



ACaMIR

Agenzia Campania Mobilità Infrastrutture e Reti

*Programmazione e riparto risorse servizi minimi
di trasporto pubblico locale
Istruttoria Tecnica*

Riscontro nota Direzione Generale Mobilità 2020.0162282

Il Dirigente

ing. Dario Gentile

Ing. Dario Gentile

Il funzionario

ing. Luigi Pagliara



ACaMIR

Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Rete

Sommario

1	PREMESSA	3
2	I SERVIZI FERROVIARI	4
2.1	Le sentenze ed il comparto del trasporto su ferro	4
2.2	I servizi EAV	4
2.3	I servizi Trenitalia	5
2.4	Conclusioni	6
3	IL PIANO DI RIPROGRAMMAZIONE	7
3.1	Le sentenze ed il Piano di riprogrammazione	7
3.2	Le ipotesi del Piano di riprogrammazione	7
3.3	Aggiornamento della programmazione regionale e applicabilità del Piano di Riprogrammazione	8
4	VALUTAZIONE SULLA SPESA STORICA	10
4.1	La spesa storica e la sentenza	10
4.2	I dati sulla spesa storica	10
5	UN POSSIBILE CRITERIO DI RIPARTO RAGIONEVOLE	11
5.1	Premessa e metodologia	11
5.2	I dati territoriali	11
5.3	I dati sulla domanda	11
5.4	Una possibile applicazione del criterio	12
6	CONCLUSIONI	14

AGENZIA CAMPANA PER LA MOBILITÀ LE INFRASTRUTTURE E LE RETI
Protocollo Pertenza N. 2562/2020 del 01-05-2020
Doc. Principale - Copia Documento

CH



ACaMIR
Agenzia Campania Mobilità Infrastrutture e Reti

2 I SERVIZI FERROVIARI

2.1 Le sentenze ed il comparto del trasporto su ferro

Nel dispositivo della sentenze n. 721 e n. 722 viene sottolineato la disparità di trattamento tra le risorse destinate al Comune di Napoli e quelle destinate, tra gli altri, al comparto di trasporto su ferro, dichiarando illogico tale quadro **tecnico-discrezionale** fondato su criteri di efficienza.

Inoltre nella sentenza si sottolinea che è *"illogico finanziare RFI ed EAV e diminuire il finanziamento reale per la metropolitana e la circumvesuviana di Napoli: il potenziamento delle linee veloci su Napoli crea, infatti, l'esigenza di potenziarne, conseguentemente, anche la metropolitana e la circumvesuviana, che costituiscono importanti infrastrutture di raccordi per la cittadinanza e per tutti coloro che si muovono nella città"*.

Rispetto alle affermazioni sopra richiamate si sviluppano di seguito anzitutto alcune precisazioni e considerazioni di carattere tecnico per chiarezza interpretativa.

Rispetto ai contenuti della sentenza sopra richiamati, si interpreta il termine "metropolitana" come l'insieme delle linee su ferro gestite dall'azienda napoletana mobilità ANM (Linea 1, Linea 6, funicolari) mentre il riferimento alla circumvesuviana di Napoli appare contraddittorio, essendo esso tecnicamente riferito ad un insieme di linee gestite dalla stessa EAV.

In seguito, nella sentenza, si fa riferimento al "potenziamento delle linee veloci su Napoli" a cui è associata "l'esigenza di potenziarne, conseguentemente, anche la metropolitana e la circumvesuviana" semplicemente, con un modo diverso di affermare il verificarsi di un aumento di risorse a favore di RFI ("Trenitalia") ed a favore di EAV a cui avrebbe dovuto associarsi un potenziamento delle linee su ferro gestite dall'Azienda napoletana mobilità (ANM). Infine, nella sentenza, viene affermato che "la metropolitana e la circumvesuviana costituiscono importanti infrastrutture di raccordi per la cittadinanza e per tutti coloro che si muovono nella città" intendendo quindi questi servizi come interni e rafforzando l'interpretazione fatta in precedenza.

In definitiva quindi, nella sentenza, il concetto tecnico di fondo si è tradotto con l'affermazione che non si possono aumentare le risorse per le aziende Trenitalia ed EAV, che gestiscono i "collegamenti veloci su Napoli", lasciando inalterate le risorse per i servizi su ferro interni alla città ("metropolitana").

Rispetto a questa valutazione della sentenza, e nell'ambito della richiesta della Direzione Generale mobilità appare opportuno evidenziare come, tecnicamente, le **risorse destinate allo sviluppo dei servizi ferroviari eserciti da Trenitalia ed EAV non risultano in contrapposizione con le risorse allo sviluppo dei servizi eserciti dall'azienda ANM.**

Nei paragrafi successivi vengono illustrate tecnicamente alcune peculiarità del comparto dei servizi ferroviari al fine di aumentare la robustezza del concetto sopra enunciato.

