



2016

XVI RAPPORTO PIT SERVIZI
**CONSUMATORI
A PROVA
DI MERCATO**

Focus
MOBILITÀ E TRASPORTI

Indice

<i>Premessa</i>	3
<i>1. La politica dei trasporti in Europa</i>	5
1.1 Lo stato dell'arte del settore.....	6
1.2 Le prospettive future: una strategia europea per la mobilità a basse emissioni	11
1.3 Economia collaborativa e settore dei trasporti.....	15
<i>2. Mobilità e trasporti: il quadro italiano</i>	19
2.1 La strategia del Governo per rilanciare il settore dei trasporti: <i>connettere l'Italia</i>	21
2.2 L'accessibilità dei territori: l'Alta Velocità	26
2.2.1 Le insidie dell'AV	29
2.2.2 Verso la definizione di un nuovo ambito di servizio pubblico?	33
2.4 Qualità della vita e competitività delle aree urbane: la <i>sharing</i> <i>mobility</i>	40
2.4.1 Come regolare le piattaforme per la mobilità?.....	42
2.4.2 La proposta di legge sulla <i>sharing economy</i>	45
<i>3. I trasporti alla prova del quotidiano: il punto di vista dei consumatori</i> 48	
3.1 I settori maggiormente segnalati.....	48
3.2 Il trasporto aereo	49
3.3 Il trasporto pubblico locale	53
3.4 Il trasporto ferroviario.....	56
3.5 Le nostre proposte	60
<i>Ringraziamenti</i>	62

Premessa

La Commissione europea ha pubblicato lo scorso settembre il quadro di valutazione 2016 dei mercati al consumo, che monitora le valutazioni dei consumatori europei sul funzionamento di 42 mercati di beni e servizi.

I quadri di valutazione sono utilizzati dai responsabili politici nazionali e dai portatori di interessi per misurare l'impatto delle politiche nel tempo e per confrontare la situazione nei diversi Stati membri. La Commissione utilizza i risultati ottenuti per sviluppare le proprie politiche. Le prestazioni dei mercati sono migliori se aumenta la fiducia dei cittadini.

I risultati dimostrano che le prestazioni sono migliorate dall'ultimo quadro di valutazione del 2014. La tendenza positiva osservata a partire dal 2010 è in fase di accelerazione, soprattutto nei servizi finanziari, dove si registrano i maggiori progressi.

Il quadro di valutazione conferma i risultati del semestre europeo: settori come i servizi ferroviari e la fornitura di acqua e di energia elettrica richiedono riforme strutturali in alcuni paesi, perché i risultati della valutazione variano considerevolmente tra gli Stati membri.

I miglioramenti sono maggiori per i mercati dei servizi rispetto ai mercati dei beni. I servizi finanziari mostrano i progressi più significativi. È aumentata la fiducia dei consumatori nelle banche, nei fondi pensione privati e nei fondi di investimento. Si può ritenere che le recenti iniziative legislative in settori quali i conti di pagamento e i mutui e l'impegno per garantire l'effettivo rispetto delle norme e a favore di una maggiore sensibilizzazione comincino a dare i loro frutti. Al tempo stesso, tuttavia, i servizi bancari restano il settore, fra i mercati dei servizi, in cui si riscontrano i risultati più negativi.

Le prestazioni sono disomogenee tra Stati membri. Le maggiori differenze tra i paesi dell'UE nella valutazione delle prestazioni dei

mercati si registrano nei mercati dei servizi di fornitura di energia elettrica, della fornitura d'acqua, del trasporto ferroviario, dei mutui e dei servizi di telefonia mobile, che, rispetto ai mercati con risultati migliori, sono meno aperti alla concorrenza transfrontaliera.

Le prestazioni sono disomogenee anche tra i mercati: finiscono in coda alla classifica quelli riguardanti i servizi immobiliari, i mutui, i prodotti d'investimento, le pensioni private e i titoli, i veicoli usati e i prodotti a base di carne.

La valutazione dei consumatori del mercato dei servizi ferroviari è notevolmente migliorata dal 2013. Il funzionamento del mercato dell'energia elettrica non è pienamente soddisfacente. Molti problemi si riscontrano nei mercati delle telecomunicazioni. È in questi settori, tra tutti quelli analizzati, che i consumatori subiscono nel complesso i maggiori danni.

È aumentato il numero di consumatori che hanno cambiato fornitore, un'operazione che in alcuni mercati resta però difficoltosa. Per la prima volta il quadro di valutazione prende in esame anche i motivi che hanno impedito ai consumatori di cambiare fornitore. I risultati indicano che, in molti casi, i consumatori sono ancora preoccupati dalle possibili difficoltà comportate dal cambiamento oppure hanno tentato di cambiare, incontrando ostacoli.

Rispetto ai dati emersi, Věra Jourová, Commissaria per la Giustizia, i consumatori e la parità di genere, dichiara che: *"Il quadro di valutazione di quest'anno conferma che norme favorevoli ai consumatori, riforme del mercato e un'efficace applicazione delle norme a tutela dei consumatori fanno crescere la fiducia dei consumatori. Dobbiamo mantenere questa tendenza incoraggiante, soprattutto nei mercati che presentano risultati al di sotto delle aspettative, quali i settori delle telecomunicazioni e dell'energia. È per questo motivo che i consumatori sono al centro dei progetti prioritari della Commissione, come il mercato unico digitale e l'Unione dell'energia."*

1. La politica dei trasporti in Europa

Oltre ad essere un settore chiave dell'economia, i trasporti contribuiscono in misura determinante allo sviluppo economico (4,8% - ovvero 548 miliardi di euro - in valore aggiunto lordo totale per i 28 paesi dell'UE) e rappresentano oltre 11 milioni di posti di lavoro in Europa.

La Commissione europea intende sviluppare e promuovere politiche di trasporto efficienti, sicure e principalmente sostenibili.

Nel 2013 la domanda complessiva di trasporto passeggeri nell'area UE-28 è stata 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 anno¹.

È evidente come la mobilità sia sempre più importante nella nostra società.

