

Il servizio ferroviario regionale e gli interventi del PNRR¹

Leonardo Piccini*

Il PNRR ha riportato al centro del dibattito pubblico il tema del trasporto ferroviario, soprattutto nella sua componente infrastrutturale, con un esteso programma di potenziamento dei nodi, delle direttrici ferroviarie e delle reti regionali. Ma, aldilà degli investimenti per le nuove linee e per l'adeguamento delle esistenti, si pone da tempo il problema della gestione del servizio. La liberalizzazione che hai investito negli ultimi decenni il settore del trasporto pubblico locale e del trasporto ferroviario di lunga percorrenza, stenta a dispiegare i suoi effetti sul trasporto ferroviario regionale, meno appetibile da un punto di vista del ritorno economico e certamente più ingessato sul fronte della commistione fra gestione dell'infrastruttura e gestione del servizio.

Il PNRR, dunque, interviene a favore del trasporto ferroviario regionale, in quanto modalità di offerta da privilegiare dal punto di vista dell'accessibilità territoriale e della mobilità sostenibile. I livelli di offerta e di domanda di trasporto ferroviario sono molto diversi sul territorio, così come le modalità di organizzazione dell'offerta e i gestori che oggi operano in questo mercato.

1. Il servizio ferroviario regionale, indicatori di accessibilità

Il trasporto ferroviario regionale rappresenta una quota importante del trasporto ferroviario complessivo, dal momento che il numero di viaggiatori chilometro è pressoché analogo a quello registrato sulle medio-lunghe percorrenze. Notoriamente è il ricavo da traffico che è più modesto, pari a circa la metà sui flussi regionali, rispetto alle medio-lunghe percorrenze. La sostenibilità economica del servizio è più difficile e il ruolo delle risorse e della "governance" pubblica più importante. Guardando ai dati a livello nazionale degli ultimi 5 anni, fino al 2019, periodo pre pandemico, si osserva una sostanziale stazionarietà della domanda soddisfatta dal trasporto ferroviario sia sulla media lunga percorrenza che sulla rete regionale (mentre ad esempio il trend del trasporto merci mostra un andamento decrescente nel medesimo periodo). Alla stabilità dei livelli di domanda si affianca però una crescita dei ricavi tariffari (dovuta quindi evidentemente ad una crescita delle tariffe o, in alternativa, ad un più efficace recupero dell'evasione), che si traduce in una quota crescente di incidenza della copertura da tariffa dei ricavi complessivi, obiettivo perseguito sia dalla regolamentazione nazionale che, spesso, dai singoli contratti di servizio.

La configurazione insediativa regionale crea forti disequilibri in termini di capacità di servire omogeneamente i diversi territori. Oltre alla dotazione di reti, però, l'accessibilità territoriale dipende anche dalle dotazioni di punti di accesso alla rete, ovvero dalla presenza di stazioni con servizio passeggeri. Se guardiamo alla coerenza fra distribuzione della popolazione e localizzazione delle stazioni ferroviarie, si osserva come circa il 60% della popolazione italiana risieda in un comune dotato di almeno una stazione ferroviaria, mentre tale percentuale sale all'80% se includiamo anche le stazioni presenti in comuni situati a meno di 10 minuti di distanza². Esiste però un *trade off* potenziale tra la capillarità della rete e la sostenibilità economica del servizio: espandere la copertura territoriale può