2.2 I servizi EAV

I servizi ferroviari, le cui risorse regionali sono destinate all'Ente Autonomo Volturno, sono fortemente connesse ai territori e comuni attraversati e come, vedremo, fortemente legate anche al comune di Napoli. L'Ente Autonomo Volturno, per quanto riguarda il comparto di trasporto su ferro, gestisce undici linee ferroviarie ed in particolare:

- Napoli - Pompei Scavi - Sorrento;
- Napoli - Ottaviano - Sarno;
- Napoli - Scafati - Poggioreale;
- Napoli - Nola - Baiano;
- Napoli - Pomigliano - Acerra;
- Napoli - San Giorgio (via Centro Direzionale);
- Napoli - Cancello - Benevento;
- Napoli - Caserta - Piedimonte;
- Napoli - Giugliano - Aversa;
- Ex Cumana (Napoli - Pozzuoli-Torregaveta);



ACaMIR

Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti

1 PREMESSA

La presente istruttoria tecnica è relativa alla richiesta della Direzione Generale Mobilità della Giunta Regionale della Campania di un contributo tecnico-transportistico, trasmessa con nota prot. 2020.0162282 del 13/03/2020. In particolare il presente documento, tenendo conto delle sentenze del Consiglio di Stato n. 721 e 722 del 29/1/2020, esamina il tema del riparto delle risorse destinati ai servizi minimi del TPL.

Nelle succitate sentenze, oltre a riportare e commentare sinteticamente le motivazioni delle parti, vengono esposti i principi sui quali è basata la fondatezza dell'appello del Comune di Napoli, controparte della Regione Campania. In particolare sono evidenziati tre aspetti principali che sono stati ripresi in questa relazione istruttoria tecnica al fine di produrre un documento che consenta alla Direzione Mobilità di definire il riparto delle risorse per il tpl in Campania.

In primo luogo il Consiglio di Stato sottolinea che *"risulta illogico finanziare RFI ed EAV diminuendo il finanziamento reale per la metropolitana e circumvesuviana di Napoli: il potenziamento delle linee veloci su Napoli crea, infatti, l'esigenza di potenziarne, conseguentemente, anche la metropolitana e la circumvesuviana, che costituiscono importanti infrastrutture di raccordo per la cittadinanza e per tutti coloro che si muovono nella città"*.

Ancora, il Consiglio evidenzia come la Regione non si sia riferita, per il finanziamento al Comune di Napoli, alle previsioni del Piano di Riprogrammazione dei servizi minimi di cui alla DGR 462 del 2013 ed all'applicazione dello Scenario 0.

Ed ancora, all'interno delle sentenze si afferma che esiste una *"illegittimità per disparità di trattamento"* tra il Comune di Napoli e gli altri Comuni, in quanto *"dagli atti risulta che nel 2016 e ancor di più nel 2017 il fondo regionale per i servizi su gomma è aumentato mentre è rimasta invariata la quota di finanziamento attribuita al comune appellante"*. A tal proposito viene sottolineato quanto debba essere tenuto in considerazione il criterio della *"spesa storica"* e questo può essere sovvertito solo in presenza di una *"specificata motivazione, perché Napoli è una città di dimensioni tali che è notorio possa avere costi aggiuntivi di congestione non presenti nei comuni minori"*.

Infine, nella sentenza si fa riferimento al Comitato di indirizzo e di monitoraggio del TPL, nell'ambito del quale la Regione ha manifestato l'intenzione di assegnare ulteriori risorse al Comune di Napoli e questa non sia stata seguita dai fatti.

Questo documento, quindi, è strutturato analizzando i tre filoni tecnici principali che sono esplicitati all'interno delle due succitate sentenze, ed in particolare:

- analizzando il comparto dei servizi di trasporto su ferro e la loro correlazione con le risorse destinate al Comune di Napoli;
- valutando i contenuti del Piano di riprogrammazione dei servizi minimi di cui alla DGR 462 del 2013;
- analizzando il riparto attraverso il criterio della spesa storica.

In conclusione del documento vi è un capitolo di sintesi con le principali considerazioni dell'istruttoria tecnica.

del

• **Ex Circumflegrea (Napoli - Quarto-Torregaveta)**

Alcune di queste linee presentano delle tratte in comune e tutte presentano almeno una stazione interna al Comune di Napoli. Su tutte queste linee sono eserciti servizi prevalentemente suburbani con specifiche peculiarità che variano caso per caso. C'è da dire che in alcuni casi vi sono diverse fermate all'interno del territorio comunale di Napoli e quindi, i cittadini del comune di Napoli, usufruiscono dei servizi eserciti su queste linee sia per spostamenti interni al comune che per spostamenti aventi origine e destinazione in comuni diversi. Così come avviene per i tanti cittadini della regione che utilizzano questi servizi.

Per stabilire in che misura, tutti questi servizi, siano connessi ai singoli territori ed in particolare ai singoli comuni, è possibile far riferimento ad esempio al parametro pari al rapporto tra il numero di stazioni/fermate ricadenti nei singoli comuni ed il numero complessivo di stazioni/fermate. Applicando, poi, tale parametro alla produzione complessiva della linea, è possibile avere un riferimento dei servizi ricadenti nel comune in esame.