La politica dell'UE cerca quindi di aiutare a risolvere i principali problemi del settore:

- congestione: incide sul traffico sia stradale che aereo. Costa all'Europa l'1% circa del PIL annuale e il trasporto merci e passeggeri è destinato a crescere;
- dipendenza dal petrolio: i trasporti sono diventati più efficienti in termini di consumi energetici, ma continuano a dipendere dal petrolio per il 96% del loro fabbisogno di

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

energia. In futuro il petrolio è destinato a diminuire e a provenire sempre più da regioni instabili del pianeta. Entro il 2050 il prezzo di un barile di greggio dovrebbe più che raddoppiare rispetto al 2005;

- emissioni di gas serra: per contenere l'aumento globale della temperatura al di sotto di 2 gradi, entro il 2050 l'UE deve ridurre del 60% rispetto ai livelli del 1990 le emissioni prodotte dai trasporti;
- infrastrutture: non presentano uno sviluppo uniforme nell'UE;
- concorrenza: i trasporti europei si trovano ad affrontare una concorrenza sempre più forte sui mercati mondiali in rapido sviluppo.

1.1 Lo stato dell'arte del settore

Al fine di favorire la creazione di uno spazio unico dei trasporti e di monitorarne l'andamento, la Commissione Europea ha elaborato un indice che, sulla base del punteggio ottenuto sulle diverse dimensioni prese in considerazione, potesse restituire una fotografia dello stato dell'arte del settore dei trasporti in Europa. Si tratta del *Transport Scoreboard* che nel novembre 2015 ha visto la sua seconda edizione.

Prima di passare in rassegna quanto rilevato mediante l'applicazione di questo indice, si propone di seguito una breve panoramica sui "numeri" dei principali comparti del trasporto a livello europeo.

Nell'ambito del **trasporto aereo**, secondo i dati diffusi da ACI Europe, il 2014 ha visto transitare in Europa più di 1,8 miliardi di passeggeri e 18,4 milioni di tonnellate di merci. Tale rete aeroportuale contribuisce all'occupazione di 12,3 milioni di persone e genera un valore aggiunto di 675 miliardi di euro l'anno, con un peso del 4,1% del PIL europeo. Sempre secondo stime ACI, nel 2015 il traffico passeggeri nei Paesi europei è in media aumentato del 5,2%. Le stime 2015 si aggirano attorno ai 1,95 miliardi di passeggeri, anche grazie alla continua crescita delle linee *low-cost*.

Nel **sistema ferroviario** europeo l'infrastruttura più estesa d'Europa è quella della Germania (38.836 km), seguita da quella della Francia con 30.905 km e da quella italiana con 19.918 km. In questo scenario in circa la metà dei Paesi la rete è posseduta da un unico gestore di infrastruttura (come, ad esempio, Francia e Spagna), mentre altri paesi hanno comunque una diversa ripartizione tra il gestore principale (*incumbent*) ed altri (in Italia l'84% è posseduto dall'*incumbent* - RFI, mentre il resto della rete è gestito da diverse imprese a carattere locale).

Nel sistema ferroviario, un'importante distinzione è rappresentata dalle linee elettrificate e non. Le ferrovie elettrificate sono di norma più veloci ed affidabili ed hanno il vantaggio di proporre un minore impatto ambientale rispetto alle ferrovie non elettrificate. Pertanto, la percentuale della lunghezza del percorso che è elettrificata rappresenta un importante indicatore delle caratteristiche della rete in ogni paese. In media, il 54% della lunghezza della linea nei paesi monitorati è elettrificata. Tra i paesi con un'elevata estensione di rete, la Francia e la Germania hanno una divisione praticamente al 50% tra rete elettrificata e non; l'Italia ha una percentuale del 66% di linee elettrificate, mentre il Regno Unito solo il 33%.

Nell'ambito del **trasporto pubblico** si assiste ad una costante crescita della domanda nelle principali città a livello europeo. Nel 2011 la domanda per abitante poteva essere stimata pari a 244 viaggi, nel 2013 a 262 viaggi e nel 2014 è pari a 276. Il mezzo di trasporto più usato è sempre l'autobus (120 viaggi nel 2013 e 124 viaggi per abitante nel 2014), seguito dalla metropolitana (83 nel 2013 e 95 viaggi per abitante nel 2014). Dal lato dell'offerta, per quanto riguarda la dotazione di mezzi, il numero medio di bus*km per abitante è 38, sette volte superiore al numero di tram*km per abitante (5,3). La metropolitana presenta una media di 10 veicoli*km per abitante, mentre quella dei treni pendolari è pari a 6,4 veicoli*km.

I costi medi operativi del trasporto pubblico per abitante ammontano in media a 398 €/abitante. Tale valore è più elevato per Parigi, Londra e Stoccolma (superiore a 700 €/abitante)².

² Fonte: Terzo rapporto annuale al Parlamento, Autorità di regolazione dei trasporti, giugno 2016

Questa breve panoramica del settore, seppur complessiva, lascia intuire le ancora notevoli disparità a livello di singole nazioni. Ciò si evidenzia ancor di più prendendo in considerazione quanto emerge dal **quadro di valutazione dei trasporti** dell'UE, ideato dalla Commissione appunto per mettere a confronto i risultati degli Stati membri in 29 categorie di trasporto.

L'obiettivo del quadro di valutazione è aiutare gli Stati membri a migliorare i loro sistemi di trasporto nazionali indicando i settori che richiedono investimenti e interventi in via prioritaria. Trasporti europei più sostenibili e più efficienti contribuiscono ad un miglior sviluppo del mercato interno e alla creazione di un'Unione dell'energia contraddistinta da una politica climatica lungimirante, due delle priorità della Commissione europea.

Rispetto alla precedente edizione risultano dei passi in avanti, ad esempio per quanto riguarda la qualità delle infrastrutture e l'apertura dei mercati del trasporto ferroviario di merci, ma svariati sono gli interventi ancora necessari per creare posti di lavoro nel settore dei trasporti o per migliorare la sua sostenibilità.

Il quadro di valutazione riunisce dati provenienti da diverse fonti pubbliche (come Eurostat, l'Agenzia europea dell'ambiente e il Forum economico mondiale).

