

Il servizio ferroviario regionale: affidamento, efficienza ed efficacia nel caso italiano

RICONOSCIMENTI

Questa attività è svolta nell'ambito della collaborazione con Regione Toscana e Agenzia di coesione Nucleo di Valutazione CPT. Lo studio è stato curato da Leonardo Piccini con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, dirigente dell'Area Economia pubblica e territorio dell'IRPET.

Indice

1. Il quadro normativo e regolamentare	5
2. Domanda e offerta di servizi ferroviari: le regioni a confronto	8
3. Affidamenti, risorse e investimenti: verso il PNRR	16

1. Il quadro normativo e regolamentare

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, finora meno contendibile rispetto ai più frammentati lotti del TPL su gomma e certamente più ingessato sul fronte della commistione fra gestione dell'infrastruttura e gestione del servizio.

Il processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario avviato a livello europeo a partire dagli anni 90 aveva in una prima fase escluso dal proprio ambito di intervento il trasporto regionale, concentrandosi invece sul livello nazionale. Con l'emanazione della direttiva 440/1991 (recepita in Italia con il D.lgs 146/99), e con le successive 18 e 19 del 1995, e ancor di più con la sistematizzazione operata con il Primo Pacchetto Ferroviario del 2001, il legislatore europeo si proponeva infatti di intervenire sul diritto di accesso alle reti ferroviarie, incentivando quella separazione fra soggetto gestore dell'infrastruttura e imprese fornitrici del servizio di trasporto che è il presupposto di un mercato liberalizzato e concorrenziale. Il pacchetto introduce il principio della regolamentazione del pagamento per l'accesso alla rete ed enuncia i principi in tema di regolazione e assegnazione dei diritti di accesso prevedendo il pagamento di un canone per l'accesso alla rete che consente di fatto l'utilizzo delle reti da parte di operatori, nazionali e stranieri, in concorrenza tra loro. L'introduzione del canone di utilizzo favorisce non solo il processo di liberalizzazione ma consente anche al soggetto gestore la copertura (almeno parziale) dei costi di gestione, sottraendolo quindi all'influenza dell'apparato statale (attraverso la riduzione delle necessità di risorse dirette) e garantendogli una maggiore autonomia finanziaria e operativa.

Il processo di riforma europeo prosegue con il Secondo Pacchetto Ferroviario del 2004, il quale interviene invece sul tema della sicurezza ferroviaria, istituendo l'Agenzia dell'Unione Europea per le Ferrovie (ERA) e definendo standard europei in materia di sicurezza e sistemi di segnalazione, incentivando l'interoperabilità delle reti e riducendo quindi ulteriormente le barriere all'ingresso di operatori esterni nei diversi mercati nazionali. Il 2007 vede l'emanazione del Terzo Pacchetto Ferroviario, che spinge ulteriormente verso la creazione di un mercato unico europeo, consentendo alle imprese di effettuare servizi transfrontalieri, ed unificando ad esempio le licenze dei macchinisti. Sul fronte della concorrenza per il mercato, viene introdotta la gara quale modalità standard di assegnazione del servizio di trasporto pubblico ferroviario nazionale e internazionale di passeggeri, pur rimanendo la possibilità di ricorrere alle altre forme di affidamento (gestione diretta, affidamento in house e affidamento diretto) per il successivo orizzonte decennale.

Il trasporto regionale entra nel processo di liberalizzazione europea con l'adozione del Quarto Pacchetto Ferroviario nel 2016. Oltre a portare avanti il processo di armonizzazione delle specifiche tecniche e funzionali e l'interoperabilità delle reti nazionali, infatti, il Quarto Pacchetto estende la previsione di affidamento tramite gara anche ai servizi di livello locale e regionale. L'aggiudicazione diretta dei sarà ancora possibile, purché gli operatori ferroviari adempiano ai criteri di prestazione, quali la puntualità del servizio e la soddisfazione dei clienti. Nell'ottica di migliorare il sistema di governance ferroviaria, il pacchetto mira a prevenire i conflitti di interesse tra i gestori dell'infrastruttura e gli operatori ferroviari mediante l'introduzione di un requisito in materia di trasparenza finanziaria, in modo da evitare sussidi incrociati con effetti distorsivi. Il pacchetto fornisce inoltre un accesso non discriminatorio alle reti ferroviarie e al materiale rotabile allo scopo di garantire condizioni di effettiva parità tra gli operatori. Passando alla normativa nazionale, occorre ricordare che l'organizzazione sul territorio dei servizi di trasporto pubblico locale è stata oggetto di un lungo processo di riforma segnato dal susseguirsi di numerosi ripensamenti, tanto negli indirizzi comunitari che nel loro recepimento da parte del governo nazionale.

Il D.Lgs. 18 novembre 1997 n. 422 (c.d. Decreto Burlando) ha decentrato funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico regionale e locale. La programmazione dei servizi compete, dunque, alle Regioni che: definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e per i piani di bacino, predispongono e aggiornano il piano regionale dei trasporti, tenendo conto dei piani di bacino, approvano il programma

triennale dei servizi di trasporto pubblico locale attraverso cui attuare il piano regionale e definiscono, insieme agli enti locali e nel rispetto dei criteri di omogeneità tra regioni, quantità e standard di qualità dei servizi di TPL. Le Regioni stabiliscono, inoltre, la ripartizione delle competenze in materia di trasporto pubblico locale, delegando agli enti locali tutte le funzioni e i compiti che non richiedono l'unitario esercizio regionale. Restano, in ogni caso, di competenza delle Regioni i servizi ferroviari.

La quasi ventennale stagione trascorsa dal D.Lgs. n. 422/97 ha visto un'applicazione parziale e contraddittoria dei principi contenuti nella riforma. All'interno di questo processo, le regioni italiane hanno sperimentato nel tempo strade diverse, con esiti eterogenei. La gestione dei servizi di trasporto pubblico locale può essere affidata secondo una delle modalità previste per i servizi pubblici locali di rilevanza economica. Le regole specifiche per il TPL, soprattutto sull'organizzazione della gara, sono stabilite dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 e dal D.Lgs. 422/1997. Le funzioni di regolazione e controllo per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale sono attribuite all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), istituita dall'art. 37 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201. È compito dell'Autorità garantire l'efficienza produttiva delle gestioni, il contenimento dei costi e condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture; definire i criteri per fissare le tariffe verificandone la corretta applicazione; stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto; definire il contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti e delineare gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni, da inserire nei capitolati delle medesime gare.

Nel Febbraio 2016 si è avuta la pubblicazione dei decreti attuativi della riforma Madia della Pubblica Amministrazione, fra i quali il decreto che costituisce il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale. Il TUSPL si muoveva in sostanziale continuità con i principi delle precedenti riforme, a lungo disattese; consta di una prima parte che interessa in maniera generica i servizi pubblici locali, con principi volti a garantire la concorrenza e la libertà di prestazione dei servizi, modifiche all'organizzazione e allocazione dei poteri di regolazione, vigilanza e controllo, misure di premialità dirette a favorire la concorrenza per l'affidamento dei servizi tramite procedura di gara ad evidenza pubblica. Il testo prevede anche principi di efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, costi standard, investimenti in innovazione tecnologica. Le norme specificamente dedicate al Trasporto Pubblico Locale prevedono invece la predisposizione di linee guida per la redazione dei Piani urbani di mobilità sostenibile, l'individuazione di bacini e livelli adeguati dei servizi, incentivi per il rinnovo del materiale rotabile, la modifica dei criteri di riparto del Fondo per il trasporto pubblico locale, nonché norme in materia di efficienza gestionale e tutela degli utenti (Carte dei Servizi, lotta all'evasione tariffaria, vigilanza sulla gestione). La sentenza della Corte Costituzionale che ha sancito l'illegittimità costituzionale dei presupposti della riforma (n. 251/16) aveva però inserito un ulteriore elemento di incertezza sul destino del settore.

