

Trasporto pubblico locale in periodo Covid-19: cosa possono fare le città?

di

Claudio Brenna, GREEN – Università Bocconi, Milano

(i) Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha riportato al centro dell'attenzione delle amministrazioni cittadine e metropolitane le criticità legate all'eccesso di domanda di servizi pubblici, soprattutto in determinate fasce orarie. La necessità di distanziamento, in particolare, ha evidenziato la difficoltà nell'erogare una mole di servizi di trasporto pubblico locale coerente con la domanda espressa dai cittadini nelle fasce di punta. Una delle maggiori criticità che ha portato ad aggravare la c.d. "seconda ondata" e ad implementare misure restrittive è stata proprio quella della gestione del TPL, con particolare riferimento al trasporto degli studenti.

Le indagini trasportistiche elaborate durante il primo periodo della pandemia, sia da ART (ART, 2020) che da ISFORT (ISFORT, 2020), evidenziano la crescita di attenzione anche da parte dell'utenza verso il profilo dell'affollamento e della sicurezza sanitaria a bordo dei mezzi di trasporto.

In questo, la pandemia di Covid-19 ha aumentato l'attenzione non solo sulla gestione delle punte di domanda nel TPL, ma pure nell'erogazione degli altri servizi pubblici, che si configurano però come fenomeni critici anche in periodi ordinari. Se l'offerta non è espandibile oltre una certa soglia sia per ragioni tecniche di capacità dei mezzi e delle infrastrutture, sia per ragioni economiche di ottimizzazione nell'utilizzo di risorse pubbliche, è invece possibile esplorare possibilità di gestione della domanda.

La legislazione nazionale già prevede strumenti che le amministrazioni locali potrebbero utilizzare per meglio modulare la domanda oraria di servizi della città, come ad esempio il Piano Territoriale degli Orari. Altre invece possono essere le misure innovative attuabili, incluse quella della differenziazione tariffaria nel TPL, come consigliato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nelle linee guida per la gestione della c.d. Fase 2 del Covid-19 nel settore del trasporto passeggeri (MIT, 2020).

(ii) La differenziazione tariffaria nel TPL

In Italia non si riscontrano esperienze di rilievo in ambito TPL sull'utilizzo della leva tariffaria ai fini della gestione dei picchi di domanda, meccanismi che hanno invece dimostrato grande efficacia sia nel settore del trasporto ferroviario a lunga percorrenza sia in quelli aereo e marittimo (Beria et al. 2019, Litman 2019). Se si allarga lo sguardo

all'orizzonte internazionale, si notano invece alcune esperienze degne di nota che potrebbero essere considerate e prese ad esempio anche per il contesto italiano.

Degno di nota, per connotare la probabilità di successo di misure in tal senso, è uno studio elaborato dall'ART (ART, 2020) durante il primo periodo pandemico, il quale evidenzia come un'ipotetica manovra di riduzione delle tariffe del TPL, nonostante la peggiore percezione del mezzo pubblico dal punto di vista della sicurezza sanitaria, porterebbe circa il 70% dell'utenza ad incrementarne nuovamente l'uso.

Le città dotate di sistemi di bigliettazione elettronica a scalare sono stati i primi ad implementare forme di differenziazione tariffaria per la modulazione della domanda. Lo sconto medio praticato per i viaggi in fascia di morbida¹ risulta del 25% rispetto alla tariffa ordinaria che consente di viaggiare anche in fascia di punta.

La tabella seguente riepiloga gli sconti medi di sette zone campione e le relative fasce orarie di punta.