Nel Comune di Napoli, ad esempio, otto delle undici linee suindicate, da un punto di vista trasportistico, soddisfano una rilevante aliquota di domanda interna, svolgendo un servizio trasportisticamente assimilabile a quello di tipo metropolitano. In effetti queste linee sono state numerate all'interno dei documenti di Pianificazione del Comune di Napoli come linee metropolitane proprio a indicare la tipologia di servizio svolta. Nella Tabella 1 sono indicate tutte le linee esercite dall'EAV, unitamente ai dati inerenti il numero di fermate/stazioni complessive e quelle ubicate all'interno del comune di Napoli. Inoltre viene indicata la produzione dei servizi all'anno 2012 (Scenario di riferimento del Piano di Riprogrammazione) con il peso del comune di Napoli assunto quale percentuale del numero di fermate interne al comune rispetto al numero di fermate totale.

Tabella 1 – linee EAV e peso all'interno del Comune di Napoli

Comprato trasporto su ferro EAV	Denominazione Linea EAV	Denominazione tratta urbana all'interno del Piano Comunale dei Trasporti (1997) e nel PUMS (2016)	numero stazioni / fermate totali	di cui interne al Comune di Napoli	Produzione totale (veic * km)	Peso Comune di Napoli
Ex Circumvesuviana	Napoli - Pompei Scavi - Sorrento	Linea 4	33	6	1.100.501	200.091
	Napoli - Ottaviano - Sarno	Linea 4	25	7	685.086	192.104
	Napoli - Scafati - Poggioreale	Linea 4	31	6	621.274	120.247
	Napoli - Nola - Baiano	Linea 3	28	5	752.669	134.405
	Napoli - Pomigliano - Acerra	Linea 3	16	5	132.918	41.537
	Napoli - San Giorgio (via C.D.)	Linea 3	11	10	155.808	141.644
Ex Metro Campania Nord Est	Napoli - Cancelli - Benevento	-	13	1	510.435	39.264
	Napoli - Caserta - Piedimonte	-	16	1	465.096	29.069
	Napoli - Giugliano - Aversa	-	5	1	411.044	82.209
Ex SEPSA	Ex Cumana (Napoli-Pozzuoli-Torregaveta)	Linea 8	16	8	799.822	399.911
	Ex Circumflegrea (Napoli- Quarto-Torregaveta)	Linea 5	16	7	719.367	314.723
Totale					6.335.072	1.645.164

Complessivamente quindi, a fronte di una produzione complessiva di circa 6,36 Mln di veic x Km, all'interno del Comune di Napoli è possibile stimare, con il ragionamento esposto, al fine di avere un ordine di grandezza, una produzione di circa 1,70 Mln di veic x Km pari all'incirca al 26,7% del totale. Questo dato lascia intendere come la produzione dei servizi EAV incida significativamente anche sul territorio del Comune di Napoli e quindi per i cittadini napoletani.

2.3 I servizi Trenitalia

Leggermente più articolato è il discorso relativo ai servizi della società Trenitalia (su rete RFI). In questo caso sia il numero complessivo di servizi, sia il numero di fermate variabile per ciascun servizio, sia la tipologia dei servizi stessi (interregionali, regionali, metropolitani) ha suggerito una metodologia ancora più semplificata per valutare il peso dei servizi per il territorio del Comune di Napoli.

Nell'ambito della rete di servizi eserciti da Trenitalia esiste una linea, il cosiddetto passante metropolitano di Napoli, che all'interno di tutti i documenti di pianificazione viene indicata come Linea 2 della metropolitana di Napoli. E' evidente, anche in questo caso, che le risorse destinate dalla regione al contratto di servizio con la

49



società Trenitalia riguardano anche il Comune di Napoli. Nello specifico, per valutare empiricamente ed in misura semplificata il peso dei servizi Trenitalia riguardanti il Comune di Napoli, è risultato utile classificare i servizi ferroviari secondo tre tipologie ed in particolare:

- servizi NON interessanti il Comune di Napoli;
- servizi aventi il Comune di Napoli solo come origine o destinazione;
- servizi connessi all'utilizzo della Linea 2.

Nel primo caso, si tratta di servizi non aventi né origine, né destinazione, né alcuna fermata all'interno del comune di Napoli. Si tratta, ad esempio, di tanti servizi che riguardano i collegamenti tra gli altri capoluoghi di provincia oppure di interregionali con destinazione Roma, o di servizi regionali a carattere locale. In definitiva, circa una quarantina di servizi presentano questa caratteristica. Alla seconda famiglia appartengono circa una trentina di servizi costituenti il cosiddetto sistema napolicentrico dei servizi regionali ed interregionali. Infine, appartengono alla terza categoria i servizi che utilizzano il passante ferroviario di Napoli (Linea 2).

Al solo fine di determinare il peso approssimativo di questi servizi per il Comune di Napoli, si è utilizzato, analogamente a quanto fatto per i servizi EAV, l'insieme di servizi costituenti lo Scenario di riferimento del Piano di Riprogrammazione dei servizi minimi (anno 2012). Nello specifico, al solo fine di definire un ordine di grandezza del peso del "Comune di Napoli" sulla produzione complessiva si sono distinte, in termini produzione chilometrica, le singole tipologie di servizio appartenenti alle categorie succitate e per ciascuna si è associato un peso del comune di Napoli in base al numero di fermate interne al Comune. Per la prima tipologia di servizi è stato assunto un peso nullo. Per la seconda categoria un peso indicativo del 10% indipendente dal numero di fermate complessive delle singole linee e per la terza categoria un peso indicativo del 58% (basato su una valutazione empirica delle percorrenze). In Tabella 2 sono riportati la tipologia di servizio ed il peso per il Comune di Napoli. In questo caso si può notare che circa il 17,9% della produzione di servizi esercita da Trenitalia interessa il territorio e quindi i cittadini del Comune di Napoli.

