sua progressiva espansione nell'Hinterland e poi anche in molti altri Comuni. Scelte come il Teleriscaldamento, il ciclo idrico, il settore energetico, la raccolta dei rifiuti e l'apertura di cave in Provincia per il loro smaltimento, prima ancora di arrivare al Termovalorizzatore da 7-800 mila tonnellate di rifiuti (tre volte quelle inizialmente previste), sono voci che ci dicono d'una sua dimensione sempre più ampia – e redditizia – con solide radici anche sull'intera Provincia di Brescia.

E non solo. Al punto da farci dire con assoluta obiettività che i profitti di A2A – circa 60 milioni nel 2021, per la sola quota destinata al Bilancio del Comune di Brescia, corrispondente al 25% del capitale sociale di A2A, appartenente al Comune di Brescia - rappresentano esattamente il patrimonio che è figlio di una storia sia aziendale che sociale. Quindi un vero e proprio capitale finanziario territorialmente bresciano e non solo cittadino - di *quella* ASM incorporata poi in A2A.

Questa valutazione apre qualche problema se si considera che molti Comuni bresciani hanno contribuito nei decenni al successo economico di quella storia economico-finanziaria di ASM – misurabile appunto anche in termini di capitale - ed oggi di A2A, senza però averne avuto una corrispondente ricaduta positiva.

Un Comune capoluogo è evidentemente tale se, come spesso peraltro è avvenuto, sa esercitare una sua funzione, appunto di Capoluogo, che vada ben oltre le mura venete ed i suoi confini amministrativi.

Non a caso era stato positivamente avviata l'esperienza della "Giunta dei Sindaci" dell'*Hinterland*, raccogliendo un'idea di governo territoriale più ampia e comprensoriale che risaliva ancora all'assessore Luigi Bazoli, anche se poi essa non ha avuto un seguito all'altezza delle aspirazioni e delle necessità.

In altri termini quella *compensazione* che un tempo avveniva all'interno del Bilancio di ASM, oggi va auspicabilmente configurata come una compensazione che transita attraverso i Bilanci degli Enti Pubblici, in particolare anche Comunale, che è alimentato da cospicue risorse di A2A e che affluiscono come quota parte del capitale azionario che ha quella natura più ampia appena richiamata.

Una compensazione ovviamente a sostegno di settori economicamente più deboli, come il Trasporto Locale che non potrà mai raggiungere un proprio ed autonomo equilibrio di bilancio tra costi del servizio erogato e ricavi derivanti dalla bigliettazione, quest'ultimi potendo coprire realisticamente solo un 40-45% dei costi operativi, come la storia dei trasporti locali insegna ovunque. Un sistema analogo al meccanismo di *Clearing* diffusamente applicato in molti settori economici che operano necessariamente in rete <sup>(15)</sup>.

Ma già, a modo suo, in questi anni una prima forma di compensazione è positivamente avvenuta – ed ancor prima che sorgesse l'Agenzia - con uno stanziamento di 8,5 milioni di euro ogni anno da parte del Comune di Brescia a favore di un servizio di TPL riguardante, oltre la città, anche una parte significativa dell'Hinterland fino a erogare quasi un terzo del servizio (in termini di percorrenze bus) all'esterno dei confini amministrativi di Brescia città interessando il territorio di altri 14 Comuni, parte della medesima "Comunità tariffaria".

Mi rendo conto che è un tasto delicato e controverso, ma finora anche rimosso, con riferimento a situazioni in cui vari Enti Pubblici locali collaborano tra di loro, come appunto nell'esperienza delle Agenzie del TPL. Situazione del tutto atipica, finora praticata in ragione di scarsità di risorse e di personale, spesso riguardante piccoli Comuni.

Ma il tema è più di fondo e di prospettiva. Infatti se i soggetti del municipalismo non si mettono in rete e rimangono delle monadi impenetrabili, come delle città murate con i loro ponti levatoi, il sistema dei poteri locali non potrà sopravvivere in futuro se non come un rimpianto od un anacronismo storico. In tal senso il fallimento delle Province va letto anche come la crisi dell'idea di "Casa dei Comuni", così come era stata proposta dall'UPI (Unione Province Italiane). Certo, sul versante della debolezza dell'UPI, ma speculare alla contrarietà di fatto dei Comuni.

Eppure la questione è rilevante se pensiamo che le dinamiche in atto vengono sempre più bi-polarizzate sulle Regioni e – come esplicitamente è stato teorizzato anche dal Sindaco di Milano, Giuseppe Sala - sulle

Il "*Clearing and Settlement System (CSS)*" è un sistema avanzato in Europa, finalizzato a definire i criteri funzionali di compensazione, di trasferimenti o di riequilibrio tra diversi settori, voci di bilancio o realtà economiche sia pubbliche che private.



grandi aree metropolitane <sup>(16)</sup>.

