



Bacino di Bergamo

Situazione del Trasporto Pubblico Locale durante l'emergenza sanitaria

4° trimestre 2022



1 Domanda ed offerta nel 2022

1.1 Il primo semestre 2022: Emergenza sanitaria e termine del servizio invernale

L'esercizio 2022 si è aperto con il riavvio della didattica in presenza negli Istituti Superiori e con la continuazione dei provvedimenti definiti dal "*Tavolo di Coordinamento Prefettizio*" per la gestione della pandemia e dei conseguenti vincoli dalla mobilità delle persone.

Nel primo trimestre la classificazione in "zona gialla" della Lombardia ha consentito una potenziale piena mobilità delle persone ed in particolare è continuata la piena frequenza negli istituti scolastici superiori, pur vincolando la capacità di carico dei mezzi pubblici all'80%. Per questo, è continuata l'adozione del modello con doppio ingresso impostato già da settembre 2021.

Il 31.03.2022 è formalmente terminata l'emergenza sanitaria per la pandemia Covid-19 ed è stato così rimosso il precedente vincolo di capacità dei mezzi.

Tuttavia, a seguito delle indicazioni del *Tavolo di Coordinamento Prefettizio* tenutosi il 29.03.2022 e dei criteri di azione provenienti dalla *Conferenza Unificata* del 30/03/2022, il modello di offerta del trasporto pubblico è stato programmato in continuità sino al termine dell'orario scolastico invernale, sulla base dei seguenti parametri:

- adozione di orari scolastici cadenzati per turni;
- nuova articolazione degli orari di ingresso e uscita;
- decentramento delle attività didattiche in altre sedi;
- situazioni legate a particolari e specifiche condizioni territoriali;
- necessità di progressivo riallineamento della programmazione dei servizi aggiuntivi alle abitudini formatesi nelle circostanze create dal contesto pandemico.

In relazione al superamento del precedente vincolo di capacità dei mezzi, si è ritenuto opportuno effettuare un parziale ridimensionamento dei servizi aggiuntivi a partire dal 1° aprile, in ragione della variata capienza.

Nel primo trimestre è inoltre continuato il potenziamento dei controlli da parte del personale delle Aziende per verifiche ed assistenza ai passeggeri nei punti di maggiore affluenza; dal 1.04.2022 il potenziamento di questi controlli è stato sospeso.

1.2 L'estate 2022

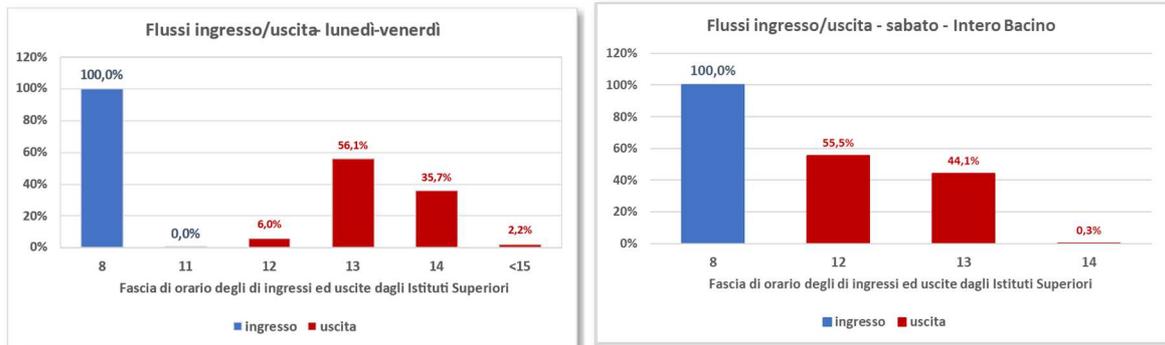
Al termine dell'orario invernale, il servizio estivo è proseguito dall'8.06.2022 al 11.09.2022 sullo schema del normale servizio estivo (2019), con limitate modifiche dovute ad aggiornamenti e perfezionamenti locali degli orari.

1.3 La ripresa di settembre dell'orario invernale scolastico

La ripresa delle scuole superiori a settembre segue il modello orario precedente alla pandemia, senza particolari vincoli, con:

- ingresso alle ore 8 (la totalità degli Istituti Superiori entra in questa fascia);
- uscite alle ore 13 (il 56% degli studenti) ed alle ore 14 (il 36%).

