



2015

---

**RAPPORTO PIT SERVIZI  
SULLA STRADA DEL  
CONSUMATORE:  
DA SPETTATORE A PROTAGONISTA**

---

Focus  
MOBILITÀ E TRASPORTI

## Indice

<b>Premessa</b>	pag. 7
<b>1. La politica dei trasporti in Europa</b>	« 11
1.1. Verso uno spazio unico europeo dei trasporti: una lunga marcia tra progressi e sfide	« 12
1.2. Obiettivi ambiziosi e «scarso» impegno degli Stati Membri: la politica europea dei trasporti sotto la lente degli stakeholder	« 16
1.3. La qualità dei trasporti in Europa: il punto di vista dei cittadini	« 20
1.4. Diritti dei passeggeri: tra disservizi e disinformazione	« 22
<b>2. Mobilità e trasporti: il quadro italiano</b>	« 24
2.1. Cosa offrono i trasporti per chi si muove in Italia	« 25
2.2. C'era una volta il trasporto ferroviario regionale	« 31
2.3. Mobilità urbana: il trasporto pubblico locale	« 36
2.4. Mobilità urbana: oltre il tpl	« 40
2.5. Verso una mobilità urbana sostenibile: il manifesto	« 42
2.6. Mobilità sostenibile e <i>sharing mobility</i>	« 45
<b>3. Il punto di vista dei consumatori</b>	« 49
3.1 I settori maggiormente segnalati	« 49
3.2. Il trasporto aereo	« 50
3.3. Il trasporto ferroviario	« 52
3.4. Il trasporto pubblico locale	« 54
3.5. Il trasporto marittimo	« 56
3.6. Le nostre proposte	« 57
<b>Ringraziamenti</b>	« 59



## *Premessa*

La nascita del servizio di assistenza e consulenza ai cittadini-consumatori, Progetto Integrato di Tutela, è stata possibile grazie all'Europa, e il rapporto PiT Servizi, quest'anno giunto alla quindicesima edizione, continua a guardare a quell'Europa che sulle politiche dei consumatori sollecita la riflessione sul ruolo del consumatore stesso attraverso le parole della commissaria Věra Jourová, che bene delineano lo scenario dei prossimi anni e delle prossime sfide.

***“Mettere il consumatore al centro:  
più libertà, più diritti, più scelta” \****

La priorità della Commissione Juncker è quella di spingere il consumatore ad assumere un ruolo da protagonista nel mercato unico digitale. Sarà quindi determinante completare la riforma relativa alla protezione dei dati e rendere più moderne e semplici le norme per gli acquisti online e digitali. Tale mercato, una volta completato, avrà il potenziale per diventare il motore della crescita economica nell'UE.

L'economia della condivisione (sharing economy), oggi al centro della discussione, potrà svilupparsi solo potendo contare sulla tecnologia digitale, visto che si condividono non solo prodotti e servizi, ma anche molti dati personali.

Una recente indagine Eurobarometro ha dimostrato che il 43% degli utenti Internet nell'UE teme l'uso improprio dei dati personali

\* *Dal discorso di Věra Jourová, Commissaria Giustizia, consumatori e parità di genere, in occasione della Giornata europea del consumatore, marzo 2015.*

e il 42% non ritiene sicuri i pagamenti on-line. Di conseguenza la riforma della normativa europea sulla protezione dei dati è una questione prioritaria.

Per quanto riguarda i consumatori, la Direttiva sui diritti è già realtà. Ma per essere efficaci ed ispirare fiducia tali norme devono essere note sia ai consumatori che ai venditori. Non devono essere solo enunciate sulla carta ma produrre risultati sostanziali all'atto pratico.

Ecco perché, da maggio dello scorso anno, è in corso una campagna di informazione sui diritti dei consumatori in 8 Stati membri dell'UE con l'intenzione di aggiungerne altri 6 nel corso dell'anno.

È necessario che i consumatori siano adeguatamente informati dei loro diritti in occasione della richiesta di un prestito, come prescritto dalla direttiva sul credito al consumo per gli importi tra i 200 e i 75.000 €. Entro fine 2015 verrà lanciata una campagna di informazione in tema di credito al consumo, in tre Stati membri, puntando in particolare sulle classi di giovani consumatori che sono quelle più vulnerabili.

Altro elemento cruciale per la tutela dei consumatori è la risoluzione delle controversie online. Nel 2016 la piattaforma online a ciò destinata diventerà operativa e aiuterà consumatori e venditori a risolvere le questioni connesse ai contratti on line.

I diritti e le tutele dei consumatori devono essere attuati in maniera efficace in tutta l'UE, e continueremo a vigilare per individuare e «spazzare» via pratiche illegali e fraudolenti diffuse soprattutto mediante web.

È necessario spingere fuori dal mercato tali pratiche anche per indirizzare il consumatore verso scelte responsabili in termini sociali e ambientali. A tal fine la Commissione lavora costantemente per la predisposizione di linee guida da indirizzare alle imprese e alle autorità di regolamentazione.

I consumatori devono essere al centro dei nuovi mercati energetici, con la possibilità di accedere alla fornitura dei servizi a prezzi equi e l'opportunità di produrre autonomamente la propria energia.

Ma che significato assume questo insieme di regole e diritti nella sharing economy? Innanzitutto, non esiste un unico modello di sharing economy ma nuovi modelli di business che vanno dai vicini di casa che condividono il tosaerba a compagnie di taxi a livello mondiale. È evidente che la sharing economy si spinge oltre confini di

norme e regolamenti esistenti.

A mio avviso la sharing economy aumenta la responsabilità dei consumatori. Essi accettano di partecipare a qualcosa di non normativo quando utilizzano tali modelli di condivisione.

Personalmente apprezzo la diffusione di questi nuovi atteggiamenti e strumenti di condivisione e ne comprendo pienamente la popolarità, soprattutto tra i giovani. D'altro canto è però necessario che coloro che li utilizzano siano consapevoli di farlo in un contesto privo di regole e diritti, al di fuori della rete di protezione della legislazione esistente.

Ritengo che le norme comunitarie sui consumatori non dovrebbero essere di ostacolo ai consumi collettivi. La sharing economy è un'opportunità per imprese e consumatori. La condivisione può rendere i mercati più competitivi, offrire ai consumatori maggiore scelta e prezzi più vantaggiosi e indirizzare verso modalità di consumo più sostenibili.

Ma grandi opportunità portano con sé anche grandi responsabilità. Le tasse che sono dovute devono essere pagate. I diritti dei consumatori, la salute e le norme di sicurezza devono essere rispettati e in nessun modo minati.



## *1. La politica dei trasporti in Europa*

Il settore dei trasporti rappresenta una forza trainante dell'economia dell'UE, in quanto dà lavoro a circa 10 milioni di persone e rappresenta circa il 5% del Pil.

Ecco alcuni di dati di contesto: nel 2013 il settore ha dato impiego a 11 milioni di persone; la domanda complessiva di trasporto passeggeri nell'area UE-28 è stata nel 2013 di 6.465 miliardi di passeggeri/km, con una media di 12.700 km a persona; il 12,8% del bilancio familiare degli europei (in calo rispetto alle precedenti rilevazioni) è dedicato alle spese per i trasporti, di questa somma solo il 20% è destinata però ai «servizi di trasporto» (autobus, treni, ecc..) mentre la restante parte è destinata a ciò che concerne la mobilità individuale (acquisto di automobili e spese accessorie); l'automobile è il mezzo di gran lunga più utilizzato, con un quota modale del 72,3%, gli aerei sono al 9%, i treni al 6,6%, bus, tram e metro solo all'1,5%. Ben poco è cambiato, come dato complessivo, rispetto alle rilevazioni del precedente anno<sup>1</sup>.

Entro il 2050, la percentuale di cittadini europei residenti nelle aree urbane arriverà all'82%. La migrazione dalle città verso le periferie sta portando a strutture di insediamento che comportano lunghe distanze da percorrere. Questo fenomeno di espansione urbana va di pari passo con un aumento del numero di automobili possedute e del traffico dei pendolari. Per far fronte a questa sfida sarà necessario potenziare la mobilità e ridurre il traffico, gli incidenti e l'inquinamento tramite politiche di mobilità locali.

<sup>1</sup> Fonte: *Statistical pocketbook 2015*, <http://ec.europa.eu>



Digitalizzazione, urbanizzazione, globalizzazione e cambiamenti demografici stanno cambiando i presupposti della nostra società e pertanto è necessario modificare gli attuali paradigmi della politica dei trasporti per poter far fronte alle sfide del futuro.

### **1.1. Verso uno spazio unico europeo dei trasporti: una lunga marcia tra progressi e sfide**

Sebbene l'UE abbia aperto alla concorrenza la maggioranza dei suoi mercati dei trasporti a partire dagli anni '90, ancora oggi persistono vari ostacoli a un funzionamento agevole ed efficiente di questo mercato interno.

Molte cose sono state fatte negli ultimi 20 anni (più forme di tutela per i passeggeri e per i lavoratori del settore, maggiori norme di sicurezza, ecc.) ma il livello di integrazione del mercato dei trasporti dell'UE resta basso rispetto ad altri elementi dell'economia.

In tale ambito, un autentico mercato interno a livello di Unione esiste soltanto nel trasporto aereo, mentre gli altri modi di trasporto subiscono vari gradi di frammentazione lungo le frontiere nazionali: in primo luogo per le ferrovie e le vie navigabili interne, ma ne sono colpiti anche il trasporto su strada e quello marittimo a corto raggio.

Eppure il settore dei trasporti rappresenta una forza trainante dell'economia dell'UE, in quanto dà lavoro a circa 10 milioni di persone e rappresenta il 5% del Pil.

Proprio con l'obiettivo di conseguire una crescita sostenibile e la creazione di occupazione, nonché posti e condizioni di lavoro di qualità, nel 2011 la Commissione europea ha redatto il Libro Bianco dei trasporti *Tabella di marcia per uno spazio europeo unico dei trasporti – Verso un sistema di trasporti competitivo ed economico delle risorse*.

Sebbene siano stati fatti alcuni interessanti passi avanti verso l'attuazione della tabella di marcia prevista, sotto forma sia di proposte legislative che di iniziative strategiche<sup>2</sup>, a 4 anni dalla sua diffusione,

<sup>2</sup> Occorre ricordare il nuovo regolamento sugli orientamenti per la TEN-T (Regolamento (UE) n.1315/2013.) e il regolamento sul Meccanismo per collegare l'Europa (Regolamento (UE) n.1316/2013), la legislazione sulla realizzazione di

sfide assai impegnative continuano a ostacolare la creazione dello spazio unico europeo dei trasporti: barriere e incompatibilità tecniche, gravose procedure amministrative, quasi totale dipendenza dai combustibili fossili (i trasporti sono l'unico settore in cui le emissioni di gas a effetto serra sono aumentate negli ultimi 25 anni, e che senza la recente flessione dell'economia avrebbero potuto crescere ulteriormente).

Questo quanto si evince dalla *Relazione sulla messa in atto del Libro Bianco 2011 sui trasporti: bilancio e via da seguire per una mobilità sostenibile* della Commissione trasporti e turismo del Parlamento europeo presentata lo scorso 29 luglio<sup>3</sup>.

In vista della imminente revisione intermedia del Libro Bianco, il Parlamento evidenzia alcuni aspetti principali sui quali agire al fine di migliorarne l'efficacia e far sì che l'ambiziosa agenda da esso definita possa trovare compimento.

Tra i diversi aspetti che vengono evidenziati, ci soffermiamo in particolare sui seguenti 4 aspetti:

- mobilità urbana;
- comportamenti e i diritti dei passeggeri;
- nuove tecnologie;
- utilizzo dei finanziamenti.

**Mobilità urbana.** Il tema della mobilità urbana risulta essere cruciale non solo perché direttamente e immediatamente connesso alla qualità della vita dei cittadini ma anche perché è la componente maggiormente responsabile di emissioni inquinanti. Intervenire sul miglioramento dell'efficienza energetica, sottolineando l'importanza di promuovere l'elettromobilità e i sistemi di trasporto pubblico elettrico<sup>4</sup>, è uno dei punti

infrastrutture per i combustibili alternativi, nonché le misure tese a ridurre le emissioni di gas a effetto serra dei veicoli.

<sup>3</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0246+0+DOC+XML+V0//IT&language=it>

<sup>4</sup> I trasporti sono responsabili di circa un quarto (25%) delle emissioni di gas serra dell'UE: questo li rende il settore con le maggiori emissioni dopo quello dell'energia. Mentre le emissioni provocate dagli altri settori stanno in generale diminuendo, quelle provocate dai trasporti hanno continuato a salire fino al 2008. Il calo successivo è di certo imputabile alla maggior efficienza delle autovetture ma anche alla crescita più lenta della mobilità, in conseguenza della recessione economi-

maggiormente evidenziati nella relazione del Parlamento.

Con particolare riguardo al trasporto pubblico nelle aree urbane, il Parlamento sottolinea la necessità di conferire una maggiore enfasi a questo aspetto, proponendo di aggiungere un altro obiettivo ai 10 già enunciati nella strategia delineata nel Libro Bianco e consistente nel ***raddoppio dell'uso dei trasporti pubblici nelle aree urbane entro il 2030***. Al fine di rendere praticabile questo obiettivo diventa quindi necessario predisporre adeguati investimenti, specialmente per garantire la costante manutenzione e l'espansione dell'infrastruttura dei trasporti pubblici, così da realizzare strutture e infrastrutture volte a facilitare la mobilità sicura da porta a porta dei cittadini che utilizzano i trasporti pubblici, tra i quali vanno tenuti in debita considerazione gli anziani, le persone con disabilità e i ciclisti che utilizzano il trasporto pubblico per una parte del loro tragitto.

**Comportamenti e diritti dei passeggeri.** Altro aspetto centrale al quale fa riferimento il Parlamento è il comportamento degli utenti dei trasporti, cruciale per lo sviluppo di un sistema più sostenibile.

Diventa necessario, al fine di invertire la tendenza dell'attuale ***modal split, fornire agli utenti, specialmente ai giovani, la motivazione e la possibilità di utilizzare mezzi di trasporto più sicuri e più sostenibili*** (andare a piedi, andare in bicicletta, usare il bike sharing e il noleggio, i trasporti pubblici, ricorrere al car sharing o al car pooling), che dovrebbero essere impiegati all'interno di un'infrastruttura sicura. Per rendere tutto ciò praticabile è necessario che si rendano disponibili ***informazioni per la pianificazione del viaggio e informazioni in tempo reale*** così da facilitare l'uso intermodale di diversi modi di trasporto attraverso sistemi di trasporto intelligenti.

Per quanto riguarda i **diritti dei passeggeri**, così come evidenziato anche dal CESE, si sottolinea l'opportunità di completare l'elenco dei dieci diritti<sup>5</sup> con altri tre diritti supplementari, ossia il ***diritto alla***

ca. Tuttavia, se si restasse fedeli all'approccio immutato, le emissioni di CO<sub>2</sub> dei trasporti continuerebbero a superare di un terzo i livelli del 1990 entro il 2050. Oltre il 70% delle emissioni di gas serra connesse ai trasporti deriva dal trasporto su strada. Il solo trasporto su strada concorre a circa un quinto delle emissioni totali di CO<sub>2</sub> dell'UE.

<sup>5</sup> I diritti dei passeggeri, così come presentati nella comunicazione "Una visione europea per i passeggeri: comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto" sono i seguenti: diritto a non essere discriminati nell'accesso al traspor-

*sicurezza* (sia tecnica del materiale di trasporto che fisica dei passeggeri), il *diritto a standard minimi di qualità, comodità e accessibilità* del servizio, e il *diritto alla tutela ambientale*.