Tabella 2 – Servizi Trenitalia e peso all'interno del Comune di Napoli

Tipologia di servizio	Scenario RIF 2012 (veic x Km)	Peso "Comune di Napoli"	Produzione "Comune di Napoli"
NO napoli	2.977.460	0%	0
Napoli destinazione	5.348.296	10%	534.830
Napoli - passante/linea 2	2.369.567	58%	1.374.349
Totale	10.695.323	17,9%	1.909.179

Considerando la media pesata sulla produzione chilometrica dei due pesi % individuati per il Comune di Napoli (26,7% per i servizi EAV e 17,9% per i servizi Trenitalia) si arriva ad un peso complessivo del 21,18%, valore perfettamente allineato al peso storico di riparto del Comune di Napoli sul monte risorse complessive per servizi su gomma e metro. Volendo ragionare in termini di risorse e non in termini di produzione chilometrica questa incidenza percentuale aumenta in quanto i costi dei servizi ferroviari sviluppati nel nodo di Napoli sono superiori a quelli sviluppati nel resto della Regione.

2.4 Conclusioni

In conclusione, per quanto descritto in questo capitolo, si può dedurre, quale prima valutazione tecnica da considerare, ai fini del riparto complessivo delle risorse per il tpl, che le risorse destinate allo sviluppo dei servizi ferroviari regionali impattino in maniera significativa anche per il territorio e per i cittadini del Comune di Napoli e sicuramente in termini percentuali in maniera non inferiore al peso percentuale storico del Comune di Napoli sul riparto complessivo delle risorse per il tpl su gomma e metropolitano.

44



3 IL PIANO DI RIPROGRAMMAZIONE

3.1 Le sentenze ed il Piano di riprogrammazione

Nel dispositivo delle sentenze viene inoltre fatto riferimento esplicito al mancato rispetto delle previsioni del Piano di Riprogrammazione dei servizi minimi di trasporto pubblico locale, approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 462 del 2013. Il Consiglio di Stato accoglie la censura del Comune di Napoli risultando incontestato che la Regione, si è discostata dalle previsioni di finanziamento del Piano di riprogrammazione del 2013, che per lo "Scenario 0", cioè minimo, che rappresenta la soglia al di sotto della quale non si garantisce un'offerta minima di servizi per i cittadini, prevedevano per il Comune di Napoli lo stanziamento della somma di euro 67.486.632,00 (escluso IVA), di cui oltre 27 milioni per trasporto su ferro (metropolitane e funicolari cittadine), mentre la quota di finanziamento attribuita in concreto alla città è stata di soli euro 58.484.022,00 (inclusa IVA), comprensiva anche della porzione per il trasporto su ferro.

3.2 Le ipotesi del Piano di riprogrammazione

Il Piano di riprogrammazione riprendeva le strategie del progetto della Metropolitana Regionale (SMR). Per conseguire l'obiettivo di una mobilità sostenibile, ovvero con il riequilibrio della ripartizione modale, bisognava privilegiare sistemi e infrastrutture di trasporto collettivo, in particolare su ferro, minimizzando l'incidenza sul consumo di risorse naturali (energia, ecosistemi, paesaggi), sulla salute, sull'ambiente e sulla sicurezza dei cittadini. Nel disegno di una rete interconnessa, i servizi di trasporto pubblico su gomma assumono, laddove presente l'offerta di trasporto su ferro, il ruolo essenziale di servizi di "adduzione" alla rete ferroviaria e distribuzione sul territorio e, invece, in assenza di servizi ferroviari, il ruolo fondamentale di connessione in aree locali e tra i diversi poli.

Nella stesura del Piano nel suo complesso, prima della individuazione dei due scenari cosiddetti di riprogrammazione (Scenario Priorità 0 e Scenario Priorità 1) si è proceduto alla ricostruzione dello Scenario di riferimento, rispetto al quale sviluppare i confronti per il calcolo degli indicatori di efficientamento (che erano alla base del Piano). Questo Scenario di Riferimento, è stato riferito ai servizi eserciti nell'anno 2012 e contribuiti dalla Regione Campania ma anche, in alcuni casi, dagli Enti Locali ed in particolare modo dal Comune di Napoli, non sussistendo una netta distinzione tra servizi minimi finanziati dalla Regione Campania e servizi aggiuntivi finanziati dagli Enti Locali.

In particolare il Comune di Napoli, per contribuire all'effettuazione dei servizi, si impegnò in misura significativa tanto che per il 2012 furono stanziare risorse pari ad Euro 86.399.496. In particolare con le delibere di giunta comunale 1003 e 1004 del 2012 furono stanziati rispettivamente, Euro 61.061.458 per la società Azienda Napoletana Mobilità s.p.a. ed Euro 25.338.038 per la società Metronapoli s.p.a. che all'epoca si occupava della gestione del comparto trasporto su ferro del Comune.