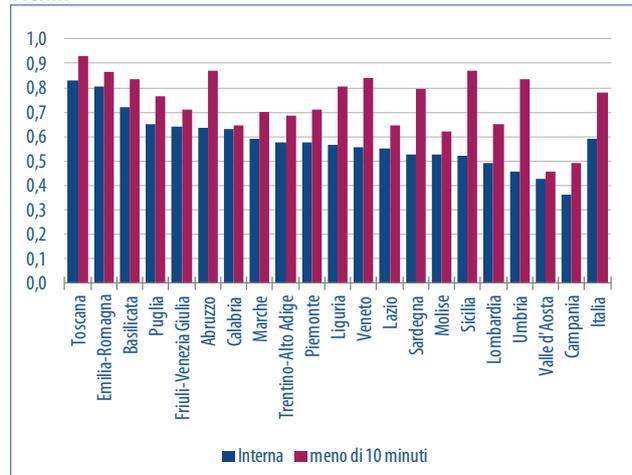
attirare maggiore domanda ma occorre che il bacino di utenza potenziale sia tale da assicurare livelli minimi di copertura dei costi del servizio (pur nelle percentuali ridotte di copertura da tariffazione che caratterizzano il segmento ferroviario). Inoltre gli ingenti costi connessi all'estensione dei tracciati ferroviari sono giustificati, in un'ottica di costo-beneficio, solo in presenza di elevata densità abitativa. Questa modalità di trasporto è quindi destinata a rimanere al servizio solo di porzioni specifiche di territorio, e la garanzia di equo accesso alle opportunità e ai servizi territoriali deve essere raggiunta facendo ricorso a diverse e più flessibili forme di mobilità collettiva.

Tabella 1
INDICATORI DI TRAFFICO FERROVIARIO E RICAVI SUL TERRITORIO NAZIONALE
Trend 2015-2019

| | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Viaggiatori-km | Mln | 39.290 | 38.416 | 39.010 | 39.450 | 39.308 |
| - di cui M/L percorrenza | Mln | 20.388 | 19.855 | 20.306 | 20.596 | 20.118 |
| - di cui Regionale | Mln | 18.902 | 18.561 | 18.704 | 18.854 | 19.190 |
| Tonnellate-km | Mln | 11.957 | 11.904 | 11.597 | 11.020 | 10.671 |
| Ricavi traffico viaggiatori | Mln € | 2.820 | 2.769 | 2.963 | 2.966 | 3.115 |
| - di cui M/L percorrenza | Mln € | 1.990 | 1.903 | 2.022 | 1.987 | 2.080 |
| - di cui Regionale | Mln € | 830 | 866 | 941 | 979 | 1.035 |
| Ricavi da CdS e da Stato | Mln € | 1.892 | 1.923 | 2.009 | 2.040 | 2.037 |
| Ricavo traffico medio a viagg-km | Cent/€ | 7,2 | 7,2 | 7,6 | 7,5 | 7,9 |
| - di cui M/L percorrenza | Cent/€ | 9,8 | 9,6 | 10 | 9,6 | 10,3 |
| - di cui Regionale | Cent/€ | 4,4 | 4,7 | 5 | 5,2 | 5,4 |
| Ricavo medio da CdS Reg. | Cent/€ | 10 | 10,4 | 10,7 | 10,8 | 10,6 |
| Copertura da ricavi tariffari | | 30,6% | 31,1% | 31,8% | 32,5% | 33,8% |

Fonte: CNIT

Grafico 2
QUOTA DI POPOLAZIONE REGIONALE PER DISTANZA DALLA STAZIONE PIÙ VICINA



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

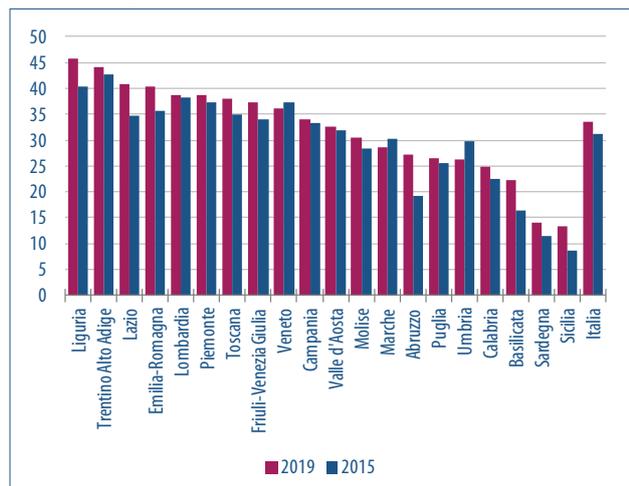
¹ Piccini L. (2022), "Focus di approfondimento Regione Toscana - Il servizio ferroviario regionale: affidamento, efficienza ed efficacia nel caso italiano", in Agenzia per la coesione territoriale-Settore Trasporti, *CPT Settori: Trasporti*, luglio, https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/08/Trasporti_CPT-Settori_2022_luglio.pdf, ISBN 9791280477156.