Tabella 1: Differenziazione tariffaria nel TPL – Casi con tariffazione a scalare

Area	Sconto per viaggi in fascia di morbida rispetto al prezzo ordinario (di punta)	Fascia di punta
<i>Brisbane & Queensland (AUS)</i>	-20%	6-8:30 e 15:30-17
<i>Londra</i>	-27%	6:30-9:30 e 16-19
<i>Santiago del Cile (CHL)</i>	-10,20%	7-9 e 18-20
<i>Sidney & New South Wales (AUS)</i>	-30%*	7-9 e 16-18:30*
<i>Singapore</i>	-23,54%**	dalle 7:45
<i>Washington</i>	-25%	fino alle 9:30 e 15-17
<i>Wellington & area (NZL)</i>	-25%	fino alle 9:00 e 15-18:30
Media	25%	--

* dati relativi ad un periodo ordinario, extra Covid-19

** i valori dipendono dalla distanza chilometrica. Per tratte brevi la maggiorazione e lo sconto sono superiori

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati delle singole aziende/agenzie di trasporto

La dinamicità dei sistemi di bigliettazione elettronica a scalare consente sia di implementare politiche di differenziazione tariffaria molto targettizzate, sia di agire in modo molto rapido al variare delle condizioni della domanda. A Sydney e nel New South Wales, durante la prima fase della pandemia, sono state introdotte due misure temporanee: lo sconto della tariffa Off-Peak è stato incrementato dal 30% fino al 50% e le fasce di punta sono state estese al mattino dalle 7:00-9:00 alle 6:30-10:00 e nel pomeriggio dalle 16:00-18:30 alle 15:00-19:00. Di ulteriore interesse è il caso di Santiago del Cile, dove la differenziazione tariffaria avviene su ben tre fasce orarie (punta, morbida e super-morbida), rispetto alle classiche due di punta e di morbida, così da rispondere in modo più mirato alle oscillazioni giornaliere della domanda.

Le città dotate di sistemi di bigliettazione forfettari hanno invece introdotto forme di abbonamento specifiche, atte ad incentivare l'utilizzo del TPL nelle fasce di morbida.

L'esperienza di Milano, che prevede abbonamenti "Senior OffPeak" – scontati mediamente del 45% e che consentono il viaggio sui mezzi urbani solamente dopo le ore

¹ Morbida: fascia oraria nella quale si registra una frequenza di utilizzo del mezzo di trasporto inferiore alla media giornaliera.

9:30 dei giorni feriali – ha mostrato solamente effetti marginali, soprattutto per il fatto che i titoli di viaggio sono riservati ad una categoria di utenza molto ristretta: i soli residenti nel comune di Milano con più di 65 anni o di 60 anni, se pensionati.

Di maggiore rilievo appaiono le esperienze di Monaco di Baviera e di Francoforte sul Meno.

A Francoforte sul Meno gli abbonamenti “Ore9” – che, nei giorni feriali, consentono il viaggio solamente dopo le ore 9:00 – sono rivolti alla generalità degli utenti e non solo ad una categoria ristretta. Lo sconto medio applicato a tali abbonamenti è del 20%. In secondo luogo, per stimolare l'utilizzo del TPL nelle fasce orarie a minor domanda (dopo le ore 19 dei giorni lavorativi e nei weekend), sono state introdotte ulteriori agevolazioni specifiche: in tali fasce, chi è in possesso di abbonamento “Ore9” può portare con sé gratuitamente un accompagnatore, chi invece è in possesso di abbonamento Senior può portare con sé gratuitamente un accompagnatore adulto e un numero illimitato di accompagnatori con età inferiore ai 15 anni.

Monaco di Baviera, infine, oltre a consolidare l'abbonamento “Ore 9”, scontato dell'11% e rivolto alla generalità degli utenti, prevede che alcune tariffe *concessionali*² siano previste solamente nella versione Off-Peak. Gli abbonamenti *Senior*, dedicati all'utenza over 65, e *Disoccupati* non esistono se non nella versione Ore9. Inoltre, la concessione che consente di portare con sé gratuitamente fino a 3 bambini è anch'essa limitata al di fuori della fascia di punta.

(iii) Il Coordinamento degli orari ex DPCM 3/12/2020 e il Piano Territoriale degli Orari

L'emergenza Covid-19 ha indotto il Governo ad emanare il DPCM 3/12/2020, il quale (all'art.1, par.10, sub s) prevede la costituzione presso ciascuna prefettura di un Tavolo per il coordinamento tra gli orari delle attività didattiche e quelli dei servizi di TPL. Il Tavolo è partecipato dallo stesso prefetto, dai rappresentanti dei Ministeri dei Trasporti e dell'Istruzione e dai sindaci interessati, ciò al fine di facilitare la definizione di strategie di coordinamento che vadano anche oltre il solo ambito scolastico e che possano essere implementate dalle varie amministrazioni, per quanto di rispettiva competenza.