Motivi questi – come risulta anche da questa pubblicazione - per praticare una *terza via* anche d'un sistema territoriale comprensivo di Città Capoluogo, di Comuni e di Province che hanno una loro possibile e motivata identità territoriale, come quella immaginata per la Lombardia Orientale. Su cui peraltro anni fa si era registrato anche a Brescia uno slancio iniziale molto significativo e condivisibile d'una sfida per un loro coordinamento “di sistema”, ma che presto purtroppo sembra si sia poi arenato.

### **11. Senza Enti Locali non esiste il Trasporto “Locale”.**

La debolezza dell'attuale formulazione dell'Agenzia sta anche sulla incerta definizione della sua natura giuridica, con una continua oscillazione tra Codice Civile e Testo Unico degli Enti Locali (Tuel). Con una forma per certi aspetti analoga ad un Consorzio obbligatorio di funzioni, ma senza poter trarre la conclusione che l'Agenzia sia a tutti gli effetti un “Ente Locale territoriale” <sup>(17)</sup>.

Alcune ipotesi si muovono nella direzione di una Azienda Speciale o, come in Emilia-Romagna, di una Società a responsabilità limitata (Srl), con soci pubblici a partire dai Comuni. Ma vi è un aspetto che va rilevato e che riguarda l'incertezza della natura giuridica dell'Agenzia.

La normativa nazionale riguardante le Agenzie ministeriali, il D.Lgs. 300/1999, non è di particolare aiuto. Come risultano molto variegate anche le esperienze USA, anglosassone, svedese <sup>(18)</sup>.

In sostanza, con riferimento alla esperienza lombarda possiamo fissare tre punti qualificanti.

Il primo: pur condividendo criteri analoghi (CdA, Assemblea dei soci, suddivisione della partecipazione in quote...) vi è una netta distinzione tra l'Agenzia del TPL ed una Società di capitali, in quanto le quote non rappresentano una compartecipazione di capitale di rischio, ma sono conferite agli Enti *ope legis* regionale.

Il secondo: a seguito di tale caratterizzazione dei Soci dell'Assemblea, cambia anche la natura della rappresentanza, non assimilabile a quella definita dal Codice Civile. Al punto che “l'Agenzia è chiamata ad operare a servizio dell'interno “circuito amministrativo” del settore al quale è proposta, ponendosi come *referente unitario di una pluralità di amministrazioni pubbliche* collocata a livelli istituzionali diversi”<sup>19</sup>.

Il terzo: un tale modello si avvicina alle *Independent Agencies* statunitensi, come enti di zona e di territorio, primariamente impegnati alla soluzione dei problemi e delle domande (*issues*)<sup>20</sup>. Detto altrimenti, lo *stakeholder* più importante per l'Agenzia – anche se non unico, evidentemente - è rappresentato dall'utenza stessa del TPL. Peraltro, a ben vedere, neppure solo dall'utenza esistente, ma anche di quella potenziale. Proprio perché anche attraverso il potenziamento del trasporto collettivo si creano le condizioni per ottenere una mobilità sempre più sostenibile e fattore di qualificazione e valorizzazione dei territori serviti.

Una tale impostazione risulta a prima vista eccentrica per una logica solo *mercatista*, ma ormai essa ha guadagnato terreno, ben oltre il confine aziendale. Si tratta d'una visione più avanzata che individua nel trasporto pubblico oltre l'idea, peraltro importante, del “servizio pubblico” anche un *plus* sociale, ambientale ed economico rappresentato dai fattori primari di una “rigenerazione urbana ed ambientale”, per rifarci al *Next Generation EU* e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Certo, non propriamente un “servizio sociale”, in quanto il TPL mantiene fermo il criterio della propria

---

16

Cfr.: G. Sala, *Milano e il secolo delle città*, Ed. La nave di Teseo, Milano, 2018

17

La tesi è sostenuta nella Relazione di C. Bragaglio sulla: *Agenzia del TPL: natura giuridica, ruolo e competenze*, riportata in questo volume a pag. 37.

18

Cfr.: M. Monteduro, *Introduzione allo studio delle Agenzie Amministrative*, Argo. Lecce, 2004.

19

Ivi, p. 208.

20

Cfr. anche: C. Corsi, *Agenzia e agenzie una nuova categoria amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2005.

economicità, nonché della sua azionalità.

Ma esso è indubbiamente riconducibile anche ad una “funzione sociale” e non già quindi soltanto alla sua realtà aziendale e produttiva, in base ai classici modelli econometrici di *trade-off* o di costo-opportunità di vantaggio comparato.<sup>21</sup>.

Ma la vera sfida – *federalista*, se si intende definirla tale – sta, anche per il TPL, non tanto o solo nel decentramento dei poteri a livello locale, ma nel *funzionamento* d’un tale sistema decentrato, necessariamente complesso e pluralistico, quindi in presenza di una pluralità di Enti, con possibili e diversi assetti politici, ma afferenti tutti allo stesso territorio. Alla stessa *Mission*.

