

Allegato 9 – Il servizio ferroviario regionale

Le difficoltà incontrate dagli utenti delle ferrovie, e particolarmente dai lavoratori pendolari, sono quotidianamente oggetto di attenzione da parte della stampa. Anche l'ufficio del Difensore Civico regionale ha ricevuto reclami da parte di cittadini che lamentano disservizi di vario genere, dall'erogazione di sanzioni ritenute sproporzionate per le infrazioni corrispondenti, alla scortesia dei controllori, al disagio dato da treni in ritardo, soppressi, di capienza insufficiente.

Un incontro con il servizio regionale Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità ha permesso di mettere a fuoco alcune carenze strutturali che diventano fonti di disagio e che la Regione può solo parzialmente contrastare.

Le carenze strutturali del sistema ferroviario regionale

A livello nazionale si sta affermando una politica commerciale che mira a ridurre i costi e a potenziare i servizi più redditizi, inevitabilmente a scapito dei treni regionali normalmente utilizzati dai pendolari.

La Regione interviene su delega e con risorse dello Stato nella gestione dei servizi nazionali.

L'erogazione di risorse è ferma a quanto stabilito nel 1998. Una legge nazionale del 2009, ritenuta non accettabile dalle Regioni, ha fissato un "corrispettivo" neppure allineato al tasso di inflazione, assegnato direttamente a Trenitalia scavalcando le Regioni. Trenitalia lo ha riconosciuto come aggiornamento adeguato (diversamente l'erogazione di fondi si sarebbe inquadrata come finanziamento improprio). In tal modo i fondi non sono potuti rientrare nell'ammontare della gara regionale per la gestione del servizio. La tensione è tale che alcune Regioni stanno ipotizzando di restituire la delega. L'Emilia-Romagna mantiene il suo ruolo convinta di riuscire a preservare un miglior livello di attenzione all'utenza.

Anche i servizi regionali sono legati a fondi connessi a una delega dello Stato integrata con risorse regionali. Nel 2009 lo Stato ha consentito all'Emilia Romagna di incamerare una parte dei finanziamenti per la gestione dei servizi locali dall'accisa del gasolio, che però è in calo. La Regione sconta così una difficoltà su risorse attese, considerate di sua diretta pertinenza.

Sul fronte nazionale Trenitalia, nel negoziato con le Regioni, imposta contratti per importi nettamente superiori al passato e con una durata obbligatoria di 6 anni rinnovabili. Un tempo così lungo rende più difficile un adeguamento o una riformulazione dell'accordo secondo le esigenze.

Le conseguenze di queste limitate possibilità di intervento sono comprensibili:

- il materiale rotabile utilizzato da FER e da Trenitalia è in buona parte obsoleto e non viene sufficientemente rinnovato o mantenuto. Per questo è soggetto a frequenti guasti che determinano la soppressione di treni. Inoltre i treni più vecchi contengono la velocità per mantenere condizioni di sicurezza del viaggio, ma questo aumenta la probabilità di ritardi. La manutenzione di una parte delle carrozze, che FER in particolare sta affrontando, crea problemi in quanto sottrae quei mezzi alla circolazione. Trenitalia ha previsto che l'acquisto di treni nuovi veda il cofinanziamento delle Regioni, instaurando una competizione tra di esse. L'Emilia-Romagna, che aveva già previsto un contratto a gara, ha negoziato con Trenitalia ma dovrà comunque impegnare il 60% dei fondi necessari;
- l'introduzione di treni ad alta velocità è avvenuta prima dell'adeguamento delle infrastrutture, a partire dalla stazione di Bologna, attraversata da un maggior numero di treni

con la stessa disponibilità di binari. Sono stati soppressi treni regionali e interregionali, alcuni dei quali compresi nella promozione di abbonamenti agevolati per i pendolari, sovvenzionati dalla Regione Emilia-Romagna. Cancellati i treni che fermano in determinate stazioni, l'abbonamento agevolato per gli abitanti di quelle località è diventato inservibile. Queste modifiche si sono evidenziate con il nuovo orario ferroviario a partire dal 13 dicembre 2009;

