

26. L'OFFERTA DI SERVIZI DI TRASPORTO
PUBBLICO A LUNGA PERCORRENZA:
CONNETTERE I TERRITORI INTERMEDI
E NON DIMENTICARE I MARGINI

1. *La rete del trasporto passeggeri a lunga percorrenza italiana: un assetto non intenzionale*

Nel corso degli ultimi vent'anni la rete dei servizi di trasporto passeggeri di lunga percorrenza ha conosciuto, in Italia, una profonda trasformazione, generata da processi diversi e in parte indipendenti tra loro.

In campo ferroviario, la progressiva estensione della rete ad alta velocità ha supportato una sostanziale ristrutturazione dei servizi, che sono però andati concentrandosi sulla direttrice «dorsale» (Torino-Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli) e in minor misura su quella «trasversale» (Torino-Milano-Verona-Venezia). A causa di circostanze persino fortunate [Beria e Grimaldi 2017], l'incremento di capacità infrastrutturale è stato accompagnato da un processo di liberalizzazione, che ha condotto a una situazione concorrenziale tale da garantire all'utenza livelli qualitativi e quantitativi elevati a fronte di tariffe piuttosto contenute [Beria, Grimaldi, Albalate e Bel 2018].

È solo grazie all'insieme dei due effetti che il sistema ferroviario ha saputo contrastare la perdita di passeggeri generata dal sostanziale incremento del trasporto aereo che, trainato dal successo delle compagnie *low cost*, ha assunto un ruolo preponderante su tutte le relazioni di maggior raggio (in particolare quelle da e per le isole maggiori), relegando a quote marginali l'offerta ferroviaria più tradizionale (ad es. sono praticamente scomparsi i treni notturni).

Da ultimo, ma non meno importante, l'ulteriore processo di liberalizzazione dei servizi delle autolinee a lunga percorrenza, avviato con la legge 285/2005, ha condotto alla diffusione su scala nazionale di una rete di bus a mercato,

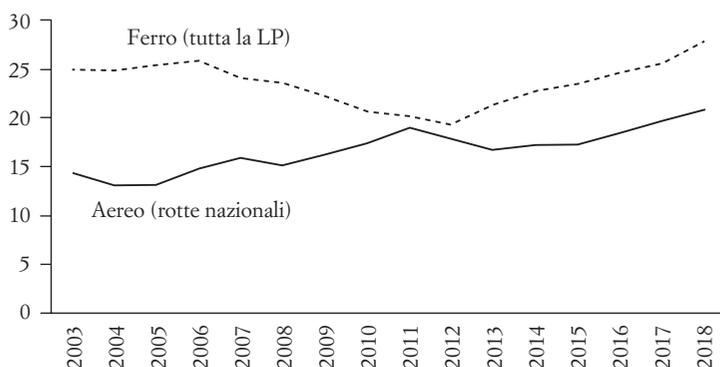


FIG. 1. Andamento del mercato domestico di lunga percorrenza in Italia.

Fonte: Nostre elaborazioni.

precedentemente radicata solo nel Mezzogiorno, in grado di offrire servizi molto capillari, anche in questo caso a basso costo.

Dunque, l'attuale configurazione dei servizi di trasporto di lunga percorrenza è frutto quasi esclusivo di scelte di mercato degli operatori (rotte aeree, servizi ferroviari non-IC e tutto il settore bus interregionale), che nel loro complesso hanno generato una situazione molto selettiva, caratterizzata al contempo da un ruolo sempre più forte dei grandi nodi di accesso alle reti veloci (aeroporti e stazioni AV) e da una diseguale capacità dei sistemi locali di garantire la capillarità necessaria ad estendere i conseguenti benefici a molte aree del paese.

Si evidenziano in questo senso almeno tre situazioni differenti. In primo luogo i territori storicamente marginali, che restano di difficile accessibilità a causa della debolezza delle loro connessioni con le aree esterne in generale (ad es. molte zone appenniniche). Vi sono poi aree urbane in assoluto non marginali, ma evitate dai servizi ferroviari AV a seguito della tendenza alla concentrazione su poche direttrici primarie (ad es. Genova o Livorno). Infine, non è da dimenticare il caso delle aree urbane collocate sui corridoi principali, ma «saltate» dai servizi a causa di un limitato

utilizzo del sistema delle interconnessioni tra la rete AV e quella convenzionale (ad es. Modena o Arezzo).