Uno dei più brillanti risultati dei Tavoli è stato raggiunto a Milano, dove le parti hanno concordato non solo lo scaglionamento degli ingressi agli edifici scolastici alle ore 8:00 e 9:30, ma anche una misura specifica per le attività commerciali che, con l'esclusione di bar e alimentari, potranno aprire solamente dopo le ore 10:15. Come rimarcato dal Sindaco di Milano, “*il tema non è tanto l'ingresso nelle scuole [...], ma sono i mezzi di trasporto. E quindi il tema è scaglionare gli orari*”.

Ma oltre a misure a carattere straordinario, come il piano emerso dal Tavolo prefettizio, i Comuni hanno a loro disposizione già da un ventennio un ulteriore strumento: il Piano Territoriale degli Orari. Esso, introdotto dall'art.24 della L.53/2000, è definito come uno “*strumento unitario per finalità ed indirizzi [...] relativi al*

² Concessionale: tariffa scontata rivolta ad una specifica categoria di utenza per la quale si usa “concedere” una particolare agevolazione. In genere, per tariffe concessionali, ci si riferisce a quelle rivolte all'utenza anziana, pensionata, a mobilità ridotta o inoccupata.

funzionamento dei diversi sistemi orari dei servizi urbani e alla loro graduale armonizzazione e coordinamento”.

Il Piano si configura come uno strumento molto importante nel governo degli orari delle città e nella gestione delle punte di domanda di determinati servizi o beni pubblici, tant'è che, ex lege, può anche considerare “*effetti sul traffico, sull'inquinamento e sulla qualità della vita cittadina degli orari di lavoro pubblici e privati, degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati*” e “*delle attività commerciali*”.

(iv) Conclusioni

Le esperienze nazionali ed internazionali mostrano come le punte di domanda per i servizi pubblici, in particolar modo quelli di trasporto, possono essere modulate attraverso il ricorso a molteplici misure.

La leva tariffaria per i servizi di TPL può essere efficace laddove lo sconto per i viaggi in orario di morbida sia tale da far percepire all'utenza la reale convenienza al cambiamento nelle abitudini di viaggio: l'indicazione di policy è di traguardare sconti nell'ordine del 25% per i titoli di corsa semplice e del 15%-20% per gli abbonamenti. Ulteriori misure possono riguardare la limitazione alle sole fasce orarie di morbida della validità delle concessioni tariffarie, quali gli abbonamenti per senior e disoccupati o la possibilità di portare gratuitamente con sé bambini o accompagnatori.

Il governo della domanda di servizi può, infine, essere implementato dalle pubbliche amministrazioni anche attraverso atti tesi a regolare la domanda di spostamenti, individuando fasce orarie di apertura di specifiche attività. A disposizione degli amministratori c'è un uso più incisivo del Piano Territoriale degli Orari o, nella contingenza immediata, un'estensiva applicazione delle possibilità date dal Tavolo per il coordinamento degli orari istituito presso le prefetture.

Riferimenti bibliografici

ART (2020), *Indagine sulla mobilità dei cittadini e azioni di spinta gentile*.

ISFORT (2020), Analisi dell'osservatorio Audimob, “L'impatto del lockdown sui comportamenti di mobilità degli italiani”.

MIT (2020), “Protocollo condiviso di regolamentazione per il contenimento della diffusione del COVID-19 nel settore del trasporto passeggeri – Fase 2 – Maggio 2020”.

Beria P., Tolentino S., Bertolin A., Filippini G. (2019), Long-distance rail prices in a competitive market. Evidence from head-on competition in Italy, *Journal of Rail Transport Planning & Management*, 12.

T. Litman (2019), *Understanding transport demand and elasticities – How prices and other factors affect travel behavior*, Victoria Transport Policy Institute.