Il Decreto Legge n. 50 del 24 aprile 2017, all'articolo 48, recuperando parte del contenuto della riforma Madia, torna ad intervenire sul tema della concorrenza nei servizi di trasporto pubblico locale, prevedendo ancora una volta la necessità di definizione dei bacini di mobilità e inserendo criteri di premialità nella ripartizione del fondo nazionale per i trasporti per chi si avvale dell'affidamento tramite gara. I bacini di mobilità e i relativi enti di governo sono determinati dalle Regioni nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, sulla base di criteri territoriali (caratteristiche socioeconomiche e demografiche, struttura orografica, livello di urbanizzazione) e criteri trasportistici (analisi della domanda attuale e potenziale). La stima della domanda di trasporto deve essere riferita a tutte le modalità di trasporto ed eseguita con l'impiego di matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale. Inoltre, i bacini di mobilità devono comprendere un'utenza minima di 350.000 abitanti o inferiore solo se coincidenti col territorio di enti di area vasta. Le Regioni possono far salvi i bacini determinati anteriormente ove coerenti con nuovi criteri.

Per lo svolgimento delle procedure di scelta del gestore gli enti affidanti, con l'obiettivo di promuovere la più ampia partecipazione, articolano i bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda e salvo eccezioni motivate da economie di scala o altre ragioni di efficienza economica. Le eccezioni devono essere disciplinate con delibera dell'Autorità di Regolazione del Trasporto. Nelle more della definizione dei bacini di mobilità e dei relativi enti di governo, gli enti locali devono comunque procedere al nuovo affidamento dei servizi di trasporto per i quali il termine ordinario dell'affidamento è scaduto o scadrà prima dell'adozione dei provvedimenti di pianificazione e

istituzione di enti di governo. Di fatto, si consente quindi agli enti locali di procedere a nuovi affidamenti senza dover attendere il completamento dell'iter di determinazione dei nuovi bacini di mobilità da parte delle Regioni.

Non sono previste sanzioni per gli enti locali che non procedono ai nuovi affidamenti, ma vengono introdotti criteri premiali all'interno delle modalità di riparto del Fondo Nazionale dei Trasporti. I nuovi criteri di riparto del Fondo sono infatti basati su:

- a) suddivisione sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato (stimolo alle politiche di incremento della domanda e di crescita dei ricavi);
- b) suddivisione in base a quanto previsto dal decreto di determinazione dei costi standard (nel riparto di tale quota si tiene conto della presenza di infrastrutture ferroviarie di carattere regionale);
- c) suddivisione secondo le percentuali regionali definite in base alla definizione dei livelli adeguati di servizio (spesa storica)
- d) riduzione in ciascun anno qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, nonché nel caso di gare non conformi alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti
- e) un meccanismo di gradualità e salvaguardia della sostenibilità economica in base al quale nessuna Regione può subire una riduzione della quota complessiva di Fondo che ecceda il 5% delle risorse dell'anno precedente nonché, nei primi cinque anni di applicazione delle nuove regole, superiore al 10% rispetto ai trasferimenti 2015.

Di particolare interesse risulta la previsione della riduzione del fondo in caso di mancato affidamento con gara, tuttavia il portato di tale disposizione è mitigato dall'introduzione di alcune deroghe, in particolare, ai sensi del regolamento 1370/2007, per i piccoli lotti e per i servizi ferroviari.

Infine, in merito alla separazione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione, si prevede l'obbligo per l'ente affidante di avvalersi di una stazione appaltante terza per lo svolgimento della gara qualora il gestore uscente o uno dei concorrenti sia partecipato o controllato dall'ente affidante ovvero sia affidatario diretto o in house del medesimo ente.

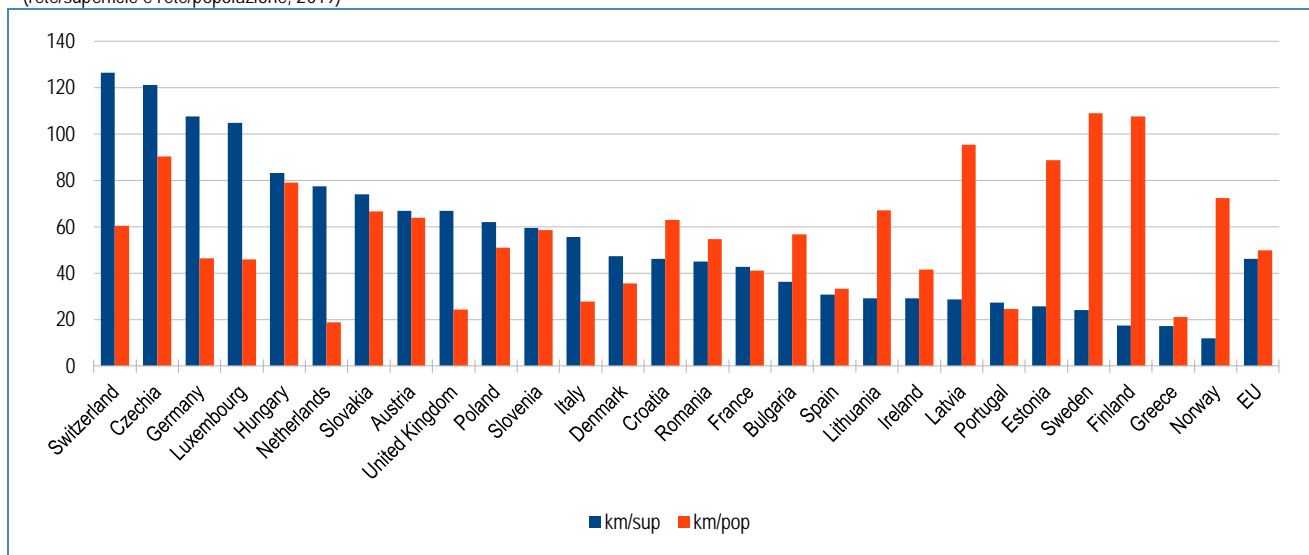
L'applicazione dei nuovi criteri di riparto del fondo è stata tuttavia più volte rimandata, e l'emergere delle criticità connesse alla situazione sanitaria 2020 – 2021, con il crollo dei ricavi da tariffazione conseguente alle forti limitazioni alla mobilità per il contrasto all'epidemia di coronavirus, ha reso necessario intervenire con fondi nazionali ulteriori volti principalmente a garantire la sostenibilità economica degli operatori.

Inoltre, gli effetti delle diverse riforme nazionali in materia di trasporto collettivo hanno impattato quasi esclusivamente il trasporto su gomma (anche se con effetti eterogenei a livello regionale), mentre il trasporto ferroviario, sia in virtù di caratteristiche strutturali (come la maggiore dipendenza dall'infrastruttura e dalla gestione di quest'ultima) sia in virtù delle numerose deroghe menzionate, non ha conosciuto significative evoluzioni in termini di operatori e concorrenzialità. Tuttavia, può essere interessante, in ottica comparativa regionale, esaminare alcune delle caratteristiche che connotano i diversi sistemi territoriali e le diverse specificità che ne emergono.

2. Domanda e offerta di servizi ferroviari: le regioni a confronto

L'Italia soffre di un gap infrastrutturale rispetto agli altri paesi europei, dal punto vista della dotazione di rete ferroviaria: tale gap emerge sia guardando alla lunghezza della rete rispetto alla superficie (dove l'Italia si colloca appena al di sopra della media europea con circa 50 km di rete ogni 1000 km quadrati), ma soprattutto rispetto alla popolazione presente sul territorio: se infatti in media i paesi europei sono dotati di circa 44 km di rete ogni 100.000 abitanti, per l'Italia tale indicatore è pari a meno di 28. Questo risultato è dovuto alla frammentazione abitativa e alla dispersione della popolazione sul territorio, che rende difficile raggiungere in maniera omogenea le diverse aree del paese.