Figure 1.1 – Flussi di ingresso e uscita dagli Istituti superiori nel set. 2022



L'avvio del servizio invernale scolastico ha mostrato i problemi già osservati nel 2018-2019 di **compatibilità fra la domanda e l'offerta nell'ora di punta del mattino con la saturazione delle principali corse ed i disagi conseguenti.**

Come già fatto nel passato, l'Agenzia ha attivato una casella mail (assistenza@agenziatplbergamo.it) nella quale fare confluire le segnalazioni di disservizi ed i suggerimenti da parte dei Passeggeri al fine di definire le possibili soluzioni con le Aziende.

A partire dal mese di settembre, nel 2022 sono pervenute 488 segnalazioni, prevalentemente concentrate nei primi giorni di avvio del nuovo orario.

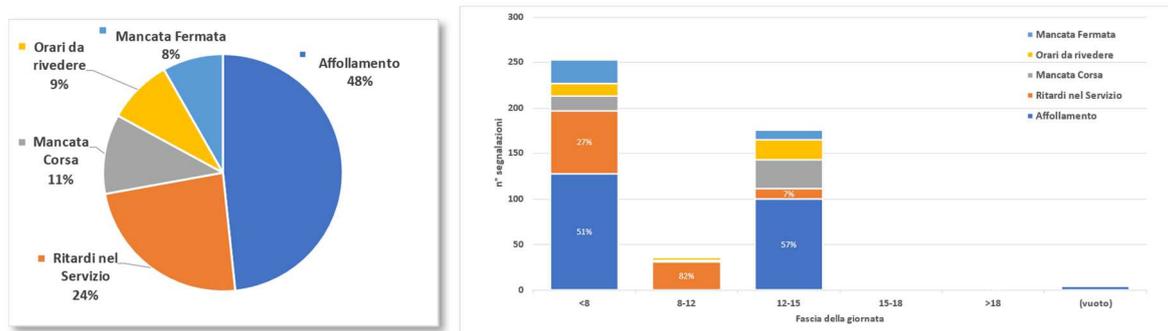
Figure 1.2 - Numerosità delle segnalazioni pervenute all'Agenzia



Il 48% di queste riguardava il tema dell'affollamento (*"troppi passeggeri a bordo", "non riesco a salire", "non si è fermato perché pieno", ...*).

I maggiori problemi si sono rilevati nella fascia del mattino (dalle ore 6 alle 8) per via di affollamenti (il 51% dei casi) e di ritardi nelle corse (il 27% dei casi).

Figure 1.3 - Motivazioni prevalenti dei disservizi segnalati



Nei punti critici l’Agenzia ha effettuato sopralluoghi e controlli per analizzare il problema specifico. Nel periodo set-dic 2022 il personale dell’Agenzia ha effettuato controlli su circa 390 corse in 18 località differenti.

L’attività dell’Agenzia e delle Aziende ha consentito di affrontare i problemi segnalati, molti risolti ed altri ancora in via di soluzione: il problema della insufficiente capacità delle corse nel mattino è stato affrontato con spostamenti di orario finalizzati a concentrare l’offerta nei pochi minuti di afflussi passeggeri, ed in qualche caso, sostituendo con autoarticolati (presi da corse non eccessivamente piene) i mezzi nelle corse più cariche;

Sono soluzioni che non rappresentano un incremento di capacità complessivo: il potenziamento reale del servizio è fattibile solo con ulteriori risorse economiche e tecniche oggi non disponibili.

2 Il sistema nel 2022

2.1 Andamento della domanda e dell’offerta

I servizi aggiuntivi introdotti per fronteggiare i vincoli dettati dall’emergenza sanitaria hanno permesso di potenziare il servizio nel primo semestre incrementando del 11-15% l’offerta di trasporto rispetto ai valori del 2019.

In estate, l’offerta si è sostanzialmente allineata al servizio storico del 2019, con piccoli scostamenti prodotti dalla diversa periodicità (da +2% a +4%).

La quantità di passeggeri, stimata a partire dai titoli di viaggio, mostra una riduzione rispetto al periodo pre-pandemia, ma è progressivamente in miglioramento: da -34% del mese di gennaio si attesta a fine anno a -8%, pur in presenza di importanti oscillazioni da agosto a dicembre.