I filoni principali di valutazione del settore sono quattro:

- **mercato interno** (indicatori sull'apertura del mercato ferroviario, cause pendenti riguardanti violazioni del diritto dell'UE e tasso di recepimento delle direttive in materia di trasporti nella legislazione nazionale);
- **investimenti e infrastrutture** (qualità delle infrastrutture per i diversi modi di trasporto e tassi di completamento della rete trans europea);
- **unione dell'energia e innovazione** (quota di fonti di energia rinnovabile nel consumo di carburante per il trasporto, autovetture nuove che utilizzano carburanti alternativi e tempo impiegato dai conducenti negli ingorghi stradali);
- **persone** (sicurezza ferroviaria e stradale, donne impiegate nel settore dei trasporti e soddisfazione dei consumatori rispetto ai diversi modi di trasporto).

Nell'edizione di fine 2015 i Paesi Bassi registrano i risultati migliori, con punteggi elevati in 16 categorie, seguiti da Svezia, Finlandia, Regno Unito e Danimarca.

La tabella seguente riporta i risultati complessivi raggiunti sull'indice nel 2015 e nell'edizione precedente, così da rendere possibile un confronto. Il risultato complessivo è dato dalla differenza tra punteggi positivi e punteggi negativi collezionati dai singoli paesi sulle diverse dimensioni considerate.

Classifica 2015		Classifica 2014	
<i>Stati membri</i>	<i>Punteggio</i>	<i>Stati membri</i>	<i>Punteggio</i>
Paesi Bassi	15	Paesi Bassi	11
Svezia	10	Germania	10
Finlandia	9	Svezia	8
Regno Unito	8	Regno Unito	7
Danimarca	7	Danimarca	5
Germania	5	Finlandia	3
Estonia	4	Lussemburgo	3
Austria	4	Malta	2
Lettonia	3	Austria	1
Francia	3	Francia	1
Lussemburgo	3	Irlanda	0
Malta	3	Slovenia	0
Irlanda	2	Spagna	0
Spagna	1	Belgio	0
Slovenia	1	Estonia	-1
Slovacchia	1	Slovacchia	-1
Portogallo	0	Lettonia	-1
Lituania	-1	Repubblica ceca	-1
Belgio	-1	Ungheria	-2
Ungheria	-2	Italia	-2
Repubblica Ceca	-2	Croazia	-3
Cipro	-3	Cipro	-3
Bulgaria	-4	Portogallo	-3
Croazia	-5	Romania	-3
Italia	-6	Lituania	-4
Grecia	-8	Grecia	-6
Polonia	-11	Bulgaria	-6
Romania	-12	Polonia	-6

Tabella 1: fonte http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/index_en.htm

Come si evince dalla tabella, l'**Italia** ha perso alcune posizioni in classifica rispetto alla posizione assunta sull'indice nella scorsa edizione. Ciò è dovuto principalmente al numero relativamente alto di cause pendenti riguardanti presunte violazioni del diritto dell'UE alla fine del mese di luglio 2015, la maggior parte delle quali riguardanti il settore marittimo, il ferroviario e l'aviazione. Altra criticità è stata riscontrata nei tempi medi di import/export via mare. Inoltre, in generale, l'infrastruttura di trasporto italiana riceve dei feedback inferiori rispetto alla media europea.

Un aspetto positivo, che la vede ai primi posti, riguarda l'attenzione per le soluzioni meno inquinanti. Infatti l'Italia segnala la percentuale più alta di autovetture di nuova immatricolazione ad alimentazione alternativa, in particolare si tratta di veicoli alimentati da GPL e di veicoli a gas naturale. Riceve inoltre i punteggi più alti per l'elettrificazione della rete ferroviaria.

Un grande aspetto negativo è però il livello di congestione delle strade con un monte ore speso nel traffico tra i più alti rispetto agli altri paesi europei. Ma la vera nota dolente per l'Italia è data dalla bassa soddisfazione dei consumatori nei confronti dei trasporti urbani, trasporti aerei e ferroviari, anche se nell'ambito ferroviario si è registrata un'inversione di tendenza.

In linea generale la classifica riporta dei miglioramenti/stabilità per la maggior parte dei paesi. Quelli più critici, oltre l'Italia, come già visto, sono la Romania (perde 9 punti) e la Polonia (perde 5 punti).

Da considerare anche la Germania che, pur conservando una posizione alta nella classifica generale, ha perso ben 5 punti rispetto alla precedente edizione dell'indice.

Quali le maggiori criticità di questi paesi?

Infrastrutture carenti, scarsi investimenti in ricerca e sviluppo nel settore, scarso uso e diffusione di carburanti alternativi per gli autoveicoli nonché pochissima rete ferroviaria elettrificata sono le cause principali che trattengono la **Romania** nella parte bassa della tabella. Incidenti stradali e ferroviari superiori rispetto alla media europea completano il quadro da ultimo in classifica.

Per quanto riguarda la **Polonia**, si tratta di uno dei paesi con il più alto numero di cause pendenti in materia di una presunta

violazione del diritto comunitario per quanto riguarda tutti i modi di trasporto, alla fine del mese di luglio 2015. Risultano inoltre scarsi gli investimenti in ricerca e sviluppo nel settore e, altro aspetto determinante per il basso punteggio totalizzato, è il basso livello di soddisfazione dei cittadini per il trasporto ferroviario (addirittura raggiunge il livello più basso d'Europa).

L'incremento del numero delle procedure di infrazione aperte nei confronti della **Germania** sono uno dei motivi alla base della sua retrocessione in classifica, così come si è ridotto il punteggio attribuito alle infrastrutture tedesche. Inoltre sta iniziando a registrarsi un trend negativo circa la soddisfazione dei tedeschi riguardo il trasporto urbano e quello aereo³.

1.2 Le prospettive future: una strategia europea per la mobilità a basse emissioni⁴

Il Libro bianco del 2011 "*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*" presenta una visione a lungo termine per un settore dei trasporti dell'UE che possa continuare a rispondere alle esigenze dell'economia e dei cittadini, pur essendo sostenibile. Vi sono identificati alcuni obiettivi specifici da conseguire entro il 2050:

- ridurre le emissioni di CO₂ dovute ai trasporti di circa il 60% entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990;
- ridurre drasticamente la dipendenza dal petrolio;
- limitare l'aumento del traffico;
- promuovere l'efficienza e la multimodalità e creare uno spazio europeo unico dei trasporti.

Con 40 azioni specifiche – da attuare da qui al 2020 – la Commissione mira a creare un sistema di trasporto con meno barriere all'ingresso nel mercato, una migliore integrazione tra i modi di

³ Fonte: http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard/index_en.htm

⁴ COM(2016) 501 final

trasporto, una progettazione coerente delle infrastrutture e un ampio utilizzo delle nuove tecnologie.