Nel Piano regionale furono poi definiti i cosiddetti Scenari di riprogrammazione. Fu costruito un primo Scenario "Priorità 0" che faceva riferimento al totale delle risorse regionali disponibili per l'anno 2013 per i servizi minimi di TPL nel quale non sono state prese in considerazione le potenziali risorse aggiuntive degli Enti Locali a differenza dello Scenario 1.

Nello Scenario "Priorità 0" il monte complessivo delle risorse regionali da reperire ammontava a € 637.281.432 (comprese le risorse per la metro di Salerno da reperire a valle dell'attuazione dell'Accordo del 6/6/2013 tra Comune Salerno, Regione Campania, Ministero Infrastrutture e RFI).

Inoltre è stato previsto un monte risorse per la gestione attuativa del piano e per le varianti, una riserva da ottimizzare in fase di affidamento per proposte migliorative e nuovi servizi, per servizi flessibili a chiamata in particolare per le aree interne a domanda debole, per il trasporto disabili e per agevolazioni categorie protette (quantificato in 30 M€).

All'interno del Piano sono stati anche indicati per ciascun ambito territoriale il valore della produzione kilomtrica (veicoli-km/anno) e dei corrispettivi unitari (€/km) (distinti per modalità nel caso del Comune di Napoli).

Tale impostazione del piano, caratterizzato da un unico valore del corrispettivo unitario per ciascun ambito territoriale, a fronte di decine di contratti di servizio per ciascun ambito, e per il Comune di Napoli da un valore



ACaMIR

Agenzia Campania Mobilità Infrastrutture e Reti

del corrispettivo unitario per i servizi su gomma significativamente differente da quello del contratto in essere con l'ANM, caratterizzava il piano essenzialmente come strumento di pianificazione propedeutico a nuovi affidamenti dei servizi.

3.3 Aggiornamento della programmazione regionale e applicabilità del Piano di Riprogrammazione

Appare opportuno evidenziare come il documento in esame "Piano di Riprogrammazione dei servizi minimi di trasporto pubblico locale, approvato dalla Giunta Regionale con delibera n. 462 del 2013" sia stato aggiornato da successivi documenti pianificatori regionali approvati anch'essi con delibere di Giunta Regionale.

Per i servizi su gomma (ad esclusione di quelli del Comune di Napoli) vi sono stati i seguenti atti:

- "Analisi tecniche di supporto per la definizione dei diversi lotti del bacino unico regionale" e relativo "Atto Aggiuntivo", in attuazione alle previsioni dell' art. 1 comma 89 della L.R. n. 5 del 6 maggio 2013 approvati con DGR n. 763 del 20/12/2016 e con DGR n. 806 del 28/12/2016;
- "Piano dei servizi minimi relativi ai lotti del bacino unico regionale individuati con DGR n. 763/2016 e DGR n. 806/2016" approvato con DGR 793/2017;
- "Aggiornamento del Piano dei servizi minimi relativi ai lotti del Bacino unico regionale di cui alla DGR n. 793/2017" approvato con DGR n.384 del 19/6/2018.

Per i servizi ferroviari regionali invece sono stati approvati:

- il documento di piano "L'assetto dei servizi ferroviari per l'accordo quadro RFI Regione-Campania", approvato con DGR n. 93 del 15/03/2016;
- il documento di programmazione "Trasporto Pubblico Locale su rete ferroviaria regionale", approvato con DGR n. 93 del 15/03/2016 di supporto alla stipula dell'Atto aggiuntivo Regione Campania-EAV.

Come si evince, quindi, dai documenti sopra richiamati, la programmazione regionale dei servizi minimi sia su gomma che su ferro (ad esclusione di quelli relativi al Comune di Napoli per i quali è stata prevista con la DGR 806/2016 "la costituzione di un tavolo istituzionale per l'approfondimento tecnico-giuridico delle diverse tematiche, finalizzato alla definizione di un accordo per il trasferimento delle risorse e per la gestione dei servizi ai sensi della normativa europea, anche allo scopo di favorire un processo di efficientamento, razionalizzazione ed economicità con i servizi già finanziati dal medesimo Comune"), è stata significativamente aggiornata rispetto a quanto previsto dal Piano di riprogrammazione in esame.

Ai fini di una eventuale applicazione del Piano, bisogna sottolineare come nel Piano, venga riportato per ciascun ambito territoriale non solo il corrispettivo totale previsto ma anche la produzione chilometrica di servizi minimi ed il relativo corrispettivo unitario. Nel caso del Comune di Napoli nello scenario 0 sono previsti, con particolare riferimento ai servizi su gomma e ai servizi metropolitani, i valori riportati in Tabella 3.