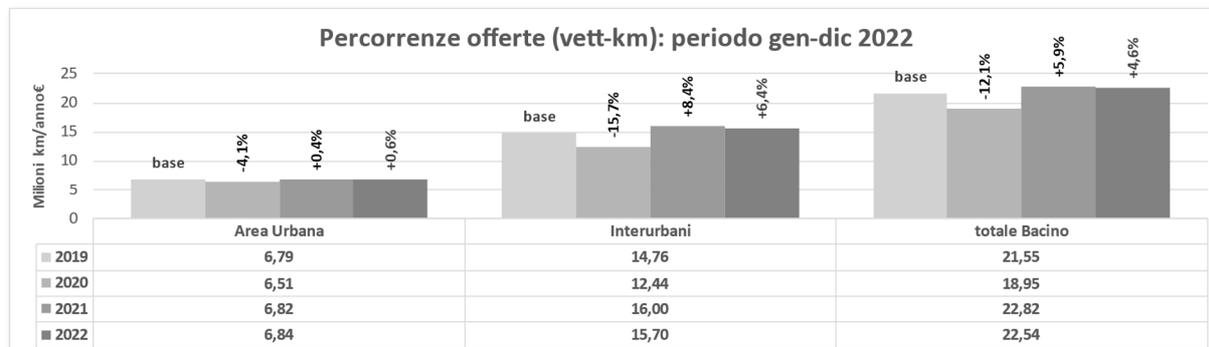
Occorre valutare che la metodologia adottata per la stima (fondata sui titoli di viaggio venduti) penalizza il confronto con il 2019 nel periodo autunnale, per effetto della ritardata vendita di abbonamenti rispetto al 2019.

Nell’intero 2022 si è registrata una riduzione di passeggeri del 21,8% circa rispetto al 2019.

Figura 2.1 – Domanda ed offerta di TPL nel 2022



Figura 2.2 – Percorrenze offerte nel periodo 2019-2022



La vendita dei titoli di viaggio, sebbene in ripresa, resta condizionata dalle incertezze della pandemia, con ancora scostamenti importanti rispetto al 2019:

- la differenza nei ricavi con il 2019 che si era ridotta da -36% nel mese di gennaio a -8%/-11% nel secondo trimestre, si è mantenuta ancora elevata in luglio (-22%);
- il dato di agosto (-51%) è certamente inficiato dal ritardato avvio della vendita degli abbonamenti che quest'anno è stato anche subordinata all'erogazione del "bonus" ministeriale avvenuta dal 1° settembre;
- la vendita degli abbonamenti 2022/2023, avviatasi in ritardo, non ha compensato la riduzione dei ricavi che, seppure in miglioramento rispetto ai periodi precedenti, ha avuto una contrazione del 17,6% (rispetto al 2019);

- significativa è la variazione del mix fra i titoli di viaggio: le incertezze della fase pandemica hanno spostato l'acquisto verso titoli mensili e settimanali (e biglietti) a scapito degli abbonamenti annuali che si sono contratti più della media (-22,6%), riducendo il proprio peso dal 69% al 58%.

Il 2022 si chiude con un minore ricavo da traffico di 5,6 milioni €, pari al 15,3 % del valore riscontrato nel 2019.

Tabella 2.1 - Campagna commerciale 2022 e 2019

Introiti nel periodo agosto-dicembre (milioni €)		2019	2022	2022-2019
abbonamenti	Annuali	12,08 € 68,9%	9,98 € 58,2%	-22,6%
	Mensili	1,23 € 7,0%	1,54 € 9,0%	-5,5%
	Settimanali	0,91 € 5,2%	0,62 € 3,6%	-14,5%
Totale abbonamenti		14,22 € 81,1%	12,14 € 70,8%	-20,4%
Biglietti e Carnet		3,32 € 18,9%	5,01 € 29,2%	-9,7%
Totale ago.-dic.		17,54 € 100,0%	17,15 € 100,0%	-17,6%