² Tempo teorico calcolato su rete stradale in condizioni di assenza di traffico, da centroide comunale a centroide comunale, fonte ISTAT.

Chiaramente la dotazione infrastrutturale da sola può fornire solo una indicazione del livello di accessibilità potenziale, mentre saranno poi i livelli di servizio implementati sulla rete a determinare l'accessibilità effettiva. Pur essendo un'analisi dettagliata dell'offerta di servizio sulle linee regionali al di

fuori dello scopo del presente lavoro, possiamo però inferire alcune considerazioni esaminando alcuni indicatori di risultato in termini di domanda soddisfatta dal trasporto ferroviario regionale. Nelle regioni del Centro Nord il tasso di utilizzo supera nel 2019 il 40%, mentre nelle regioni del sud, si attesta frequentemente tra il 25% e il 30%, con picchi inferiori al 15% per le regioni insulari.

Grafico 3
PERCENTUALE DI UTILIZZO DEL TRENO PER STUDIO E LAVORO PER REGIONE (2015 VS 2019)



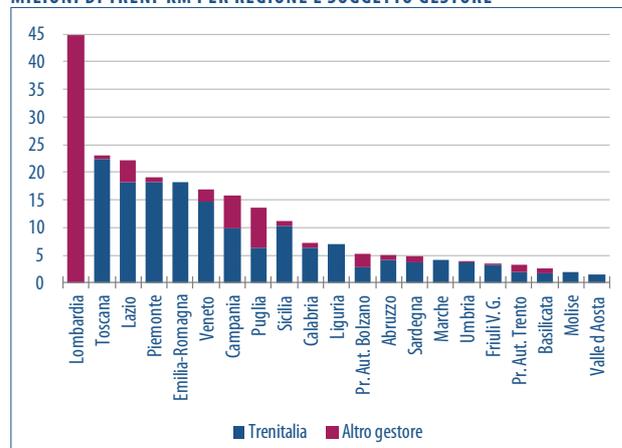
Fonte: ISTAT

2. Affidamenti, risorse e investimenti: verso il PNRR

Il biennio 2020/2021 è stato un periodo che ha segnato profondamente il trasporto ferroviario regionale e che ha necessitato la messa in campo di risorse aggiuntive straordinarie per fronteggiare la grave crisi della domanda e garantire la continuità del servizio (vedi Rapporto CPT). Tuttavia, può essere utile fare un passo indietro ed analizzare quale fosse la situazione dell'anno precedente, per capire l'ordine di grandezza delle risorse necessarie al funzionamento del servizio ferroviario regionale, a partire dall'analisi dei contratti di servizio che ciascuna regione stipula con i diversi soggetti che realizzano il servizio sui loro territori. Con l'eccezione della Lombardia, il gestore storico del servizio ferroviario (Trenitalia) è presente direttamente in tutte le regioni italiane. In realtà anche il servizio lombardo vede il coinvolgimento di Trenitalia: Trenord è infatti una joint venture costituita da Trenitalia e da FNM SpA nel 2009. La presenza di soggetti diversi da Trenitalia è quindi limitata ad alcune tratte regionali che, se escludiamo dal computo l'offerta lombarda, ha in gestione circa il 15% dell'offerta di trasporto ferroviario regionale.