A quattro anni dall'edizione del Libro bianco, la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica delle parti interessate ai fini della sua revisione intermedia. Nella sua analisi delle risposte, la Commissione ha concluso che gli obiettivi stabiliti nel Libro bianco del 2011 sembrano ancora essere validi, ma che, secondo le parti interessate, ad essi non si accompagnano le iniziative ed i mezzi adeguati, ed i progressi verso il conseguimento degli obiettivi sembrano essere scarsi. Nel complesso, il livello di ambizione del Libro bianco è considerato molto alto, tanto che alcuni obiettivi appaiono irrealistici, mentre l'attuazione, specie a livello di Stati membri, rimane insoddisfacente. L'aspetto indicato quale più critico per una completa attuazione di quanto previsto ha riguardato la **riduzione delle emissioni di gas serra**⁵.

Da questo processo di revisione intermedia emerge chiaramente, anche e specialmente a fronte della consultazione pubblica avviata dalla Commissione nel marzo 2015, che la **mobilità a basse emissioni** costituisce una componente essenziale per lo sviluppo di quell'economia circolare a basso uso di combustibili fossili di cui l'Europa ha bisogno per continuare ad essere competitiva e per soddisfare le esigenze di mobilità di persone e merci.

Come noto, i trasporti sono responsabili di quasi un quarto delle emissioni di gas serra e sono la principale causa di inquinamento dell'aria nelle città.

La risposta europea a questa sfida è un cambiamento drastico verso una mobilità a basse emissioni. L'ambizione è chiara: da metà del secolo, le emissioni di gas a effetto serra dovute ai trasporti dovranno essere inferiori di almeno il 60% rispetto al 1990 e proseguire poi verso la strada delle emissioni zero.

Attraverso la comunicazione "*una strategia europea per la mobilità a basse emissioni*" la Commissione propone una strategia per promuovere e velocizzare il passaggio ad una mobilità a basse emissioni.

⁵ Per approfondimenti cfr. *Rapporto PiT servizi 2015 – Focus mobilità e trasporti*, Franco Angeli, 2015

Il piano d'azione punta su leve chiave quali: una **maggiore efficienza del sistema di trasporto, basse emissioni ed energia alternativa e veicoli a emissioni zero**. Le azioni annunciate in questa comunicazione si basano su un approccio olistico e prevedono il coinvolgimento e l'impegno in prima persona di tutti gli Stati membri.

Elemento fondamentale al fine di migliorare l'**efficienza** del settore è l'utilizzo delle nuove tecnologie che consentono l'incontro tra domanda e offerta in maniera puntuale. La mobilità infatti risulta essere sempre più guidata dalla domanda e, in questo contesto, la disponibilità di dati, la chiarezza informativa sui prezzi e la loro definizione in maniera equa e trasparente, la disponibilità di soluzioni multimodali, svolgono un ruolo chiave nello sviluppo di una mobilità a basse emissioni. Non a caso, all'interno della comunicazione **si fa esplicito riferimento all'applicazione dell'economia collaborativa nell'ambito dei trasporti come aspetto rilevante per incrementare l'efficienza del settore**.

Altro rilevante step consiste nell'incrementare l'uso di **energie alternative**. Il settore dei trasporti dipende dal petrolio per il 94% del suo fabbisogno energetico, molto più di qualsiasi altro settore. A parere della Commissione dunque è fondamentale accelerare nel prossimo decennio la ricerca e lo sviluppo di fonti energetiche alternative, come ad esempio i biocombustibili. In proposito, a parte quanto già definito per promuovere le energie rinnovabili, la Commissione sta valutando il sistema di incentivi più valido per promuovere una crescente de-carbonizzazione. A ciò si accompagna, ovviamente, la produzione di adeguate infrastrutture per la distribuzione di tali energie che non incorrano in problemi di incompatibilità tra paesi (es. i sistemi di ricarica elettrica).

Dovrà inoltre subire un incremento la diffusione di **veicoli a basse/zero emissioni**, con una maggiore attenzione, rispetto al passato, anche per camion, autobus e pullman.

La Commissione sottolinea come iniziative e azioni trasversali a diversi settori potranno supportare questa transizione verso una mobilità a zero emissioni, generando nuove occasioni di sviluppo. Sarà prioritario, ad esempio:

- generare delle sinergie tra le politiche dei trasporti e quelle dell'energia: la promozione e lo sviluppo di una mobilità a

basse emissioni potrebbe influenzare l'approvvigionamento energetico, con la creazione di domanda aggiuntiva per alcune fonti di energia e ridurre la domanda per altre. I fornitori di combustibili fossili avranno bisogno di abbracciare nuove opportunità legate alle energie alternative per il trasporto. Potrebbe aumentare la domanda di elettricità e si potrebbe generare una ulteriore pressione sul settore energetico nell'ambito del sistema di scambio di emissioni dell'UE;

- incrementare gli sforzi in ricerca e innovazione in maniera integrata tra settori differenti. Entro la fine dell'anno la Commissione intende presentare una strategia integrata di ricerca, innovazione e competitività rivolta a tre filoni strettamente interconnessi tra di loro: energia, trasporti e industria. L'obiettivo sarà quello di garantire coerenza nell'ambito di una più ampia discussione sulle politiche di ricerca, innovazione e competitività;
- puntare sulle tecnologie digitali. Le tecnologie digitali offrono un enorme potenziale per l'ottimizzazione dei sistemi di trasporto e aprono nuove opportunità di produzione e servizi. Supportano inoltre anche l'integrazione con altri sistemi, come il sistema energetico, e rendono la mobilità un settore più efficiente. Per sfruttare appieno i vantaggi della digitalizzazione nel settore dei trasporti è necessario definire dei quadri normativi per incentivarne lo sviluppo, garantirne l'interoperabilità, anche a livello transfrontaliero, e consentire lo scambio di dati. Allo stesso tempo, bisognerà fare molto lavoro per garantire la protezione dei dati e la sicurezza informatica. Nella sua comunicazione "*digitalizzazione dell'industria europea*"⁶ la Commissione ha già presentato misure a sostegno di nuovi modelli di business, tra cui quello dell'economia di collaborativa;
- l'azione delle città. Il trasporto urbano è responsabile del 23% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. È anche uno dei motivi per cui molte aree urbane violano frequentemente i limiti di inquinamento dell'aria. Da ciò consegue,

⁶ COM(2016)180

evidentemente, che l'implementazione di questa strategia dipenderà molto dalle città e dalle autorità locali. Le città svolgono un ruolo chiave, ad esempio definendo piani urbani di mobilità sostenibile che incoraggino la multimodalità, il trasporto pubblico, le forme di mobilità in condivisione (car sharing, car pooling, bike sharing, ecc.), ecc.