- la Regione Emilia-Romagna ha deciso il potenziamento dei treni regionali su alcune tratte. Questo duplice incremento, nel trasporto locale ad opera della Regione e nei treni ad alta velocità corrispondenti a percorrenze più lunghe, è stato assorbito faticosamente dalle infrastrutture per ragioni sia logistiche sia organizzative;
- nel mese di dicembre 2009 i ritardi e i disagi si sono moltiplicati per le avverse condizioni atmosferiche;
- è carente il sistema di informazione dei viaggiatori assicurato sui treni e nelle stazioni in caso di ritardo, soppressione, modifiche delle condizioni di viaggio;
- a livello nazionale, in seguito all'incidente ferroviario di Crevalcore, è stato introdotto un sistema che migliora la sicurezza perché riduce la possibilità di errore umano del conduttore. Sono stati affrontati costi ingenti nell'adeguamento delle infrastrutture, a cui deve accompagnarsi l'adozione di dispositivi sui treni che possano dialogare con quelli posizionati sui binari. Finanziamenti dello Stato sono stati erogati a Trenitalia per questi adeguamenti, che la Regione deve sostenere a proprie spese per quanto riguarda i treni delle ferrovie regionali. Il materiale già aggiornato deve poi essere assoggettato alla verifica di omologazione, una operazione coordinata a livello nazionale dall'Agenzia nazionale della sicurezza ferroviaria, che dispone di 100 operatori, contro gli oltre 300 previsti. Questo significa che anche le omologazioni scontano ritardi imponenti.

Gli interventi attuati e previsti dalla Regione Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna attua un controllo sul servizio ferroviario con indagini di verifica e invio di ispettori nelle stazioni e sui treni. Le campagne di verifica sono generalmente tre nell'arco dell'anno.

Nel 2010 la qualità delle stazioni sarà rilevata dagli ispettori regionali, mentre verrà posto a gara lo sviluppo di quattro campagne sulla qualità dei treni.

Il malcontento diffuso tra gli utenti raggiunge anche in altri modi il servizio regionale: per lo spazio che gli viene riservato nei media locali; attraverso le centinaia di lamentele inviate al servizio direttamente dai cittadini o indirettamente, convogliate da RFI o da Trenitalia; negli incontri con il CRUFER, che riunisce i comitati degli utenti delle ferrovie.

Il servizio Reti infrastrutturali, logistica e sistemi di mobilità si è impegnato in molteplici direzioni:

- negli ultimi dieci anni è aumentato il trasporto ferroviario su tutte le linee FER. Un dato esemplificativo: nel 2000 i treni che si fermano a Bologna erano circa 500, oggi sono 687, un incremento significativo con cinque binari in meno e un sovrappiù di treni che attraversano la stazione ma non si fermano;
- circa due anni e mezzo fa è stato lanciato un piano di investimento per oltre 230 milioni di Euro che permetterà di rinnovare 350 treni FER su un totale di 1.150, ovvero circa un terzo dei convogli, che lavorano anche nell'ambito delle ferrovie nazionali. Sei nuovi treni bipiano e 8 treni diesel a composizione bloccata saranno operativi da marzo 2010, altri devono essere consegnati. Entro giugno 2010 circoleranno 22 treni nuovi, che diventeranno 32 entro 2 anni e mezzo. Vuol dire un 40% di materiale nuovo che dovrà convivere con un 60% di carrozze datate. In base ad una trattativa con Trenitalia la Regione si è impegnata a

sostituire anche carrozze di Trenitalia e a ristrutturarne 250, con un investimento complessivo di circa 100 milioni di Euro;

- per rispondere alla soppressione di treni che ha lasciato il passo all'alta velocità, quando era nella sua sfera di competenza la Regione ha acquistato servizi aggiuntivi per ripristinare le linee. Il treno più utilizzato dai pendolari di San Giovanni in Persiceto, lungo la linea Bologna-Poggio Rusco, è stato ripristinato. La criticità determinata dalla soppressione di un treno del mattino da Parma a Bologna è stata affrontata con un treno bipiano da 340 posti che ha sostituito il precedente, per 150 viaggiatori; il treno fra Bologna e Modena, molto utilizzato al mattino dai pendolari di Castelfranco, verrà riattivato il 1° marzo 2010. Entro lo stesso mese dovrebbe essere introdotto un treno nuovo sulla linea Bologna-Venezia, che pure è di competenza della Regione Veneto.