Figura 2.3 – Andamento mensile degli introiti tariffari

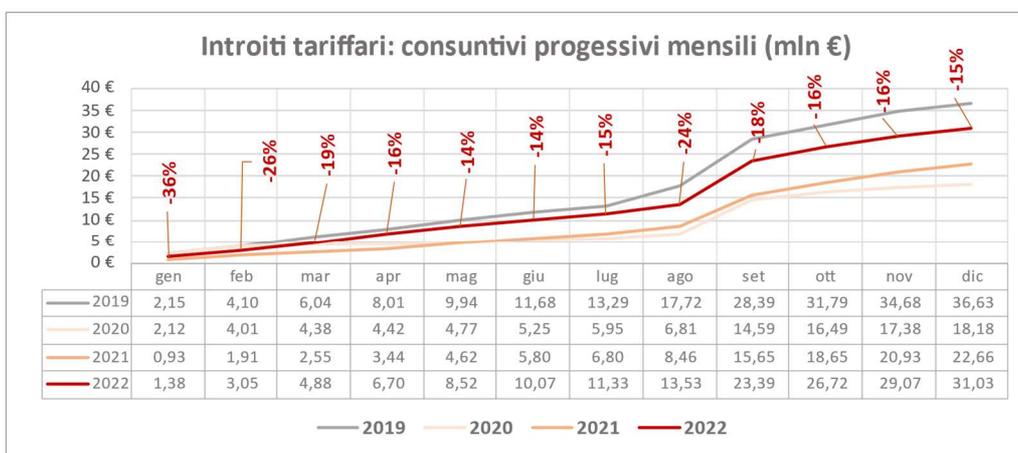
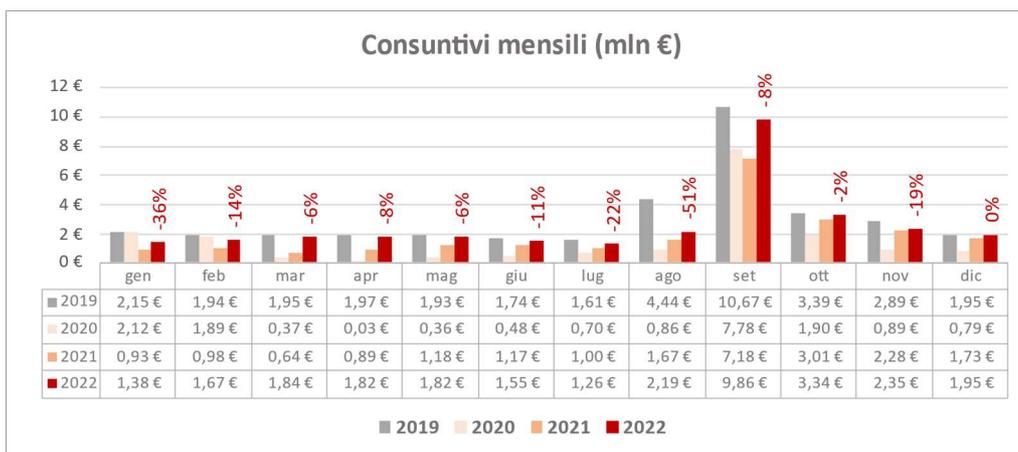
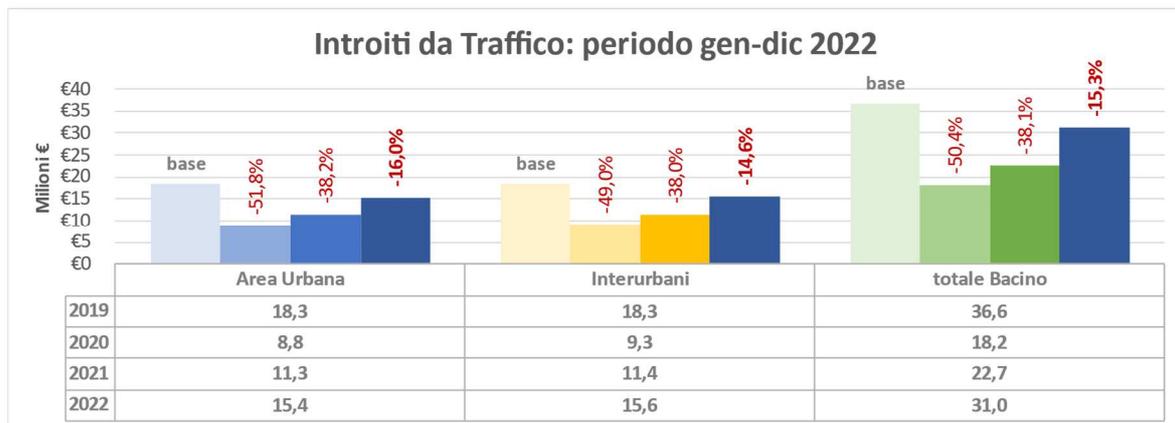


Figura 2.4 – Andamento degli introiti tariffari annuali per servizio



3 Spese e contribuzioni straordinarie per la pandemia

3.1 Ristori per mancati ricavi

Le contrazioni alla mobilità generate dell'emergenza sanitaria hanno fortemente ridotto gli introiti da traffico del sistema di trasporto pubblico locale.