Lo specchio più evidente di tale affermazione ci viene proprio dall’Agenzia e dall’organizzazione del TPL che chiama in causa contemporaneamente Regione, Comuni e Provincia. E’ la sfida più difficile per il futuro delle Agenzie che sono l’espressione più significativa d’un tale problema, ma anche delle potenzialità.

Ci si pone davanti al bivio di un *aut...aut*. Quindi, o un possibile laboratorio di *Governance interistituzionale* o, viceversa, una fase di passaggio verso una soluzione di semplificazione a mio parere da contrastare, rappresentata dalla tentazione, già in atto, d’una centralizzazione regionale, che si impone dopo la lunga e straordinaria stagione di municipalismo nel campo del trasporto locale.

Ma va purtroppo rilevato che quest’ultima opzione è assecondata per il TPL non solo dall’alto, ma purtroppo anche dal basso, ovvero dagli stessi Enti Locali che spesso, per evidenti motivi di Bilancio, ritengono il TPL un qualcosa di cui sgravarsi, differenziando così il TPL da altri servizi od attività economiche.

Oggi se il TPL vuole assegnare al termine *Locale* l’idea non solo d’un ambito territorialmente delimitato d’un servizio, ma anche d’una effettiva *Governance locale* deve evitare di essere risucchiato nel vortice d’un sistema finanziario esclusivamente statale e regionale, basato solo sulla ripartizione aritmetica d’un Fondo nazionale alimentato dalla fiscalità generale. Consapevoli che un tale eventuale epilogo – tra valutazione della spesa storica, finanziamento per quota capitolaria e in base a costi medi nazionali, riequilibrio tra Nord e Sud – finirà per penalizzare nell’assegnazioni delle risorse proprio il livello e la qualità dei servizi raggiunti a livello locale in situazioni come le nostre.

Segnerebbe, tra l’altro, anche la fine del *federalismo fiscale*. E, soprattutto, rischia anche di tarpare le ali ad una Comunità ed a Enti Locali che volessero sostenere, anche economicamente, le sfide più avanzate della propria modernizzazione, come Brescia ha saputo fare proprio nel settore dei Trasporti pubblici.

Con il riferimento all’impegno, oltre che degli Enti Pubblici, anche della *Comunità locale* si intende evidenziare un aspetto importante, peraltro fatto proprio in varie “Carte della Mobilità” che chiamano in causa la reciprocità di diritti e di doveri tra erogatori del servizio e cittadini. Che comprendono anche la *responsabilità civica* delle famiglie e dei singoli verso il servizio pubblico del trasporto, la compartecipazione diretta dell’utenza ai costi del servizio, il grande squilibrio che si determina nella ripartizione stessa delle risorse nazionali in presenza della “piaga” della *evasione tariffaria* che sottrae risorse al sistema del TPL.

I dati resi pubblici - ed ovviamente ante COVID-19 - riguardanti i ricavi medi da traffico introitati dalle Aziende indicano che su scala nazionale essi coprono la percentuale del 34,9% dei costi operativi (anno 2018), in costante miglioramento. Valore medio nazionale che può apparire inadeguato, ma comunque in linea con quello di altri Paesi europei, diversamente da quanto spesso affermato (come risulta operando un corretto confronto, che consideri l’insieme del territorio nazionale e non solo le situazioni puntuali di grandi metropoli), ma certamente molto squilibrato tra Settentrione e Mezzogiorno, se solo si pensi che nell’area Nord-Ovest i ricavi da traffico per bus-km erogato valgono 2,05 euro quando viceversa questo valore scende a 1,40 euro-km e, rispettivamente, 1,02 euro-km nel Centro Italia e al Sud. (<sup>22</sup>)

---

21

Cfr.: A. Claroni, *Il trasporto pubblico locale. Funzione sociale e processi di riforma del settore*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2012. G. Caia, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico*, Osservatorio Costituzionale, Fasc. 3/nov. 2018.

22

ASSTRA – Intesa Sanpaolo, *Le performance delle imprese di trasporto pubblico locale. Dal miglioramento dei risultati gestionali alle sfide del futuro*. Rapporto 2020.

Peraltro, resta indiscutibile che il costo medio di un abbonamento mensile al TPL in Italia incide sul reddito lordo pro-capite delle famiglie (a parità di potere d'acquisto) in misura inferiore del 40% di quanto non avvenga in Germania, Francia e Spagna (2,1% contro 3,6%, 3,5% e 3,2 %, nell'ordine dei paesi indicati). Valore medio che – a sua volta – è “abbassato” statisticamente dal prezzo degli abbonamenti ferroviari regionali che risultano inferiori del 30% a quelli del TPL su gomma extraurbano, come avviene in Lombardia. Distorsione più volte segnalata dalle Agenzie lombarde alla Regione in quanto si ripercuote negativamente sulla strada dell'integrazione tariffaria dato che il necessario *percorso di progressivo allineamento tariffario* tra sistema ferro e “mondo gomma” non ha trovato ancora adeguato supporto politico.