Sui servizi gestiti da Trenitalia la Regione non può andare oltre un intervento di moral suasion, ad es. per ripristinare le fermate cancellate in Romagna, a Reggio Emilia e a Parma (alcuni cambiamenti sono stati ottenuti e diventeranno operativi dal 1° marzo 2010);

- verranno completati nel 2010 i lavori di adeguamento della stazione di Bologna in relazione all'alta velocità;
- consapevoli della sofferenza dei pendolari nell'ultimo anno e mezzo, la Regione ha applicato sanzioni nella misura di oltre 1,7 milioni di Euro definendo il rimborso di un abbonamento mensile a tutti i pendolari emiliano romagnoli per il mese di maggio 2010. Da contratto, infatti, la Regione rinuncia alla penale se le imprese ferroviarie dimostrano che il corrispettivo viene utilizzato per benefici agli utenti, diversamente incamera la quota di cui il 50% è utilizzato per benefici agli utenti e il restante 50% per sviluppare servizi aggiuntivi;
- è stato compiuto un particolare sforzo di coordinamento tra le regioni Emilia-Romagna e Toscana per ricucire l'offerta venuta meno sulla tratta Bologna-Firenze con l'introduzione dell'alta velocità. Si è trattato di riallacciare a Prato i treni regionali dell'Emilia con quelli della Toscana; inoltre è stato concesso uno sconto del 20% per i cittadini emiliano romagnoli che, su questa linea, sottoscrivono un abbonamento ai treni ad alta velocità, riconoscendo che l'offerta proposta da Emilia Romagna e Toscana non è sufficiente a colmare il disagio che questi pendolari patiscono;
- è stato pensato l'abbonamento annuale "Mi Muovo Tuttotreno", pagato per un quarto dall'utente (una media di 110 Euro annui) e per tre quarti alla Regione (il costo totale si aggira intorno ai 4-500 Euro annui), in considerazione del fatto che i treni regionali, soprattutto sulla linea Milano-Bologna e da Bologna verso la Romagna, coprono circa un terzo dell'offerta complessiva. In questo modo si è riusciti ad agevolare la fruizione dei servizi di Trenitalia e a non introdurre servizi regionali aggiuntivi, con il vantaggio di evitare il conflitto con Trenitalia per la divisione degli spazi e di ridurre i costi a carico della Regione (l'agevolazione sugli abbonamenti è comunque più sostenibile che introdurre una offerta aggiuntiva);
- si sta lavorando per affinare a livello regionale l'integrazione tariffaria tra biglietti ferroviari e degli autobus cittadini. Grazie all'acquisto di 5.000 nuove obliterate, il biglietto e l'abbonamento mensile "Mi muovo – Tuttotreno" varrà sia sulla corsa semplice sia sugli abbonamenti mensili per tutti i mezzi dell'Emilia Romagna, senza distinzioni tra ATC, ATCM, FER, Trenitalia o altro;
- il contratto regionale di gestione delle stazioni prevede che anche nelle piccole fermate debbano essere presenti almeno due obliterate, ma non precisa che esse debbano essere funzionanti. Paradossalmente, aver lasciato implicito questo requisito sgrava le aziende incaricate della gestione dall'obbligo di curare la manutenzione delle macchine. Per ovviare a questo problema occorrerà scrivere in modo più rigido i prossimi contratti;
- analogamente, la Regione ha stabilito per contratto delle penali qualora non vengano date comunicazioni ai passeggeri dei treni dotati di apposito impianto per gli avvisi sonori (mentre vengono richieste informazioni tempestive attraverso il personale laddove si creino

delle emergenze e non si abbiano a disposizione tali impianti). Vi sono resistenze dell'azienda a adattare i treni ancora sprovvisti di dispositivo, perché questo eleva la possibilità di essere sanzionati per il suo non utilizzo;