1.3 Economia collaborativa e settore dei trasporti

Un aspetto innovativo del settore dei trasporti che sta prendendo sempre più piede a livello europeo è lo sviluppo di nuove forme di mobilità, sullo sfondo di quella che viene definita economia collaborativa (sharing economy). Questo nuovo approccio ai servizi di mobilità è stato valutato dalla stessa Commissione come **un'occasione per rendere più efficiente il sistema dei trasporti**, individuando tali servizi addirittura tra i punti della strategia per una mobilità a basse emissioni.

Oltre a creare nuovi mercati e contribuire all'espansione di quelli esistenti, le imprese dell'economia collaborativa si inseriscono in mercati finora serviti da prestatori di servizi tradizionali. Una questione fondamentale per le autorità e gli operatori di mercato è se, e in caso affermativo in quale misura, a norma del diritto vigente dell'UE, le piattaforme di collaborazione e i prestatori di servizi possono essere soggetti a requisiti di accesso al mercato. Questi ultimi possono comprendere autorizzazioni per l'esercizio di impresa, obblighi di licenza o requisiti minimi di qualità (ad esempio il tipo di autovettura, gli obblighi di assicurazione o di deposito ecc.).

Gli approcci normativi nazionali sono diversi nei vari settori, in quanto alcuni sono più restrittivi rispetto ad altri.

La Commissione europea ritiene, con la sua "*agenda europea per l'economia collaborativa*⁷" che, tali requisiti di accesso al mercato debbano essere giustificati e proporzionati per soddisfare legittimi obiettivi di interesse generale. Nel contesto dell'economia collaborativa, un elemento importante per valutare se un requisito di accesso al mercato è necessario, giustificato e proporzionato, non

⁷ COM(2016) 356

discriminatorio, necessario per conseguire un obiettivo di interesse generale e proporzionato a tale obiettivo chiaramente definito (cioè che non si tratti di requisiti ulteriori se non strettamente necessari) può essere quello di stabilire se i servizi sono offerti da professionisti o da privati a titolo occasionale. Ad esempio, nel settore dei trasporti, alcuni Stati membri si stanno preparando ad esentare i servizi di trasporto passeggeri su piccola scala — al di sotto di una determinata soglia di fatturato annuo — dall'obbligo di licenza.

La questione risulta essere alquanto spinosa, basti pensare al caso Uber.

Con questa comunicazione la Commissione mette in guardia contro ostacoli e barriere a un settore in forte crescita, rappresentato da società come ad esempio Uber o BlaBlaCar, e che nel 2015 avrebbe generato nell'Unione reddito lordo per 28 miliardi di euro.

La messa al bando di una attività (come accaduto ad esempio in Italia con UberPop), dovrebbe essere una misura di ultima istanza. Le piattaforme non dovrebbero quindi essere obbligate a chiedere autorizzazioni o licenze quando si limitano a essere intermediari tra il consumatore e chi offre il servizio.

Questa presa di posizione giunge mentre nuove società stanno avendo grande difficoltà nel mettere radici: in Francia i tassisti hanno scioperato più volte per protestare contro Uber, che offre attraverso il lavoro di privati cittadini il trasporto di persone; in Svezia la stessa azienda ha deciso di sospendere il servizio a metà maggio in attesa di regole più chiare e trasparenti; ostacoli sono emersi anche in Germania, Spagna e Italia (dove è in discussione una proposta legislativa sull'economia partecipativa, di cui si dirà in seguito).

Di recente, la Corte Europea di Giustizia è stata adita da un giudice spagnolo per chiarire se Uber sia una società attiva nei trasporti o nel digitale. Dalla scelta potrebbero dipendere le regole da applicare: quelle più restrittive del settore della mobilità o quelle più liberali dell'economia elettronica.

Le società dell'informazione sono esonerate, infatti, da una serie di responsabilità: a norma del diritto dell'UE, le piattaforme online in qualità di intermediari di servizi della società dell'informazione sono, a determinate condizioni, esonerate dalla responsabilità per le informazioni memorizzate. Per questo diventa fondamentale fare chiarezza sul tipo di attività svolta dalle piattaforme di

collaborazione: hosting oppure servizi di altro tipo, specifici di un settore, come ad esempio quello dei trasporti?

La deroga alla responsabilità si applica a condizione che la piattaforma di collaborazione non svolga un ruolo attivo che le conferirebbe la conoscenza, il controllo o la consapevolezza delle informazioni illecite.

Se le piattaforme di collaborazione beneficino o no di tale deroga alla responsabilità dovrà essere stabilito caso per caso, a seconda del livello di conoscenza e di controllo della piattaforma online sulle informazioni in essa contenute.

È importante sottolineare che, a norma del diritto dell'UE, gli Stati membri non possono imporre alle piattaforme di collaborazione, nella misura in cui forniscono servizi di hosting, un obbligo generale di sorveglianza, né di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite.

2. Mobilità e trasporti: il quadro italiano

Il settore dei trasporti ricopre più di altri un ruolo strategico consentendo l'accessibilità ai territori, condizione prodromica per lo sviluppo economico e sociale di una zona.

Il settore dei trasporti ha prodotto nel 2014 in Italia un valore aggiunto di 45.014 milioni di Euro, con un peso del 3% del PIL, segnando una debolissima ripresa rispetto al 2013, senza recuperare la contrazione degli anni precedenti. Questa stabilità rispetto al passato racchiude due andamenti contrapposti: da un lato la crescita del comparto passeggeri (+2,1%), dall'altro la contrazione del settore merci (-2,6%). In particolare, il settore passeggeri registra un dato in crescita per il secondo anno consecutivo, dopo la forte contrazione del 2012 e in controtendenza rispetto all'andamento del PIL e dell'analogo indicatore relativo al trasporto merci. Per contro, l'andamento del comparto merci non mostra ancora segni di ripresa⁸.