Tabella 3 - Piano di riprogrammazione- Scenario 0 - Produzione e corrispettivi Comune di Napoli

	Produzione (veic-km/anno)	(Corrispettivo unitario - €/km)	(Corrispettivo - €) (netto IVA)
Servizi su gomma	13.807.872	2,92	40.320.092
Linea 1	5.606.791	4,55	25.510.899
Linea 6	0	4,55	0
Funicolari	303.257	4,55	1.379.819
Totale			67.210.810

Come si può notare, il totale complessivo indicato nella Tabella 3, pari ad Euro 67.210.810, è diverso da quello indicato nelle sentenze del Consiglio di Stato e pari ad Euro 67.486.632,00 (escluso IVA). La differenza sugli importi totali deriva dal calcolo effettuato, a cui evidentemente di riferisce la sentenza, che ha considerato interamente spettanti al Comune di Napoli le risorse destinate alle Funicolari-Funivie per un totale di Euro 1.655.641 relativo ad un produzione di 373.626 vett*Km. In realtà le risorse complessive si riferivano alla somma della produzione relativa alle funivie-funicolari del Comune di Napoli illustrata in Tabella 3, ovvero

AK



ACaMIR

Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti

303.257 vett x km corrispondenti ad Euro 1.379.819 (corrispettivo unitario 4,55 Euro/vett*km), e della produzione della funicolare di Capri pari a 70.369 vetture*km corrispondenti ad Euro 275.822 (corrispettivo unitario 3,92 Euro/vett*km).

Si ritiene, quindi, che da un punto di vista tecnico l'eventuale applicazione del Piano per il riparto relativo alle annualità 2017-2018 e anche all'annualità 2020 debba tener conto anche delle previsioni relative alla produzione kilomtrica sia per i servizi minimi su gomma che per quelli relativi alla linea metropolitana e ai relativi corrispettivi unitari. Ad esempio per l'anno 2017 secondo la banca dati dell'Osservatorio Nazionale tpl, l'ANM ha consuntivato 10.297.102 buskm e 1.503.812 treni-km (corrispondenti a circa 6.015.248 vetture-km.

AGENZIA CAMPANA PER LA MOBILITÀ LE INFRASTRUTTURE E LE RETI
Protocollo Partenza N. 356/2020 del 01-06-2020
Doc. Principale - Copia Documento

4 VALUTAZIONE SULLA SPESA STORICA

4.1 La spesa storica e la sentenza

Nelle sentenze, viene testualmente sottolineato che *"la valutazione tecnica effettuata, in proposito, dalla Regione deve ritenersi manifestamente irragionevole e sindacabile proprio perché sintomatica di essere viziata alla luce del criterio di finanziamento basato "sul costo storico", che, seppur non più previsto dalla normativa vigente, rimane pur sempre parametro logico di riferimento derogabile solo in base a criteri ragionevoli indicati, esigendo, sul punto, pregnante motivazione, ciò che non è stato fatto nella specie, laddove la spesa nominale è costante, cioè diminuisce in termini reali, e ciò si verifica solo per l'Ente che, per fatto notorio, ha i più alti costi di congestione, connessi, appunto, alle peculiarità del trasporto pubblico locale così come sviluppato negli anni, che hanno visto un notevole incremento di viaggiatori connesso alla costruzione e al continuo ammodernamento della linea 1 della metropolitana"*.

Si continua affermando che *"è manifestamente illogico non far valere il criterio della spesa storica: se lo stanziamento nominale rimane lo stesso, in realtà con gli anni lo stanziamento reale diminuisce. Non può ammettersi un'inversione dell'onere della prova. Per sovvertire il criterio della spesa storica si esige una specifica motivazione, perché Napoli è città di dimensioni tali che è notorio possa avere costi aggiuntivi di congestione non presenti nei comuni minori."*

4.2 I dati sulla spesa storica

Si riporta di seguito la ricostruzione del criterio storico relativo al riparto delle risorse per il settore gomma e metropolitane relative all'anno 2009, considerato come anno di riferimento per il criterio storico e riportato in Tabella 4.

Tabella 4 - Criterio storico - riparto per Enti

Servizi di competenza della Provincia di	Quota % sul totale risorse	Servizi di competenza del Comune di	Quota % sul totale risorse	Servizi di competenza della Regione	Quota % sul totale risorse
Avellino	7,33%	Avellino	0,31%		
Benevento	2,01%	Benevento	0,32%		
Caserta	11,51%	Caserta	0,76%		
Napoli	34,62%	Napoli	21,18%		
Salerno	16,01%	Salerno	1,60%		
Totale Province	71,47%	Totale Comuni	24,17%	Totale Regione	4,36%

In Tabella 5 sono riportate, per il Comune di Napoli, la quota storica sul riparto complessivo (2009), e le quote di riparto relative agli anni 2017 e 2018 (per le quali non si è tenuto conto della quota di 10 mln di Euro - IVA compresa - destinata alle azioni di razionalizzazione, efficientamento e sviluppo servizi che non sono immediatamente associabili ai singoli Enti locali), tutte riferite al settore gomma e TPL.

Tabella 5 - Comune di Napoli, quota storica e anni 2017-2018

Riferimento	Quota % del Comune di Napoli sul totale risorse gomma e metro riparto relativa
2009 (storico)	21,18%
DGR 164/2017	19,47%
DGR 196/2018	19,63%

5 UN POSSIBILE CRITERIO DI RIPARTO RAGIONEVOLE

5.1 Premessa e metodologia

Nelle more di un aggiornamento di dettaglio della programmazione dei servizi minimi del Comune di Napoli nell'ambito dei lavori del tavolo istituzionale prima richiamato, è possibile sviluppare delle analisi su parametri di larga scala che tengano conto del peso della mobilità sistemica e non sui vari territori al fine di stimare un peso congruo del Comune di Napoli sul riparto complessivo delle risorse di tpl a livello regionale.