Si pone l'accento, inoltre, sulla necessità di completare il quadro legislativo esistente per i diritti dei passeggeri con misure volte a eliminare ogni possibile lacuna della legislazione, a coprire i passeggeri dei viaggi multimodali e si rinnova la richiesta di istituire una *Carta dei diritti dei passeggeri* che enumeri i diritti fondamentali dei passeggeri e sia applicabile a tutti i modi di trasporto, tenendo conto delle specificità di ciascuno di essi, e dedichi un'apposita sezione ai viaggi multimodali, così da migliorare la visibilità delle norme unionali e assicurare una loro migliore applicazione effettiva. Sono inoltre necessarie ulteriori iniziative per promuovere e rendere disponibili ai passeggeri servizi di informazione, pianificazione e biglietteria per i viaggi multimodali, oltre a ulteriori misure volte a migliorare la qualità del trasporto e a facilitare l'accessibilità senza barriere per le persone anziane, i passeggeri a mobilità ridotta e i passeggeri con disabilità, con le dovute considerazioni anche nei confronti di specifiche esigenze (ad esempio quelle dei ciclisti che trasportano la bicicletta in treno).

**Nuove tecnologie.** Da non trascurare inoltre sono i cambiamenti derivanti dall'utilizzo dei *servizi tecnologici per la mobilità*, che svolgono attività di intermediazione tra domanda e offerta di trasporto (esempio Uber). Queste innovazioni oltre a prospettare nuove opportunità evidenziano un vuoto normativo che richiama l'urgenza di una valutazione delle conseguenze giuridiche, sociali, economiche e ambientali derivanti dall'attività di tali imprese, accompagnata, se del caso, da pertinenti misure o raccomandazioni per lo sviluppo di

to; mobilità, accessibilità e assistenza senza costi aggiuntivi per i passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta; diritto all'informazione prima dell'acquisto e nelle varie fasi del viaggio, in particolare in caso di perturbazione; diritto a rinunciare al viaggio (rimborso integrale del prezzo del biglietto) qualora il viaggio non sia effettuato come previsto; all'esecuzione del contratto di trasporto in caso di perturbazioni (riprotezione e cambio di prenotazione); diritto all'assistenza in caso di forti ritardi alla partenza o in punti di coincidenza; diritto a una compensazione; alla responsabilità del vettore per i passeggeri e il loro bagaglio; a un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami; alla piena ed efficace applicazione della normativa dell'Unione.

nuovi servizi innovativi in Europa, tenendo conto dei servizi di taxi esistenti. Questa necessità deriva dall'urgenza di stabilire condizioni di concorrenza leale tra le imprese di trasporto collaborativo e le imprese tradizionali di taxi e trasporto interurbano per quanto riguarda il rispetto della normativa fiscale, la sicurezza, gli obblighi di servizio pubblico e le condizioni di lavoro.

**Utilizzo dei finanziamenti.** Per quanto riguarda l'aspetto finanziamenti, il Parlamento invita la Commissione ad *aiutare le autorità locali, regionali e nazionali* e i soggetti interessati a esplorare le opportunità di finanziamento unionale, già esistenti o nuove, per il trasporto pubblico e a sviluppare modelli innovativi di partenariato pubblico privato, alla luce dei casi di ritardo o di sottoutilizzo di alcuni dei progetti realizzati. A riguardo, l'audit condotto dalla Corte dei conti europea<sup>6</sup> evidenzia alcune criticità nell'utilizzo dei fondi strutturali che vanno dai ritardi al sottoutilizzo dei progetti realizzati, riconducibile, a parere della Corte, a carenze nella concezione dei progetti e nella politica in tema di mobilità.

## **1.2. Obiettivi ambiziosi e «scarso» impegno degli Stati Membri: la politica europea dei trasporti sotto la lente degli stakeholder**

In vista della revisione del Libro Bianco, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica<sup>7</sup>, chiusa a giugno 2015, con l'obiet-

<sup>6</sup> Corte dei conti europea, *Relazione speciale. Efficacia dei progetti di trasporto pubblico urbano finanziati dall'UE*, 2014. Su 26 progetti realizzati con i fondi strutturali 2000-2006 e 2007-2013 viene evidenziato come, in linea generale le infrastrutture e i veicoli per la maggior parte dei progetti sono stati realizzati in modo conforme alle specifiche di progetto; per quattro progetti di trasporto urbano si sono verificati notevoli ritardi, mentre per tre progetti vi è stato un significativo sfioramento dei costi. Inoltre, un raffronto fra l'utilizzo previsto in date specifiche e l'utilizzo effettivo mostra che due terzi dei progetti realizzati erano sottoutilizzati. Ciò implica prestazioni non ottimali in termini di benefici economici e sociali (riduzioni dell'inquinamento e del traffico ecc.), cosa cui in genere i promotori del progetto o le autorità nazionali non danno seguito, ma può anche comportare squilibri finanziari per le autorità pubbliche che devono assicurare la sostenibilità dei trasporti urbani in questione.

<sup>7</sup> Il testo della consultazione era composto da quattro blocchi principali: (i) l'analisi della situazione attuale (per valutare le principali sfide, per esempio: petrolio

tivo di raccogliere degli input utili, anche alla luce dei nuovi sviluppi sopraggiunti dal 2011 (nuove tecnologie, ribassi nel prezzo del petrolio, ecc.).

Molti gli aspetti critici evidenziati dalla molteplicità di stakeholder partecipanti e rappresentanti di diversi interlocutori come aziende, associazioni di categoria, cittadini.

Grazie a questo processo di consultazione la Commissione ha potuto individuare i punti di debolezza e le opportunità legati a quanto enunciato nel Libro Bianco dal punto di vista delle diverse categorie di partecipanti.

Il tema che trasversalmente è stato indicato come la sfida più impegnativa ha riguardato le emissioni di gas serra, seguito dallo sviluppo di infrastrutture, innovazione, dal prezzo di petrolio e ed energia.

I diritti dei passeggeri restano in coda nella lista delle sfide prioritarie da dover sostenere. A determinare questo aspetto sono fondamentalmente due elementi: il primo di carattere metodologico, in quanto i cittadini che hanno partecipato alla consultazione rappresentano un numero esiguo del campione; il secondo connesso alla scarsa consapevolezza riguardo il tema in questione (per il quale, come evidenziato precedentemente, anche il Parlamento richiede maggiori iniziative) come sarà confermato anche da quanto esposto nei paragrafi successivi.

La stragrande maggioranza degli intervistati ha sottolineato lo scarso progredire di quanto previsto nell'agenda del Libro Bianco (basso o molto basso per l'84% dei rispondenti), rimanendo anche piuttosto critici sulla cooperazione con gli Stati Membri (75%). Al contrario, le priorità fissate nel 2011 sono percepite come rilevanti (74%). Per quanto riguarda la chiarezza e coerenza della strategia, i punti di vista sono stati discordanti, con una leggera maggioranza delle opinioni negative. Lo stesso per quanto riguarda il coinvolgimento degli stakeholder.

e dei prezzi dell'energia, inquinamenti, le emissioni di gas serra, la congestione, le infrastrutture, il finanziamento, la sicurezza, i diritti dei passeggeri, mobilità urbana, innovazione; (ii) la valutazione dell'approccio adottato (progresso, pertinenza delle priorità stabilite, il livello di ambizione, la chiarezza e la coerenza della strategia, la cooperazione con gli stati membri, il coinvolgimento delle parti interessate, la comunicazione della strategia; (iii) l'impatto previsto e l'attuazione del Libro Bianco sul trasporto europeo; (iv) la via da seguire.

In un giudizio complessivo, ciò che maggiormente ricorre è la non corrispondenza tra l'elevato livello di ambizione del piano, il finanziamento europeo e l'impegno degli Stati Membri.

Per quanto riguarda la valutazione dell'impatto del Libro Bianco sui trasporti, gli ambiti nei quali si ritiene che ci siano stati i maggiori risultati sono stati la sicurezza, la ricerca e l'innovazione. Invece viene considerato *scarso l'impatto su aspetti quali la promozione di migliori condizioni di lavoro, qualità e affidabilità del servizio, mobilità urbana integrata, l'integrazione modale e la promozione di comportamenti più sostenibili.*

Queste difficoltà vengono imputate comunque anche alla mancanza di volontà politica da parte dei singoli Stati Membri per lavorare concretamente nella direzione indicata dal Libro Bianco, nonché allo scarso coordinamento tra la Commissione e gli Stati Membri che, non accettando quanto proposto nel Libro Bianco, hanno generato ritardi o applicazioni parziali e inconsistenti e comunque non in grado di incidere sugli obiettivi.

Per quanto riguarda i *potenziali ostacoli alla realizzazione*, al primo posto troviamo le diverse politiche degli Stati Membri, seguita da alti costi economici e mezzi finanziari insufficienti.

Ciò che in linea generale emerge dalla consultazione è la necessità di un approccio integrato per affrontare l'ampio spettro di sfide legate all'implementazione del Libro Bianco. Nel complesso il documento viene considerato valido, anche se non ottimale per tutti i paesi, carente da un punto di vista di indicazioni operative (non accompagnato da adeguate iniziative e mezzi). Il livello di ambizione è considerato troppo alto, gli obiettivi irrealistici e il coordinamento, in particolare a livello degli Stati Membri, resta insoddisfacente. Inoltre sembra esserci una spiccata preferenza per lo sviluppo della comodalità invece che dello spostamento modale, fatta eccezione per gli operatori del ferroviario e della mobilità urbana, i quali ovviamente esprimono opinioni in linea con i propri interessi di settore.

#### **I 10 obiettivi del Libro Bianco**

- 1.** Nelle città dimezzare entro il 2030 l'uso delle auto ad alimentazione convenzionale ed eliminarle del tutto entro il 2050. Conseguire nelle principali città sistemi di logistica urbana a zero emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2030.
- 2.** Nel trasporto aereo aumentare l'uso di carburanti a basse emissioni fino a raggiungere il 40% entro il 2050. Nel trasporto marittimo ridurre del 40-50% le emissioni di CO<sub>2</sub> derivate dagli oli combustibili entro il 2050
- 3.** Il 30% del trasporto delle merci superiore a 300 km deve passare entro il 2030 verso ferrovia e trasporto via mare. Questa quota dovrebbe raggiungere il 50% entro il 2050.
- 4.** Entro il 2050 la maggior parte del trasporto di medie distanze dei passeggeri deve avvenire mediante ferrovia, di cui va completata la rete ad Alta Velocità a livello europeo.
- 5.** Completare entro il 2030 la rete infrastrutturale TEN-T.
- 6.** Collegare tra di loro le reti ferroviarie, aeroportuali, marittime e fluviali
- 7.** Completare il sistema unico di gestione del traffico aereo (Sesar) e lo spazio aereo unico europeo entro il 2020. Applicare sistemi di gestione del traffico al trasporto terrestre e marittimo, nonché il sistema di globale di navigazione satellitare (Galileo).
- 8.** Definire entro il 2020 un quadro per un sistema europeo di informazione, gestione e pagamento nel settore dei trasporti multimodali.
- 9.** Per la sicurezza stradale entro il 2020 dimezzare gli incidenti ed entro il 2050 avvicinarsi all'obiettivo "zero vittime". Aumentare la sicurezza in tutti i modi di trasporto nella UE.
- 10.** Arrivare alla piena applicazione dei principi "chi usa paga" e "chi inquina paga" facendo in modo di eliminare le distorsioni e i sussidi dannosi e generando entrate e finanziamenti per investimenti nei trasporti.

Come ampiamente rilevato dai partecipanti alla consultazione, ostacolo alla realizzazione di uno spazio unico dei trasporti è anche, e specialmente, la difficoltà e la resistenza legata alla conciliazione delle diverse politiche locali. In proposito è interessante notare, come nel 2014, delle 893 nuove procedure di infrazione avviate, ben 171 riguardano i trasporti (19%), collocati al secondo posto dopo l'ambiente (174). Alla fine del 2014 risultavano aperti, complessivamente, 1.347 procedure di infrazione, di cui 223 in tema di mobilità e trasporti (ca 17%), al secondo posto dopo l'ambiente (24%). Delle nuove procedure avviate nel 2014, 585 riguardano il ritardo del recepimento delle direttive e ben 76 riguardano il settore Mobilità e trasporti. A fine 2014, complessivamente le procedure ancora aperte sono 421<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> COM (2015)329 final, Relazione della Commissione, *Controllo dell'applica-*



### 1.3. La qualità dei trasporti in Europa: il punto di vista dei cittadini

La strada verso uno spazio unico dei trasporti risulta essere ancora molto lunga e a pensarlo, specialmente per quanto ne concerne la qualità, sono gli stessi cittadini europei<sup>9</sup>.

Nel fornire una valutazione sui diversi mezzi di trasporto (su strada, ferroviario, aereo e marittimo), emergono molti pareri discordanti e notevoli differenze territoriali.

Prima di scendere nei dettagli della valutazione offerta dai cittadini, alcuni dati di contesto. Il mezzo più utilizzato per gli spostamenti in generale è l'automobile, in particolare per i cittadini degli stati centrali. Negli stati dell'est Europa si riscontra invece una maggiore propensione all'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico, anche se la macchina resta la scelta dominante.

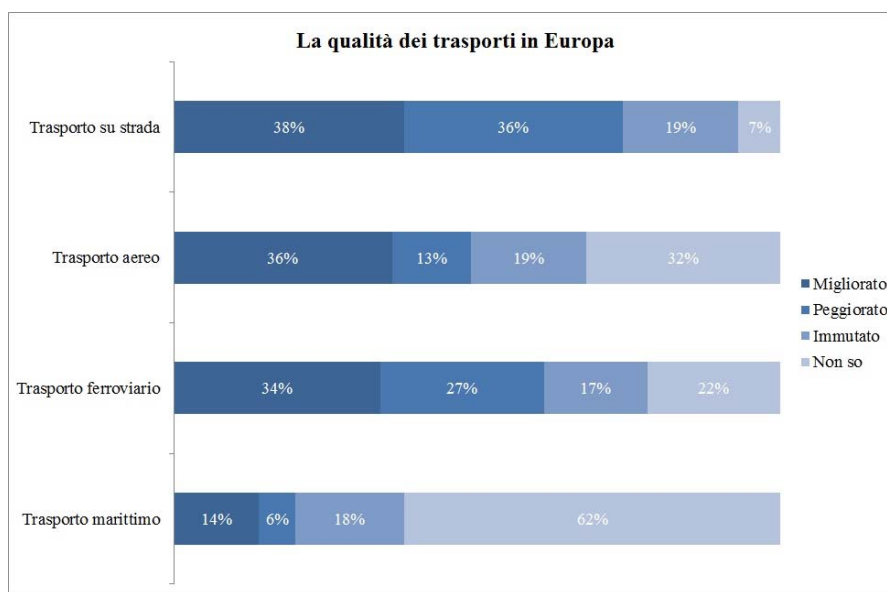


Fig. 1 - La qualità dei trasporti in Europa  
Fonte: nostra elaborazione su dati Eurobarometro 2014

zione del diritto dell'Unione europea – Relazione annuale 2014.

<sup>9</sup> Fonte: *Special Eurobarometer 422a*, «Quality of transport», December 2014.

La Fig. 1 (*supra*) mostra la percezione dei cittadini in termini di miglioramento/peggioramento dei diversi mezzi di trasporto. Si tratta di un dato complessivo che, osservato più in dettaglio, fa emergere delle particolarità di carattere territoriale.

Se entriamo nel dettaglio dei singoli mezzi di trasporti e dei singoli paesi, emerge un quadro molto variegato.

Per quanto riguarda il **trasporto su strada**, coloro che esprimono un giudizio positivo appartengono ai nuovi Stati Membri, mentre la valutazione negativa è data, per lo più, dai paesi EU15. Il Belgio, ad esempio, è il paese in cui la maggior parte dei cittadini ritiene che il trasporto su strada sia peggiorato (circa il doppio rispetto alla media EU28 - 61% contro 36%), seguito da Germania (59%) e Italia (45%).