Nel 2020 il susseguirsi dei vincoli alla mobilità ha in parte comportato anche una riduzione dei servizi (nel 1° semestre) così le Aziende hanno potuto contenere i costi, seppure solo in minima quota.

Nel triennio 2020-2022 il sistema del Tpl nel Bacino di bergamo ha perso 35 mln € di ricavi da traffico:

- -18.5 mln € nel 2020, parzialmente compensati con una riduzione di costi, per una perdita netta di -15,4 mln € circa;
- -14.0 mln € nel 2021,
- -5.6 mln € nel 2022.

Le erogazioni ministeriali hanno parzialmente ristorato il settore trasferendo alle Aziende i mancati ricavi al netto dei minori costi.

Nel triennio sono stati così erogati:

- +15,4 mln € per compensare le perdite del 2020;
- +6,9 mln € per l'anno 2021, pari al 90% dei contributi disponibili: restano da compensare mancati ricavi per circa 7 mln €, dei quali solo 0,7 mln € stanziati;
- Nessuna erogazione per il 2022

A fronte di mancati ricavi pari a circa 35 mln€ nel triennio 2020-22, sono stati erogati ristori per circa 22 mln €:

- **si auspicano stanziamenti per altri 13 mln €, (al momento non interamente programmati).**

Figura 3.1 - Andamento offerta-domanda nel 2020 e 2021

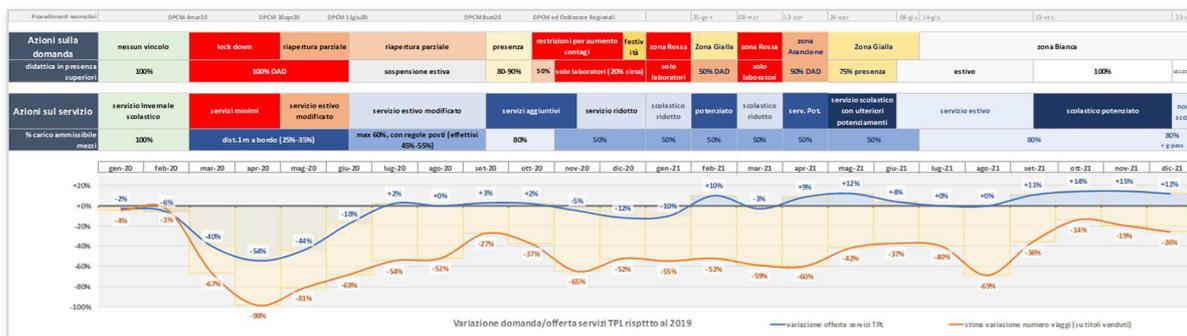


Figura 3.2 – Riduzione degli introiti da traffico nel periodo 2020-2022

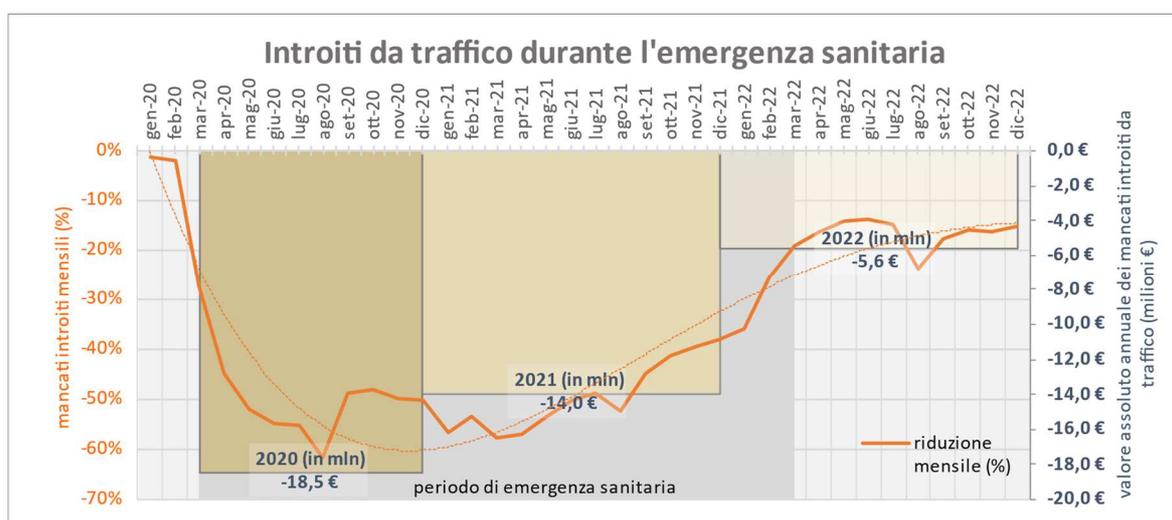


Tabella 3.1 – Ristori alle Aziende di TPL per mancati ricavi 2020-21-22

Anno di erogazione	Data erogazione	Ristori mancati ricavi 2020	Ristori mancati ricavi 2021	Ristori mancati ricavi 2022
2020	ott-20	3.674.556,30 €		
	dic-20	2.001.995,32 €		
	gen-21	300.892,67 €		
2021	giu-21	1.781.630,33 €		
	lug-21	890.876,81 €	667.807,19 €	
	dic-21	6.792.884,08 €		
2022	giu-22	80,02 €	2.164.551,17 €	
	dic-22		4.070.091,32 €	
totali		15.442.915,53 €	6.902.449,68 €	0,00 €

3.2 Spese e contribuzioni per servizi aggiuntivi

Con l'avvio dell'emergenza sanitaria nel marzo 2020 sono stati emanati decreti che vincolavano la mobilità e l'uso del trasporto pubblico locale.

Dopo una prima fase nella quale i vincoli di capacità sui mezzi erano sostanzialmente coerenti con il minore numero di passeggeri, da settembre 2020 si è dovuto avviare potenziamenti progressivi del servizio, modulandolo sulle successive aperture/chiusure della mobilità.