Una possibile applicazione operativa è quella di seguito descritta.

Della mobilità sistemica (con un peso 50%) si tiene conto attraverso dati legati direttamente alla domanda di tpl mentre per quella non sistemica (con un peso 50%) si tiene conto attraverso parametri territoriali indiretti come la popolazione (parametro di generazione della domanda - peso 30%) e il numero di addetti (parametro di attrazione della domanda - peso 20%).

5.2 I dati territoriali

Per quanto riguarda i dati di popolazione e di addetti si fa riferimento ai dati ISTAT (dati della popolazione riferiti al 01-01-2011) riportati in Tabella 6 - residenti e addetti

Tabella 6 - residenti e addetti

Territorio	Residenti	Peso residenti su totale Regione	addetti	peso addetti su totale Regione
Comune di Napoli	959.574	16,45%	318.609	24,59%
Regione Campania	5.834.056	-	1.295.592	-

5.3 I dati sulla domanda

Relativamente ai dati di mobilità sistemica si fa riferimento ai dati di Domanda ISTAT relativi agli spostamenti per motivi di studio o di lavoro forniti anche per mezzo utilizzato, per fascia oraria di inizio spostamento, per durata dello spostamento ed in particolare ci si riferisce a quelli relativi all'utilizzo di trasporto collettivo.

Tabella 7 - Matrice ISTAT 2011 O/D giornalieri con utilizzo di trasporto collettivo

O/D	Napoli	Altri Comuni	Totale
Napoli	98.154	7.378	105.532
Altri Comuni	89.396	247.854	337.250
Totale	187.550	255.232	442.782

A partire dai dati di domanda relativi agli spostamenti sul trasporto collettivo al fine di valutare gli effetti della differente congestione per le varie tipologie di spostamenti si calcola il parametro dei passeggeri x ora, utilizzando il tempo medio di spostamento fornito da ISTAT come riportato nella tabella seguente:

Tabella 8 - Matrice ISTAT 2011 Tempi di percorrenza

Domanda /Tempo	A - fino a 15 minuti	B - da 16 a 30 minuti	C - da 31 a 60 minuti	D - oltre 60 minuti	Totale
Interna	13.790	40.992	34.771	8.601	98.154
Da Napoli	1.075	2.082	2.297	1.924	7.378
Verso Napoli	2.838	11.495	39.082	35.981	89.396



ACaMIR
Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti

Esterna	76.942	93.033	57.556	20.324	247.854
Totale	94.645	147.603	133.705	66.829	442.782

In particolare si considerano i seguenti valori di durata media per i diversi spostamenti

- 15 minuti (inteso come spostamento minimo nell'ambito del TPL, valori più bassi sono realisticamente associabili a spostamenti con altri modi qui non considerati);
- 22,5 minuti (punto medio dell'intervallo B);
- 45 minuti (punto medio dell'intervallo C);
- 90 minuti per gli spostamenti maggiori di un'ora.

Con questi dati e le suddette ipotesi sui tempi il valore complessivo per l'intera Regione è pari a 16.772.100 passeggeri per minuti equivalenti a circa 280.000 ore giornaliere spese dalla popolazione regionale, per gli spostamenti sistematici di sola andata.

Per stimare il peso del Comune di Napoli rispetto alla Regione si sono considerate due aliquote ed in particolare quella relativa alla domanda interna e quella relativa alla domanda di scambio. In particolare per la domanda interna si è considerato interamente il tempo speso mentre per la domanda di scambio (extracomunale sia in ingresso che in uscita), si è dovuta effettuare una stima di massima del tempo speso sul TPL cittadino (servizi ANM) rispetto al tempo speso esternamente al comune di Napoli.

La domanda di scambio che utilizza i servizi ANM all'interno del Comune di Napoli è un'aliquota di quella totale, tenendo conto che una parte della domanda di ingresso a Napoli arriva in prossimità della destinazione e completa lo spostamento a piedi, mentre un'aliquota utilizza vettori non gestiti da ANM (Trenitalia o EAV). Sulla base di dati risultanti dalle indagini del consorzio unico è possibile stimare in circa il 30 %, la quota degli spostamenti di scambio pendolari destinati alla Città di Napoli che utilizzano servizi ANM. In questa elaborazione la stessa quota è stata applicata per gli spostamenti in uscita da Napoli.

Per quanto riguarda il tempo speso internamente alla città si è considerata una percentuale del 20% del tempo complessivo di fascia sopra descritto.

Tabella 9 – Matrice ISTAT 2011 Tempi di percorrenza

Ambito	Tempo speso (pass x minuti)	Peso
Regione	16.772.100	100,00%
Interni Napoli	3.467.930	20,68%
Scambio Napoli (interno al Comune – servizi ANM)	338.258	2,02%
Totale Napoli (ANM)	3.806.188	22,69%

Sulla base della metodologia descritta emerge che, relativamente alla mobilità sistematica, il peso del Comune di Napoli su tutta la Regione vale il 22,69%.