Per quanto riguarda il Bacino di Brescia il concorso dei ricavi delle vendite dei titoli di viaggio al funzionamento del sistema complessivo del TPL risulta complessivamente un poco superiore al 40%: si tratta di circa 45 milioni di euro di ricavi annui – sempre con riferimento alla situazione anteriore alla pandemia – che vanno raffrontati ad un costo di esercizio totale (ma esclusi gli investimenti per il materiale rotabile e la manutenzione delle infrastrutture) dell'ordine di 105 milioni di euro all'anno, compreso il metrò di Brescia.

Ma il quadro fortemente differenziato esistente in Italia si riflette negativamente anche sugli squilibri esistenti tra i vari sistemi regionali, nonché tra le stesse aziende di TPL. Infatti, diverse analisi hanno evidenziato differenze notevoli del rapporto tra ricavi dal settore del traffico ed i costi operativi sostenuti dalle aziende di TPL <sup>(23)</sup>.

Mediamente, se si confrontano i valori del rapporto tra ricavi e costi, si evidenzia un differenziale tra Centro-Nord e Sud molto alto, dove al Centro-Nord questo rapporto si posiziona al 40-50% mentre al Sud si colloca tra il 15-25%.

I divari di ricavo unitario così marcati tra Nord e Sud Italia hanno molteplici ragioni, in particolare vanno ricondotti alla bassa densità insediativa e alla dispersione territoriale dei collegamenti interurbani in tutte le “aree interne” dell'intera dorsale appenninica e delle Isole, oltre che alla bassa qualità offerta (specialmente in termini di affidabilità e frequenza del servizio bus) nelle aree metropolitane del Sud Italia che, quindi, non corrispondendo alle esigenze della (potenziale) clientela ne giustifica la scarsa propensione all'uso o la facile disaffezione.

In questo contesto incide ovviamente anche il fenomeno della cosiddetta “evasione tariffaria” – più precisamente da definire come reato di “insolvenza fraudolenta” - certamente più marcata nel Centro Sud (stimata al 25-30%, con punte in città come Napoli del 37%, o Roma del 29%), rispetto alla media del Nord (8-10%).

Un fattore, questo, da considerare con preoccupazione in quanto gli squilibri nella copertura tariffaria, se non debitamente considerati, rappresentano un fatto che altera i criteri stessi della ripartizione delle risorse pubbliche stabilendo un'equazione perversa, paradossale ed inaccettabile, in base alla quale dove minori sono i ricavi tariffari e anche più alta risulta l'evasione tariffaria, più alto è l'indice di assegnazione delle risorse nazionali nel meccanismo di ripartizione del FNT. Tema che è stato oggetto di un intervento legislativo correttivo e di riordino nel senso desiderato (si veda in particolare l'art. 27 del DL 50/2017 con l'applicazione dei costi standard) che però tuttora non ha trovato concreto seguito per le questioni sollevate.

Elemento questo che conferma – *a fortiori* - la contrarietà al ritenere auspicabile la strada, apparentemente più comoda, d'un TPL sostenuto solo dalla fiscalità generale, ma che comporta anche la relativa copertura di Bilancio attraverso un indifferenziato prelievo fiscale. Quindi – giocoforza – anche il venir meno d'ogni forma di autonomia fiscale a livello locale. E non già - sulla base d'un *Federalismo differenziato*, introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 – la scelta decisamente più auspicabile d'una *Governance* della mobilità locale e dello stesso TPL basata sulla compartecipazione di risorse provenienti sia

dal Fondo Nazionale che dal sistema autonomista di Regione, Comuni e Province ... nonché della quota parte garantita dal *civismo tariffario* degli utenti del TPL. <sup>(24)</sup>

Quindi si tratta di ricercare e di mantenere vive le ragioni anche di un impegno economico locale, motivate da scelte di qualificazione del proprio TPL – si pensi al Metrò come il caso più emblematico - che una comunità locale intende promuovere per affrontare ad un tempo, la sfida ambientale, per ottenere un corretto utilizzo delle proprie infrastrutture trasportistiche (viarie ma non solo) e sviluppare l'accessibilità del suo territorio tramite il dispiegamento di un'offerta integrata e di qualità ponendovi al centro i servizi di trasporto collettivo.

Si è consapevoli che ben prima di essere *mobilità dei mezzi è mobilità delle persone*, quindi anche un modo di concepire i fattori caratterizzanti una civiltà urbana anche in rapporto alle *condizioni di accesso al sistema* (tempi, sicurezza dei percorsi, economicità) in particolare per la parte di popolazione priva di alternative di mobilità (anziani, non patentati, non possessori di altri veicoli, ceti a basso reddito) inteso come organizzazione plurimodale integrata e, al contempo, in *funzione di leva per mantenere e incrementare la competitività territoriale* e, per questa via, creare e assicurare opportunità di sviluppo.