Il modello adottato sin da allora ha previsto lo sdoppiamento degli ingressi negli istituti superiori con l'incremento delle percorrenze associate.

Se nel 2020 i servizi aggiuntivi hanno comportato una spesa abbastanza contenuta (anche per effetto dei numerosi "lock-down"), i potenziamenti avvenuti nel 2021 e nel primo semestre del 2022 hanno generato importanti costi, rimborsati dal Ministero (tramite Regione Lombardia) interamente per il 2020 ed il 2021, ma solo parzialmente per il 2022.

La mancata contribuzione per i controlli aggiuntivi ed il parziale stanziamento dei contributi ministeriali per i servizi aggiuntivi producono un ammanco per il solo bacino di Bergamo di circa 210 mila € che si aggiungono alle difficoltà previste nell'esercizio 2023.

Tabella 3.2 – Spese e contributi per servizi aggiuntivi e controlli potenziati

rete	2020	2021		2022
		1° sem	2° sem	
<i>Sottorete Est</i>	0,08 mln €	0,86 mln €	1,23 mln €	1,67 mln €
<i>Sottorete Ovst</i>	0,07 mln €	0,53 mln €	0,61 mln €	0,81 mln €
<i>Sottorete Sud</i>	0,06 mln €	0,88 mln €	1,23 mln €	1,63 mln €
Interurbani	0,21 mln €	2,28 mln €	3,07 mln €	4,10 mln €
Area Urbana	0,04 mln €	0,32 mln €	0,39 mln €	0,55 mln €
Tramvia	0,00 mln €	0,13 mln €	0,11 mln €	0,16 mln €
Totale Bacino	0,25 mln €	2,73 mln €	3,57 mln €	4,81 mln €
		6,23 mln €		
Risorse ricevute o attese	0,25 mln €	6,23 mln €		4,60 €
differenza	0,00 mln €	0,00 mln €		-0.21 mln €

4 Le prospettive per il 2023

4.1 Lo scenario 2023

Le prospettive per il 2023 sono condizionate da alcuni elementi:

✓ **Squilibri economici del sistema TPL**

- I mancati introiti del 2020 sono stati compensati dai ristori ministeriali per la quota dichiarata dalla Aziende relativamente al differenziale fra mancati introiti e minori costi sostenuti (si ricorda che per ampi periodi del 2020 i servizi erogati sono stati ampiamente ridotti rispetto ai contrattuali).
- Viceversa, nel 2021 e nel 2022, i mancati introiti sono emersi malgrado la piena erogazione dei servizi, pertanto senza alcuna possibilità di contrazione dei costi di produzione. La stima

effettuata (-14,0 mln € e circa -5,6 mln € nel 2022) ha sinora avuto un minimo ristoro (circa 7 mln €), restando ancora aperta la copertura complessiva da parte ministeriale.