D'altro canto, l'attuale logica di fornitura di Servizio universale nella lunga percorrenza (oggi corrispondente agli *intercity*, contribuiti dallo Stato con circa 300 milioni all'anno) che dovrebbe supplire a tali situazioni, è a sua volta estremamente distorta: in primo luogo perché è esclusivamente ferroviario, poi perché non omogeneo territorialmente e infine perché fondato sul sostegno dell'offerta (con una blandissima regolazione tariffaria) e non sul supporto ai segmenti di domanda più bisognosi. Ciononostante, la soddisfazione dei territori raggiunti dal Servizio universale è bassa, poiché ormai l'attesa è sempre più verso servizi di rango superiore, assimilabili all'AV.

Entrando più nel dettaglio, dal punto di vista dei prezzi, i servizi ferroviari del Servizio universale sono soggetti a *price-cap*, cioè il prezzo medio operato non può superare un prezzo chilometrico progressivo predefinito. Questo livello di prezzo, tuttavia, è paragonabile a quello dei servizi a mercato. Dal 2016, con il successo di Flixbus e dei suoi concorrenti, è palese che la soluzione a basso costo per gli utenti meno abbienti è il bus e non il treno o l'aereo, in una situazione di mercato del tutto priva di contributi pubblici.

In termini spaziali, il trasporto ferroviario non può essere, per sua natura, «universale»: la necessità di concentrare la domanda è incompatibile con territori a bassa densità e, banalmente, la rete non è presente ovunque. Inoltre, la rete del Servizio universale è frutto di sovrapposizioni storiche più che di una scelta ponderata di accessibilità che supplisca alla mancanza di offerta di mercato con un'offerta pianificata ragionevolmente omogenea. Di conseguenza, molte relazioni tra città che potrebbero avere senso, semplicemente non esistono. Ad esempio, i molti servizi della costa adriatica non permettono in alcun modo di raggiungere la costa tirrenica (e talvolta nemmeno Roma), molte relazioni anche importanti sono «impossibili» in treno (Genova-Bologna, ad esempio, richiede di passare da Milano).

La condizione che ne risulta in termini di accessibilità è dunque difficilmente riconducibile a una semplice ripar-

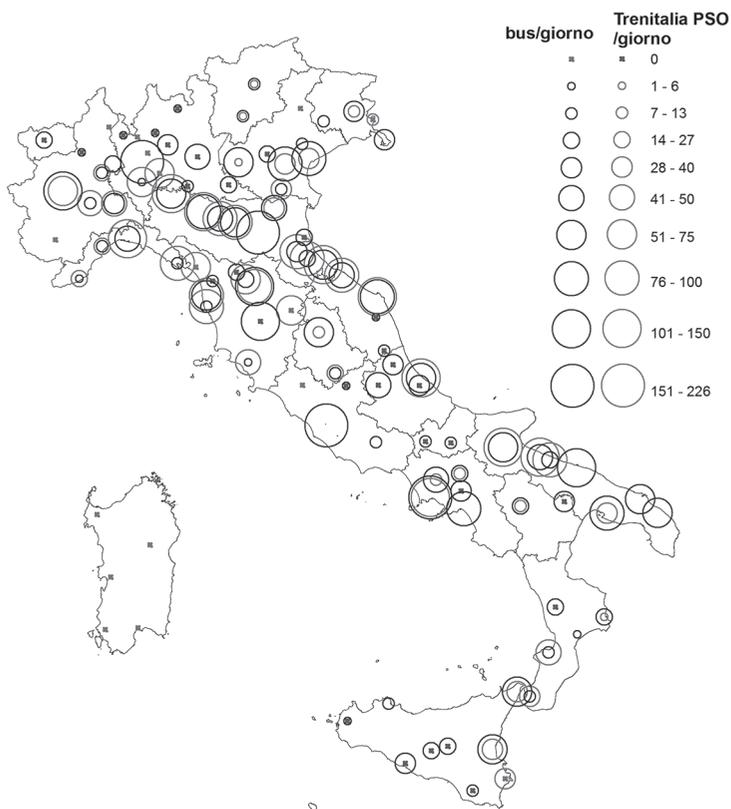


FIG. 2. Confronto offerta di lunga percorrenza (bus e Servizio universale ferroviario) in termini di servizi per capoluogo.