Grafico 1.
INDICATORI DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE FERROVIARIA PER I PAESI EUROPEI
(rete/superficie e rete/popolazione, 2019)



Fonte: Eursotat

L'offerta di trasporto in Italia vede quindi un'estensione della rete ferroviaria gestita da RFI di 16.782 km, di cui 6.468 km (pari al 38,5%) di linee fondamentali, 9.364 km (55,8%) di linee complementari e 950 km (5,7%) di linee di nodo. Le prime comprendono le direttrici internazionali e gli assi di collegamento fra le principali città italiane, mentre le linee di nodo si sviluppano invece all'interno di grandi zone di scambio e collegamento tra linee fondamentali e complementari situate nell'ambito di aree metropolitane. Le linee complementari costituiscono la maglia di collegamento nell'ambito dei bacini regionali, connettendo tra loro le direttrici principali, e si distinguono a loro volta in linee secondarie, caratterizzate da traffico contenuto; linee a scarso traffico, localizzate in aree a domanda strutturalmente debole, e linee spola sulle quali vengono effettuati servizi a/r con una certa frequenza senza intersezione di tracce in località intermedie. Questa tipologia infrastrutturale rappresenta quindi quella più rilevante per il servizio regionale, e, al pari delle altre tipologie, è rimasta sostanzialmente stabile negli ultimi anni, senza incrementi significativi.

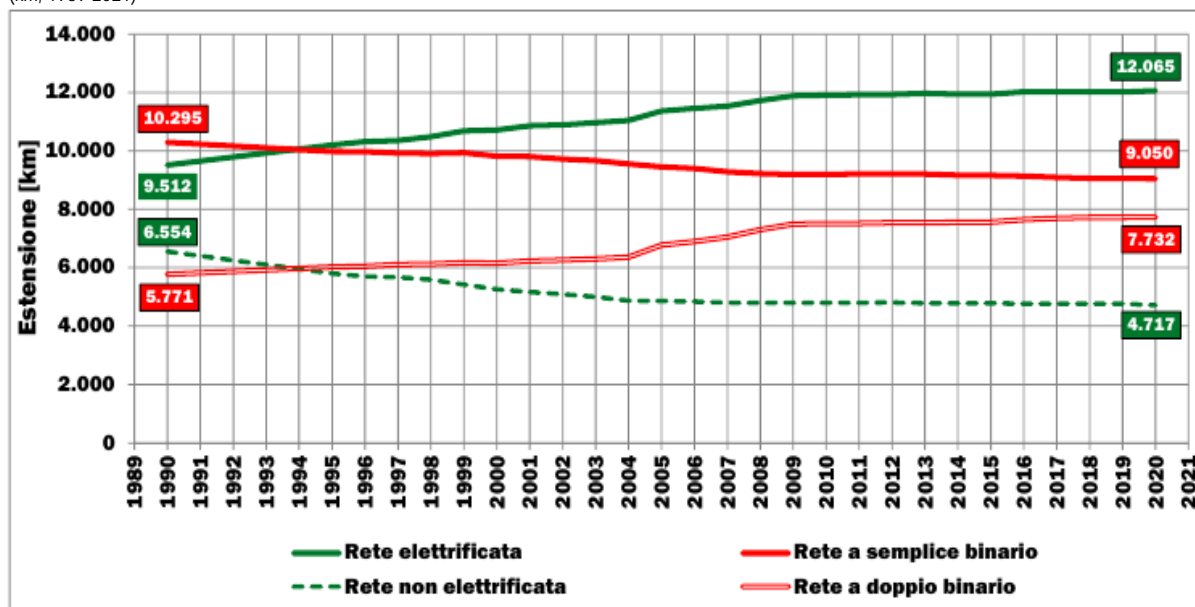
Grafico 2.
RETE FERROVIARIA ITALIANA PER TIPOLOGIA DI LINEA
(km di rete)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Linee Fondamentali	6.449	6.442	6.367	6.497	6.469	6.468	6.468
Linee complementari	9.331	9.339	9.466	9.337	9.360	9.361	9.364
- secondarie	6.771	6.780	6.907	6.779	6.802	6.804	n.d.
- a scarso traffico	2.319	2.319	2.323	2.319	2.319	2.318	n.d.
- di spola	241	240	236	239	239	239	n.d.
Linee di nodo	943	943	955	953	952	950	950
TOTALE	16.723	16.724	16.788	16.787	16.781	16.779	16.782

Fonte: MIMS/CNIMS/RFI

Quello che ha conosciuto modifiche sostanziali è invece la qualità della rete. In particolar modo, i due principali interventi di adeguamento infrastrutturale sono il raddoppio delle linee (che consente significativi incrementi di capacità) e la loro elettrificazione. Attualmente, a livello nazionale, le tratte elettrificate rappresentano il 71,9% della lunghezza complessiva delle linee in esercizio: di queste, il 63,5% (7.656 km) sono a doppio binario. Tra ammodernamenti e nuove realizzazioni, nell'ultimo trentennio sono stati elettrificati oltre 2.500 km di rete, passando dai 9.512 km del 1990 (pari al 59,2% dell'estensione totale) agli attuali 12.065 km. Complessivamente, le tratte a doppio binario rappresentano il 46,1% dell'estensione complessiva della rete: esse sono maggiormente concentrate lungo le principali direttrici longitudinali e trasversali, oltre che sulle linee di transito transfrontaliero ed intorno ai maggiori nodi. Le linee a doppio binario coprono 7.732 km, a fronte dei 5.771 km presenti nel 1990 (pari al 35,9% del totale), mentre poco più di 9 mila km di rete sono ancora a semplice binario, una estensione inferiore del 12% rispetto ai 10.295 km di 30 anni fa.

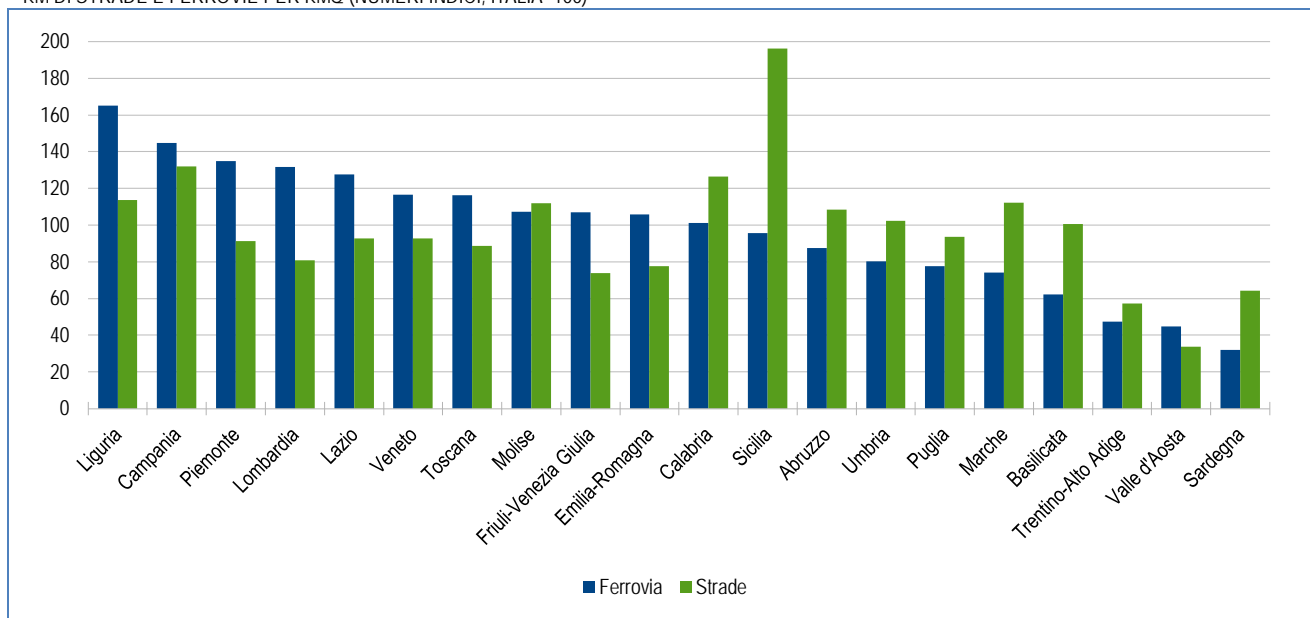
Grafico 3.
RETE FERROVIARIA PER NUMERO DI BINARI E SISTEMA DI TRAZIONE
(km, 1989-2021)



Fonte: RFI

Passando dal livello nazionale a quello regionale, si nota una forte eterogeneità tanto nella dotazione quanto nella qualità della rete. Dal primo punto di vista, è possibile notare un certo trade off tra il livello di dotazione di km di rete ferroviaria su superficie e il corrispondente indicatore di rete autostradale, come se nelle regioni dove la penetrazione della rete ferroviaria risulta più bassa (spesso per motivi orografici o di dispersione della popolazione in aree periferiche) si fosse cercato di compensare il livello di accessibilità medio con l'utilizzo di grandi arterie stradali.