Al riguardo, si pensi solo al ruolo che l'esistenza di un efficiente sistema di TPL rappresenta - anche nell'immaginario collettivo consolidatosi nel tempo – nel qualificare l'attrattività turistica di Alto Adige, Svizzera e Austria e che dovrebbe essere un concreto obiettivo per la realtà lacustre e dell'arco alpino bresciano, come peraltro anche il *Programma del trasporto pubblico del bacino di Brescia* predisposto dall'Agenzia individua tra le azioni strategiche da perseguire prioritariamente.

In questo nuovo campo si colloca la stessa Agenzia come espressione del pluralismo degli Enti Locali, ma che nel contempo si essa pone come un livello autorevole di autonomia, peraltro su tematiche su cui possono confliggere i diversi interessi sia degli Enti, che delle Aziende o dei vari *Stakeholders* presenti nella stessa Conferenza locale del *Trasporto Pubblico di Bacino* (istituita ai sensi della L.R. n.6/2012 e operativa dal gennaio 2017, quale sede per lo scambio di informazioni e valutazioni e di dibattito sui temi rilevanti del TPL). Una *autonomia* da rivendicare ed assicurata dalla stessa l.r.6/2012 – data la natura diversa dalle società di Capitale - anche nei confronti dei Soci stessi.

Un esempio significativo d'una tale *autonomia decisionale* si è avuto nella vicenda che ha visto diversità di posizioni, tra l'Agenzia e l'Azienda Brescia Trasporti, sui criteri assegnazione delle linee di finanziamento statali destinate al rinnovo delle flotte di bus aziendali, al punto che l'Agenzia è stata oggetto di ricorsi presso il TAR ed il Consiglio di Stato, promossi dalla stessa Brescia Trasporti. Vicenda peraltro documentata in questa stessa Pubblicazione, che si è poi chiarita, anche per quanto riguarda la sua positiva e condivisa conclusione.

### **12 Trasporto pubblico e sfida della sostenibilità**

Quando si propone il valore del TPL sotto il profilo delle sfide ambientali, della qualità della vita urbana, della sua funzione sociale e, non ultimo, per il *valore aggiunto* che la sua sola presenza conferisce ai territori in cui è operante, non sempre si risulta convincenti. Eppure, la sfida appare in tutta la sua evidenza, anche alla luce della recente evoluzione del panorama europeo. Peraltro, nell'Europa del post Covid-19 sono da valutare con grande attenzione le prospettive, gli scenari e le opportunità che scaturiscono dalle importanti ripercussioni che con ogni probabilità si verranno a determinare sull'organizzazione del TPL e, in definitiva, sull'assetto stesso dell'Agenzia di Brescia e delle aziende che oggi svolgono il servizio.

Alcune novità sono peraltro intervenute recentemente in campo europeo. Si pensi alla *Brexit* e al piano di trasformazione dell'Unione, in termini di *emissioni climalteranti*, verso la *neutralità completa* entro il 2050. Un'altra sfida è senza precedenti e ha un obiettivo intermedio che è a dir poco ambizioso. Infatti, il taglio delle emissioni di Co2 del 55% entro il 2030 nell'intera Unione presuppone la completa *decarbonizzazione* di interi settori industriali, con un completo rimescolamento delle carte nel gioco degli assetti proprietari e nella presenza nei vari territori nazionali. È una grandissima opportunità per chi vuole uno sviluppo

accelerato, ma anche una rilevante preoccupazione per chi non ha ancora ammortizzato i pesanti investimenti industriali che ha realizzato nel recente passato e che, magari, assicurano ancora oggi un buon margine di competitività.

Ma, come in vari settori industriali, è nel settore del trasporto di persone e di merci che si concentreranno, quasi sicuramente, le maggiori pressioni al cambiamento, e queste ultime saranno ancora più forti, con le inevitabili frizioni e resistenze al cambiamento che porteranno a scontri, anche sociali proprio in quei paesi, come l'Italia, che hanno un sistema di trasporti molto sbilanciato a favore dei vettori che operano su "gomma" – che si tratti di trasporto persone, della logistica produttiva o della distribuzione di merci - sotto accusa oggi, a torto o a ragione, per il loro elevato impatto in termini di emissioni inquinanti, di uso squilibrato delle reti viarie e per l'usura delle stesse infrastrutture che ne accelera il decadimento e ne aumenta i costi di manutenzione /rinnovo del capitale.

Come noto il nostro Paese muove infatti merci e passeggeri in maniera residuale con ferrovie e sistemi di trasporto collettivo e il nostro parco veicoli privati (e purtroppo anche pubblici) è tra i più vetusti d'Europa.