tizione tra aree centrali e marginali: infatti, è possibile che località anche molto periferiche, ma ben connesse alle reti principali, risultino in realtà abbastanza accessibili (ad es. è possibile andare da Roma a Paola o ad Alghero in un tempo inferiore a quello richiesto per recarsi a Torino), mentre zone in apparenza assai più prossime ai grandi poli metropolitani sono servite solo da regionali (ad es. Varese o Bassano del Grappa). Ugualmente, non si può affermare che il Servizio ferroviario universale sia la modalità con cui

si sposta la popolazione più debole economicamente, che sempre più spesso trova in ben altre modalità la soluzione alla sua mobilità.

2. *Verso un sistema integrato: la rete AVR e l'integrazione modale*

Già nello scenario pre-Covid, la ricerca di un assetto più equilibrato per la rete dei servizi nazionali avrebbe dovuto confrontarsi con alcuni fattori incipienti, come la saturazione della dorsale AV Milano-Roma, che nel loro complesso stavano tendendo ad attenuare l'efficacia di alcune soluzioni «di mercato». La situazione, inoltre, sembra destinata a mutare sensibilmente nello scenario post-Covid, non solo e non tanto per l'impatto – probabilmente congiunturale – delle misure di distanziamento, quanto per la repentina mutazione degli orientamenti di *policy* contenuta nei diversi decreti emergenziali, che aprono le porte a un ritorno delle logiche di protezione dei «campioni nazionali» attraverso provvedimenti anticoncorrenziali. Lo stesso programma «Italia veloce» si focalizza soprattutto sugli aspetti infrastrutturali, lasciando sullo sfondo le questioni connesse alla regolazione delle reti di servizio esistenti. Il rischio è però che la nuova capacità del sistema non corrisponda alle esigenze di mobilità dei cittadini, rallentando la crescita di un sistema di trasporto territorialmente e soprattutto socialmente equilibrato.

Al contrario, è necessario sviluppare una strategia integrata, che sfrutti correttamente gli spazi reali (e non solo immaginati) di movimento per le scelte pubbliche in un sistema correttamente liberalizzato: i livelli di servizio infrastrutturali, la rete dei servizi pianificati (IC, regionali e le poche rotte aeree in continuità territoriale), le regole di accesso al mercato e di allocazione della capacità e – non da ultimo – i livelli di protezione goduti da alcuni *player*. L'ambito di manovra di politiche di natura pubblica o concertata non è dunque assente, ma deve assumere forme efficaci per un mercato che è, e resterà, sostanzialmente liberalizzato.

Date queste premesse, un più efficace intervento di programmazione dovrebbe innanzitutto ribaltare l'ordine dei fattori, anteponendo alla progettazione infrastrutturale un più attento esame della domanda di mobilità attuale e potenziale, in modo tale da prefigurare schemi di servizio anche innovativi, in base ai quali identificare i livelli di servizio richiesti alle differenti reti di trasporto. Secondo questa logica, è solo dopo aver definito le prestazioni necessarie ai diversi segmenti di servizio, in termini di tempi di percorrenza, che diventa possibile identificare gli interventi infrastrutturali necessari a garantire l'efficacia/efficienza del servizio, utilizzando alternativamente la rete convenzionale (come già oggi accade per servizi ritenuti AV, ad esempio tra Padova e Bologna) e le linee AV/AC esistenti (che in Italia hanno velocità comprese fra 250 e 300 km/h). A queste si possono aggiungere velocizzazioni sino a 200 km/h di linee convenzionali (come sta avvenendo sulla direttrice Adriatica, tra Bologna e Bari, e su quella Tirrenica Sud, tra Salerno e Reggio Calabria) e infine linee di nuova costruzione, con velocità di volta in volta adattate alle singole esigenze d'orario.