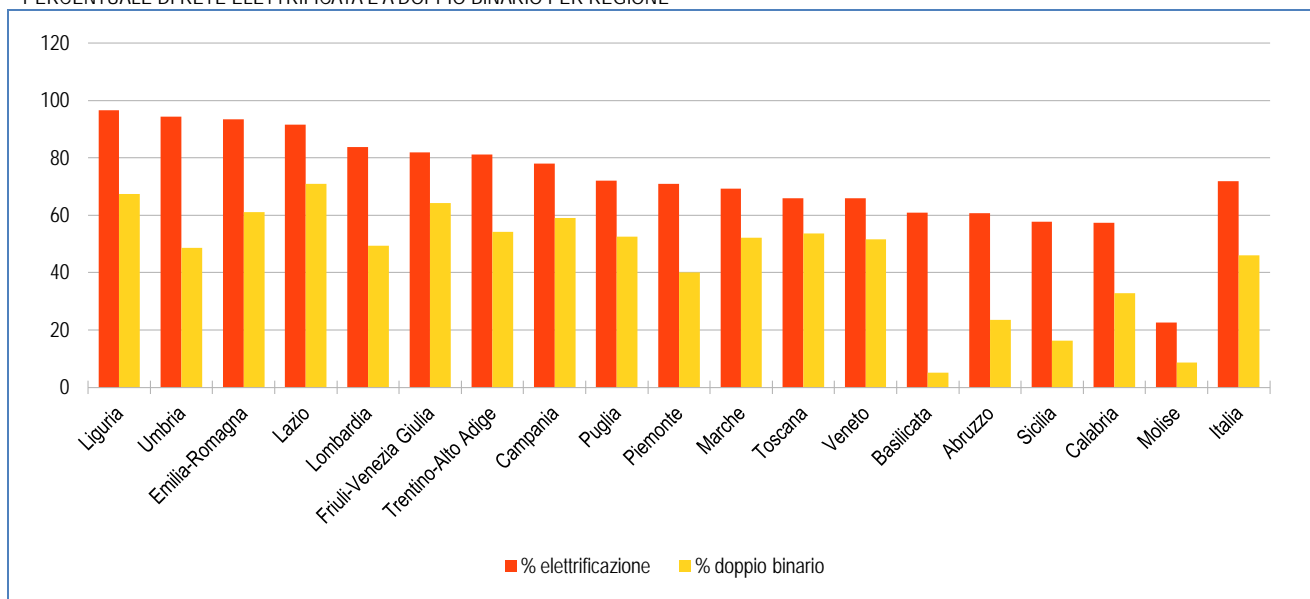
Grafico 4.
KM DI STRADE E FERROVIE PER KMQ (NUMERI INDICI, ITALIA=100)



Fonte: CNIMS

Con riferimento all'ammodernamento e alla qualificazione delle infrastrutture ferroviarie esistenti, si osserva anche in questo caso una forte eterogeneità regionali nelle percentuali sia di raddoppio che di elettrificazione della rete. Se infatti in media la rete ferroviaria nazionale risulta elettrificata per circa $\frac{3}{4}$ del totale e a doppio binario per circa la metà, persiste tuttavia un forte ritardo concentrato prevalentemente nelle regioni del centro-sud. Particolarmente rilevante per la capacità complessiva del sistema risulta il tema del raddoppio dei binari, che consente di incrementare significativamente il livello di servizio sulla rete e di garantire migliori standard in termini di affidabilità e puntualità del servizio che risultano fondamentali per intercettare la domanda potenziale.

Grafico 5.
PERCENTUALE DI RETE ELETTRIFICATA E A DOPPIO BINARIO PER REGIONE

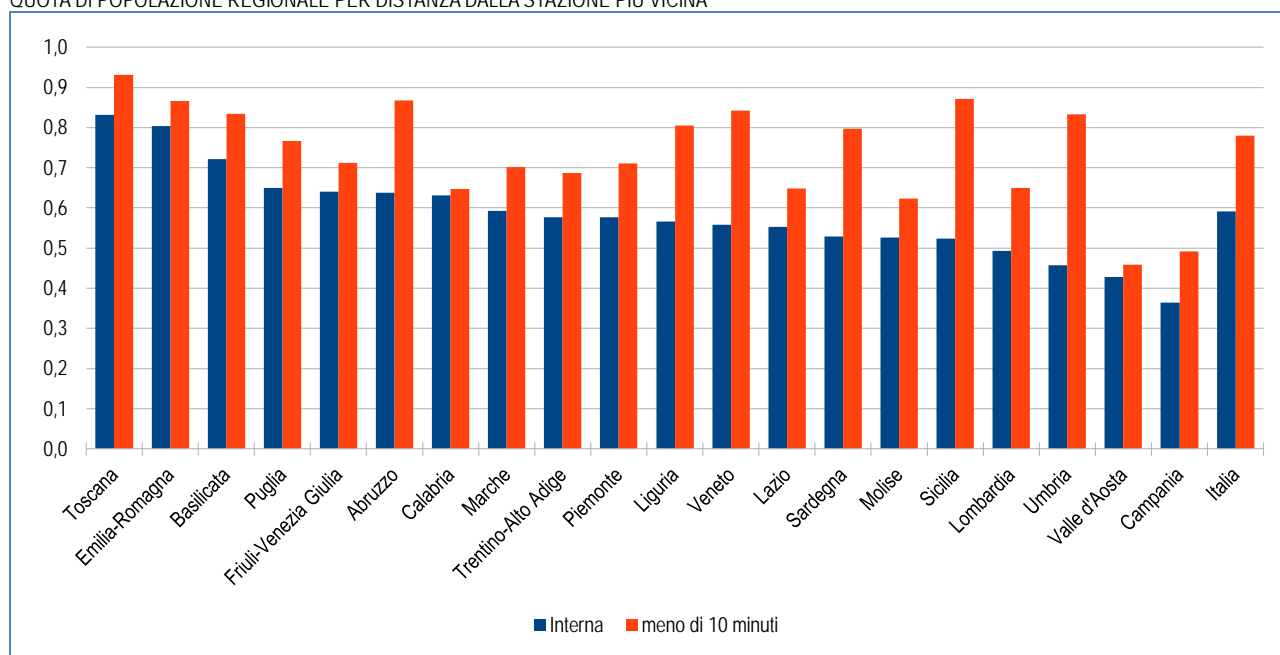


Fonte: CNIMS

Nell'ambito della misurazione dei divari infrastrutturali, incluse le ferrovie, l'approccio più recente è quello di ragionare in termini di "accessibilità" dei territori più che di "dotazione" delle reti, come vedremo più avanti nel testo. Sotto questo profilo il gap infrastrutturale dell'Italia non è soltanto nella dotazione di rete ma anche nelle distanze delle destinazioni teoriche (effetto della perifericità territoriale dell'Italia). Lo stesso

vale se misuriamo i gap Nord-Sud: il divario non è nella dotazione ma nell'accessibilità¹. Come osservato nell'analisi delle dotazioni di infrastrutture lineari, la configurazione insediativa regionale crea infatti 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.