I problemi che maggiormente affliggono questo ambito dei trasporti sono, al primo posto, la congestione (60%), seguita dalla manutenzione delle strade (59%), dalla sicurezza (30%), e dalla la quantità di merci trasportata su strada (27%). L'inquinamento dell'aria è solo al 5° posto (20%). Anche in questo caso, emergono forti divergenze che dividono l'Europa in due a seconda della provenienza degli intervistati: per gli europei EU15, dove il settore dei trasporti può essere considerato complessivamente più "maturo", le criticità maggiormente menzionate sono la congestione delle strade, la quantità di merci che sono trasportate su strada e l'inquinamento dell'aria, di contro per gli europei dei nuovi Stati Membri le criticità maggiormente ravvisate sono la manutenzione, sicurezza e scarse connessioni stradali.

Un elemento degno di nota è la predisposizione da parte di circa la metà degli intervistati nel rendere disponibile online la posizione del proprio veicolo, nel rispetto di particolari condizioni, in quanto veicoli interconnessi permetterebbero una migliore e più sicura gestione del traffico.

Per quanto riguarda il **trasporto aereo**, mentre se come dato medio poco più di un cittadino su tre ritiene che il servizio aereo sia migliorato, in paesi come l'Irlanda, la Grecia e Cipro ad esprimere una valutazione positiva sono più di due cittadini su tre. I paesi più critici invece sono l'Italia, con il 19% dei rispondenti che accusano un peggioramento, la Francia (17%) e la Finlandia (16%).

Le criticità maggiormente riscontrate riguardano il prezzo dei biglietti (37%), l'inquinamento atmosferico e la disponibilità di collegamenti pubblici da e per l'aeroporto (16%).

Il **trasporto ferroviario** è considerato, leggendo il dato complessivo, in peggioramento (opinione del 27% dei cittadini), ma le differenze tra i singoli paesi sono notevoli: in paesi quali l’Austria, l’Irlanda e l’Estonia, oltre la metà dei cittadini ritengono che il servizio sia migliorato. Di contro, la metà dei rispondenti in Croazia, Svezia e Belgio denuncia un peggioramento.

Le maggiore criticità rilevate, in generale, riguardano, anche in questo caso come per il trasporto aereo, il prezzo del biglietto (46%), seguita subito dopo dalla mancanza di un servizio disponibile e puntuale (33%), mancanza di interconnessioni ferroviarie, specialmente oltreconfine (21%), insieme alla manutenzione dei treni.

#### **1.4. Diritti dei passeggeri: tra disservizi e disinformazione<sup>10</sup>**

A partire dal 2004 il Parlamento europeo ha emanato una serie di regolamenti per definire i diritti e i doveri dei passeggeri relativi a quattro modi di trasporto: aereo, treno, nave e autobus. Dopo oltre un decennio dall’inizio dei lavori della Commissione in tal senso, molto ancora resta da fare per dare concreto compimento al rispetto di tali diritti, come evidenziato anche dal Parlamento europeo nel parere inviato alla Commissione, chiedendo maggiori iniziative di informazione nei confronti dei cittadini.

Di seguito qualche dato di maggior dettaglio che ben rappresenta la situazione di informazione e consapevolezza attuali dei cittadini/passeggeri europei.

Oltre la metà degli cittadini intervistati (59%) dichiara di non essere a conoscenza di diritti e obblighi che scaturiscono dall’acquisto di un titolo di viaggio e quindi da un contratto di trasporto. Ci sono però delle differenze nazionali da tener di conto: gli austriaci risultano essere i più consapevoli e informati (43%), seguiti da slovacchi e tedeschi (39%) mentre, all’altro capo della classifica troviamo francesi (20%), rumeni (21%) danesi e italiani (23%).

Per quanto riguarda invece la conoscenza dei diritti dei passeggeri, solo il 29% ha affermato di averne sentito parlare prima dell’intervista contro il 68% dei no. A ciò si aggiunge il 74% che non ha mai let-

<sup>10</sup> Fonte: *Special Eurobarometer 420* – «Passenger rights», dicembre 2014.

to, visto o sentito informazioni sui diritti dei passeggeri (es. brochure). Anche in questo caso ci sono delle differenze territoriali ma, in linea generale, in nessun paese la consapevolezza dei propri diritti in quanto passeggeri supera o si avvicina alla metà dei cittadini.

Altro aspetto molto interessante della ricerca di Eurobarometro riguarda la valutazione del livello di informazione fornita dai vettori ai passeggeri nelle diverse modalità di trasporto. Gli aspetti sui quali è stato chiesto ai cittadini di pronunciarsi sono stati: informazioni sui diritti di passeggeri fornite dai vettori; informazioni corrette e trasparenti sul prezzo del biglietto; informazioni sui dettagli del viaggio. In nessun caso, tranne che per quest'ultimo tipo di informazione, ma riguardo il solo trasporto aereo, si è raggiunto il 50% delle valutazioni positive. Si può quindi affermare che i vettori tardano ad adempiere pienamente ai loro obblighi informativi nei confronti dei passeggeri, con la conseguenza dell'inappropriata e insufficiente consapevolezza, e quindi conseguente esercizio, da parte dei passeggeri.

Può leggersi quale diretta conseguenza di questo il fatto che il 65% dei cittadini non ha mai sporto reclami, sebbene abbia subito dei disagi durante la propria esperienza di viaggio. Tra coloro che invece hanno sporto reclamo, 1 su 2 afferma che il proprio reclamo è stato gestito male.

## *2. Mobilità e trasporti: il quadro italiano*

Il settore dei trasporti italiano è caratterizzato, come rileva l'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel suo secondo rapporto, da alcune durevoli criticità quali la limitata interconnessione tra le infrastrutture di trasporto, la loro scarsa capacità di fare rete in modo integrato e sistemico e la presenza di barriere all'entrata per l'offerta di servizi di trasporto, nonostante il processo di liberalizzazione. A ciò si aggiunge la mancanza di un quadro regolatorio stabile e certo che permetta il miglioramento dell'efficienza e del grado di concorrenza in tutti i comparti del settore.

In questi anni di crisi, inoltre, è diventata una questione sempre più urgente anche la necessità di razionalizzarne la *governance*, aspetto cruciale per favorire l'efficienza dell'intero comparto.

Nel 2013, il trasporto interno di passeggeri in Italia<sup>1</sup> evidenzia oltre 838 miliardi di passeggeri - km (+5,3% rispetto al 2012). La modalità stradale prevale sulle altre in maniera netta, con il 78,9% del traffico rilevato. Le percentuali delle altre modalità di trasporto rimangono pressoché costanti, a parte l'incremento del 6,4% dei trasporti collettivi urbani, ma ancora inferiore (-3,4%) rispetto ai livelli toccati nel 2010.

Relativamente ai trasporti collettivi extraurbani, la strada (90,9 miliardi di passeggeri-km per il 2013, pari all'10,8%) prevale ancora sulle ferrovie (5,6%), il cui ruolo assume comunque ancora oggi una notevole importanza nell'ambito di tale tipologia di trasporto. Infine, la domanda di mobilità collettiva urbana rimane sempre a livelli mol-

<sup>1</sup> Fonte: Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Secondo Rapporto annuale al Parlamento*, luglio 2015.

to bassi (il 2,2% dell'intero traffico interno di passeggeri in Italia).

L'Italia continua a trovarsi ai primi posti fra i Paesi industrializzati per numero di autoveicoli circolanti in relazione alla popolazione residente. Sul fronte dell'*intermodalità*, il 2013 registra per la prima volta dopo diversi anni un arretramento.

Le combinazioni di mezzi di trasporto per gli spostamenti sono scese negli ambiti urbani dal 4,3% del 2012 al 3,8% del 2013. Nelle sole città con popolazione superiore ai centomila abitanti, la percentuale sale nel 2013 al 6,8%, ma anche in questo caso con una diminuzione rispetto al 2012. Nella serie storica resta una dinamica che, nel suo insieme, è di segno positivo. Nel 2004 gli spostamenti intermodali pesavano complessivamente per appena l'1,4% nel totale; nel 2012 questa percentuale era triplicata prima di arretrare leggermente lo scorso anno.

## **2.1. Cosa offrono i trasporti per chi si muove in Italia**

Questa sezione è dedicata ad una riflessione, in particolare sul settore aereo e ferroviario, alla luce delle ultime evoluzioni del contesto di mercato, evidenziando ciò che maggiormente potrebbe tradursi, o si è già tradotto, in un impatto positivo/negativo sui servizi di trasporto offerti ai passeggeri.

**Trasporto aereo.** I principali aeroporti italiani, considerati hub strategici, si collocano al primo e secondo posto nella classifica dei 10 aeroporti con numero maggiore di ritardi e cancellazioni, nel nostro Paese<sup>2</sup>. Roma Fiumicino e Milano Linate si collocano ai primi due posti, rispettivamente con il 52% e il 41% dei voli: degli 11.414 voli in partenza da Roma Fiumicino, 5.818 voli hanno subito un ritardo, mentre 71 sono stati cancellati. Milano Linate ha registrato invece 1.525 ritardi su un totale di 3.836 voli decollati e 34 cancellazioni. Al terzo posto e a pari merito si posizionano l'aeroporto di Cagliari Elmas e l'aeroporto di Catania Fontanarossa, con il 38% tra ritardi e cancellazioni. Più contenuti invece sono i ritardi e le cancellazioni di cui è stato protagonista lo scalo di Malpensa (secondo scalo italiano per passeggeri) con il 31% tra cancellazioni e ritardi, collo-

<sup>2</sup> Classifica dicembre 2014, fonte Flightright.

candosi al settimo posto di questa poco onorevole classifica, dopo Venezia (36%) e Napoli (33%). Anche Bergamo presenta risultati migliori di Linate: 27% tra cancellazioni e ritardi. Questo aspetto trova conferma nelle segnalazioni raccolte nel corso del 2014 che vedono, per l'appunto, il trasporto aereo tra i più segnalati, con in evidenza la criticità connessa ai ritardi (si veda il cap. 3).

Questo dato fornisce lo spunto per sottolineare l'importanza della definizione di un piano di investimenti dedicato al settore che consenta di migliorare l'offerta, specialmente in previsione degli aumenti di volumi di traffico che, negli ultimi anni, nonostante la crisi, hanno confermato un trend positivo. Un approfondimento relativo all'effettiva necessità di interventi sulla rete è stato condotto dall'E-NAC nell'ambito del processo che ha portato alla stesura del Piano Nazionale degli Aeroporti<sup>3</sup>. Tale analisi ha evidenziato come le carenze riguardino anche i *raccordi intermodali* e le infrastrutture di accesso agli scali.

I problemi di congestione si verificano, nella maggior parte degli scali, solo in coincidenza dei picchi di traffico. Tuttavia, considerando le previsioni di traffico per passeggeri e merci, in assenza di interventi per l'incremento della *capacità* entro i prossimi 10 anni, come si legge in un recente studio di settore della Cassa Depositi e Prestiti<sup>4</sup>, i problemi di congestione degli scali potrebbero determinare un decadimento dei livelli di servizio e ripercussioni sull'economia e sulla competitività nazionale. Considerando i tempi medi di realizzazione delle infrastrutture e la necessità di garantire un'adeguata programmazione degli interventi, sarebbe opportuno che la definizione dell'assetto del sistema fosse oggetto di approfondimento sin d'ora.

In termini di congestione, ad oggi, la situazione più critica riguarda lo scalo di Roma Fiumicino, per il quale si rendono necessari interventi su piste, piazzali e aerostazioni per evitare ripercussioni sulla

<sup>3</sup> Lo schema di piano individua 12 aeroporti strategici (10 + Pisa/Firenze a condizione che realizzino una gestione unica) e ulteriori 26 aeroporti di interesse nazionale, a specifiche condizioni. Gli aeroporti strategici sono: Milano Malpensa, Venezia, Roma Fiumicino, Bologna, Pisa-Firenze, Napoli, Bari, Lamezia, Catania, Palermo, Cagliari. I parametri fissati dalla norma per l'individuazione degli aeroporti sono i seguenti: le dimensioni e la tipologia di traffico; l'ubicazione territoriale; il ruolo strategico; le previsioni dei progetti europei TEN-T.

<sup>4</sup> Cassa Depositi e Prestiti, *Il sistema aeroportuale italiano*, luglio 2015.

capacità commerciale dello scalo. L'aeroporto romano, peraltro, si è trovato ad affrontare recentemente una situazione particolarmente complessa a seguito dell'incendio che ha interessato il Terminal 3 nella primavera 2015, che ha evidenziato le carenze dello scalo non solo in termini di sicurezza ma anche di informazione e assistenza prestata ai passeggeri. Situazione ripetutasi a distanza di pochi mesi (estate 2015) a seguito di un ennesimo incendio nelle vicinanze dell'aeroporto che ha implicato ulteriori disagi per i malcapitati viaggiatori e aspiranti vacanzieri.

Per quanto riguarda, invece, il tema dell'*accessibilità*, la situazione appare più complessa. In generale, infatti, già agli attuali livelli di traffico si segnalano difficoltà nell'accessibilità agli aeroporti, anche per gli scali posti a breve distanza dai centri urbani di riferimento. In molti casi, infatti, i tempi di accesso risultano rallentati dal traffico locale o da una viabilità inadeguata. Nei casi degli aeroporti più distanti dai centri urbani, come Roma Fiumicino e Palermo, l'accessibilità risente del traffico generato dalla conurbazione metropolitana e da nuovi poli di attrazione urbana posti lungo la viabilità di accesso. Non solo, i livelli di *intermodalità* risultano complessivamente inadeguati e molto distanti dagli standard europei: ad oggi, sono infatti accessibili su ferro soltanto gli aeroporti di Fiumicino, Malpensa, Palermo, Pisa, Torino e Ancona. Anche nel caso in cui il collegamento ferroviario sia attivo, però, i tempi di percorrenza, le frequenze, nonché le caratteristiche dei treni, scoraggiano l'utenza e non rendono competitivo il collegamento ferroviario con quello su gomma.

L'intermodalità ferro-aria, dunque, risulta essere un elemento essenziale di competitività e sviluppo sostenibile per il Paese, che può essere conseguito solo con il forte impegno da parte degli Enti Locali a predisporre e realizzare progetti a sostegno di un adeguato sviluppo del sistema aeroportuale.

Ciò che risulta ancora inadeguato è il livello di *informazione* nei confronti dei passeggeri sui propri diritti, specialmente in caso di necessità (si veda quanto accaduto a Fiumicino in concomitanza del periodo estivo 2015). Oltre che nell'attualità, ciò è riscontrato anche nell'indagine di Eurobarometro, che evidenzia come circa la metà dei passeggeri italiani ritiene di non essere ben informato dalle compagnie aeree sui propri diritti: il 43% ritiene di non ricevere informazioni corrette, complete e trasparenti sui prezzi dei biglietti e il 38%



di non essere ben informato sui dettagli dei voli.

**Trasporto ferroviario.** La rete italiana presenta un'estensione di 16.723 km, di cui 67 km di rete estera. Le linee fondamentali costituiscono il 38% della rete (6.449 km), quelle complementari il 56% (9.331 km) e quelle di nodo il 6%. Inoltre le linee a doppio binario rappresentano il 45% della rete totale, mentre il restante 55% è costituito dalle linee a semplice binario. Il 71% delle linee risulta essere elettrificato, di cui il 62% è rappresentato da linee a doppio binario e il 38% da linee a semplice binario. Pertanto, le linee a trazione diesel e, di conseguenza, non elettrificate coprono il restante 29% della rete. Per quanto riguarda, invece, la lunghezza dei binari, pari a 24.299 km, è costituita da 22.949 km di linea convenzionale, mentre la restante parte, 1.350 km dalla linea Alta Velocità.