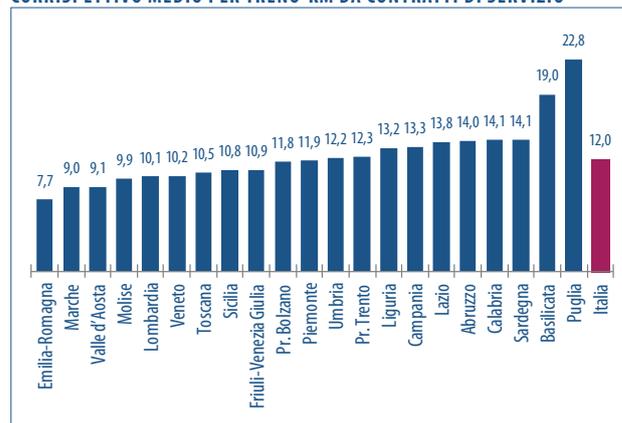
Nonostante il relativo monopolio di fatto del gestore storico, da un punto di vista dei corrispettivi medi previsti all'interno dei contratti di servizio le regioni presentano una situazione piuttosto eterogenea, sia rapportando le risorse necessarie rispetto all'offerta che rispetto alla domanda soddisfatta. Se guardiamo infatti al corrispettivo medio per treno*km da contratto di servizio, si va dai poco meno di 8 euro previste dal contratto di servizio dell'Emilia Romagna, ai 14 di Calabria e Sardegna, con due outlier rappresentati da Puglia e Basilicata, dove il valore del corrispettivo medio regionale è spinto significativamente più in alto rispetto al resto delle regioni italiane dai contratti stipulati con gli altri soggetti presenti sul territorio. In Puglia, in particolare, il servizio risulta particolarmente frammentato, con la presenza di 5 gestori: Trenitalia, Ferrovie del Sud Est, Ferrovie del Gargano, Ferrotramviaria e infine Ferrovie Appulo Lucane che gestisce parte del servizio anche in Basilicata.

Grafico 4
MILIONI DI TRENI-KM PER REGIONE E SOGGETTO GESTORE



Fonte: Legambiente, Contratti di Servizio

Grafico 5
CORRISPETTIVO MEDIO PER TRENO-KM DA CONTRATTI DI SERVIZIO



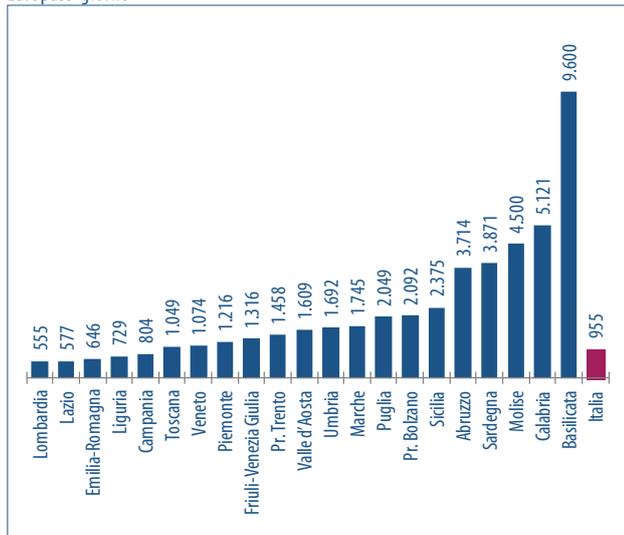
Fonte: Legambiente, Contratti di Servizio

Ancor più eterogenea si presenta la situazione in termini di risorse per passeggero effettivamente trasportato. Al di là delle possibili approssimazioni per quanto riguarda il dato relativo alla domanda soddisfatta annualmente a livello regionale (non esiste infatti una fonte univoca e il dato deve essere ricostruito da una pluralità di fonti), il corrispettivo medio annuo per passeggero/giorno per il 2019 oscilla infatti fra i 550 della Lombardia e i più di 9.000 per la Basilicata. Tale differenza è spiegabile sia, come visto precedentemente, dal diverso corrispettivo medio per offerta di servizio, sia dalla struttura della domanda: regioni con maggiore concentrazione abitativa come Lazio, Lombardia, Campania possono catturare, a parità di offerta, livelli maggiori domanda, con il risultato di abbassare quindi il valore del corrispettivo medio per passeggero, mentre regioni con una maggiore dispersione insediativa e una minore propensione all'utilizzo sistematico del trasporto ferroviario (anche per motivi legati alla qualità percepita del servizio, come visto nel paragrafo precedente) presentano valori significativamente più alti.