Grafico 6.
QUOTA DI POPOLAZIONE REGIONALE PER DISTANZA DALLA STAZIONE PIÙ VICINA

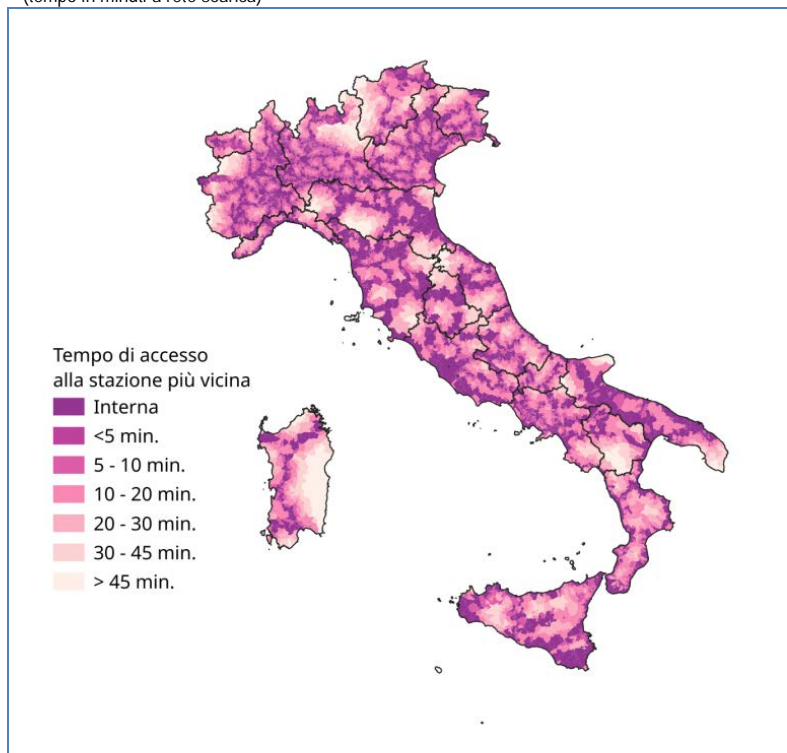


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

¹ Si veda ad es. Bucci, Gennari, Ivaldi, Messina, Moller "I divari infrastrutturali in Italia: una misura caso per caso" in "Questioni di Economia e Finanza" (2021) e Alampi, Messina "Time-is-money: i tempi di trasporto come strumento per misurare la dotazione di infrastrutture in Italia" in Banca d'Italia "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione" (2011).

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

Figura 7.
COMUNI ITALIANI PER DISTANZA RISPETTO ALLA STAZIONE FERROVIARIA PIÙ VICINA
(tempo in minuti a rete scarica)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Emerge in questo caso una minore polarizzazione nord/sud del livello di accessibilità rispetto agli indicatori di dotazione e qualità della rete prima analizzati, mentre si può forse notare come regioni dotate di un maggiore policentrismo come Toscana, Emilia Romagna, Veneto tendano ad avere indici di accessibilità potenziale maggiori rispetto a realtà tendenzialmente più monocentriche come Lombardia, Lazio e Campania, presumibilmente grazie alla presenza di una rete a servizio dei centri di medie dimensioni più capillare in termini di numero di fermate, mentre nelle regioni in cui prevale la centralità del capoluogo il sistema si è formato in senso adduttivo verso il centro, tagliando però fuori porzioni rilevanti di territorio che possono aver conosciuto uno sviluppo insediativo più tardo rispetto alla costruzione dell'ossatura ferroviaria storica.

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.

Guardando ai dati a livello nazionale degli ultimi 5 anni, 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.

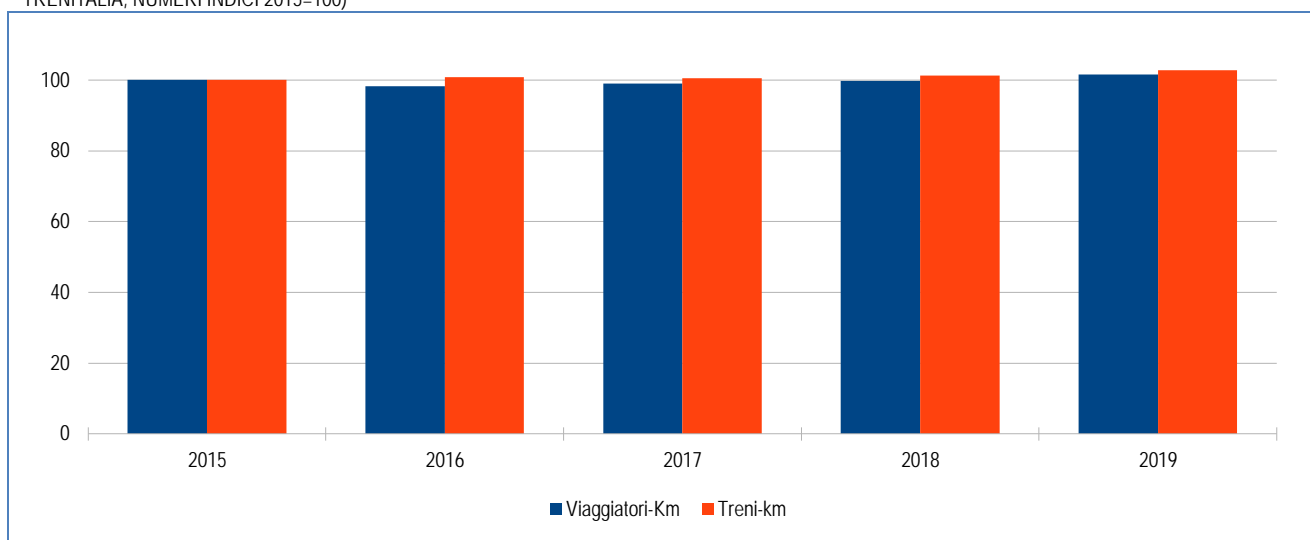
Tabella 8.
INDICATORI DI TRAFFICO FERROVIARIO E RICAVI SUL TERRITORIO NAZIONALE
(Trend 2015-2019)

		2015	2016	2017	2018	2019
Viaggiatori-km	Mln	39290	38416	39010	39450	39308
- di cui M/L percorrenza	Mln	20388	19855	20306	20596	20118
- di cui Regionale	Mln	18902	18561	18704	18854	19190
Tonnellate-km	Mln	11957	11904	11597	11020	10671
Ricavi traffico viaggiatori	Mln €	2820	2769	2963	2966	3115
- di cui M/L percorrenza	Mln €	1990	1903	2022	1987	2080
- di cui Regionale	Mln €	830	866	941	979	1035
Ricavi da CdS e da Stato	Mln €	1892	1923	2009	2040	2037
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: CNIMS

Nel medesimo periodo, anche l'offerta complessiva in termini di treni-km implementati sulle reti ferroviarie all'interno dei servizi gestiti da Trenitalia (che coprono circa il 70% dei servizi complessivamente offerti sulle reti regionali) è rimasta sostanzialmente stabile, con un incremento nel quinquennio di poco meno del 3%.

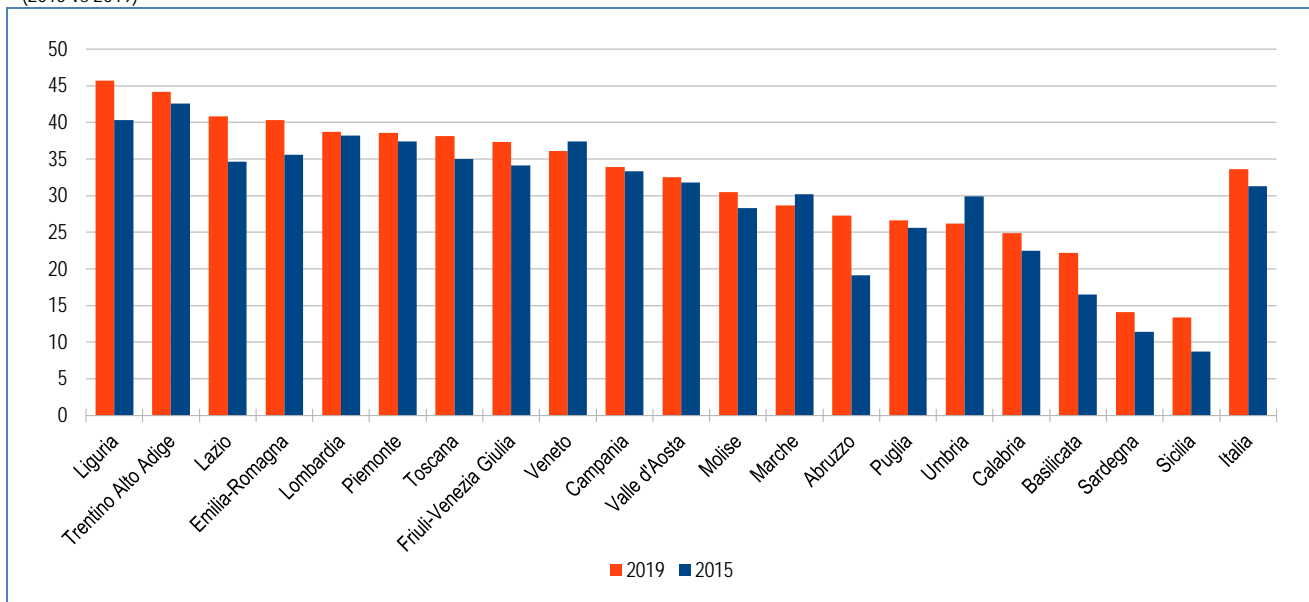
Grafico 9.
DOMANDA E OFFERTA DI TRASPORTO SULLA RETE FERROVIARIA REGIONALE (VIAGGIATORI-KM TRASPORTATI E TRENI-KM OFFERTI, SOLO CDS CON TRENITALIA, NUMERI INDICI 2015=100)