La sfida, dunque, per l'Italia sarà ancora più difficile da affrontare. Nella stessa regione Lombardia, che vanta uno dei sistemi di trasporto pubblico con i maggior indici di copertura dei costi e ha sicuramente il parco auto private più giovane se oggi venisse aumentata repentinamente la domanda di trasporto pubblico locale a fronte di interventi di limitazione coatta della mobilità privata su gomma, il sistema non sarebbe in grado di soddisfarla, senza il concorso di altre misure di grande impatto sociale ed economico con l'introduzione, ad esempio, di turni o di orari di lavoro sfalsati per smussare i picchi di traffico. Misure auspicabili per l'efficienza economica apportata al sistema trasporti nel suo complesso e che potrebbero trovare favorevole accoglimento adottando modalità di tariffazione dell'uso del TPL più convenienti per l'utenza (post-pagamento con quantificazione mensile della spesa sulla base del profilo tariffario più favorevole) che si stanno rapidamente diffondendo e sono già oggi possibili anche nella realtà bresciana grazie al Sistema di Bigliettazione Elettronica che sarà operativo entro l'anno.

E' dunque ipotizzabile già nel breve periodo un grande problema, dato che il 2030 è veramente dietro l'angolo se consideriamo i tempi medi in cui gli investimenti esplicano i loro effetti nel settore dei trasporti pubblici. Infatti, sarà necessario uno sforzo comune di tutti gli attori statali, regionali e locali, per rifinanziare in modo sostanziale il sistema (con riferimento sia all'esercizio sia al materiale rotabile) e ricostruire la mobilità delle persone sul nuovo presupposto che le famiglie non potranno permettersi di sostituire tutte le autovetture in loro possesso, né ciò sarebbe auspicabile per motivi di sostenibilità ambientale. Oggi a Brescia ogni famiglia ha in media due autovetture e dovremmo quindi usare in modo più intenso servizi di trasporto collettivo di qualità crescente in associazione con mezzi complementari non motorizzati.

Solo su queste nuove basi, potrà essere raggiunto l'obiettivo di trasportare con i mezzi pubblici a livello nazionale il 10% dei passeggeri, come preannunciato dal ministro Giovannini in una recente intervista. Potenzando il TPL la sfida, dunque, può diventare opportunità e può aiutare, in breve tempo, a raggiungere l'obiettivo intermedio al 2030 di riduzione della CO<sub>2</sub> al 55%.

Peraltro, l'importante divario di anzianità del parco mezzi nazionale rispetto agli standard europei (10-11 anni nel caso del bacino di Brescia contro 7 anni di vita media di un bus circolante nei Paesi transalpini) non potrà esser colmato seguendo gli schemi consueti, malgrado il forte impulso che nel biennio 2019-2020 il Governo ha impresso per il rinnovo delle flotte di mezzi pubblici, mettendo a disposizione delle Aziende ingenti risorse finanziarie che, per il solo territorio di Brescia, valgono 86,7 milioni di euro. Risorse queste che in larga misura vengono gestite dall'Agenzia e sono indirizzate a consolidare l'uso del metano come fonte prioritaria di alimentazione dei mezzi urbani del capoluogo (unica città a livello nazionale ad erogare il 100% delle percorrenze con mezzi a metano) e ad estenderne l'uso anche su parte dei servizi extraurbani, in un'ottica di sostenibilità ambientale ed economica pienamente condivisa dal gruppo ARRIVA.

Per raggiungere un'anzianità media delle flotte in linea con i valori europei non è più possibile affidarsi a decisioni di investimento "a singhiozzo" dipendenti dagli umori dei Governi di turno come sempre avvenuto nel passato, condizionati dalla disponibilità di fondi, dal peso politico del Ministro in carica e dalla pressione - più o meno efficace - che le lobby interessate abbiano ad esercitare sugli esecutivi nazionali. La programmazione degli investimenti degli Operatori del settore richiede, al contrario, una continuità dei flussi finanziari che può essere assicurata solo "interiorizzando" all'interno del contributo chilometrico pubblico una quota adeguata ad assicurare l'ammortamento del materiale rotabile che così potrà essere acquisito dagli operatori secondo una corretta logica industriale.

In questo senso appare non più rinviabile l'introduzione dei "costi standard" a livello nazionale come modello di finanziamento del TPL. Il tempo delle analisi e degli studi è ormai concluso. È tempo di decisioni, se davvero si crede nel ruolo del trasporto locale.

### ***13 Una possibile evoluzione della normativa europea?***

Anche il tema della Brexit è un fattore da considerare per i risvolti profondi che potrebbe portare al sistema del TPL. Non tanto o solo per gli effetti - a livello di scelte societarie e di presenza nel mercato dei trasporti pubblici - dovuti all'uscita dallo spazio europeo di società e di capitali inglesi, oggi sempre più orientati ai mercati asiatici e mediorientali. Il punto da considerare è piuttosto il venir meno del condizionamento, a volte determinante, della tradizione anglosassone sulla formazione delle leggi e degli orientamenti comunitari nella gestione della concorrenza e dei mercati. E, segnatamente, nella costruzione del sistema di separazione tra reti e servizi imposto negli anni '90 ai sistemi di trasporto nazionali, basati sul monopolio statale nelle ferrovie e sui monopoli locali nei sistemi di trasporto urbano. Novità da considerare e che potrebbe avere una importanza decisiva nel ridisegno futuro anche del TPL in tutta Europa.