Le risorse per il finanziamento dei servizi previsti dai diversi contratti di servizio originano, in parte maggioritaria, dal fondo nazionale per i trasporti, che ogni anno distribuisce tra le regioni (in base ai criteri analizzati precedentemente) circa 5 miliardi di euro, destinati al finanziamento delle diverse modalità di trasporto pubblico locale (i contratti di servizio per il trasporto ferroviario stipulati dalle regioni impegnano complessivamente circa 3 miliardi di euro). Le

regioni possono però attingere dai propri bilanci regionali per incrementare il totale delle risorse disponibili, in modo da garantire sul proprio territorio maggiori servizi o investimenti (ad esempio, il rinnovo del materiale rotabile). Nel 2019, non tutte le regioni avevano stanziato in bilancio risorse aggiuntive per servizi o materiale rotabile, e fra quelle che lo hanno fatto l'incidenza delle risorse supplementari sul totale del bilancio regionale si attesta generalmente intorno al mezzo punto percentuale.

Gráfico 6
CORRISPETTIVO MEDIO PER PASSEGGERO-GIORNO DA CONTRATTI DI SERVIZIO
Europass-giorno



Fonte: Legambiente, Contratti di Servizio

Tabella 7
RISORSE DA BILANCIO REGIONALE PER IL SERVIZIO FERROVIARIO PER REGIONE
Milioni di euro, 2019

| Regione | Risorse aggiuntive da bilancio | Regione | Risorse aggiuntive da bilancio |
|------------------|--------------------------------|---------------|--------------------------------|
| Lombardia | 291 | Trento | 38 |
| Campania | 177 | Liguria | 19 |
| Bolzano | 128 | Veneto | 19 |
| Emilia-Romagna | 56 | Valle d'Aosta | 14 |
| Puglia | 54 | Marche | 8 |
| Sicilia | 48 | Piemonte | 2 |
| Toscana | 45 | Basilicata | 1 |
| Friuli V. Giulia | 44 | | |

Fonte: bilanci regionali

3. Gli interventi del PNRR

Il tema della riqualificazione del trasporto ferroviario è anche uno dei temi più rilevanti all'interno del PNRR nazionale: l'asse di intervento M3C1 – "Investimenti sulla rete ferroviaria" ha come obiettivi infatti la decarbonizzazione e riduzione delle emissioni attraverso il trasferimento del traffico passeggeri e merci dalla strada alla ferrovia, l'aumento della connettività e della coesione territoriale attraverso la riduzione dei tempi di viaggio, la digitalizzazione delle reti di trasporto e l'aumento della competitività dei sistemi produttivi, in particolare del Sud, attraverso il miglioramento dei collegamenti ferroviari. A fronte di una dotazione complessiva

di asse di quasi 25 miliardi di euro, alla qualificazione del trasporto regionale sono potenzialmente interessati circa 7 miliardi di euro, afferenti alle linee di investimento 1.5, 1.6, 1.7 e 1.8.

Tabella 8
LINEE DI INVESTIMENTO DEL PNRR AFFERENTI AL TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE

| | | |
|------------------|---|------|
| Investimento 1.5 | Potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave | 2,97 |
| Investimento 1.6 | Potenziamento delle linee regionali | 0,94 |
| Investimento 1.7 | Potenziamento, elettrificazione e aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud | 2,4 |
| Investimento 1.8 | Miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud | 0,7 |