Fonte: Trenitalia

Il dato aggregato nazionale nasconde però situazioni regionali molto diverse fra loro: nello stesso periodo (ultimo quinquennio), a fronte di una crescita di 2 punti percentuali nella quota di persone che utilizzano sistematicamente il treno per i loro spostamenti quotidiani (studio e lavoro), che passa dal 31% al 33%, la dinamica delle singole regioni appare talvolta addirittura negativa. Oltre al tasso di crescita, una elevata eterogeneità si riscontra anche nei livelli, con una distanza elevata tra le regioni del centro nord, dove il tasso di utilizzo supera nel 2019 il 40%, e le regioni del sud, che si attestano frequentemente tra il 25% e il 30%, con picchi inferiori al 15% per le regioni insulari.

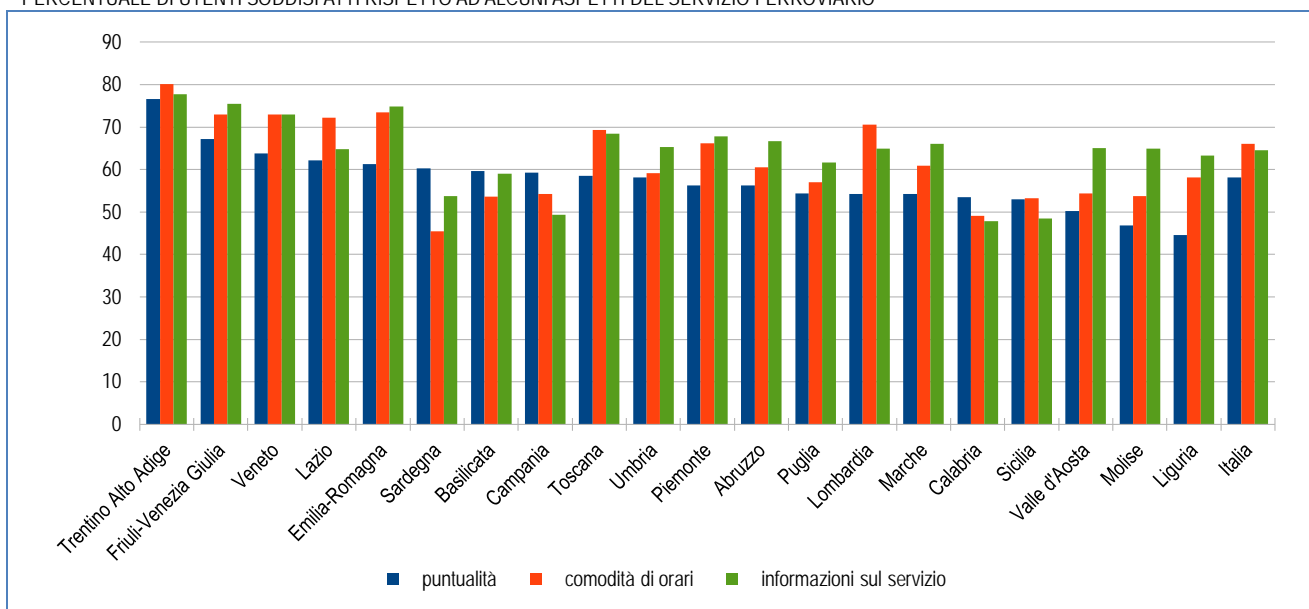
Grafico 10.
PERCENTUALE DI UTILIZZO DEL TRENO PER STUDIO E LAVORO PER REGIONE
(2015 vs 2019)



Fonte: ISTAT

Limitando l'analisi ai principali indicatori di servizio che possono impattare sulla propensione all'adozione di questa modalità di trasporto (puntualità, comodità degli orari, facilità di reperimento di informazioni sul servizio), le regioni non mostrano apparentemente alcuna definita polarizzazione, con livelli certo non territorialmente uniformi ma neppure unidirezionalmente distribuiti.

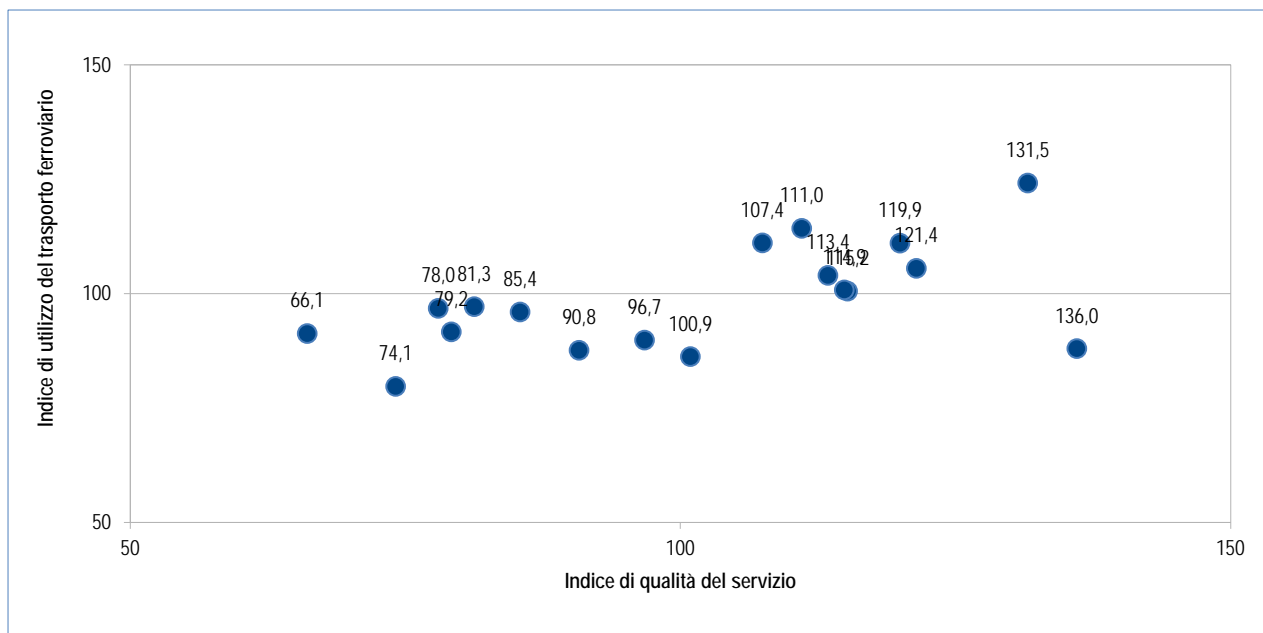
Grafico 11.
PERCENTUALE DI UTENTI SODDISFATTI RISPETTO AD ALCUNI ASPETTI DEL SERVIZIO FERROVIARIO



Fonte: ISTAT

Tuttavia, volendo verificare se esista un grado di correlazione tra la penetrazione dell'utilizzo del trasporto ferroviario e il grado di soddisfazione per il medesimo, possiamo mappare su un grafico la media dei tre indicatori sopra riportati (standardizzata facendo 100 la media italiana) e il tasso di utilizzo del trasporto ferroviario (similmente standardizzato sulla media nazionale). Le regioni si collocano grossomodo in due distinti gruppi, un primo con entrambi gli indicatori al di sotto della media nazionale ed un secondo che si colloca invece nel quadrante diagonalmente opposto, al di sopra della media nazionale per entrambi gli indicatori.