Come si evince dall'ultimo bilancio delle Ferrovie dello Stato, nel comparto viaggiatori sono stati trasportati, nell'insieme, circa 42,5 miliardi di viaggiatori-km di cui circa 20,3 miliardi relativi ai servizi per la media e lunga percorrenza (+5,0%) e 22,2 miliardi relativi ai servizi regionali e metropolitani (-0,9%). Nel segmento della media e lunga percorrenza si è registrato un notevole contributo positivo dei servizi a mercato (+6,8%), che hanno ampiamente controbilanciato la riduzione dei volumi dei servizi universali (-1,3%). L'aumento dei passeggeri delle Frece che percorrono linee ad alta velocità è stato, nel 2014, del +10,9% rispetto al 2013. Se si considerano i soli servizi Frecciarossa, l'incremento è stato ancora più consistente: +13,3% dei passeggeri. Sintetizzando, *l'aumento del numero passeggeri trasportati è riconducibile ai servizi a mercato, mentre per le tratte con obbligo di servizio pubblico (sia lunga che media percorrenza, sia regionali) si registra, per il secondo anno consecutivo, una riduzione del numero passeggeri* (si veda il paragrafo successivo).

In Italia si è avuto un importante sviluppo del comparto alta velocità degli ultimi anni, con una crescita del 44% dal 2008 anche in esito all'apertura del mercato. A tal proposito risulta significativo il trend relativo alla quota modale del trasporto sulla tratta Roma-Milano.

Ne emerge che il comparto AV ha progressivamente eroso importanti quote di mercato nelle altre modalità di trasporto. L'ingresso sul mercato della Nuovo Trasporto Viaggiatori Spa ha giovato nel complesso al settore ferroviario atteso che Trenitalia ha avuto un'im-

portante crescita (6%) nei servizi offerti dalle Frece. La crescita di Italo in termini di quota di mercato è stata, per via della crescita modale, tale da far avere alla nuova compagnia nel 2013 una quota di mercato pari al 12,6 % in termini di passeggeri. La competizione ha causato, inoltre, una diminuzione dei prezzi pari al 9% con concomitante aumento della qualità del servizio offerto.

Sullo sviluppo dei servizi a mercato hanno impattato sicuramente i continui investimenti e, specialmente in termini di concorrenza e di tutela dei passeggeri, l'operatività al 100% dell'Autorità di regolazione dei trasporti che, fin da subito, ha impostato il proprio lavoro con la finalità di incentivare la concorrenza, l'efficienza ed il contenimento dei costi a beneficio di utenti, imprese e consumatori e di dare certezze agli investitori.

Nel 2014, l'Autorità ha adottato una serie di misure di regolazione<sup>5</sup>, comprendenti: accesso alla rete ferroviaria nazionale e programmazione dell'esercizio del trasporto; accordi quadro; assegnazione di capacità; penalità in caso di violazione degli obblighi contrattuali; criteri e modalità per la gestione della capacità della rete; gestione delle interruzioni del servizio e delle perturbazioni della circolazione; accesso ai servizi ed agli impianti accessori (servizi di biglietteria, informazione ed assistenza passeggeri, ai servizi di manovra per il trasporto merci); ripartizione dei costi tra gestore e imprese ferroviarie per l'assistenza delle persone a mobilità ridotta; criteri per la determinazione dei pedaggi sulle tratte della Alta Velocità.

Inoltre, è stata avviata una consultazione, chiusa il 25 settembre, per dare ulteriore seguito alla precedente decisione in materia di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, adottata con la delibera n. 70/2014. Questo provvedimento determina in via generale le modalità attraverso le quali il gestore della infrastruttura deve fissare i pedaggi. Ciò innova profondamente il metodo fin qui seguito, che era quello della determinazione del pedaggio mediante specifici decreti ministeriali.

L'Autorità ha disposto la rivisitazione complessiva dei criteri di determinazione dei pedaggi per l'uso delle infrastrutture ferroviarie, sia sulla rete tradizionale che su quella ad alta velocità. Le misure di regolazione mirano, in particolare, a stimolare la concorrenza nei set-

<sup>5</sup> Delibera n. 70 del 31 ottobre 2014.

tori già liberalizzati – trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza e trasporto di merci via ferrovia – incentivando il permanere sul mercato delle imprese efficienti, con il fine ultimo di contribuire a mantenere livelli di prezzi all’utenza finale commisurati alla qualità dei servizi offerti ed ai costi effettivamente sostenuti dalle imprese per la gestione e gli investimenti, al netto dei contributi pubblici.

**Trasporto marittimo.** Si ritiene utile soffermarsi su una questione in particolare del settore del trasporto marittimo: i diritti dei passeggeri.

Spendiamo qualche parola in tale ambito specialmente a fronte di quanto si evince dalle segnalazioni raccolte nel 2014 che, nel trasporto marittimo, subisce una impennata dal 9,2% del 2013 fino al 17,8%, imputabili per lo più alla vicenda GoInSardinia.

Il settore del trasporto marittimo è stato l’ultimo per il quale in Italia è stata data attuazione, con DLgs 129/2015, al Regolamento recante, per l’appunto, la «*Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1177/2010, che modifica il Regolamento (CE) n. 2006/2004, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne*». A fronte di un regolamento introdotto dal 2010 e in applicazione dal 2012, solo nel 2015 è stata introdotta la disciplina sanzionatoria che ne permette l’effettiva attuazione. E solo dopo richiami formali da Bruxelles. All’Autorità dei Trasporti il compito di disciplinare i procedimenti per l’accertamento e l’irrogazione delle sanzioni. A tal fine, suddetta Autorità ha avviato una **consultazione, in chiusura il 29 settembre**, sulle modalità operative e procedurali di attuazione della disciplina sanzionatoria per le violazioni del Regolamento n. 1177/2010 relativo ai **diritti dei passeggeri** che viaggiano **via mare e per vie navigabili interne**.

Fra le questioni oggetto di consultazione vi sono anche i casi in cui il reclamo potrebbe essere proposto non soltanto dal passeggero direttamente ma anche tramite le associazioni rappresentative legittimate ed a ciò delegate.

Di certo, questo passo avanti, consentirà ai passeggeri delle vie marittime e navigabili di poter esigere in maniera più puntuale la tutela dei propri diritti, esistendo adesso anche uno strumento sanzionatorio e un’Autorità legittimata a utilizzarlo.

## 2.2. C'era una volta il trasporto ferroviario regionale

Secondo dati Legambiente, il numero dei passeggeri sulle linee regionali si riduce in valori assoluti anche nel 2014, confermando la tendenza del 2013, con un'ulteriore riduzione di 90.000 passeggeri al giorno. In alcune regioni si assiste a un vero e proprio crollo del numero dei passeggeri pendolari, crollo non più imputabile, o almeno non unicamente, al fattore crisi. La causa va ricercata nei continui tagli che il trasporto ferroviario ha subito da diversi anni a questa parte, ad esempio in Campania sono stati effettuati tagli complessivi del 19% al servizio dal 2010 ad oggi, con punte di -50% su alcune linee. Da ciò deriva come conseguenza un -150 mila persone sui treni campani; in Liguria e Abruzzo si è passati rispettivamente da 105.000 a 94.000 viaggiatori al giorno e da oltre 23.500 a circa 19.500<sup>6</sup>.

Tra il 2009 e il 2012 si è assistito al paradosso per cui, mentre i passeggeri aumentavano del 17%, le risorse statali per il trasporto regionale su gomma e ferro si riducevano del 25%. Sta qui la ragione della situazione di degrado e incertezza del trasporto ferroviario in Italia. Ed è questa una delle ragioni che ha portato il numero dei pendolari su ferro a diminuire nel corso dell'ultimo biennio. Gli anni tra il 2010 e il 2014 sono stati particolarmente critici per i pendolari e sono state molte le Regioni che hanno deciso di tagliare i servizi (meno corse e meno treni) e di aumentare il costo di biglietti e abbonamenti.

Dopo questa breve introduzione circa lo stato del servizio ferroviario regionale, passiamo alla «questionone» dei contratti di servizio.

Dicembre 2014 ha segnato la scadenza dei contratti di servizio per il trasporto ferroviario regionale in quasi la totalità delle regioni italiane. A pochi mesi dalla scadenza, come si evince da un documento redatto dall'Assessorato ai Trasporti e alla Mobilità della Regione Campania, le Regioni a statuto ordinario che si dichiaravano pronte o che avevano già pubblicato l'avviso di preinformazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea erano la netta maggioranza, ben 11 su 15, prevedendo il rinnovo del contratto solo la Lombardia, il Lazio, la Puglia e la Calabria.

Da un'indagine Isfort<sup>7</sup> realizzata pochi mesi dopo (giugno 2015),

<sup>6</sup> Per approfondimenti cfr. Legambiente, *Pendolaria*, 2014.

<sup>7</sup> Procopio M., ISFORT, *IV Pacchetto ferroviario e gare regionali*, Roma, Fon-

quindi a contratti scaduti, la situazione risulta essere molto differente: le Regioni a statuto ordinario che hanno già firmato o si apprestano a sottoscrivere un nuovo contratto di servizio in modo diretto sono ben 13, e di queste solo la metà circa prevede o desidera inserire nei contratti una clausola per poter recedere anticipatamente in caso di aggiudicazione a seguito di gara. Se poi si considerano anche le Regioni a statuto speciale, escludendo la sola Valle d'Aosta in quanto ancora oggi non ha sottoscritto l'Accordo di Programma con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze per il trasferimento delle competenze, quelle che hanno scelto l'affidamento diretto sono la quasi totalità.

Per offrire una panoramica d'insieme, è possibile individuare quattro diversi comportamenti adottati dalle Regioni: quelle che hanno avviato le gare o che lo faranno a breve (Emilia Romagna, Piemonte e Campania<sup>8</sup>); Regioni che hanno rinnovato o stanno per rinnovare i contratti in essere, mantenendo clausole di forme di recesso anticipato in caso di gare; Regioni che hanno rinnovato i contratti del 2009 con la formula 6+6; le Regioni che hanno affidato, o lo faranno a breve, servizi in modo diretto sfruttando quanto previsto dal paragrafo 6, art. 5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007.

In linea teorica, nei prossimi anni si potrebbe assistere o all'avvio di gare in diverse Regioni, oppure alla continuazione degli affidamenti diretti. Su entrambi gli scenari, avrà sicuramente il suo peso il IV Pacchetto ferroviario che, nelle intenzioni della Commissione dovrebbe essere pro mercato, mentre in quelle del Parlamento, e probabilmente anche del Consiglio, più aperto verso una flessibilità nazionale.

Certo è che il rilancio del servizio pendolare passa per le Regioni:

dazione BNC, 18 giugno 2015

<sup>8</sup> Le tre regioni sono portatrici di tre esperienze diverse: in Emilia R. la gara per l'intero bacino regionale ha visto la presentazione di un'unica offerta (Trenitalia insieme a TPER); in Piemonte, la Giunta regionale in vista della scadenza dell'attuale contratto, fine 2016, ha deliberato l'avvio di tre gare, una per il bacino del centro nord, una per quello del centro sud e, infine, una per il servizio ferroviario metropolitano di Torino; a oggi tuttavia si registra l'invio della preinformativa alla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea per i soli primi due bacini, mentre per l'area metropolitana si sta valutando l'ipotesi di un affidamento diretto a una newco tra Trenitalia e GTT. In Campania la procedura ristretta per l'affidamento in concessione dei servizi minimi TPL su ferro è attualmente sospesa in attesa della pronuncia del TAR in merito a vari ricorsi.

sono loro a definire il Contratto di Servizio con i gestori dei treni e a individuare i capitoli di spesa nel proprio bilancio per aggiungere risorse a quelle statali per potenziare così il servizio (ossia più treni in circolazione) e per il materiale rotabile (dunque i treni nuovi o riqualificati).

Per completezza, di seguito si riporta in Fig. 1 un grafico che sintetizza il taglio delle risorse statali per il trasporto regionale.

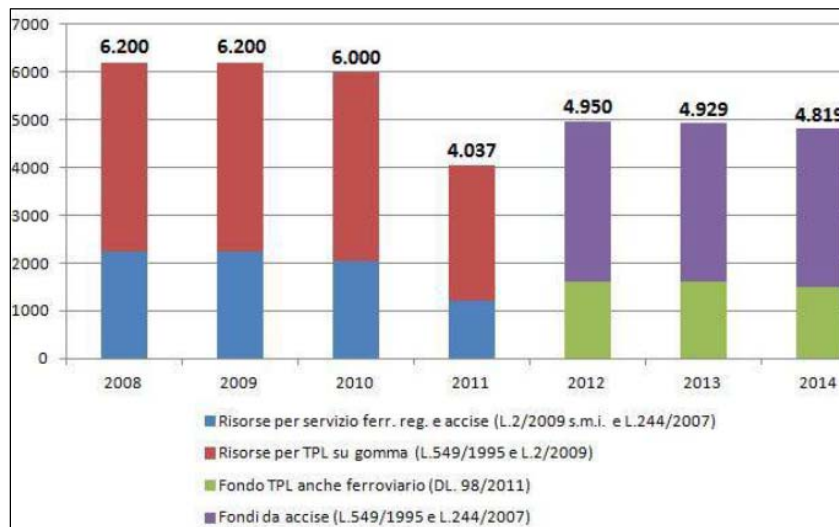


Fig. 1 – le risorse statali per il trasporto regionale  
Fonte: Legambiente 2014

Il settore del trasporto ferroviario sia nazionale che locale, la cui qualità è anche oggetto delle norme europee e nazionali in materia di diritti dei passeggeri, è attualmente protagonista di una rilevazione pilota condotta dall'Autorità di regolazione per stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da obblighi di servizio pubblico. Si tratta di un'iniziativa che si colloca nel solco di quanto in programma da parte dell'Autorità per migliorare le condizioni della mobilità dei cittadini.

La realizzazione di questa attività, che si concluderà nel 2016, presuppone una puntuale rilevazione ed analisi delle condizioni di servizio e, ancor prima, la elaborazione di una metodologia ad hoc.

### ***2.2.1 Libero mercato per i diritti dei cittadini: opportunità o minaccia? Il caso dei pendolari dell'AV***

A partire da giugno 2015, nel settore «a libero mercato» dei trasporti, il segmento alta velocità, si è acceso un faro sulla necessità di una riflessione circa i confini del diritto al profitto, da parte di un'azienda che opera seguendo logiche di libero mercato, e il diritto alla mobilità di cittadini che grazie al progresso della tecnica, reso possibile, almeno per la dotazione infrastrutturale dal contributo pubblico, possono imprimere una direzione diversa alla propria vita.

Dalla sua introduzione l'alta velocità ha contribuito notevolmente alla crescita del Paese, facilitando la circolazione delle persone e, aspetto principale, aiutando la conciliazione della vita lavorativa con quella familiare. Ogni giorno numerosi lavoratori si riversano da una città all'altra contribuendo alla creazione di una unica comunità territoriale lavorativa, con enormi benefici per l'economia del Paese.

Da tempo ormai si registra un trend positivo nella predilezione dell'utilizzo del treno rispetto al mezzo privato, come emerge anche dall'analisi di mercato fornita dall'Autorità, nei percorsi quotidiani per i quali, grazie alla linea dell'alta velocità, è stata creata un'alternativa praticabile. Si sottolinea come ciò sia importante e in linea con gli obiettivi di riduzione delle emissioni che l'Italia e l'Europa hanno nel percorso «verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050» – COM(2011)112 (-60% rispetto al 1990, entro il 2050).