Fonte: PNRR

A fianco delle risorse messe in campo direttamente dal PNRR, sono state individuati interventi per il trasporto ferroviario regionale anche a valere sul Piano complementare (PNC) e sul fondo del MIMS per il finanziamento degli investimenti per lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Nel primo caso, il decreto di riparto assegna circa 454 milioni di euro per interventi di messa in sicurezza delle linee ferroviarie regionali, oltre 677 milioni per il potenziamento delle reti ferroviarie regionali, 278 milioni per interventi di potenziamento e rinnovo del materiale rotabile e 140 milioni per ulteriori interventi di potenziamento e ammodernamento delle linee ferroviarie, con il contestuale rinnovo del parco rotabile. Le opere e i nuovi treni finanziati con il decreto dovranno essere destinati esclusivamente al trasporto pubblico regionale. Il fondo ministeriale prevede invece a favore delle ferrovie gestite dalle regioni l'utilizzo di ulteriori 260,8 milioni di euro: l'ammontare, di cui l'80% è destinato al Sud, è suddiviso in oltre 205 milioni per interventi di potenziamento e ammodernamento delle ferrovie regionali e per 55,7 milioni per ulteriori interventi di messa in sicurezza.

Le risorse dedicate al tema ferroviario locale rappresentano quindi un significativo capitolo di spesa all'interno degli investimenti infrastrutturali e in tema di mobilità sia del PNRR che delle linee di spesa che lo complementano: dalla territorializzazione regionale effettuata dal MIMS a fine 2021, escludendo le voci di spesa relative agli interventi di livello nazionale su AV/AC e i contributi in conto capitale alle imprese, circa un quarto delle risorse disponibili sono dedicate a rete ferroviaria regionale e materiale rotabile per il trasporto locale, con una incidenza ancor più elevata nelle regioni del sud. Vi sono inoltre ulteriori linee di intervento (come quelli sulle ferrovie storiche e sui raccordi ferroviari) che possono indirettamente incidere in maniera positiva sul sistema di trasporto ferroviario regionale (Tab. 9).

Rispetto al riparto delle risorse, se standardizziamo l'ammontare di investimenti per regione sul totale dei passeggeri giorno trasportati sul servizio ferroviario regionale e poniamo pari a 100 la media nazionale, emerge la forte concentrazione nelle regioni del sud (insita nella strategia complessiva del PNRR) e in alcune regioni subalpine, mentre le regioni del centro, già dotate di un sistema infrastrutturale ferroviario abbastanza capillare, si vedono destinare una quota relativa di risorse significativamente inferiore.

La quantità complessiva di risorse messe in campo testimonia comunque la rilevanza della strategia di potenziamento del trasporto ferroviario all'interno degli obiettivi di decarbonizzazione della società, di riequilibrio territoriale e di rilancio dello sviluppo locale.