- Indicazioni ministeriali consentono la verifica delle eventuali sovra compensazioni prodotte dai ristori attraverso l'esame congiunto degli esercizi 2020 e 2021 (e 2022) sulla base dei dati forniti dalle Aziende.

Resta definire la metodologia di valutazione che auspicabilmente sarà da determinare almeno a livello regionale: le Agenzie hanno avviato incontri di approfondimento con gli Uffici regionali.

✓ **Evento Bergamo-Brescia Capitale 2023**

- Le manifestazioni connesse all'evento *Bergamo e Brescia Capitali della cultura 2023* richiameranno nuovi visitatori e turisti nel territorio alla scoperta delle bellezze artistiche, culturali e naturalistiche che ne fanno già una delle mete più importanti d'Italia.

In questo contesto è inevitabile che i flussi di traffico generati dalle manifestazioni legate all'evento interessino anche il TPL dei due Bacini, sia all'interno delle rispettive aree urbane che nell'intero bacino, sede di eventi e di strutture ricettive

- Lo stato dei servizi di trasporto pubblico locale attualmente esistenti nei due bacini risente, come noto, di difficoltà legate alla scarsità di risorse che, nel tempo, hanno determinato un depauperamento dell'offerta di trasporto pubblico interurbano, soprattutto nelle fasce orarie serali, durante l'estate e nelle giornate festive e prefestive: servizi che risulterebbero maggiormente utili ora per supportare gli eventi e le manifestazioni attivate durante l'anno della cultura 2023.
- Anche per questo le *Agenzie del TPL di Bergamo e Brescia* hanno elaborato un piano d'azione con misure di carattere organizzativo, con potenziamenti ritenuti necessari ed iniziative promozionali utili per supportare l'evento durante tutto l'anno 2023 con un adeguato servizio integrato di trasporto e cogliere l'occasione per valorizzare la rete.

I potenziamenti previsti (ed altre azioni) verranno attuate a seguito di un adeguato apporto di risorse economiche, al momento non programmate.

✓ **Il bilancio economico dei servizi di TPL e gli effetti inflattivi**

- Nel 2023 l'apporto di contributi da destinare ai servizi di TPL si accresce di circa 1,08 mln € rispetto al 2022, per l'effetto congiunto della delibera regionale DGR 7644/18 e del programmato incremento del *Fondo Nazionale Trasporti* del Ministero.
- Le dinamiche inflattive del 2022 (ed in corso), tuttavia, richiederanno un adeguamento contrattuale importante della spesa per i trasporti.
 - Le valutazioni effettuate in sede di Bilancio di Previsione (fondate su dati previsivi di settembre) evidenziano uno squilibrio fra contributi e spesa che, se confermato, dovrà essere compensato con riduzioni dei servizi.
 - Si riporta la Tabella 4.1 contenuta nel documento "*Bilancio di previsione 2023-2025*" che illustra meglio i valori in gioco.
- **L'entità dei contributi aggiuntivi e delle maggiori spese derivanti dall'inflazione saranno da valutare entro il primo trimestre del 2023 e solo in quella sede si potranno definire o meno le eventuali azioni compensative da programmare nel corso dell'anno.**

Tabella 4.1- Andamento dei contributi per il TPL e dell'inflazione

	2021	2022	2023
Risorse complessive per il TPL (inclusi CCNL), al netto dei contributi per i servizi "covid"	53,49 €	54,34 €	55,43 €
	<i>delta su anno prec.</i>	0,86 €	1,08 €
	<i>delta % su anno prec.</i>	+1,60%	+1,99%
Tasso di inflazione programmato a Bilancio	<i>quota programmata (fonte ISTAT⁽¹⁾ ed altri Istituti)</i>	3,50%	7,10%
	<i>incremento contrattuale dei corrispettivi unitari</i>	2,10%	4,26%
Percorrenze programmate a bilancio (esclusi servizi aggiuntivi "covid") [milioni vett-km annui]	21,19	21,19	21,02
	<i>delta su anno prec.</i>	+0,00	-0,17

4.2 Le azioni in campo

Nel trasmettere all'Assemblea dei Soci il documento "Bilancio di previsione 2023-25", il Consiglio di Amministrazione:

- ✓ **Ha espresso forte preoccupazione per le possibili riduzioni di servizio che potrebbero essere necessarie nel 2023** per bilanciare le spese e le entrate relative ai servizi di trasporto, come evidenziato nella tab. 2.6 nel documento di bilancio.