Uno spaccato interessante ci viene dal 12° Rapporto sulla mobilità in Italia dell'Isfort, che evidenzia come, nell'anno del consolidamento della ripresa della domanda di mobilità, il fronte delle scelte modali degli italiani ha registrato una spinta verso le soluzioni di trasporto più ecologiche e sostenibili. In un quadro generale di incremento degli spostamenti per tutti i modi di trasporto, le percorrenze a piedi e in bicicletta in particolare sono aumentate di oltre un quarto in un solo anno, invertendo un trend negativo che si prolungava dal 2008.

Anche i vettori della mobilità collettiva nel loro insieme segnano per il 2014 una crescita positiva di oltre il 10%, quasi doppia rispetto al +6,4% dell'auto.

Sul fronte dell'intermodalità, in ambito urbano, la combinazione di più mezzi di trasporto per gli spostamenti è salita dal 3,8% del 2013 al 4,3% del 2014. L'utilizzo dell'intermodalità è ancora più

⁸ Fonte: Terzo rapporto annuale al Parlamento, Autorità di regolazione dei trasporti, giugno 2016

pronunciato nelle città con popolazione superiore ai centomila abitanti, dove la percentuale sale nel 2014 a 7,9%, anche in questo caso con una ripresa rispetto al 2013. Sul totale degli spostamenti intermodali, nel 2014 si conferma la dominanza della combinazione “mezzo pubblico con mezzo pubblico”, con circa il 60% di tutte le scelte integrate di viaggio. Tuttavia questa percentuale si è nuovamente ridotta di quasi dieci punti rispetto al 2013, e di diciotto rispetto al 2012. La contrazione della combinazione di mezzi pubblici è stata compensata dalla forte crescita della combinazione di mezzi privati, che nel 2014 presenta un peso del 7,9% (essendo quasi assente nel 2013).

Anche la componente mista “pubblico-privato” appare in crescita, pur se in misura minore, e presenta nel 2014 un peso del 31,5%. Nel 2014 la quota complessiva di viaggi intermodali extra-urbani è aumentata al 7,7% sul totale di tutti gli spostamenti: un valore che ritorna a essere allineato ai livelli del 2010-2011, dopo la caduta nel biennio 2012-2013. Il dato positivo del 2014 potrebbe tuttavia essere collegato al taglio dei servizi di collegamento diretto con le aree urbane, che di fatto rende obbligatorio il ricorso all’intermodalità per gli utenti del trasporto collettivo.

Sul totale degli spostamenti extraurbani effettuati con l’uso di più mezzi, a differenza di quanto si registra in ambito urbano, prevale l’integrazione pubblico-privato (49% degli spostamenti intermodali), mentre le combinazioni pubblico-pubblico si attestano al 44,5%, e quelle tra soli mezzi privati al 6,4%. Tuttavia, rispetto al 2013 si è notevolmente ridotta la distanza tra combinazioni di mezzi pubblici e combinazioni di mezzi privati⁹.

Per quanto riguarda la mobilità individuale, dopo due anni di contrazione il parco auto italiano riprende a crescere nel 2014, sia in termini assoluti (si ritorna sopra quota 37 milioni di autovetture), sia in termini di tasso di motorizzazione (61 auto per 100 abitanti contro i 60,8 del 2013).

⁹ Fonte: Isfort 2015, 12° Rapporto sulla Mobilità in Italia

2.1 La strategia del Governo per rilanciare il settore dei trasporti: *connettere l'Italia*

Il sistema italiano dei trasporti presenta notevoli criticità di diversa natura: innanzitutto, gli investimenti pubblici nel settore risultano spesso non sinergici, in **assenza di una visione unitaria della politica dei trasporti** e del conseguente coordinamento strategico nella programmazione. Inoltre, il patrimonio infrastrutturale esistente, per quanto potenzialmente adeguato alle esigenze del Paese dal punto di vista della capacità, risulta spesso nei fatti insufficiente a causa delle **scarse risorse investite in manutenzione**. L'assenza di coordinamento strategico si riflette anche nella scarsa specializzazione, ad esempio, degli scali portuali, cosa che induce una **competizione distruttiva** tra scali concorrenti, a detrimento delle *performance* economiche del sistema portuale nel suo complesso.

Un'ulteriore criticità del sistema infrastrutturale nazionale è la **disomogenea distribuzione di infrastrutture e servizi sul territorio nazionale**, per cui risultano svantaggiate, in termini di accessibilità, alcune aree del Mezzogiorno e le aree periferiche del paese, dotate spesso di reti ferroviarie inadeguate. Al contempo, i grandi centri urbani e metropolitani subiscono gravi **fenomeni di congestione**, con conseguente impatto negativo sulla qualità della vita. Anche i nodi infrastrutturali della rete, ed in particolare gli scali portuali e aeroportuali, risultano poco accessibili in termini di collegamenti di ultimo miglio. Tale carenza si riflette in un persistente **squilibrio modale a favore della modalità stradale**.

Queste le criticità che il Governo dichiara di voler affrontare definendo degli obiettivi specifici, corredati di relativa strategia, come esposto nell'allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza, approvato ad aprile 2016. L'obiettivo generale è quello di creare un sistema moderno, che sia di supporto all'economia e alla crescita, alla qualità della vita nelle città e che permetta l'accessibilità ai territori.

Gli obiettivi principali definiti all'interno del documento sono:

- **accessibilità ai territori, all'Europa, al Mediterraneo.** La competitività dell'Italia è fortemente legata alla capacità di

stabilire connessioni e servizi di trasporto e logistica adeguati con l'Europa ed il Mediterraneo, per favorire la piena mobilità di persone e merci per raggiungere luoghi, mercati e opportunità di lavoro.

Le infrastrutture di trasporto e logistica devono rappresentare innanzitutto lo strumento attraverso il quale è garantita l'accessibilità ai principali nodi del sistema-Paese: in primo luogo, le principali aree urbane e metropolitane, nelle quali si concentra la maggioranza della popolazione; quindi, i poli manifatturieri ed i centri turistici e culturali. Le città e le aree metropolitane si candidano ad essere il principale driver delle economie nazionali. La politica infrastrutturale deve puntare sulle aree urbane al fine di migliorare l'accessibilità e la mobilità interna, garantendo contestualmente adeguati collegamenti alle periferie ed alle aree marginali.