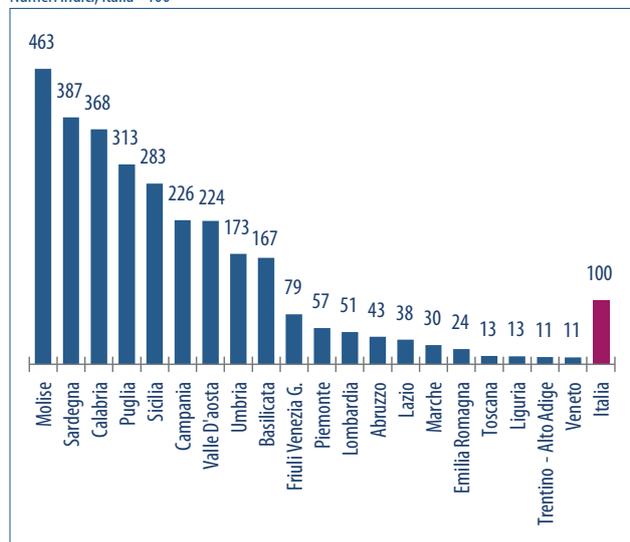
Federalismo in Toscana

Tabella 9
IL PNRR E LE RISORSE PER LA RETE REGIONALE
Milioni di euro

| Regione | Risorse regionalizzabili (PNRR; PNC e Risorse Nazionali) | PNRR | | | PNC e Risorse Nazionali Linee Ferroviarie Regionali | Totale | % Ferrovie Regionali su totale |
|-----------------------|--|-----------------------------|-----------------------------|---------------|--|--------------|--------------------------------|
| | | Linee Ferroviarie Regionali | Interventi RFI (Escluso Av) | Rinnovo Treni | | | |
| Abruzzo | 461 | | | 17 | 39 | 56 | 12,1% |
| Basilicata | 322 | | 50 | 9 | 49 | 108 | 33,5% |
| P.A. Bolzano | 51 | | 14 | 6 | | 20 | 40,4% |
| Calabria | 1.419 | 60 | 300 | 21 | 293 | 674 | 47,5% |
| Campania | 2.906 | 109 | 60 | 94 | 656 | 919 | 31,6% |
| Emilia Romagna | 1.478 | | 22 | 21 | 67 | 111 | 7,5% |
| Friuli Venezia Giulia | 769 | 41 | 24 | 5 | | 71 | 9,3% |
| Lazio | 2.011 | | 6 | 41 | 171 | 218 | 10,8% |
| Liguria | 1.305 | | 6 | 17 | 0 | 23 | 1,7% |
| Lombardia | 2.551 | | 442 | 65 | 79 | 586 | 23,0% |
| Marche | 447 | | 25 | 7 | | 32 | 7,1% |
| Molise | 416 | | 210 | 7 | | 217 | 52,1% |
| Piemonte | 1.112 | 141 | 114 | 23 | | 278 | 25,0% |
| Puglia | 2.840 | 422 | 469 | 54 | 146 | 1.092 | 38,4% |
| Sardegna | 1.202 | | 300 | 15 | 158 | 473 | 39,4% |
| Sicilia | 3.451 | | 591 | 33 | 127 | 751 | 21,8% |
| Toscana | 1.055 | | 46 | 28 | 2 | 76 | 7,2% |
| P.A. Trento | 59 | | | 5 | | 5 | 8,8% |
| Umbria | 455 | 163 | | 6 | | 169 | 37,2% |
| Valle D'aosta | 120 | | 84 | 3 | | 86 | 72,1% |
| Veneto | 1.200 | | 2 | 22 | 23 | 47 | 3,9% |
| Totale | 25.629 | 937 | 2.764 | 500 | 1.811 | 6.012 | 23,5% |

Fonte: PNRR

Grafico 10
R RISORSE PER LA RETE REGIONALE STANDARDIZZATE SUI PASSEGGERI*KM
Numeri indici, Italia=100



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e MIMS

4. In conclusione

Il tema della concorrenza appare ancora ben poco maturo all'interno del mercato dei servizi di trasporto regionali. La contendingibilità del mercato appare ancora bassa, con la presenza dell'operatore storico (direttamente o in joint venture con altri operatori) anche laddove si è sperimentata la strada dell'affidamento con gara. La presenza di più operatori in alcune regioni non determina elementi di concorrenzialità, ma risponde sostanzialmente all'esigenza di garantire il servizio anche in aree a domanda molto sparsa, ed anzi spinge verso un livello di corrispettivo medio più alto, in virtù di maggiori costi fissi. La (pur blanda) spinta riformatrice ha inoltre trovato una battuta d'arresto nelle mutate condizioni al contorno determinate dall'emergenza sanitaria. Occorre quindi capire, in prima istanza, quale potrà essere la nuova "normalità" post pandemica in termini di propensione all'uso del mezzo pubblico, di domanda complessiva di mobilità (in particolare modo quella che grava sulle realtà metropolitane) e di sostenibilità economica del servizio per come è stato immaginato finora. I processi di efficientamento e di apertura del mercato dovranno in seguito innestarsi in questo mutato quadro di riferimento, per poter perseguire in maniera più efficace gli obiettivi di rendere i sistemi di trasporto regionali (nel loro complesso) più ambientalmente sostenibili garantendo al contempo l'equità nell'accesso ai servizi territoriali essenziali (lavoro, istruzione, sanità in primis) anche per i territori periferici.

*IRPET

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:
Claudia Ferretti (Responsabile)
e Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:
Luigi Idili, Giovanni Morandini
e Agnese Parrini

Sede di redazione

IRPET:
Villa La Quiete alle Montalve - Via Pietro Dazzi, 1 - 50141 FIRENZE
Tel. 055/4591261 - e-mail: redazione@irpet.it