Di recente, a seguito di un richiamo da parte dell'Agenzia per la sicurezza, seguito a diverse denunce da parte di pendolari e associazioni, è stata proibita la possibilità di viaggiare in piedi sui treni Alta velocità, per evitare che situazioni di sovraffollamento cronico potessero mettere a rischio la sicurezza dei passeggeri. Da qui, la decisione di introdurre la prenotazione obbligatoria del posto con la conseguente riduzione della capienza di ciascun vagone. Il risultato è stata l'impossibilità a utilizzare il servizio di trasporto da parte di migliaia di pendolari (le tratte più a rischio sono quelle che collegano Torino e Milano, Bologna e Milano, Firenze e Bologna e anche Napoli e Roma) e l'innescò di dinamiche di mercato per disincentivare la domanda del servizio di trasporto lì dove eccede rispetto all'offerta (aumento dei prezzi da parte di entrambi gli operatori presenti, sulle tratte più frequentate).

Nessuna disponibilità di tracce per inserire nuove coppie di treni, scarsa convenienza economica riscontrata nell'incremento del servizio, servizio confuso dai passeggeri con il trasporto regionale (sottoposto a obbligo di servizio pubblico e tra l'altro, da anni sottoposto a tagli e soppressioni di treni): queste sono le più frequenti repliche adottate dai principali (e unici per il momento) operatori. Sul fronte opposto si collocano i cittadini ai quali per anni è stato consentito usufruire di questo servizio, anche se in condizioni di preoccupante sovraffollamento, e che adesso rischiano di veder sacrificato sull'altare del libero mercato il loro diritto alla mobilità.

Sulla questione è stata presentata un'interrogazione parlamentare, una pre-istruttoria è stata avviata dall'Autorità di regolazione dei trasporti, richieste da parte delle Istituzioni, lettere dei pendolari e comitati, appelli delle associazioni, una petizione online che in pochi giorni ha raggiunto le oltre 1.000 firme.

A breve, l'Autorità si esprimerà sul caso sollevato dai pendolari dell'alta velocità sui disservizi provocati dalle nuove disposizioni in materia di prenotazione obbligatoria, dando seguito alla pre-istruttoria aperta tra maggio e giugno. Il Presidente Camanzi inquadra in questi termini la questione: *«l'innovazione tecnologica cambia le abitudini, ma deve essere regolata in modo che i cittadini possano trarne il massimo beneficio. Bisogna evitare storture. L'alta velocità, che è un servizio di mercato, ha una sua specificità che va salvaguardata, ma se c'è una domanda remunerativa per quel servizio deve esserci un'offerta adeguata e in grado di soddisfare quella domanda. E in caso negativo bisogna comprendere se c'è un problema temporaneo oppure strutturale e questo è il tema del nostro intervento».*

In un'ottica di multi modalità e interoperabilità dei mezzi di trasporto, i disagi che riguardano i pendolari, a cascata, impattano anche sul livello di congestione delle città, nel momento in cui si dovesse ritornare all'utilizzo di un mezzo privato, ipotesi paventata in più casi. Quindi più cittadini ad intasare le strade non solo di collegamento, ma anche dei centri urbani, con notevoli impatti sulla qualità della vita, e in totale controtendenza con quanto richiesto dai cittadini stessi, ovvero multimodalità e possibilità di scegliere come comporre il proprio viaggio.



### 2.3. Mobilità urbana: il trasporto pubblico locale

Il settore del trasporto pubblico locale, come anche quello regionale, riveste una fondamentale importanza per la vita economica, sociale e produttiva del Paese. L'ambiente urbano, caratterizzato da un'elevata concentrazione di popolazione, servizi, attività produttive e commerciali, è il contesto in cui la mobilità deve trovare un equilibrio fra le esigenze dei singoli e il benessere comune.

La riduzione della congestione urbana provocata dal traffico automobilistico, la garanzia del diritto alla mobilità dei cittadini, la riduzione dei sinistri automobilistici e i conseguenti effetti positivi per l'economia, l'ambiente e, più in generale, lo sviluppo del Paese, non possono prescindere da un buon livello di mobilità in ambito locale che può essere garantito potenziando e rendendo efficiente ed efficace il servizio di trasporto pubblico.

Il tema della mobilità urbana è direttamente connessa alla questione dell'accesso ai servizi in generale e quindi alla qualità della vita di ciascuno di noi<sup>9</sup>. I tempi medi giornalieri di percorrenza dei tragitti da casa al luogo di lavoro o di studio costituiscono una frazione di tutti gli spostamenti che le persone svolgono quotidianamente. Essi sono sicuramente indicativi di quanto la qualità della vita sia gravata dall'impegno di tempo e di energie personali da dedicare alle esigenze di mobilità nei diversi contesti territoriali. Rispetto al dato medio nazionale pari a 23,4 minuti nel 2011, evidenziano una situazione sfavorevole le città metropolitane del Nord e del Centro insieme a Napoli, con un picco nel caso della Capitale, dove il tempo medio giornaliero di mobilità per studio o lavoro ammonta a 34 minuti su base provinciale e a 33,5 per i residenti nel capoluogo.

L'erogazione dei servizi per la mobilità contribuisce, insieme a numerosi altri fattori di carattere demografico, socio-economico e urbanistico, a determinare i *bilanci del tempo* della popolazione. Tra questi servizi, la dotazione dei trasporti pubblici locali rappresenta una componente importante per favorire la riduzione della congestione urbana ma purtroppo si assiste ad una continua riduzione di posti/km, quindi di offerta di tpl, fatta eccezione per poche realtà.

<sup>9</sup> Per approfondire il rapporto tra benessere servizi pubblici locali, si veda il rapporto UrBes 2015.

*Come principio generale, la quota di mercato del mezzo pubblico si espande quando il mercato della mobilità si restringe per effetto di minori consumi generali e minore disponibilità di reddito per le famiglie. Quando la domanda risale, i cittadini tornano a viaggiare in automobile, non essendo il TPL percepito come alternativa strutturale per soddisfare i bisogni di mobilità.*

#### **Offerta e domanda di trasporto pubblico nel 2013**

Nei capoluoghi di provincia, i servizi di Tpl hanno prodotto complessivamente un'offerta di 4.482 posti-km per abitante, contro i 4.742 del 2011. La maggior parte dell'offerta proviene da autobus<sup>10</sup> (63%) e metropolitana (27%). L'offerta è in calo in tre capoluoghi su quattro e, fra le grandi città, soprattutto a Milano, Torino e Napoli. La produzione di posti-km è diminuita per autobus (-7,4%), filobus e tram (-11,1%), ma è aumentata per la metropolitana (+10%). Nelle città del Nord come in quelle del Centro, l'offerta complessiva è di circa 5.500 posti-km per abitante, più del doppio delle città del Mezzogiorno (2.178).

In generale, domanda e offerta di Tpl presentano dinamiche divergenti fra Centro-Nord e Mezzogiorno, soprattutto nelle grandi città. Nel 2013, la disponibilità di autobus è di 7,9 vetture per 10 mila abitanti, in diminuzione del 4,7% rispetto al 2012. In ogni caso, considerando tutte le diverse modalità di trasporto, non solo l'autobus, rispetto al 2011 la disponibilità di mezzi di trasporto in rapporto alla popolazione è in notevole calo.

A fronte di una riduzione dell'offerta si riduce anche la domanda di trasporto pubblico locale: per il secondo anno consecutivo si assiste infatti ad una riduzione considerevole (188,6 passeggeri per abitante nel 2013, 201 nel 2012 e 218 nel 2011).

Diversi sono gli elementi che concorrono a determinare il calo della domanda di tpl. Sicuramente va considerata la riduzione generale degli spostamenti, imputabile alla crisi, ma anche della notevole riduzione dell'offerta a cui abbiamo assistito in questi anni, oltre che al livello di insoddisfazione palesato dagli utenti del servizio. Il rapporto Audimob completa questa lettura evidenziando come per almeno uno dei loro spostamenti, in un giorno medio feriale, il 72% dei cittadini italiani preferisce usare l'auto e solo il 17% sale su un mezzo pubblico<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Il settore delle autolinee, in particolare, risulta essere ancora molto frammentato: nel 2013 in Italia risultano attivi 987 operatori: di questi, 246 svolgono esclusivamente servizio di trasporto passeggeri urbano (24,9%) e 524 esclusivamente servizio extraurbano (53,1%); sono, infine, 217 (22,0%) le aziende di tipo misto, che svolgono, cioè entrambe le modalità di servizio. Sul totale delle aziende indicate, ben 534 si localizzano in regioni del Sud. Si tratta per lo più di piccole aziende (il 60% ha meno di 10 addetti). Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Conto nazionale infrastrutture e trasporti 2013-2014*.

<sup>11</sup> Audimob, *Osservatorio sui comportamenti di mobilità degli italiani*, fermata 23, settembre 2015.

A cosa è dovuta questa mancanza?

Dall'ultima consultazione civica condotta da Cittadinanzattiva in tema di trasporti pubblici locali diverse sono state le criticità emerse, raggruppabili in 4 categorie:

- servizi assenti o non organizzati per migliorare la vita dei cittadini;
- costi elevati e disomogenei;
- informazione mancante e/o poco fruibile;
- governance dei servizi non condivisa.

Due cittadini su tre ritengono che il trasporto pubblico locale, così come organizzato nel proprio comune, non risponda alle proprie esigenze di mobilità. Questo valore sale all'80% nei comuni del Sud. Eppure, 1/3 dei cittadini dichiara che sarebbe disposto a pagare di più a fronte di un servizio migliore. Il seguente grafico offre una panoramica della valutazione del trasporto pubblico locale da parte dei cittadini.

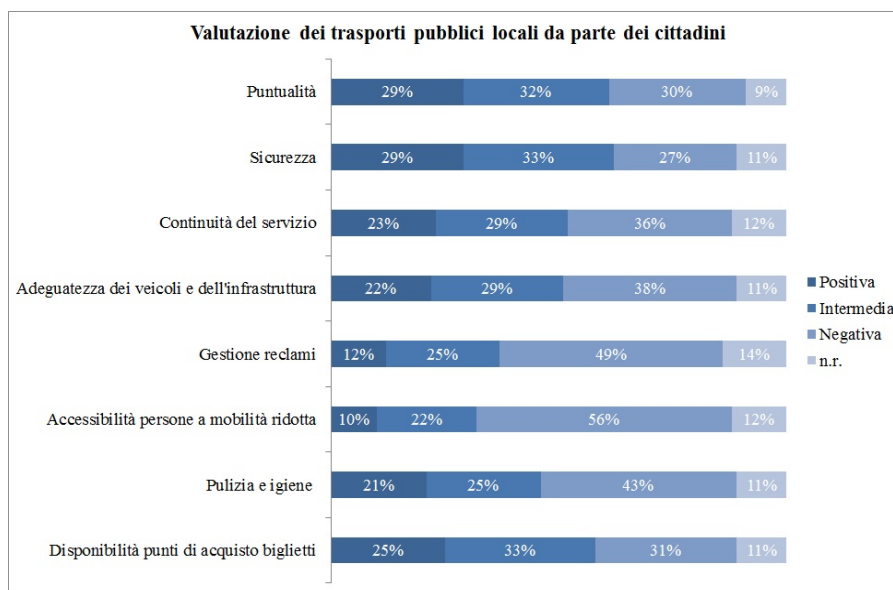


Fig. 2 - Valutazione dei trasporti pubblici locali da parte dei cittadini.  
Fonte: Cittadinanzattiva, Rapporto "Vita da cittadino", maggio 2015

A quanto esposto nel grafico si aggiunge che le informazioni su tratte, orari, percorsi alternativi sono considerate carenti circa nella metà dei casi, il 51% denuncia la mancanza di sistemi di infomobili-

tà, cui si somma un 38% che ne denuncia un funzionamento parziale o discontinuo. A ciò si aggiunge che le carte della mobilità (carte dei servizi), vengono percepite come documenti pubblicitari, ambigui e di poca utilità per la comprensione del livello di servizio che dovrebbe essere garantito. Si ricorda in proposito che le *carte dei servizi* dovrebbero rappresentare un patto tra cittadino e azienda ed essere il primo strumento di tutela a garanzia dei diritti dei cittadini.

Altro aspetto da non sottovalutare è quanto rilevato in tema di *reclami*: l'80% dichiara di aver subito un disservizio ma solo il 30% ha presentato contestualmente un reclamo. La restante parte riferisce di non averlo fatto principalmente perché lo ritiene inutile (54%). Questo dato è particolarmente allarmante, e trova oggettiva conferma «numerica» anche nel caso delle segnalazioni raccolte dal nostro servizio PiT in tema di *tpl*, come si vedrà nel seguito della trattazione. La criticità di questo è da non sottovalutare in quanto è indice della rottura del rapporto di fiducia tra azienda e cittadino e, in questa fattispecie, trattandosi di *tpl*, tra azienda e amministrazione locale che dà in concessione il servizio.

In tema di *governance dei servizi*, emerge quanto questa non sia condivisa, o lo sia molto marginalmente, sia dal lato azienda che dal lato amministrazione pubblica, dato che conferma, ancora una volta, la mancata applicazione del comma 461 della legge 244/07 che prevede il coinvolgimento dei cittadini nella determinazione degli standard di funzionamento dei servizi.

In proposito alla qualità dei servizi, o quanto meno rispetto alla questione dei livelli minimi da garantire, nel quadro degli interventi previsti in tema di mobilità urbana, l'Autorità ha avviato una rilevazione pilota, partita per il ferroviario ma che poi si estenderà anche agli altri settori, per stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto connotati da obblighi di servizio pubblico. Si tratta di un'iniziativa che si colloca nel solco di quanto in programma da parte dell'Autorità per migliorare le condizioni della mobilità dei cittadini. A ciò si aggiunge l'adozione, il 17 giugno, di un atto di regolazione in materia di Trasporto Pubblico Locale di linea. Questa decisione è parte importante della costruzione di un disegno complessivo dell'Autorità per regolare il settore dei servizi collettivi e individuali per la mobilità urbana ed extraurbana. L'atto di regolazione sul *tpl* fornisce alle Regioni e agli Enti locali una cornice di regolazione

comune per la preparazione delle procedure di affidamento dei contratti di servizio di trasporto pubblico in esclusiva e per la nomina della commissioni aggiudicatrici. Esso presenta altresì contenuti a tutela dei passeggeri, nonché garanzie per una più numerosa partecipazione degli operatori alle gare, a condizioni di equità e per una maggior efficienza degli investimenti.

#### **2.4. Mobilità urbana: oltre il tpl**

Mentre si assiste a un quadro abbastanza deprimente in termini di sviluppo di trasporto pubblico locale (domanda e offerta in flessione, pochi investimenti, scarsa qualità del servizio), rimanendo sempre nell'ambito della mobilità urbana, interessanti novità appaiono all'orizzonte e in maniera sempre più decisa, che lasciano ben sperare nella virata verso un sistema di mobilità più sostenibile, favorendo intermodalità e multi - modalità. Di seguito alcuni dati:

- ***Ztl, aree pedonali e Zone 30 in espansione***

Le zone a traffico limitato (Ztl) sono aree in cui l'accesso e la circolazione veicolare sono limitati a ore prestabilite o a particolari categorie di utenti e di veicoli ed hanno l'obiettivo di abbattere i livelli di inquinamento acustico ed atmosferico nelle aree più densamente popolate.

Nel 2013, i capoluoghi di provincia in cui vige una Ztl su parte del territorio comunale sono 102 (103 nel 2011): tutti quelli del Nord, quasi tutti quelli del Centro (20 su 22) e circa tre su quattro nel Mezzogiorno. Rispetto a due anni prima, la superficie delle Ztl è aumentata complessivamente del 6,4%, ma del 15% nelle città del Nord e dell'1,2% in quelle del Mezzogiorno, mentre fra i capoluoghi del Centro si registra un calo del 5%.