Grafico 12.
 UTILIZZO DEL TRASPORTO FERROVIARIO E INDICATORI DI QUALITÀ DEL SERVIZIO NELLE REGIONI ITALIANE
 (numeri indici, media italiana=100)

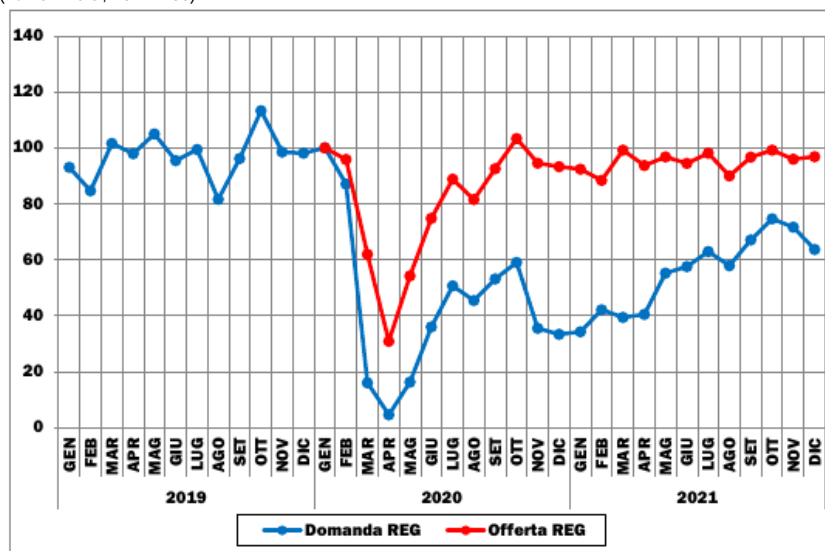


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Nonostante non sia possibile stabilire con sicurezza un nesso di causalità fra i due indicatori, né tanto meno asserire quale possa essere la direzione causale di tale eventuale relazione, rimane comunque un interessante grado di correlazione positiva fra questi due indicatori che suggerisce un ruolo centrale negli aspetti di qualità del servizio che suggerisce in prima battuta una significatività non inferiore a quella delle dotazioni infrastrutturali, certamente necessarie ma non sufficienti a garantire la diffusione dell'utilizzo del trasporto ferroviario a livello regionale.

Chiaramente, l'emergenza sanitaria esplosa nei primi mesi del 2020 ha cambiato in modo drastico il panorama di riferimento, per effetto delle politiche di contenimento del virus messe in campo nel corso degli ultimi due anni. Uno sguardo all'andamento mensile di domanda e offerta di trasporto ferroviario a regionale delinea un quadro di marcata caduta della domanda, che dal picco negativo corrispondente al secondo trimestre 2020 non è mai tornata sui livelli pre-pandemici, attestandosi ancora alla fine del 2021 a poco più del 60% della media storica. Corrispondentemente, l'offerta ha visto un crollo importante nei primi mesi dell'emergenza, ma già alla fine del 2020 era tornata ad assestarsi su livelli di poco inferiori ai valori 2019. Ciò in virtù sia dei limiti imposti alla capienza massima dei convogli (per cui per soddisfare la medesima domanda è necessaria un'offerta maggiore), sia di una certa preoccupazione in termini di sicurezza sanitaria del trasporto ferroviario che ha spinto parte della domanda a rivolgersi al mezzo privato per minimizzare il proprio rischio di contagio accidentale.

Grafico 13.
DOMANDA E OFFERTA DI TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE
(numeri indici, 2019=100)



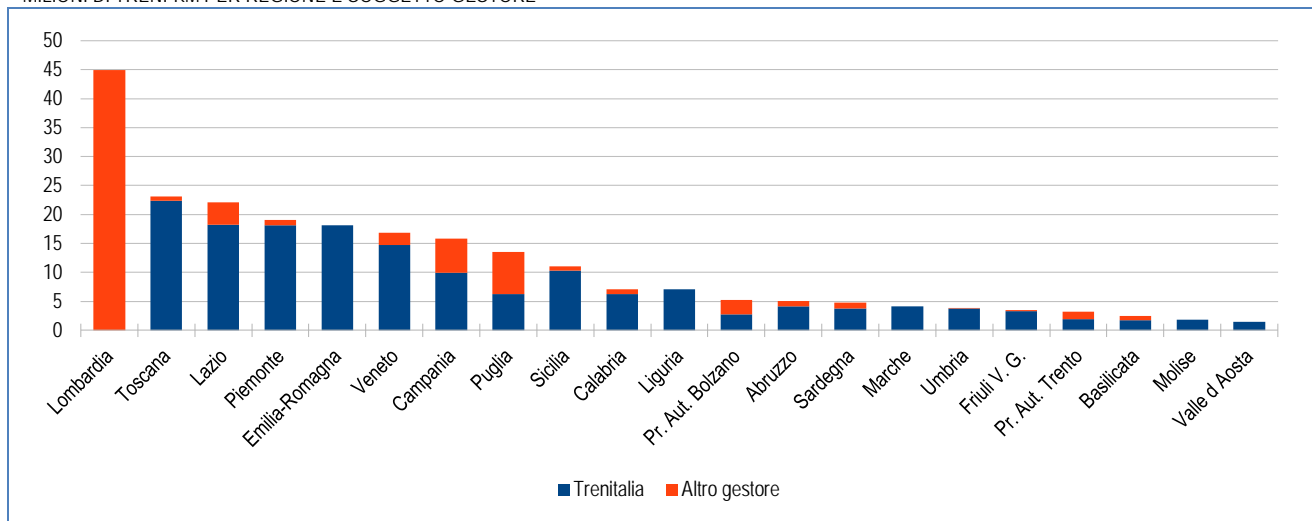
Fonte: MIMS

3. Affidamenti, risorse e investimenti: verso il PNRR

Il 2020 è stato quindi un anno 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. Tuttavia, può essere utile fare un passo indietro ed analizzare quale fosse la situazione dell'anno precedente, in modo da capire in che modo il sistema ha reagito e quali sviluppi ci possiamo attendere per il prossimo futuro all'interno dei significativi piani di investimento che saranno implementati per il rilancio dell'intero sistema economico.

Per capire l'ordine di grandezza delle risorse necessarie al funzionamento del servizio ferroviario regionale, partiamo 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.

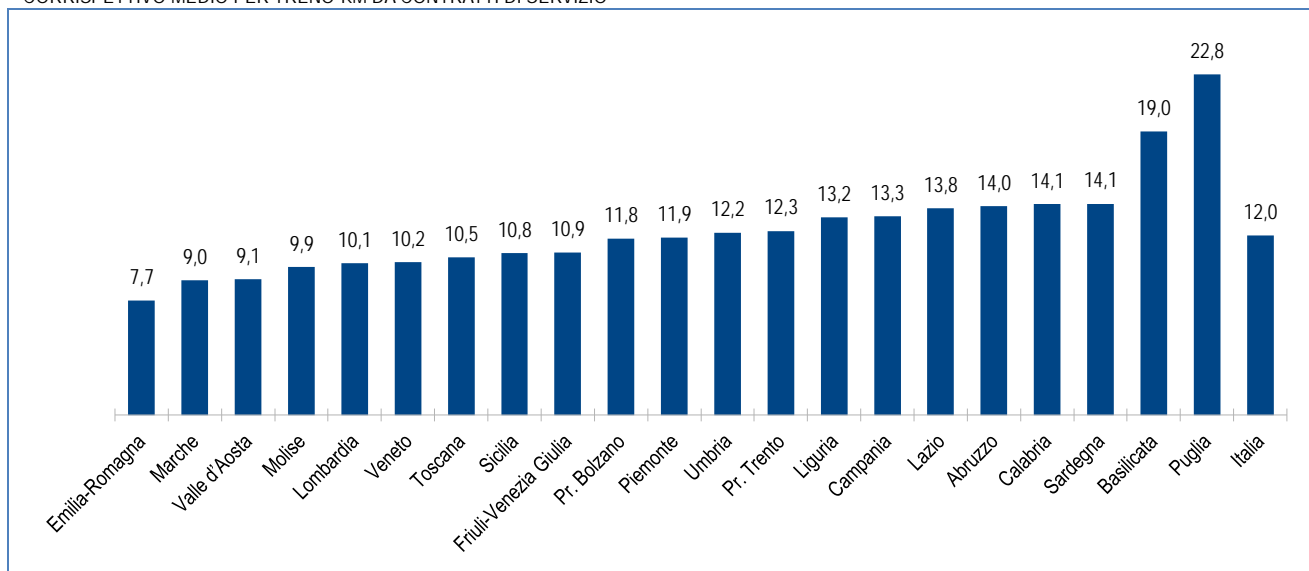
Grafico 14.
MILIONI DI TRENI-KM PER REGIONE E SOGGETTO GESTORE



Fonte: Legambiente, Contratti di Servizio

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.