- una forma di controllo e di sicurezza nelle piccole stazioni, che comprende anche il sistema delle obliterate o delle emettitrici automatiche, si sviluppa incentivando la sottoscrizione di comodati d'uso gratuito. RFI o la Regione danno ad associazioni no profit la disponibilità delle stazioni semi-abbandonate chiedendo in cambio una garanzia di presenza e di cura degli spazi pubblici. Di fatto l'operazione è promettente dove la sede è sufficientemente adeguata. Negli altri casi viene ricercato l'intervento del Comune, a favore di una delle porte di accesso alla città;
- un'attività apparentemente secondaria, ma che assorbe fortemente il servizio regionale, riguarda la gestione delle fasce di rispetto, trenta metri di qua e di là della linea ferroviaria, rispetto alla quale molti soggetti chiedono deroga a scopo edilizio. Dopo anni di costruzioni non governate, la delega può essere concessa solo a determinate condizioni che mirano a tutelare la possibilità di espansione della ferrovia, le costruzioni a ridosso e la gestione degli attraversamenti o affiancamenti di cavi elettrici o telefonici, condotte di acqua o gas. Questo comporta un'attività di mediazione e di conciliazione non formalizzata ma di fatto, svolta dall'ufficio e oggi agevolata dalla presenza di due ispettori incaricati di recarsi sui luoghi oggetto di contenzioso per una verifica diretta. Il radicamento di queste prassi sta producendo una autoselezione delle richieste, poiché i Comuni informano in partenza gli interessati sulla regolamentazione regionale.

I percorsi di partecipazione degli utenti

L'Emilia-Romagna è l'unica Regione italiana ad aver formalizzato un organismo che coordina e dà continuità alla partecipazione degli utenti nella gestione del servizio.

CRUFER raccoglie associazioni di utenti o di consumatori che hanno un'attinenza diretta con l'uso della ferrovia. Rappresenta un punto di comunicazione e di raccordo cui spesso gli utenti fanno riferimento anche per questioni che riguardano treni di competenza non regionale.

Gli incontri con CRUFER avvengono periodicamente su problemi specifici e si concentrano prevalentemente nei mesi di novembre e dicembre, quando si decidono le modifiche all'orario.

Le possibilità di contrattazione con Trenitalia sono limitate dall'esigenza di far convivere il trasporto regionale con i treni nazionali. Intorno alla metà di novembre 2009 il servizio regionale ha ricevuto la prima proposta di ristrutturazione dell'orario da applicare il 13 dicembre successivo. La proposta è stata modificata prima della sua attivazione ed anche in corso d'opera, come già indicato a proposito del potenziamento di servizi regionali sulle linee lasciate scoperte dall'introduzione dell'alta velocità.

Il rapporto con CRUFER attraversa le incertezze ricorrenti in ogni organismo di partecipazione dei cittadini, legate all'effettività della rappresentanza, alla capacità di costruire rapporti di fiducia e di collaborazione. Il moltiplicarsi di comitati spontanei di pendolari aumenta la complessità dell'ascolto.

L'impegno del Difensore Civico regionale

Al Difensore Civico regionale pare evidente l'affermarsi di una politica commerciale lontana dall'interesse dei viaggiatori, in particolare pendolari, lesiva del diritto ad un servizio di qualità. Guarda con favore all'esistenza di un organismo come CRUFER e agli sforzi compiuti dal Servizio regionale per ridurre i disagi degli utenti.

Per il 2010 intende rafforzare il proprio impegno nel settore, non per appesantire il Servizio regionale, ma per mettere a disposizione le proprie competenze nell'incoraggiare un dialogo costruttivo con gli utenti, che riconosca finalità comuni entro cui ricomporre interessi altrimenti personalistici e specifici.

Inoltre questioni come la comunicazione con i cittadini, che spetta ai gestori dell'infrastruttura e non è legata ad un contratto con la Regione, richiedono di essere affrontate secondo quella "magistratura di persuasione" che rientra pienamente tra le competenze del Difensore Civico.