Oltre alle Ztl, la presenza di zone interdette alla circolazione dei veicoli, ovvero di aree pedonali, costituisce un elemento indirizzato a favorire l'uso degli spazi urbani, sottraendoli al traffico veicolare, al fine di incentivare la mobilità pedonale. Rispetto al 2011, il numero dei comuni capoluogo dotati di aree pedonali è rimasto invariato (106), ma la dotazione media è salita da 34,2 a 35,2 m<sup>2</sup> ogni 100 abitanti (49 nelle città del Nord, 27,5 in quelle del Centro e 23,1 in quel-

le del Mezzogiorno). Alla fine del 2013 sono dieci (erano 11 nel 2012) i Comuni che non dispongono di aree pedonali. La disponibilità di aree pedonali mostra una notevole variabilità con una maggiore presenza in comuni del nord del Paese.

In linea generale però è possibile affermare che, rispetto al 2012, la densità media delle Ztl e la disponibilità media delle aree pedonali sono in leggero aumento (rispettivamente +2% e +0,3%).

L'istituzione delle *zone 30*<sup>12</sup> è un ulteriore intervento di riqualificazione urbana realizzato, anche ma non solo, attraverso la moderazione della velocità massima consentita. Alla fine del 2013 le zone 30 sono presenti in 63 Capoluoghi (36 al Nord, 11 al Centro e 16 nel Mezzogiorno), complessivamente 9 in più rispetto al 2012.

- ***Stalli di sosta***

L'introduzione di misure di tariffazione della sosta in aree destinate al parcheggio costituisce uno strumento utile per regolamentare l'uso dell'auto privata nei centri urbani, oltre che essere utile per il finanziamento delle singole amministrazioni comunali.

Nel 2013, nei comuni capoluoghi di provincia, si contano in media 55,2 stalli di sosta a pagamento ogni mille autovetture circolanti, in crescita del 2,9% rispetto al valore del 2012.

Particolarmente rilevante per le politiche integrate di trasporto è la disponibilità di parcheggi situati nei pressi dei nodi di scambio con il trasporto pubblico. Per ***parcheggio di corrispondenza o scambio*** si intende un'area o infrastruttura, posta fuori della carreggiata, destinata alla sosta dei veicoli, regolamentata o non, situata in prossimità di stazioni o fermate del trasporto pubblico locale o del trasporto ferroviario per agevolare l'intermodalità. Nel 2013, l'insieme dei Capoluoghi offre mediamente 20 stalli di sosta in parcheggi di scambio ogni mille autovetture circolanti (+2,9% rispetto al 2012). La maggiore disponibilità di stalli di sosta in parcheggi di scambio si riscontra in città del nord, fatta eccezione per Cosenza.

- ***Piste ciclabili***

Per ridurre il traffico veicolare e incentivare altre forme di mobilità sostenibile vengono sempre più spesso realizzate piste ciclabili. Nel 2013, fra i 105 Comuni che dispongono sul proprio territorio di

<sup>12</sup> Le zone 30 sono state introdotte e definite nella Direttiva del Ministero LL.PP. del 12/4/1995, relativa al Nuovo codice della strada.

piste ciclabili, le maggiori densità si rilevano in città del Nord, dove si fa maggiormente ricorso a tali vie di comunicazione, utilizzate, oltre che per fini ricreativi e sportivi, per spostamenti sistematici di breve distanza o in forma integrata con il trasporto pubblico urbano. L'indicatore per il complesso dei Capoluoghi è pari a 18,9 km per 100 kmq di superficie (+4,2% rispetto al 2012).

- **Sistemi di infomobilità**

Cresce, ma con ritardi evidenti soprattutto fra i grandi comuni del Mezzogiorno, la diffusione dei sistemi di infomobilità, attraverso i quali comuni e aziende di tpl mettono a disposizione degli utenti della mobilità urbana servizi innovativi, basati sulle tecnologie dell'informazione e finalizzati a ottimizzare la fruizione delle diverse modalità di trasporto. Fra i sistemi a supporto della mobilità privata, i più diffusi sono i **pannelli stradali a messaggio variabile** per la diffusione di informazioni su traffico, viabilità e parcheggi, presenti nel 2013 in quasi la metà dei capoluoghi.

Fra i sistemi di infomobilità a supporto del tpl il più diffuso è il **sito web con informazioni su linee, orari e tempi di attesa**, presente nel 2013 in meno della metà dei capoluoghi (ma in tre città su cinque al Nord e in tutti i grandi comuni). Non tutti i siti, tuttavia, offrono servizi interattivi: su 52, solo 17 sono dotati di **travel planner** per il calcolo degli itinerari. Sono 50, invece, i comuni capoluogo che hanno installato **paline elettroniche alle fermate del tpl** (30 al Nord e 15 fra i grandi comuni) e 30 quelli in cui è attivo un **sistema di bigliettazione elettronica** (20 al Nord e undici fra i grandi comuni)<sup>13</sup>.

## 2.5. Verso una mobilità urbana sostenibile: il manifesto

Il tema della mobilità urbana è centrale sia in termini di competitività economica sia, e principalmente, per la qualità della vita di una larga parte della popolazione italiana ed europea, come ben spiega il rapporto UrBes 2015, già precedentemente citato. Sebbene si tratti di un tema di notevole rilevanza, in Italia **manca un disegno strategico nazionale per le politiche di mobilità urbana**, un disegno finalizzato a valorizzare l'enorme potenziale di opportunità economiche che può

<sup>13</sup> Per maggiori informazioni cfr. *Focus Mobilità urbana*, ISTAT, giugno 2015.

essere sprigionato da un modello di organizzazione del trasporto urbano innovativo, sostenibile e ad elevata ricaduta per la qualità della vita e per la crescita dei territori. C'è bisogno di costruire una politica nazionale per le città e, al suo interno, di una politica nazionale per la mobilità sostenibile nelle città.

Promuovere una *mobilità sostenibile* significa lavorare per costruire una città sostenibile da un punto di vista *ambientale*, che punta a ridurre gli impatti negativi della mobilità sull'ecosistema (emissioni di gas-serra, consumo di energia, consumo di territorio, produzione di rifiuti, ecc.); una città sostenibile da un punto di vista *sociale*, cioè puntare a migliorare l'accessibilità allo spazio urbano e alle sue funzioni (luoghi di lavoro, di studio e di svago; servizi pubblici e privati; ecc.), attraverso la riduzione dei tempi di spostamento sia di penetrazione sia di mobilità interna e puntare a contenere gli impatti negativi della mobilità sulla salute (inquinamento dell'aria, inquinamento acustico), sulla sicurezza stradale e sulla qualità della vita (occupazione e degrado del paesaggio urbano, ecc.); una città sostenibile anche da un punto di vista *economico*, che incentiva cioè un'offerta di reti e servizi di mobilità in grado di incrementare la competitività economico-produttiva del territorio, di stimolare gli investimenti pubblici e soprattutto privati, nonché di ridurre sprechi e inefficienze nell'erogazione dei servizi e di ridurre i costi di trasporto a carico dei cittadini; una città sostenibile anche da un punto di vista *istituzionale*, cioè una città integrata, plurale e partecipata, che intende migliorare la governance delle politiche di trasporto urbano, assicurando processi di trasparenza, di apertura al mercato, integrazione di sistema e partecipazione dei cittadini.

Senza una visione strategica di scala nazionale, gli sforzi delle singole Amministrazioni locali e dei soggetti del territorio perdono efficacia. Proprio a tal fine mira la definizione di una *Manifesto per la mobilità sostenibile*<sup>14</sup>, di cui, sinteticamente, si ripercorrono i punti principali:

- *condividere un Piano Strategico Nazionale sulla Mobilità Urbana Sostenibile*. Il piano, in accordo con gli altri livelli di governo, dovrà fornire uno schema di riferimento flessibile e non cogente in

<sup>14</sup> Il documento è stato il risultato della prima conferenza nazionale, tenutasi a Catania lo scorso giugno, organizzata dall'Anci in tema di mobilità sostenibile.



particolare per le misure di contenimento e disincentivo del traffico veicolare;

- *semplificare le norme, integrare i processi.* È necessario assicurare la piena armonizzazione delle politiche per la mobilità semplificando l'attuale ridondanza degli strumenti pianificatori, al fine di assicurare la migliore efficienza degli interventi e la rapidità ed efficacia degli investimenti;
- *programmare i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile.* Strumento indispensabile per le città con popolazione superiore ai 100 mila abitanti e per le Città metropolitane. Per tutte le altre Città, si impegnano a concordare modalità per la definizione e distribuzione di incentivi alla realizzazione di PUMS. In futuro il Governo si impegna a finanziare i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile anziché opere;
- *porre al centro le persone.* Reimpostare la pianificazione e gestione dei processi mettendo al centro le persone e i luoghi e non le auto e il traffico, affinché si passi dall'offerta di mobilità alla domanda di mobilità che deve essere soddisfatta con modalità diverse privilegiando la pedonalità, il trasporto collettivo/pubblico, la mobilità ciclistica;
- *integrare i sistemi di trasporto.* Raggiungere una progressiva integrazione modale e vettoriale dei sistemi di trasporto: bus, tram, biciclette, pedonalità, soste;
- *ampliare gli spazi per la mobilità dolce.* Prevedere e individuare, all'interno del piano urbano della mobilità, zone a velocità limitata, isole ambientali, aree pedonali, ciclabilità diffusa;
- *condividere l'esperienza.* Promuovere la condivisione degli spazi pubblici e dei veicoli incentivando in particolare le nuove soluzioni di trasporto condiviso (shared mobility);
- *incoraggiare la mobilità elettrica;*
- *pianificare la distribuzione urbana delle merci.* L'organizzazione dei flussi delle merci nelle aree urbane rappresenta uno degli elementi chiave per uno sviluppo sostenibile delle città ed è possibile migliorarla attraverso i modelli avanzati di city logistics basati su meccanismi premiali piuttosto che di divieto;
- *abbattere ogni barriera.* Ridurre progressivamente ogni barriera materiale e immateriale, allo spostamento per gli utenti a ridotta

mobilità e garantire che ogni scelta di trasporto favorisca il più possibile anche le persone con svantaggi di mobilità;

- *investire nella mobilità*. Riutilizzare gli introiti dei pedaggi per investimenti nella mobilità sostenibile;
- *promuovere un fisco equo*. Studiare ed estendere le applicazioni di tariffe a carico dei veicoli per un uso equo e corretto degli spazi pubblici;
- *favorire lo sviluppo di politiche di mobility management a tutti i livelli*;
- *promuovere le nuove tecnologie*. Incoraggiare la diffusione di sistemi di comunicazione digitale per sviluppare servizi di info mobilità, misurare i benefici sostenibili ottenuti, velocizzare la divulgazione delle buone pratiche anche attraverso i social network per gli utenti del trasporto pubblico, per gli automobilisti, gli operatori commerciali e la mobilità dolce;
- *sensibilizzare l'opinione pubblica*. Sollecitare il Governo a promuovere campagne di sensibilizzazione per favorire presso la collettività, a partire dalle nuove generazioni, una corretta recezione di misure inevitabilmente “impopolari” ma indifferibili per la tutela della salute dei cittadini, per la vivibilità dei centri urbani e per lo sviluppo economico.

## 2.6. Mobilità sostenibile e *sharing mobility*

Secondo quanto diffuso durante la presentazione del nascente *Osservatorio nazionale sulla sharing mobility*, promosso dal Ministero dell’Ambiente e dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile nel corso della settimana europea della mobilità sostenibile, mezzo milione di italiani, quasi 1 su 100, ha in tasca una tessera del car sharing. Si tratta di una crescita di adesioni esplosa in pochi anni: nel 2011 i numeri erano quasi dieci volte più bassi. Ora, sulla scia del successo dell’auto condivisa, si sta rafforzando il bike sharing e stanno partendo altre iniziative: lo scooter sharing e le app per mettere in comune i parcheggi.

A livello globale si prevede che, nel 2020, il business della mobilità condivisa varrà 6,2 miliardi di euro e coinvolgerà 12 milioni di persone. Il fenomeno della «sharing mobility» si è diffuso rapida-

mente anche in Italia e, in particolar modo, a Milano che è diventata la capitale del car sharing con l'80% del business dell'auto condivisa e 300mila iscritti. In questa città si è notevolmente ridotto il numero delle auto in circolazione e il livello delle polveri sottili è stato abbattuto del 38% in quattro anni.

Queste nuove forme di mobilità sono segno di un cambio di paradigma sociale (dal possesso all'accesso), che ha avuto spinta in questi anni di crisi ma che non si esaurirà con essa. Di certo il loro sviluppo trova forte input anche in un tpl sempre meno adeguato, come risulta dagli ultimi dati di Cittadinanzattiva (nel 51% dei casi si considerano di massima priorità investimenti volti a favorire l'intermodalità - parcheggi di scambio, integrazione tariffaria tra mezzi pubblici tradizionali e forme alternative di mobilità, ecc. - così come la promozione dell'uso delle tecnologie).

Flessibilità e condivisione delle risorse sono gli aspetti chiave di queste nuove forme di mobilità che comprendono sia i fattori abilitanti, cioè la tecnologia che li rende possibili – i cosiddetti servizi tecnologici per la mobilità (STM) – che altri sistemi di mobilità come il bike sharing, il car sharing e il car pooling.

La possibilità di una diffusione così vasta e rapida della sharing mobility è di certo ascrivibile alle innovazioni tecnologiche che, facilitando l'incontro di domanda e offerta dei servizi di mobilità, e grazie alla geo-localizzazione, individuano e mettono a disposizione di chi richiede il servizio le vetture e altri mezzi della mobilità più prossimi, aprendo a nuove opportunità di business, in maniera «*più o meno legittima*».

Su tutto è evidente però che queste forme di mobilità condivisa, con i vantaggi che da esse derivano, possono diffondersi e diventare «strutturali» solo in un'ottica di ***integrazione con altri servizi legati alla mobilità***: un cittadino può prendere in considerazione di non possedere l'auto ma di utilizzarla quando serve solo se esiste una rete di trasporti pubblici, servizio taxi, bike sharing, ecc. tale da metterlo in condizione di scegliere il mezzo di trasporto migliore in termini di costi e tempo.

### **2.6.1 Il caso Uber: come un vuoto normativo si trasforma in un'occasione mancata per il cittadino**

Un esempio sul quale è interessante soffermarsi, sia perché ha visto le stesse Associazioni di consumatori schierarsi su fronti diversi, sia perché la stessa Autorità di regolazione dei trasporti ha espresso un proprio parere al riguardo, è il caso di Uber.

Si tratta di un'azienda che fornisce un servizio di trasporto automobilistico privato tramite app, o come si legge sul sito, Uber rende «le città più accessibili, creando nuove opportunità per i clienti e occasioni di lavoro per gli autisti» collegando autisti e passeggeri.

I primi a sollevarsi contro Uber sono stati i tassisti<sup>15</sup> identificandola come «*concorrente sleale*». Il Tribunale di Milano si è pronunciato e ha vietato l'app ritenendo il servizio rischioso, specialmente per i giovani. Nel verdetto si legge che «*né al potenziale cliente vengono fornite notizie circa lo stato dell'auto che passerà a prenderlo e neppure circa la persona che sarà alla guida, con particolare riferimento alla sua età, anzianità e status della sua licenza di guida, dell'integrità psico-fisica*». Per il Tribunale, Uber non si preoccupa di eseguire verifiche iniziali e ripetute periodicamente nel tempo, neppure a campione: tutto è affidato alla volontarietà di colui che si offre come autista e alle dichiarazioni e assunzioni di responsabilità autonomamente rese dallo stesso all'inizio del suo rapporto col gruppo Uber.