Non a caso l'asse europeo franco tedesco ha sempre mal digerito il tramonto dei monopoli nazionali ferroviari ed ha, infine, ottenuto un temperamento significativo all'apertura al mercato dei trasporti pubblici passeggeri su ferrovia con l'approvazione del regolamento UE 1370/2007.

Siamo oggi forse alla vigilia di un cambiamento di orientamento da parte dell'Unione? Forse sarebbe anche ragionevole, in una logica certo di concorrenza che conferma la discontinuità rispetto alla fase precedente, ma nei termini di una *concorrenza contemperata*. Visto che il TPL, diversamente da altri settori e servizi anche pubblici, opera in un mercato atipico ed asimmetrico che, per le sue funzioni sociali (e oggi anche ambientali) ineludibili, è strutturalmente in perdita e necessita di cospicui finanziamenti pubblici in conto esercizio e investimento, poiché i ricavi da vendita dei titoli di viaggio non possono di per sé essere sufficientemente remunerative.

Come tutti i monopoli naturali però il trasporto pubblico sconta una naturale spinta verso la concentrazione industriale che, alla lunga, si traduce in livelli di servizio non adeguati alle esigenze o di scarso livello qualitativo. E' pertanto cruciale che l'ente pubblico riesca a controllare le aziende affinché il monopolista (non importa se di proprietà pubblica o privata in questo caso) non scarichi le inefficienze sull'ente pubblico - che si fa carico di sopportare la quota di costi, preponderante, non coperta dagli introiti tariffari - o persegua solo fini di ottimizzazione della produzione industriale a tutto danno dell'utenza e della qualità dell'offerta.

Queste sfide, a tutta evidenza, potranno essere raccolte e superate solo se il ruolo degli enti regolatori di livello locale, nell'attuale forma delle agenzie, verrà adeguatamente potenziato e valorizzato.

Questo elemento, a ben guardare, è un dato già acquisito anche nella stessa l.r. 6/2012 - in particolare nel rapporto tra Enti Locali e cittadini/utenti del TPL - che va decisamente confermato in un modello avanzato di Agenzia, seppure meglio definito ed implementato. Un modello che si pone in aperto contrasto sia nei confronti di una Regione che immagini di affidare la mobilità locale ad una propria struttura operativa accentrata, sia nei confronti di un Comune o di una Provincia che intenda invece liberarsi sbrigativamente dal peso economico di un "proprio" trasporto pubblico, ma non casualmente definito "locale".

In assenza di un nuovo quadro di riferimento - comprensivo della nuova legislazione riguardante la futura Provincia - nell'immediato ritengo non vi siano le condizioni di una "riforma al buio" e quindi riterrei opportuni solo interventi modificativi puntiformi. Assumendo quindi un profilo di autonomia di tale Ente anche per quanto riguarda l'assunzione del personale adeguato e ponendo fine ad una idea di Agenzia "a somma zero", derivante da trasferimenti soltanto da altri Enti, come la Provincia. Con un alto profilo di professionalità e di qualificazione, comprensivo anche di una remunerazione corretta degli Amministratori, in analogia con altri enti regionali similari.

La mia personale opinione, quindi, è quella di immaginare un bilancio dell'esperienza finora compiuta ed una verifica, da cui far derivare anche possibili modificazioni significative per l'Agenzia, ma non prima della conclusione delle Gare, prevedibili nel periodo 2023-25.

Una strada diversa rischia di mettere a repentaglio lo svolgimento delle Gare stesse, che già soffrono - a seguito della emergenza Covid - della difficile definizione economico finanziaria della base d'asta, oltre che della incertezza del mantenimento nel tempo del livello di risorse adeguato almeno a soddisfare la possibilità

di erogare i livelli di offerta attuali (28,5 milioni di bus-km/anno in tutto il bacino al netto del Metrò) e, auspicabilmente, i potenziamenti previsti e progettati nel Programma di bacino redatto dall’Agenzia (per ulteriori 5,0 milioni di bus-km/anno circa) anche in attuazione del disegno regionale di dare attuazione a linee bus interpolo di rango elevato (R-Link).

Dunque, il differimento delle Gare, non certo per responsabilità delle Agenzie – compresa Brescia - che hanno predisposto gli atti necessari, rappresenta un tema che va considerato molto seriamente, in quanto *la Gara rimane una priorità per il sistema del TPL*, oltre che per la vita stessa delle Agenzie.

La decisione dell’Agenzia per una Gara finalizzata ad individuare un Gestore per un Bacino unico peraltro è stata oggetto di una approfondita analisi tecnica ed economica (in parallelo anche alla ridefinizione del sistema tariffario STIBM per conformarlo alle specifiche linee guida regionali, anch’esso approvato dai Soci a febbraio 2020), che trova riscontro nel Programma di Bacino che è stato approvato l’anno ancora precedente e negli atti formali propedeutici previsti dalle procedure ART condotti nei riguardi degli Operatori presenti nel bacino nel corso dell’anno 2019, poi interrotti per lo scoppio dell’emergenza sanitaria.