Al contempo, è cruciale assicurare il collegamento del sistema infrastrutturale nazionale con l'Europa e con il Mediterraneo. A tal fine l'Italia dovrà impegnarsi per il completamento della rete *Core (TEN-T)*, previsto per il 2030. Per quanto riguarda invece l'accessibilità al Mediterraneo, area ricca di opportunità economiche soprattutto in termini di interscambio commerciale, è cruciale il rafforzamento ed il miglioramento dei collegamenti marittimi e aerei verso i paesi dell'area mediterranea.

I target specifici di questo obiettivo sono: **il 30% in più di popolazione servita dall'alta velocità entro il 2030**; tempo massimo di 2 ore per accedere a porti e aeroporti della rete core; entro il 2021, incrementare del 50% il trasporto merci su ferro.

- **Mobilità sostenibile e sicura.** L'emergenza ambientale da un lato e le potenzialità offerte dalle nuove tecnologie dall'altro impongono alle politiche infrastrutturali per i trasporti e la logistica una particolare attenzione alla sostenibilità. In tema di mobilità, la sostenibilità deve intendersi nella sua accezione più ampia: dal punto di vista ambientale e territoriale, è necessario mirare al raggiungimento degli obiettivi di compatibilità ambientale definiti recentemente con le conclusioni della Conferenza di Parigi, in linea con

altri impegni assunti dall'Italia a livello internazionale in tema di riduzione dell'inquinamento, di tutela della biodiversità e del paesaggio; dal punto di vista energetico, l'obiettivo della sostenibilità dovrà orientare le scelte verso le modalità di trasporto e le iniziative progettuali che prediligano il ricorso a fonti energetiche rinnovabili e poco inquinanti; sotto il profilo della sostenibilità economica, infine, le politiche infrastrutturali perseguiranno il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori, attraverso interventi durevoli ed efficienti dal punto di vista del consumo di risorse, economiche e non. I target di mobilità sostenibile sono una ripartizione modale della mobilità urbana che preveda il **40% del trasporto pubblico e il 10% di mobilità ciclo-pedonale**.

- **Qualità della vita e competitività delle aree urbane.** La competitività di un paese è proporzionale alla competitività delle proprie aree urbane e metropolitane. È proprio nelle grandi aree metropolitane che si assiste ad una concentrazione di servizi e del valore aggiunto derivante dall'industria e dalla manifattura. Rispetto alle principali città europee, le nostre aree urbane registrano un *gap* in termini di qualità dell'aria, congestione, qualità della mobilità e di fruibilità dei trasporti. L'obiettivo della politica nazionale su questo fronte è quello di fare sinergia tra i diversi sistemi locali di trasporto, facendo perno, in particolare, sui **sistemi di trasporto rapido di massa** (metropolitane e tram) e sui servizi di **mobilità condivisa** (*car-sharing* e *bikesharing*), in ottica multimodale. Tale visione intende valorizzare lo sviluppo urbanistico-territoriale, favorendo modalità di trasporto sostenibili ed incoraggiando la **mobilità ciclo-pedonale**, e sfruttando le potenzialità che vengono dall'ICT attraverso la promozione di sistemi di trasporto intelligente (ITS) in particolare per migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso sistemi d'informazione in tempo reale all'utenza e servizi *on-demand*, in particolare per le aree a bassa domanda. Come target specifico, ci si prefigge di avere, entro il 2030, **+20% km di tram/metro per abitante, nelle aree urbane**.

- **Sostegno alle politiche industriali di filiera.** Le politiche infrastrutturali sono strategiche anche per le politiche industriali di un paese. Esse infatti non solo migliorano le condizioni di accessibilità al mercato per le imprese e per i poli industriali, ma forniscono anche stimoli specifici all'innovazione tecnologica ed alla competitività interna delle filiere produttive connesse al settore dei trasporti. In particolare, le politiche infrastrutturali dovranno essere orientate alla creazione di sinergie con una strategia industriale del Paese al fine di favorire investimenti orientati all'innovazione nella **produzione di mezzi di trasporto pubblico, infrastrutture e sistemi tecnologici (infrastrutture “smart”, sistemi intelligenti di trasporto ITS)** e nella fornitura di servizi innovativi e in linea con le esigenze del mercato.

Tra le diverse strategie individuate per perseguire gli obiettivi elencati, di particolare interesse è quella legata ad uno sviluppo urbano sostenibile¹⁰. In proposito, gli obiettivi individuati saranno perseguiti attraverso l'implementazione di **progetti integrati di mobilità urbana sostenibile** che, ad iniziare dalle città metropolitane, prevedranno interventi in continuità con i grandi investimenti avviati negli ultimi anni su infrastrutture e sistemi di trasporto rapido di massa.

Si promuoverà una visione unitaria e sistemica dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile, anche in coerenza con gli indirizzi europei, orientata alla promozione dell'intermodalità, allo sviluppo di sistemi di controllo e informazione, all'incoraggiamento della mobilità ciclo-pedonale e della *sharing mobility*, alla riduzione della domanda d'uso dell'auto individuale. Tra le azioni che si prevede di mettere in campo, si riportano le più salienti ai fini della trattazione e che ben ripercorrono **le proposte avanzate da Cittadinanzattiva negli ultimi anni in tema di mobilità:**

- interventi per il miglioramento del trasporto rapido di massa nelle aree urbane e metropolitane;

¹⁰ Le maggiori responsabilità ambientali (emissioni ed inquinamento in generale) sono riconducibili al settore della mobilità urbana.

- integrazione tra reti ferroviarie, metropolitane, autostazioni, terminal bus e parcheggi di interscambio;
- miglioramento dell'accessibilità alle grandi aree urbane e metropolitane, incentivando l'utilizzo di modalità di trasporto sostenibili;
- miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi di Trasporto Pubblico Locale, attraverso la pianificazione di bacini, lo sviluppo delle gare per lotti, la definizione di costi standard e la promozione di sistemi intelligenti interoperabili;
- promozione del rinnovo del parco mezzi per il trasporto pubblico locale con modalità innovative di acquisto centralizzato attraverso società specializzate;
- incentivi all'uso del TPL anche attraverso agevolazioni Fiscali;
- incentivi alla mobilità ciclopedonale nelle aree urbane ed extraurbane;
- promozione di misure per la sostenibilità ambientale e la qualità dell'aria;
- promozione di iniziative di mobilità condivisa (*car sharing, bike sharing, ...*);
- implementazione di sistemi di informazioni all'utenza.