In proposito il fronte delle AACCC si è spaccato, ma su aspetti differenti, in pro e contro. In effetti, una posizione di sintesi potrebbe rappresentare la soluzione, presupponendo però un auspicato protagonismo da parte del Legislatore.

Riassumendo, ciò che emerge è da un lato una nuova domanda dell'utenza nei confronti di un servizio che non può essere considerato alla stregua di un normale servizio di taxi, sia per il tipo di offerta che per il segmento a cui si rivolge, dall'altro la necessità, o meglio, l'obbligo di fornire questo servizio in sicurezza, trasparenza e non

<sup>15</sup> La legge 21/92 fornisce al disciplina quadro dei servizi di taxi e NCC. Le regioni le danno esecuzione individuando i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti. È il comune che stabilisce numero e tipo di veicoli da adibire al servizio, le modalità per il suo svolgimento, i criteri per la determinazione delle tariffe, i requisiti e le condizioni per il rilascio della licenza.

ingannevolezza nei confronti dei consumatori<sup>16</sup>.

In proposito anche l'Autorità dei Trasporti ha ritenuto di svolgere un'indagine finalizzata ad approfondire la conoscenza e la comprensione della questione. Ciò che è emerso è stata la necessità di promuovere lo sviluppo dell'offerta di una pluralità di tipologie di servizio, corrispondente alla nuova segmentazione della domanda di tali servizi, cosa resa possibile grazie alle nuove tecnologie disponibili, con una nuova e idonea regolamentazione, così da garantire la massima trasparenza.

L'Autorità, partendo da una distinzione tra servizi commerciali e non<sup>17</sup>, ritiene che, proprio dalla natura commerciale del servizio di trasporto derivino obblighi specifici sia riguardo ai servizi di intermediazione che riguardo ai requisiti del conducente, proponendo inoltre una serie di modifiche anche per quanto riguarda ciò che prevede la legge del '92 circa il servizio taxi e ncc<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> L'associazione Movimento Consumatori ha presentato una segnalazione all'AGCM sottolineando, tra i diversi punti, l'ingannevolezza delle comunicazioni sulla sicurezza e affidabilità del servizio e la vessatorietà delle clausole contrattuali di esclusione della responsabilità.

<sup>17</sup> È esplicitata la differenza tra le piattaforme attraverso le quali si promuovono forme di condivisione di servizi di trasporto di natura non commerciale, rese in modo non professionale da conducenti che condividano, in tutto o in parte, con una o più altre persone messe in contatto tramite servizi dedicati forniti da intermediari anche attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici, un itinerario prefissato dal conducente, percorso con un mezzo di loro proprietà; e tra le piattaforme che offrono servizi tecnologici di intermediazione su richiesta e con finalità commerciale. In quest'ultimo caso, anche laddove l'attività di conducente sia svolta in modo non professionale, il servizio è reso a un prezzo che non serve esclusivamente a coprire il costo dell'itinerario percorso, definito su richiesta del passeggero, bensì anche ad assicurare un margine di profitto alla piattaforma ed al conducente.

<sup>18</sup> Per approfondimenti [http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2015/06/Atto-di-segnalazione\\_signed.pdf](http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2015/06/Atto-di-segnalazione_signed.pdf)

### 3. Il punto di vista dei consumatori

#### 3.1. I settori maggiormente segnalati

Le segnalazioni giunte in tema di trasporti nel 2014 rappresentano l'8,7% delle segnalazioni totali (9.279) raccolte dal PiT Servizi, dato stabile se lo si rapporta alla scorsa edizione della relazione PiT, dove la percentuale totale in tema di «trasporti» era pari all'8,5%.

Le principali segnalazioni afferiscono al trasporto aereo che continua ad occupare il primo posto in termini di criticità, con un dato percentuale pari al 35,6%, in calo rispetto al 2013.

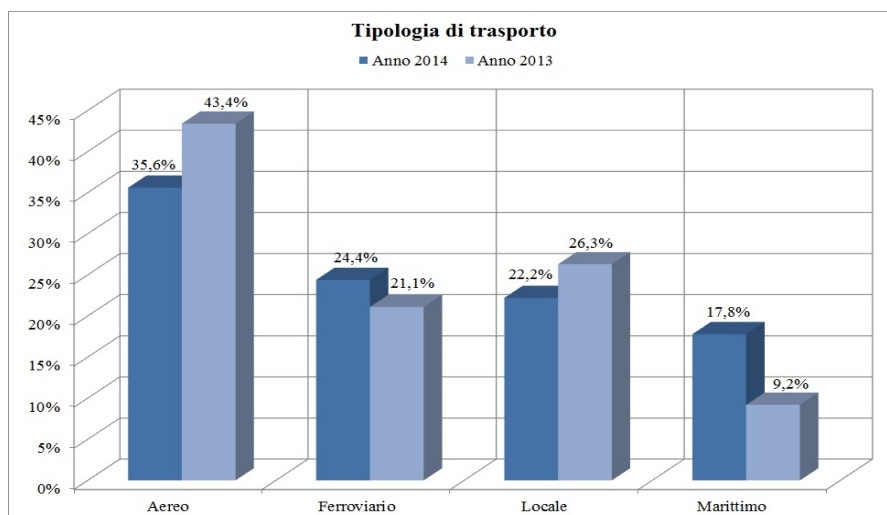


Figura 1 - Tipologia di trasporto più segnalata dai cittadini  
Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2015

Al secondo posto troviamo le segnalazioni relative al trasporto ferroviario con una percentuale pari al 24,4%, in lieve aumento rispetto al precedente anno, ma sostanzialmente stabili in termini di criticità. Il trasporto locale, invece, con una percentuale del 22,2% occupa il terzo posto e registra un lieve calo, di circa 4 punti percentuali. Il picco più evidente è registrato dal trasporto marittimo che passa da una percentuale del 9,2% del 2013, a una percentuale del 17,8% nel 2014. Possiamo affermare che, in generale, il *trend* del settore dei trasporti è sostanzialmente in stallo, fatta eccezione per il trasporto marittimo, che rileva un particolare fenomeno di criticità, tale da giustificare l'aumento significativo del *trend*. Il fenomeno è quello relativo alla vicenda di GoInSardinia, il consorzio che opera sulla tratta Olbia-Livorno-Olbia, che la scorsa estate ha provocato non pochi disagi ai turisti diretti in Sardegna.

### **3.2. Il trasporto aereo**

Per ciò che attiene al trasporto aereo, la principale criticità segnalata al PiT afferisce, come lo scorso anno, ai ritardi dei voli, che mantiene una sostanziale stabilità, in termini percentuali, pari al 33,1%. Occupano il secondo posto le segnalazioni sui rimborsi, che registrano un incremento di circa 10 punti percentuali (13,3%) rispetto al 2013. Colpisce come questo dato, ultimo in classifica nella scorsa relazione PiT, sia tra le principali criticità lamentate dai cittadini nel 2014. La chiave di lettura di questo incremento, da una parte è da intendere in termini di sostenibilità (economica), dall'altra in termini di giusta applicazione della normativa di settore da parte dei vettori in caso di disservizi ai passeggeri. La stessa Commissione Europea, nel maggio 2014, aveva pubblicato un'analisi della gestione dei reclami e dell'applicazione dei diritti dei passeggeri nel settore del trasporto aereo in Europa tra il 2010 e il 2012, affermando che dal 2010 al 2012 sono diminuiti i reclami presentati per il mancato rispetto dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo. La situazione di stabilità relativa alle segnalazioni giunte al PiT nel 2014 possiamo dire sia in perfetta armonia con il *trend* indicato nella citata relazione della Commissione Europea. Lo smarrimento e danneggiamento bagagli occupa, invece, il terzo posto, con una percentuale pari al 20%, in ca-

lo, di circa 10 punti percentuali, rispetto al 2013. Lo scorso anno, infatti, si era registrato un incremento sostanziale della problematica, giustificato da una maggiore consapevolezza dei propri diritti da parte degli stessi passeggeri.

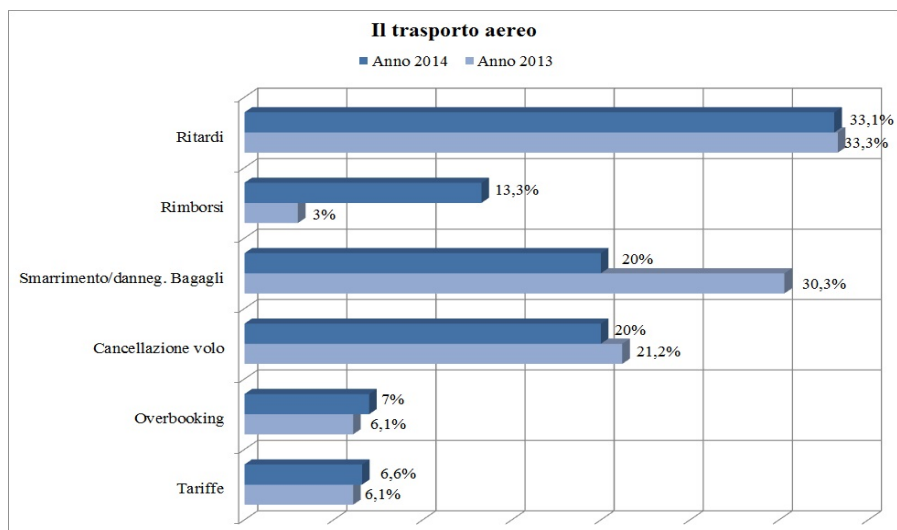


Figura 2 - Il trasporto aereo: principali criticità  
Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2015

Stabili, rispetto al precedente anno, restano le segnalazioni su cancellazione del volo (20%) e l'overbooking (7%). Stabile anche il dato sulle tariffe con una percentuale pari al 6,6%. Queste ultime riguardano prevalentemente le criticità sulla ingannevolezza del prezzo finale di un biglietto aereo, applicato dai singoli vettori, che fino al recepimento della direttiva comunitaria **Consumer Rights**, destava non pochi problemi ai consumatori, soprattutto quando l'acquisto veniva effettuato *online*. Dal 14 giugno 2014, infatti, l'Italia ha recepito la direttiva e, a giudicare dal *trend* delle segnalazioni, sembrerebbe che le compagnie aeree si siano correttamente adeguate.



#### Segnalazione sui ritardi

- La Sig.ra Piera ha acquistato online un pacchetto volo andata e ritorno per la tratta Roma-Venezia-Lisbona comprensivo di una polizza assicurativa viaggio. Il volo di andata ha avuto un ritardo di due ore e al rientro i bagagli sono stati consegnati in ritardo.
- *Si rivolge a Cittadinanzattiva, che in rappresentanza del consumatore, interviene inviando un reclamo alla compagnia aerea, ribadendo i disagi occorsi e richiedendo gli indennizzi previsti dalla normativa di settore e all'assicurazione con cui ha stipulato la polizza. La pratica si definisce bonariamente in modo positivo con il riconoscimento dell'indennizzo previsto.*

#### Segnalazione sui rimborsi

- La Sig.ra Francesca ha acquistato un biglietto andata e ritorno per il volo Brindisi - Budapest, con scalo a Roma. A causa di un ritardo, superiore a 3 ore nella tratta Budapest-Roma, ha perso il volo di rientro per Brindisi. La richiesta di indennizzo, inoltrata al vettore interessato, non è andata a buon fine.
- *Si rivolge a Cittadinanzattiva che, attivando la conciliazione paritetica, raggiunge un accordo positivo e un rimborso di 150 euro.*

### 3.3. Il trasporto ferroviario

Per ciò che attiene al trasporto ferroviario, è di tutta evidenza come anche in questo settore si rilevi un clima di stallo. Tuttavia, si registra un incremento, seppur non significativo, per le segnalazioni relative ai ritardi, che da una percentuale del 18,8% del 2013, arrivano a ricoprire una percentuale del 25,3%. L'incremento può considerarsi, perlopiù, una conseguenza delle avverse condizioni meteorologiche che hanno colpito l'Italia, soprattutto al sud, nel dicembre scorso, e dei guasti tecnici occorsi sulle vetture. In alcuni casi i ritardi hanno provocato perfino la perdita di coincidenze, causando notevoli disagi ai passeggeri.

Lieve incremento anche per le segnalazioni che afferiscono alle sanzioni elevate ai passeggeri, che passano così da una percentuale del 18,8% a una percentuale del 19,2%. Il dato si riferisce alle multe effettuate da Trenitalia a bordo treno, nei confronti di passeggeri che, seppur provvisti di biglietto elettronico, in molti casi, non riescono a dimostrare la validità del biglietto emesso (a causa della mancata stampa del biglietto elettronico, ad esempio, o della mancata esibizione di documenti attestanti il diritto a sconti e agevolazioni tariffarie, etc.). Cittadinanzattiva, a fronte di questo fenomeno, nel 2014 ha

formulato istanza di partecipazione ai procedimenti avviati dall’Autorità, nei confronti di Trenitalia, e in particolare sui bonus, e sulle sanzioni elevate dalla azienda del trasporto ferroviario.

Le sanzioni elevate per presunta irregolarità di viaggio, la legittimazione di Trenitalia ad applicare sanzioni e la scorrettezza della pratica commerciale per quanto concerne il sistema di definizione delle fattispecie di irregolarità di viaggio, sono, appunto, le contestazioni indirizzate all’azienda di trasporto.

A novembre 2014 il procedimento aperto dall’Antitrust, su segnalazione di diverse associazioni dei consumatori tra cui anche Cittadinanzattiva, si è concluso con l’erogazione di una sanzione amministrativa di un milione di euro a carico di Trenitalia, per *pratica commerciale scorretta* sulle procedure applicate alle «irregolarità di viaggio» in caso di mancanza di biglietto da parte del viaggiatore, e con l’impegno formale di Trenitalia a ridurre i tempi degli indennizzi a favore dei passeggeri entro marzo 2015. Impegno, di fatto, rispettato, tanto che, dal 1° marzo 2015, l’azienda di trasporto ferroviario ha introdotto dei nuovi *standard* procedurali per richiedere gli indennizzi in caso di ritardo del treno.

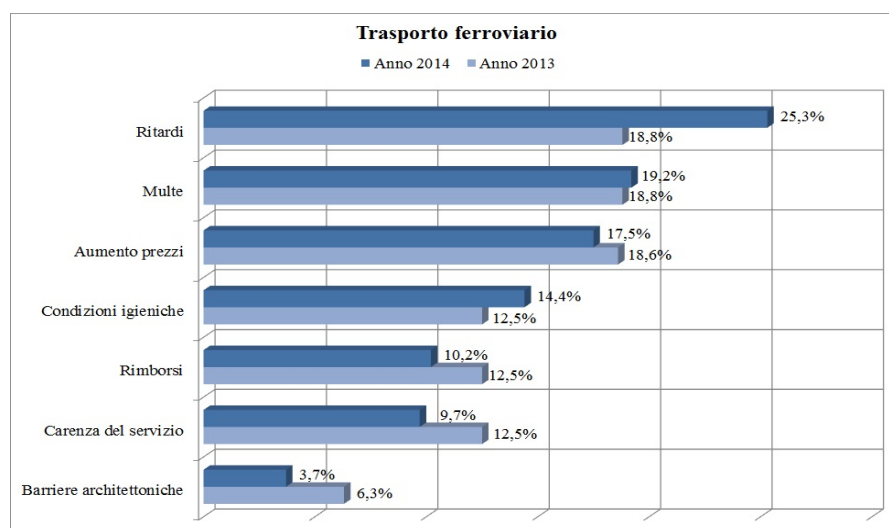


Figura 3 - Trasporto ferroviario: principali criticità  
Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2015

Sostanzialmente stabili le segnalazioni relative all’aumento dei

prezzi del biglietto dei treni con una percentuale del 17,5%, e alle condizioni igieniche, che registrano un irrisorio aumento (14,4%), come a indicare un lieve peggioramento delle condizioni riscontrate dai consumatori. Il dato sull'aumento dei prezzi invece, è in linea con quanto esposto nell'ultima relazione dell'Autorità dei trasporti, dove si evidenzia che l'ingresso nel mercato di NTV nella tratta dell'alta velocità ha giovato non solo al settore ferroviario, ma anche alla concorrenza, favorendo appunto una diminuzione dei prezzi pari al 9%, con concomitante aumento della qualità del servizio offerto. Il dato trova conferma anche con le segnalazioni raccolte dal PiT che afferiscono appunto alla carenza del servizio, che mostra un leggero decremento (9,7%) rispetto al precedente anno (12,5%). Diminuiscono quasi del 50%, le segnalazioni relative alle barriere architettoniche (3,7%), che mantengono l'ultimo posto in classifica in termini di criticità segnalate. Ciò quasi a ribadire che, fino a quando non sarà apportata una adeguata ristrutturazione delle infrastrutture, il problema non potrà mai essere risolto veramente.