5.4 Una possibile applicazione del criterio

Come detto in premessa un possibile criterio ragionevole per la valutazione del peso del Comune di Napoli sul riparto complessivo di risorse è legato all'utilizzo dei seguenti parametri (valutati secondo la metodologia precedentemente descritta):

- La domanda di mobilità sistematica sul trasporto pubblico locale (con peso del 50%) valutata attraverso parametri diretti;
- La domanda di mobilità non sistematica (con peso del 50%) valutata attraverso parametri indiretti (popolazione 30% e addetti 20%);



ACaMIR

Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti

Tabella 10 – Matrice ISTAT 2011 Tempi di percorrenza

Tipo Domanda	Parametro	Napoli	Regione	Peso Napoli assoluto	Peso Parametro	Peso Napoli relativo
Sistematica	Spostamenti TPL	3.806.188	16.772.100	22,69%	50%	11,35%
Non Sistematica	Popolazione	959.574	5.834.056	16,45%	30%	4,93%
	Addetti	318.609	1.295.592	24,59%	20%	4,92%
					Totale quota riparto	21,20%

Dall'applicazione del criterio così definito ne deriva un peso per il Comune di Napoli del 21,20% sul riparto complessivo delle risorse.

Con riferimento alle annualità 2017 e 2018 e al monte risorse complessivamente destinate al settore del TPL gomma e metro (con esclusione delle risorse destinate ai servizi ferroviari che, come visto al capitolo 2, garantiscono comunque al territorio del Comune di Napoli un peso percentuale non inferiore a quello storico della gomma e con esclusione del fondo destinato all'efficiamento e alla razionalizzazione), in Tabella 11 è riportata l'applicazione del criterio di riparto prima definito per il Comune di Napoli.

Tabella 11 – Storico risorse per il Comune di Napoli

	DGR 164/2017	DGR 196/2018
1 - Quota complessiva destinata al TPL	€ 300.354.448	€ 298.000.744
Risorse destinate al comune di Napoli dalle DGR	€ 58.484.022	€ 58.484.022
Quota percentuale derivante dall'applicazione del criterio di riparto prima definito	21,20%	21,20%
Risorse destinate al comune di Napoli (applicando la "quota storica" alla voce 1)	€ 63.675.143	€ 63.176.158
Differenza risorse a favore Comune di Napoli applicando l'IPOTESI A	<u>€ 5.191.121</u>	<u>€ 4.692.136</u>

Volendo rispettare il criterio del riparto così definito, anche per l'annualità 2020, il riparto dovrebbe essere tale da garantire al Comune di Napoli la quota del 21,20% sul monte risorse complessivo destinato ai servizi su gomma e metropolitani.



6 CONCLUSIONI

L'analisi tecnica dei principi espressi nelle due sentenze del Consiglio di Stato ha portato ad alcune conclusioni che potrebbero essere individuate come ipotesi di lavoro nell'ambito del nuovo meccanismo di riparto delle risorse destinate al TPL.

Prima valutazione tecnica maturata, ai fini del riparto complessivo delle risorse per il tpi, è che le risorse destinate allo sviluppo dei servizi ferroviari regionali impattano in maniera significativa anche per il territorio e per i cittadini del Comune di Napoli e in termini percentuali in misura non inferiore al peso percentuale storico del Comune di Napoli sul riparto complessivo delle risorse per il tpi su gomma e metropolitano.

La seconda conclusione, relativa al piano di riprogrammazione, è che l'eventuale applicazione del piano per il riparto relativo alle annualità 2017-2018 e anche all'annualità 2020 debba considerare le sue previsioni relative alla produzione chilometrica sia per i servizi minimi su gomma che per quelli relativi alla linea metropolitana e ai relativi corrispettivi unitari.

La terza conclusione è relativa alla possibile applicazione di un criterio di riparto ragionevole (basato sulla valutazione di parametri legati alla domanda di mobilità sistemica e territoriali) pari al 21,20% per il Comune di Napoli alle annualità 2017 e 2018 e al monte risorse complessivamente destinate al settore del tpi gomma e metro. Da tale applicazione deriva un delta risorse pari a circa 5,2 M€ per il 2017 e circa 4,7 M€ per il 2018. Anche per l'annualità 2020, l'applicazione del criterio di riparto così definito dovrebbe essere tale da garantire al Comune di Napoli la quota del 21,20% sul monte risorse destinato ai servizi su gomma e metropolitani.

Si osserva che la % di riparto per il Comune di Napoli derivante dall'applicazione del richiamato criterio è il linea con quello storico (21,18%).

Si osserva, inoltre, che tali eventuali variazioni di risorse per il Comune di Napoli, così calcolate, non sono dissimili in termini assoluti dai valori a cui si faceva riferimento nelle sedute del comitato di indirizzo e monitoraggio richiamate nella sentenza. Queste maggiori risorse potrebbero, in particolare anche per i futuri riparti, essere destinate a coprire i maggiori servizi da sviluppare per le linee della metropolitana di Napoli.