3. *Una proposta di metodo per la riconnessione territoriale*

Un esempio di questo modo di procedere è in parte offerto dal programma Alta Velocità di Rete (AVR), già presente nel DEF 2017 [MIT 2017], finalizzato a estendere la rete dei servizi ferroviari veloci e di qualità all'insieme dell'Italia peninsulare. Caratteristica innovativa di tale disegno sono le modalità di programmazione, basate sulla definizione di un «orario strategico nazionale», integrato con l'insieme degli altri servizi di trasporto a lunga, media e breve percorrenza, secondo tecniche da anni in uso in molti altri paesi europei.

La costruzione della rete AVR nasce però solo parzialmente come strumento di *riconnessione territoriale*, avendo come fine il miglioramento delle performance dei servizi veloci in assenza di rete AV. Questo non perché la connessione veloce delle città non servite dall'AV «classica» non porti a riequilibrio territoriale, ma perché l'AVR è una

logica di definizione degli investimenti sull'infrastruttura e non la previsione di servizi (perché, come già chiarito, sono in buona misura decisi dagli operatori).

La trasformazione dell'AVR in un compiuto strumento di *riconnessione territoriale* richiede perciò alcuni passaggi aggiuntivi:

a) promuovere servizi AVR a mercato e, ove non possibili, semi-mercato attraverso contratti di servizio, allocazione della capacità (modello spagnolo), sconti sui pedaggi o contributi a passeggero trasportato (non a km). Il livello (rete e frequenze) dei servizi, a differenza dell'offerta a mercato, può essere definita o (meglio) stimolata dal pianificatore avendo come obiettivo la copertura territoriale. Ad esempio, si può immaginare di favorire servizi che non raggiungano i soli poli principali, ma anche da alcuni territori (non necessariamente città, come l'esperienza di Reggio Emilia AV ha mostrato) «intermedi» attraverso sconti o premialità;

b) poiché la rete veloce non può e non deve essere capillare (smetterebbe di essere veloce...), la connessione con i territori non-polo deve passare dal coinvolgimento di regioni ed enti locali perché riconfigurino i servizi regionali non solo in funzione del traffico regionale, ma anche con finalità di adduzione alla rete AVR e agli aeroporti. In quest'ottica, in alcuni casi sarà necessario superare il confine regionale (ad es. Mantova-Reggio Emilia AV, Ascoli Piceno-Pescara e Teramo-Ancona, Potenza-Capodichino; si veda la proposta 24). Tali servizi possono anche assumere il valore di «pre-AVR»: un buon servizio regionale veloce può diventare, nel tempo e in caso di successo, un prolungamento AVR (ad es. Bologna-Malpensa) o addirittura arrivare a giustificare una nuova linea¹;

c) quale che sia l'assetto dei servizi ferroviari, è comunque chiaro che essi non saranno in grado di ovviare a tutti i problemi di marginalità esistenti nel paese. Da questo punto di vista, è necessario che l'orario strategico nazionale assuma una configurazione plurimodale. È dunque fondamentale includere nella strategia sia il trasporto aereo, il cui ruolo resta insostituibile per tutte le relazioni da/verso le isole, così come per le relazioni di estremità (dalle città del Nord

a quelle del Sud, e viceversa), che le autolinee, economiche e non necessariamente più lente su molte relazioni tra città medie;

d) un ulteriore passaggio può essere quello di facilitare relazioni multimodali (oggi non particolarmente gradite agli operatori). Tra le più interessanti: autolinee veloci che integrino le maglie più deboli del sistema in accesso alle stazioni AVR e/o agli aeroporti, servizi ferroviari regionali e lunga percorrenza negli aeroporti (e non solo navette per il capoluogo);

e) particolare attenzione dovrà essere rivolta anche alle modalità più tipicamente orientate alle aree «a domanda debole», ad esempio integrando i servizi TPL con quelli sociali e scolastici (come richiesto da una recente delibera dell'ART), ovvero promuovendo, come avviene da molti anni in diversi paesi europei, forme di efficace cooperazione fra i servizi di trasporto persone e quelli postali (ormai di *e-commerce*);

f) gli obiettivi di sostegno all'utenza debole possono essere gestiti con *voucher* o un sistema di sconti contribuito a consuntivo, non dedicati a un'azienda, ma disponibili a tutti i soggetti operanti sul mercato (operatori ferroviari, autobus, aerei e *ridesharing*).