Peraltro non abbiamo mai sottovalutato la complessità del territorio bresciano, la problematicità del rapporto tra area urbana ed extraurbana, ma al tempo stesso anche il valore di esperienze aziendali ed organizzative del TPL tra loro distinte su queste due aree territoriali.

Alla nuova Amministrazione dell’Agenzia viene consegnato il lavoro svolto con l’augurio – e la speranza - di poter proseguire un percorso di qualificazione e di autonomia, ma anche di poter valutare anche possibili novità riguardanti i rilevanti stanziamenti dell’Europa, eventuali riforme nazionali riguardanti il TPL.

Ma una cosa pare certa: si deve porre termine alla proroga degli affidamenti che si prolunga ormai da anni e con possibili rischi di legittimità.

La scelta della Gara è la direzione da imboccare, quand’anche operando – come previsto dalla stessa legislazione europea – con modalità diversificate. Può essere che anche prossimamente si evidenzino una evoluzione chiarificatrice con riferimento anche alla formula dell’*in house providing*, ed in particolare nei rapporti tra legislazione europea e quella italiana. Situazione che potrebbe interessare, a quel punto, anche la realtà bresciana, con riferimento alla sua storia trasportistica.

A mio parere, a fronte di possibili ed ulteriori problemi, la precedenza andrebbe data alla risoluzione d’una situazione ormai insostenibile, per le continue proroghe dei contratti di servizio in essere ed il superamento delle ancor più datate concessioni che interessano ben sei diversi Operatori, concentrati in Valle Camonica, che con 2,5 milioni bus-km erogati annualmente rappresentano circa il 13% dell’offerta extraurbana. Se non altro per il dovere dell’Agenzia di conformarsi alle indicazioni di livello nazionale (ART e Ministero Infrastrutture e Mobilità Sostenibile) e per aggiornare alcune clausole contrattuali non più sostenibili per l’*Ente Affidante*, che pur resta garante degli interessi pubblici e dei diritti dell’utenza, oltre che naturalmente a presidio d’un adeguato svolgimento e d’una corretta remunerazione dei servizi, evitando – come più volte abbiamo sottolineato, ma con qualche incomprensione - indebite sovra compensazioni verso le aziende fornitrici del servizio.

Tutto ciò, considerando - a fronte di necessarie scelte coraggiose – anche situazioni diversificate che ci evitino o di dover imboccare soluzioni, ma in deficit di legittimità o, viceversa, di rimanere su un “binario morto”.

Ma una tale diversa impostazione regge in base ad una condizione assolutamente imprescindibile e che segna il distacco necessario rispetto alle situazioni precedenti. L’Agenzia è chiamata ad essere il soggetto della programmazione e delle scelte strategiche della mobilità pubblica, in un Bacino come quello di Brescia integrato in termini territoriali e di alto profilo trasportistico. In presenza d’una dinamica complessa di interessi coinvolti, da regolare e da promuovere, nonché di ingenti risorse economico-finanziarie da impiegare e gestire con rigore.

Tutto ciò richiede che un’Agenzia del TPL sia nella condizione, assolutamente indispensabile, di poter esercitare il proprio ruolo con *competenza, professionalità e responsabilità sociale*, con spirito di *autonomia*, con scrupolosa *correttezza e trasparenza amministrativa*, con volontà di *collaborazione* nei rapporti con tutti i soggetti – istituzionali, aziendali, sociali e sindacali - coinvolti nell’attività svolta.

Per quanto ci riguarda a questi principi ed indirizzi ci siamo ispirati nei sette anni del nostro comune e collegiale impegno, pur con cambiamenti nella composizione del CdA, ma nella continuità di indirizzo della Direzione e delle due Presidenze che si sono alternate.

E' questo anche l'augurio più sincero che ritengo di esprimere al nuovo Direttore, dott. Massimo Lazzarini, che peraltro ha già mosso in modo efficace ed incoraggiante i suoi primi passi. Un pensiero accompagnato da un grande e riconoscente ringraziamento al precedente Direttore, ing. Alberto Croce, il cui contributo per la costituzione dell'Agenzia è stato determinante. Un augurio che estendo volentieri e con fiducia anche alla nuova *Governance* dell'Agenzia del TPL.

Claudio Bragaglio  
Presidente dell'Agenzia del TPL di Brescia



Presentazione dell'Agenzia del TPL, nella nuova sede di via Marconi 12, con la partecipazione dei Soci e del CdA. Da sin.: D. Peli (Consigliere delegato della Provincia), F. Manzoni (Assessore del Comune), A. Sorte (Assessore della Regione), C. Ghirardelli (Presidente dell'Agenzia), E. Del Bono (Sindaco di Brescia), P.L. Mottinelli (Presidente della Provincia), A. Croce (Direttore dell'Agenzia), A. Savoldi (Consigliere CdA dell'Agenzia), C. Bragaglio (Vicepresidente dell'Agenzia).