Si ricorda infatti che:

- già in anni precedenti (2014-2018) sono state operate riduzioni dei servizi che hanno profondamente minato la competitività del settore rispetto ai viaggiatori occasionali e con locali soppressioni di corse in aree deboli;
 - **risulta quindi piuttosto complesso trovare ulteriori ambiti di riduzione dei servizi senza intaccarne la qualità e la capillarità nel territorio;**
- il settore sta lentamente uscendo dal periodo critico connesso all'emergenza sanitaria e su di esso si convogliano gli obiettivi di recupero verso una mobilità sempre più ambientalmente sostenibile;
 - **una compressione del servizio potrebbe provocare una crisi strutturale economica del sistema del TPL, con difficoltà per ulteriori recuperi nel tempo;**
- nel **2023 Bergamo e Brescia** saranno "**Capitale della Cultura**", e ci si aspetta un importante flusso turistico, specialmente nelle festività ed in estate, periodi nei quali già oggi il servizio di TPL è fortemente carente o assente in ampie parti del territorio del Bacino;
 - **gli ulteriori tagli sarebbero controproducenti rispetto all'operazione culturale del 2023 offendo ai turisti un pessimo servizio.**
- ✓ Il CdA ha invitato i Soci dell'Agenzia ad attivarsi ricercando le risorse economiche necessarie all'equilibrio evitando in questo modo le riduzioni del servizio oggi previste nel 2023, chiedendo all'Assemblea dei Soci di fornire linee guida ed indirizzi da applicare per le riduzioni di servizio qualora - in assenza di apporti di risorse straordinarie - si confermino le attuali previsioni per il 2023.

¹ Fonte: ISTAT "Prezzi al consumo - settembre 2022"
<https://www.istat.it/it/archivio/275236#:~:text=Secondo%20le%20stime%20preliminari%2C%20nel,4%25%20del%20mese%20precedente>

In questo contesto, ed al fine di mantenere sotto controllo il settore e tragguardare verso un nuovo equilibrio, anche per il 2023 sarà pertanto necessario che l’Agenzia proceda con:

- ✓ La puntuale valutazione (entro il 1° trimestre) dei contributi ai servizi di TPL programmati ed erogati e delle spese programmate, al fine di valutare attentamente le azioni necessarie a programmare i servizi nella seconda metà del 2023 (l’orario sino a giugno è pressochè consolidato).
- ✓ la verifica dei volumi dei servizi erogati, dei passeggeri trasportati, degli introiti da traffico, dei conti economici dei contratti di servizio: elementi necessari a valutare le dinamiche di sostenibilità del TPL nel Bacino;
- ✓ il costante aggiornamento rispetto alla normativa di settore (di natura regolatoria ed erogatoria delle contribuzioni straordinarie al settore);
- ✓ il sollecito verso la *Regione Lombardia* per la definizione delle strategie di intervento ed il conseguente coordinamento delle attività, rispetto ad alcuni punti chiave:
 - modalità per garantire la sostenibilità del settore a valle delle erogazioni straordinarie già previste ed ancora da completare (come gestire i prossimi 2-3 anni);
 - tempi e modalità di progettazione e sviluppo dei sistemi tariffari integrati (STIBM), senza i quali non si può procedere alle nuove gare;
 - tempi ed obiettivi per la revisione del *Programma di Bacino* (attività necessaria per adeguare i servizi alla futura domanda);
 - tempi e modalità di effettuazione delle gare per il rinnovo dei contratti di servizio, con particolare riguardo alla cosiddetta “*matrice dei rischi*” che – sull’esperienza maturata nel 2020 e 2021 – dovrà regolare le reciproche responsabilità fra *Affidatario* ed *Ente Regolatore* e definire di conseguenza gli impegni economici associati agli obblighi di servizio imposti;
 - supporto metodologico alle Agenzia nelle attività di valutazione delle sovra-sotto compensazioni dei Contratti di Servizio, in coerenza con le indicazioni normative in merito.

Bergamo, 18 gennaio 2023

il Direttore
- Ing. Emilio Grassi -

*Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del DPR
445/2000 e del D.lgs 82/2005 e norme collegate*