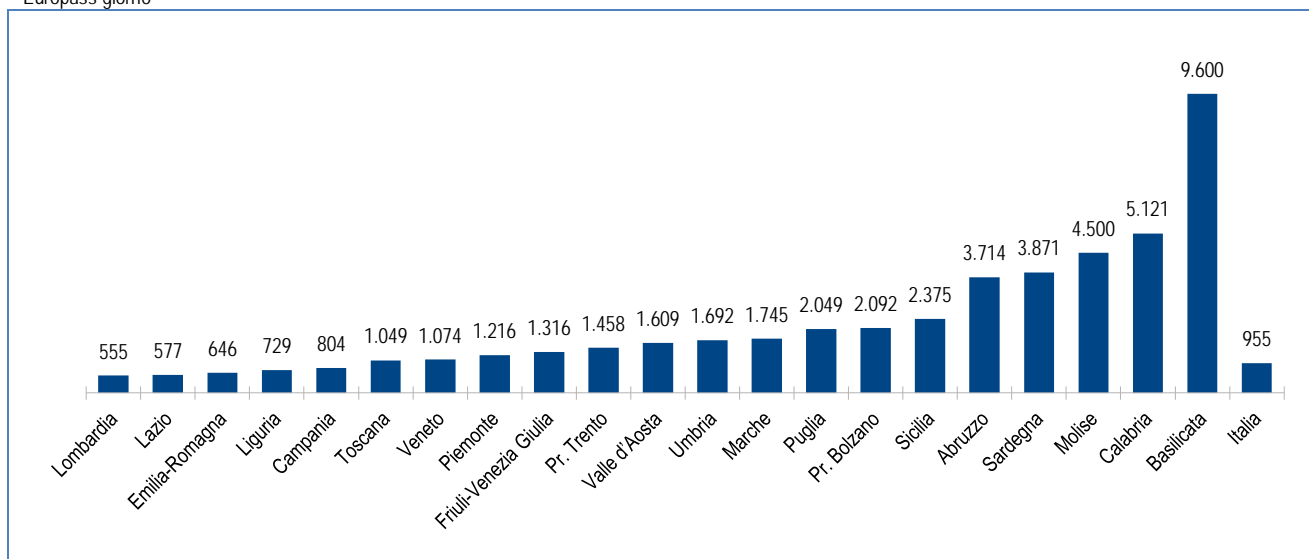
Grafico 15.
CORRISPETTIVO MEDIO PER TRENO-KM DA CONTRATTI DI SERVIZIO



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 9000 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.

Grafico 16.
CORRISPETTIVO MEDIO PER PASSEGGERO-GIORNO DA CONTRATTI DI SERVIZIO
Europass-giorno



Fonte: Legambiente, Contratti di Servizio

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.

Tabella 17.
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-Venezia Giulia	44		

Fonte: bilanci regionali

La fotografia al 2019 rischia però di presentare un quadro in parte superato dalla dinamica dirompente dell'ultimo biennio. Il crollo della domanda analizzato nel paragrafo precedente ha messo a dura prova la sostenibilità finanziaria dell'intero sistema di trasporto ferroviario regionale (così come, più in generale, del settore del trasporto pubblico locale). Trenord, ad esempio, ha recentemente annunciato come previsione di bilancio 2022 oltre 90 milioni in meno di ricavi rispetto al 2019, con un fatturato stimato di 260 milioni, contro i 353 dell'ultimo anno pre covid.

Di fronte al calo drastico dell'utenza nel 2020 e alla conseguente riduzione delle entrate da tariffazione, il governo ha adottato una serie di provvedimenti emergenziali volti a garantire la continuità del servizio e l'operatività delle imprese di trasporto. Per far fronte agli effetti economici della pandemia da Covid-19, nel 2020 lo Stato ha quindi erogato risorse aggiuntive rispetto a quelle già previste dal Fondo per il TPL, portando il totale delle sovvenzioni ad oltre 5 miliardi di euro, con un incremento medio di circa il 5% rispetto all'anno precedente. Dal punto di vista della ripartizione fra le regioni, Lombardia, Lazio e

Campania sono le regioni che fruiscono della quota maggiore di risorse (insieme assorbono il 40% del totale).

Tabella 18.
RIPARTO DEL FONDO STATALE PER IL TPL DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
(Milioni di euro, 2018-2021)

Regione	Fondo TPL 2018	Fondo TPL 2019	Fondo TPL 2020	Risorse TPL COVID 20	Fondo TPL 2021	Risorse TPL COVID 21	Incremento 2019/2021 totale
Abruzzo	133	132	129	7	131	2	1%
Basilicata	76	75	75	2	76	0,6	2%
Calabria	211	208	206	9	209	1,4	1%
Campania	546	532	533	31	539	13	4%
Emilia-Romagna	364	368	355	34	360	16	2%
Lazio	575	558	562	44	569	35	8%
Liguria	201	197	196	15	199	10	6%
Lombardia	856	843	835	87	846	64	8%
Marche	107	107	104	7	106	4	2%
Molise	35	37	34	3	35	0,1	-6%
Piemonte	485	481	473	28	479	14	3%
Puglia	399	396	389	17	394	6	1%
Toscana	435	434	425	32	430	20	4%
Umbria	100	99	98	5	99	2	2%
Veneto	408	407	398	40	403	23	5%
Totale	4931	4873	4813	362	4873	211	4%

Fonte: VIII rapporto annuale ART, MIMS

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 19.
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 fondo complementare 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.

Tabella 20.
Il PNRR e le risorse per la rete regionale
(milioni di euro)

Regione	Risorse regionalizzabili (PNRR; Piano Complementare e Risorse Nazionali)	PNRR			Piano Nazionale Complementare e Risorse Nazionali	Totale	% Ferrovie Regionali su totale
		Linee Ferroviarie Regionali	Interventi RFI (Escluso Av)	Rinnovo Treni	Linee Ferroviarie Regionali		
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 G.	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%

La quantità di risorse messe in campo testimonia 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. Va comunque osservato che le risorse per il trasporto ferroviario locale sono molto inferiori rispetto a quelle assegnate per l'AV (25 mld incluso il Fondo complementare), anche se è vero che la scala degli interventi, e dell'assorbimento di risorse, è molto diversa.

In conclusione, il tema della concorrenza appare ancora ben poco maturo all'interno del mercato dei servizi di trasporto regionali. La contendibilità 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 particolar modo quella che grava sulle realtà metropolitane) e di sostenibilità economica del servizio per come è stato immaginato finora. Le dinamiche della domanda sembrano avere poco a che vedere con la contendibilità dei mercati, e questo vale sia per la gomma che a maggior ragione per il ferro. Gli affidamenti diretti a Trenitalia in particolare, tra rinnovi dei Contratto e proroghe, praticamente in tutte le Regioni, sono stati resi possibili dalla normativa vigente (a partire dal Regolamento

europeo 1370) e dalla scarsa capacità delle Regioni di gestire in autonomia una materia complessa come quella del trasporto ferroviario. Prolungare lo status quo con Trenitalia risulta infatti sicuramente più semplice piuttosto che avventurarsi nel campo delle gare, e dove ci si è provato gli esiti non sono stati esaltanti. I processi di efficientamento e di apertura del mercato dovranno quindi 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.