Il finanziamento di tutto ciò può avvenire attraverso il profondo ripensamento del Servizio universale ferroviario (358 mln euro/anno, in scadenza nel 2026, oggi solo per Trenitalia). Le risorse, invece che essere dedicate al sostegno di un'offerta ferroviaria molto costosa per l'operatore (perché lenta e rigida), possono essere investite in schemi più efficaci ed efficienti. Ad esempio, passando a un sistema di sussidi per passeggero e non per chilometro, l'offerta in periodi di morbida potrebbe essere utilmente trasformata in servizi di autobus e in servizi ferroviari più brevi, economici e ottimizzati di tipo regionale. Sul fronte opposto, il sussidio di treni lenti, oltre che poco efficace per gli utenti, è anche molto costoso e paradossalmente un treno AVR potrebbe costare meno al contribuente di un treno IC.

L'implementazione di uno schema teorico come quello ora introdotto (in parte schematizzato in fig. 3) è molto com-

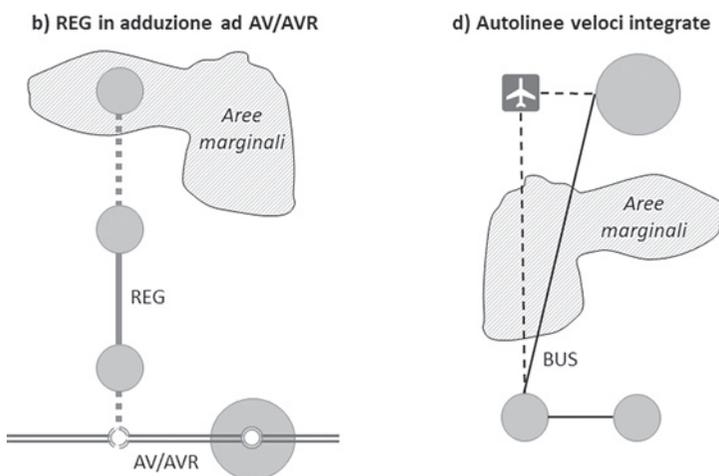


FIG. 3. Schematizzazione di alcune delle proposte.

plexa perché richiede di tenere insieme la «primogenitura» dei servizi a mercato (a costo zero per lo Stato), la coerenza dell'orario strategico, la non distorsione della concorrenza in caso di sussidio. In questo senso sono utili le esperienze della liberalizzazione in Svezia e, più recentemente, dell'evoluzione di mercato del sistema AVE spagnolo.

In conclusione, dunque, è necessario il superamento della logica del Servizio universale ferroviario che, tra i molti limiti, serve solo alcune direttrici, e il passaggio a una logica di rete che crei meccanismi per l'attivazione da parte degli operatori di servizi veloci e integrati attraverso tutto il paese, utilizzando il modo via via più adatto (treno, bus, aereo), anche in una logica di intermodalità.

Note

¹ L'ultimo miglio, invece, non può essere pensato per la lunga percorrenza, dato che è molto più pressante il problema del mancato accesso ai servizi essenziali. Per questo si faccia riferimento alle proposte 22 e 23.

Riferimenti bibliografici

- Beria, P. e Grimaldi, R.
2017 *Reality and Opportunities for On-track Competition in HSR*, in D. Albalade e G. Bel (a cura di), *Evaluating High-speed Rail. Interdisciplinary Perspectives*, London, Routledge.
- Beria, P., Grimaldi, R., Albalade, D. e Bel, G.
2018 *Delusions of Success: Costs and Demand of High-speed Rail in Italy and Spain*, in «Transport Policy», 68, pp. 63-79.
- Ciuffini, F.
2019 *Orario ferroviario: integrazione e connettività*, Roma, CIFI.
- MIT
2017 *Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti infrastrutturali. Allegato Infrastrutture al DEF 2017*, Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Montero, J.J. e Ramos Melero, R.
2020 *Competitive Tendering for Rail Track Capacity: The Liberalization of Railway Services in Spain*, EUI Working Paper RSCAS 27, Firenze, European University Institute.
- Pellandini, G.
2003 *Orario Cadenzato Integrato*, in «Ingegneria Ferroviaria», 7-8, pp. 661-680.