#### Segnalazione sui ritardi

- La Sig.ra Anna lamenta di aver subito diversi disservizi sul treno che percorreva la linea Milano-Brindisi. Oltre al ritardo di 3 ore e alla mancanza dell'aria condizionata, alla stazione di Bologna ha dovuto cambiare treno a causa di un'improvvisa avaria ai motori.
- *Le suggeriamo di inoltrare un reclamo alla compagnia ferroviaria e, in caso di mancata risposta, attivare la procedura di conciliazione, inoltre, la invitiamo ad inviare un reclamo all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.*

### 3.4. Il trasporto pubblico locale

In linea col resto del settore, anche il trasporto pubblico locale registra dati stabili con incrementi irrilevanti di pochi punti percentuali per le principali criticità segnalate dai cittadini. Lo stallo evidenzia una notevole mancanza di fiducia dei cittadini - utenti del servizio di trasporto pubblico. Siamo di fronte a un cittadino che in potenza potrebbe essere «attivo», ma di fatto è esausto, e non riesce più a percepire il valore del suo reclamo, perché non crede che possa servire a cambiare lo stato attuale delle cose.

Lo conferma anche il risultato della consultazione civica effettuata

da Cittadinanzattiva all'interno del progetto «Consumatori in rete», dove appunto il 70% dei cittadini intervistati non ha mai presentato un reclamo all'azienda del TPL perlopiù perché lo ritiene uno strumento inutile.

Il cittadino attivo e consapevole andrebbe premiato per l'apporto significativo che potrebbe derivare dalla sua azione quotidiana. Perché allora non prevedere, anche nel trasporto pubblico locale, dei sistemi di indennizzi e/o bonus da riconoscere agli utenti in caso di inadempimento contrattuale dal parte dell'azienda di trasporto? Sarebbe un nuovo inizio e un modo nuovo, più proattivo, per creare nuove sinergie tra l'azienda di trasporto e il cittadino, andando a ristabilire gli equilibri di fiducia tra gli *stakeholders* coinvolti. La GTT, Gruppo torinese trasporti, l'azienda del trasporto pubblico locale piemontese già lo ha messo in pratica: sarebbe uno stimolo e una sfida per tutti, partire da questa buona pratica per arrivare a concepire il trasporto pubblico locale come bene comune.

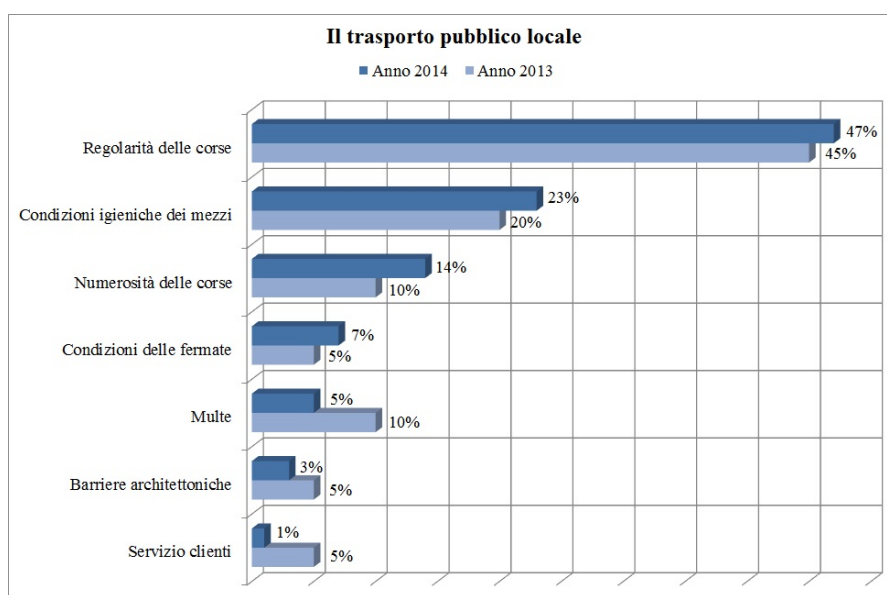


Figura 4 - Trasporto pubblico locale: principali criticità  
Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2015

Fatte queste premesse, andando a analizzare nel particolare le maggiori criticità lamentate dai cittadini, anche nel 2014, troviamo al

primo posto la regolarità delle corse (47%), seguito dalle condizioni igieniche di mezzi e vagoni, che registrano una percentuale del 23%, e un continuo persistere del problema. Un incremento delle lagnanze dei cittadini afferisce alle numerosità delle corse (14%) che, a causa soprattutto dei continui scioperi, continua a rimanere un problema non affrontato alla radice. Le condizioni delle fermate raggiungono il 7%, mentre in calo del 50% troviamo le segnalazioni relative alle multe (5%), seguite, in via marginale, da quelle su barriere architettoniche (3%) e servizio clienti (1%). Anche nel caso del TPL le barriere architettoniche continuano a essere un problema di pochi, sarà forse per questo che non è affrontato adeguatamente?

#### Segnalazione sulla carenza del servizio in generale

- Sono una pendolare che utilizza la linea 313. A Roma e soprattutto in periferia i mezzi pubblici non funzionano, le attese alle fermate superano regolarmente i quaranta minuti e sospetto anche che le corse siano state ridotte. Il 114 ed il 554, tra l'altro, sono stati soppressi. Inoltre trovo che il comportamento dei conducenti non sia corretto: spesso saltano le fermate e rispondono ai passeggeri in maniera scortese, quando gli viene fatto notare. La città è diventata invivibile, la qualità della vita è sostanzialmente peggiorata, nonostante il costo degli abbonamenti aumenti con cadenza regolare. Mi chiedo se l'Azienda possa eliminare almeno i disservizi più evidenti, anche nell'interesse delle numerose persone anziane, e rendere merito ai 35 euro di abbonamento mensile che ci vengono chiesti in quanto fruitori di un «servizio».

### 3.5. Il trasporto marittimo

Il trasporto marittimo con una percentuale pari al 17,8%, rispecchia sostanzialmente il fenomeno del fallimento della GoInSardinia che, la scorsa estate, ha coinvolto circa 2000 turisti al porto di Olbia, registrando ritardi nelle partenze e traghetti cancellati, in seguito al blocco del traghetto del consorzio GoInSardinia, che opera sulla tratta Olbia-Livorno-Olbia. Cittadinanzattiva era intervenuta con un comunicato stampa e dei consigli utili, rivolti ai passeggeri delle navi del consorzio, per far valere i propri diritti e richiedere i rimborsi dei biglietti spettanti, ai sensi del regolamento comunitario di settore.

### Segnalazione sui ritardi

- Il Sig. Giulio, nel mese di marzo, acquista due biglietti di andata e ritorno, la cabina e il passaggio auto per la Sardegna con la compagnia GoInSardinia. Durante il soggiorno nell'isola, gli viene comunicato che il viaggio di rientro previsto per il 9 settembre è stato annullato, a proprie spese dovrà trovare una soluzione alternativa.
- *Gli suggeriamo di chiedere il rimborso della somma versata per l'acquisto del nuovo biglietto attraverso il modulo scaricabile dal sito della compagnia.*

### 3.6. Le nostre proposte

- Per costruire un progetto ambizioso di mobilità sostenibile, non si può individuare un'unica soluzione: serve una progettualità complessiva che consenta di praticare politiche coordinate ai diversi livelli, e per questo è sempre più urgente lavorare ad un **Piano Nazionale per la mobilità locale**, che metta al centro del dibattito gli spostamenti urbani e quelli pendolari a corto e medio raggio, un Piano dotato di obiettivi stringenti di riduzione delle emissioni inquinanti, dei gas serra, del rumore, del consumo di suolo e per l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche finanziarie ed ambientali. Tra le sue priorità non potranno mancare la riduzione del traffico superfluo, la sicurezza stradale, l'accessibilità per tutti e la tutela della salute;
- **coinvolgere** i cittadini in tutte le fasi, ideazione, progettazione e attuazione dei provvedimenti per aumentare consapevolezza, condivisione e consenso sulle misure che si intendono adottare in tema di mobilità urbana. Stesso processo va seguito anche nella programmazione del tpl per definire un servizio qualitativamente accettabile da parte dei cittadini;
- incentivare l'utilizzo dei mezzi pubblici locali, con investimenti e politiche adeguati, sia nei mezzi che nella creazione di "cultura" al loro utilizzo;
- nell'ambito dei trasporti pubblici locali, in un'ottica di **sostenibilità economica**, introdurre maggiori agevolazioni per le nuove fasce vulnerabili della popolazione (aggiornare le categorie beneficiarie di agevolazioni in linea con i cambiamenti della società e del contesto attuale);

- **pianificare** i servizi di mobilità, tradizionali o innovativi, pubblici o privati, in maniera **integrata**;
- incentivare l'**intermodalità** (bici/tram/metro/treno) con l'agevolazione tariffaria e infrastrutture adeguate (es. parcheggi);
- allocazione differente dei **fondi** dedicati alle infrastrutture, privilegiando il trasporto su ferro rispetto a quello autostradale e dando priorità quindi alle opere che riguardano la mobilità urbana, locale e regionale. In particolare è urgente porre fine il più presto possibile agli enormi disservizi che quotidianamente vivono i pendolari;
- sempre in termini di infrastrutture, adeguare quelle attuali per renderle fisicamente accessibili alle persone a **ridotta mobilità**;
- per i servizi di trasporto a libero mercato, seguire la **logica dei diritti prima della logica del mercato** lì dove si verificano situazioni in cui prendano forma nuovi bisogni di mobilità e la cui soddisfazione risulti "poco profittevole" (es. il caso pendolari AV);
- favorire la circolazione di una maggiore **informazione** sui diritti di passeggeri da parte dei vettori tenuti a rispettare specifici e dettagliati obblighi informativi a riguardo, prevedendo un coinvolgimento maggiore con le associazioni che li rappresentano;
- valorizzare, anche a livello normativo, le **nuove forme di mobilità**, più sostenibili, in condivisione e con un minore impatto ambientale, e favorirne la diffusione adottando un quadro regolatorio che, da un lato, non rappresenti un vincolo allo sviluppo di nuovi servizi, e dall'altro offra al cittadino le tutele più adeguate;
- incentivare la diffusione del **car sharing** anche tra privati, partendo dalla modifica del codice della strada e dall'ideazione di prodotti assicurativi adeguati;
- promuovere l'uso delle **tecnologie intelligenti** per la regolazione del traffico e la diffusione della scatola nera nelle automobili.

## *Ringraziamenti*

La pubblicazione di questo Rapporto non sarebbe stata possibile senza il lavoro quotidiano degli esperti che operano nella struttura PiT di Cittadinanzattiva, in particolare Isabella Mori, Claudia Ciriello e Daria Ferrari, e dei collaboratori delle sedi locali del PiT, nonché senza il sostegno di tutta la rete nazionale dei Procuratori dei cittadini che operano presso la struttura centrale, Tina Napoli, Tiziana Toto, Cinzia Pollio e Martina Lalli. A loro va dunque il primo e più sentito ringraziamento.

Si ringraziano inoltre tutti gli uffici di Cittadinanzattiva (Comunicazione e stampa, Relazioni Istituzionali, Raccolta Fondi, Organizzazione ed amministrazione, Networking) che direttamente o indirettamente hanno sostenuto e contribuito a quanto necessario per la stesura del presente lavoro.

Un ringraziamento particolare va al Segretario generale di Cittadinanzattiva, Antonio Gaudio, alle Vice Segretario, Annalisa Mandorino e Francesca Moccia, e alla Responsabile nazionale delle politiche dei consumatori, Tina Napoli, per i continui stimoli al miglioramento e il sostegno nel lavoro quotidiano.

Il presente Rapporto è stato redatto da Cinzia Pollio, rete nazionale Procuratori dei cittadini (capitolo 1 e capitolo 2) e da Claudia Ciriello, consulente PiT Unico - Area Consumatori e servizi di pubblica utilità (capitolo 3).

L'elaborazione e l'analisi dei dati, la realizzazione dei grafici e delle tabelle è stata a cura di Tiziana Toto.



Quello che viene qui illustrato è il contenuto del focus “Mobilità e trasporti” nell’ambito del XV Rapporto PiT Servizi.

Il PiT Servizi, nato su iniziativa della rete dei Procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva e con il patrocinio e il sostegno della Commissione Europea DG Sanco, offre da 15 anni informazione, consulenza e tutela ai cittadini consumatori rispetto ai servizi di pubblica utilità. Le informazioni e i dati raccolti dalla sede centrale e da quelle locali sono stati inseriti in un unico database, quindi elaborati e analizzati al fine di evidenziare le principali criticità che i cittadini riscontrano quotidianamente nell’utilizzo di alcuni servizi. I dati presentati, pur non avendo alcuna rilevanza da un punto di vista statistico, costituiscono comunque delle “*spie*” su fenomeni in atto che incidono negativamente sul rapporto *fruitore-fornitore del servizio* e ci aiutano a formulare proposte e suggerimenti che dal nostro punto di vista potrebbero essere di aiuto nella risoluzione dei problemi.

In tema di mobilità, l’Italia continua a trovarsi ai primi posti fra i Paesi industrializzati per numero di autoveicoli circolanti in relazione alla popolazione residente. Ciò non stupisce considerato che quotidianamente i cittadini lamentano servizi assenti o non organizzati per migliorare la loro vita, con costi elevati e disomogenei, informazione mancante e/o poco fruibile e governance dei servizi non condivisa.

Il salto che ancora oggi non si è riusciti a fare, nonostante le indicazioni provenienti anche dall’Europa, è quello di porre effettivamente il cittadino-consumatore al centro del mercato, mantenendolo in un ruolo passivo; e un consumatore passivo rappresenta un’occasione sprecata per tutti.

A piccoli passi però sta prendendo sempre più piede una rivoluzione silenziosa mediante la quale il cittadino-consumatore vuole abbandonare il suo ruolo di *spettatore passivo* nel mercato per assumerne uno da *protagonista* operando delle scelte che possono effettivamente introdurre nuovi modelli di domanda e quindi di offerta, dettati ad esempio dalla condivisione di un bene o di un servizio o dalla decisione di fare gruppo per acquistare un bene o un servizio a condizioni migliori.

Il presente volume è composto da tre capitoli. Nel primo capitolo viene riportato un quadro della politica dei trasporti in Europa; nel secondo si affronta la questione italiana di mobilità e trasporti e infine, nel terzo capitolo, si riporta il punto di vista dei cittadini-consumatori e le relative proposte.



Cittadinanzattiva è un’organizzazione fondata nel 1978, che promuove l’attivismo dei cittadini per la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni, il sostegno alle persone in situazione di debolezza in ambito socio-sanitario, dei servizi di pubblica utilità, della giustizia, della scuola, delle politiche europee e della cittadinanza d’impresa. Cittadinanzattiva opera in Italia e in Europa.