Come si evince da una attenta lettura del documento *Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica* allegato al DEF 2016, sono diverse le leve che saranno messe in campo da qui ai prossimi anni per implementare una politica dei trasporti che sia di supporto e di stimolo allo sviluppo economico dell'Italia, portandola a recuperare il gap maturato nel corso degli anni rispetto ad altri paesi europei (e considerando il risultato 2015 sul *Transport Scoreboard*, ulteriormente aumentato).

Obiettivi e linee guide sono di particolare interesse ma non sono e non saranno immuni da notevoli criticità di cui non si può non tener conto specialmente nell'ottica dello sviluppo di un sistema dei trasporti integrato a livello nazionale, che garantisca l'accessibilità ai territori (ai centri nevralgici come le città metropolitane e i centri urbani, senza dimenticare le periferie), che faccia della sostenibilità la sua base fondante, incentivando la quota modale del tpl e la

sharing mobility, e aspetto principale, non trascuri la qualità dei servizi offerti e la tutela dei diritti dei cittadini.

Proprio di questi aspetti e delle criticità ed essi legati si parlerà nel seguito della trattazione.

2.2 L'accessibilità dei territori: l'Alta Velocità

Dalla sua introduzione l'Alta Velocità (AV) 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 spostano 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. Lo sviluppo dei servizi di AV ha avuto infatti importanti ricadute sul fronte della ripartizione modale: sulla tratta Roma-Milano, si stima tra il 2008 e il 2014 un incremento della quota ferroviaria dal 6% al 65% a fronte di una decrescita di quella aerea (dal 50% al 24%) e su strada (dal 14% all'11%).

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 il 1990 entro il 2050).

L'Alta Velocità ferroviaria ha visto nel 2010 il completamento della rete infrastrutturale lungo la dorsale da Salerno a Milano (passando per Napoli, Roma, Firenze e Bologna) e in proseguimento poi verso Torino. L'ingresso del nuovo operatore NTV ha portato ad un incremento dell'offerta di servizi AV verso Venezia e Padova e anche in nuove stazioni, a Roma (Tiburtina e Ostiense) e a Milano (Rogoredo e Porta Garibaldi). L'ingresso di un operatore privato in competizione con l'*incumbent* (Trenitalia) ha innescato una competizione virtuosa nella complessiva riorganizzazione della

struttura tariffaria, con conseguente riduzione dei prezzi medi del viaggio, e un generale miglioramento della qualità dei servizi per i viaggiatori, sia a bordo che in stazione. Ciò ha fatto sì che tra il 2009 e il 2013, l'offerta di servizi AV in Italia abbia registrato un incremento di oltre il 120% di treni-Km in quattro anni. A fronte dell'incremento di offerta di servizi AV, i risultati in termini di passeggeri trasportati sono stati molto significativi, ancora di più se contestualizzati in un mercato complessivo che si è contratto per effetto della crisi. Alcuni studi dimostrano che dai circa 17 milioni di viaggiatori all'anno, nel 2009, i passeggeri sull'AV sono cresciuti costantemente fino a 30,8 milioni nel 2013 con un aumento dell'81%.

Complessivamente il segmento dell'AV, nel 2013, ha movimentato oltre 12 miliardi di passeggeri-km. La crescita complessiva è dovuta in parte all'erosione di passeggeri ad altre modalità di trasporto (aereo, auto e altri servizi ferroviari), ma anche in misura significativa (40%) alla notevole quantità di nuovi viaggiatori e nuovi viaggi generati dalle riduzioni di tempi e costi del viaggio (domanda indotta). Si stima che il numero di spostamenti indotti sia pari a 5,5 milioni di passeggeri all'anno.

Un ulteriore incremento dell'Alta Velocità di certo può rappresentare lo strumento principe per garantire una maggiore accessibilità ai territori, primo tra gli obiettivi elencati nell'allegato infrastrutture al Def 2016. Infatti, uno dei target specifici individuati è **incrementare del 30% la popolazione servita dall'AV entro il 2030**. Ciò perché è riconosciuto come fondamentale rendere accessibili i principali nodi del nostro paese, in primis le città metropolitane e i centri urbani dove non solo si concentra la maggior parte della popolazione ma anche servizi e attività produttive (città e aree metropolitane si candidano ad essere il principale driver delle economie nazionali).

Il Frecciarossa alle porte di Lucania e Calabria: il progetto di Cittadinanzattiva¹¹

L'allegato al Def 2016 individua come nodi principali del nostro Paese, oltre le città metropolitane e i centri urbani, anche i poli turistici, al fine di valorizzare l'immenso patrimonio naturale e culturale di cui è dotato il nostro Paese. In proposito, Cittadinanzattiva (Assemblea di Sapri) ha promosso l'estensione della rete dell'AV fino a Sapri, con in progetto "*Il Frecciarossa alle porte di Lucania e Calabria*".

Sapri, cittadina capofila del Golfo di Policastro con circa 10mila abitanti, dista 110 km da Salerno, 160 da Napoli, 370 da Roma, 548 da Firenze, 655 da Venezia e 919 da Milano.

Scalo ferroviario dotato di tutti gli impianti, svolge da sempre un ruolo fondamentale nell'organizzazione ferroviaria nazionale, anche per la sua felice posizione geografica. Crocevia di tre regioni (Campania, Basilicata e Calabria), è baricentro di un comprensorio più ampio che va dalla Valle del Mingardo alla Piana del Bussento, dal Bulgheria al Cervati, dal Sirino alla Valle del Noce. Più di 50 comuni, con una popolazione che raggiunge i 200mila abitanti e che nel periodo estivo supera il milione di presenze.

Lo scalo di Sapri potrebbe svolgere il ruolo centrale per una metropolitana leggera sulla costa del *Golfo di Policastro e verso i Parchi Nazionale del Cilento, del Pollino e della Valle dell'Agri: da Agropoli* (Campania) a *Maratea* (Basilicata) e fino a *Scalea in Calabria*; un servizio da effettuare con l'integrazione di minibus nelle varie località ferroviarie di riferimento. Sarebbe un modo per riaprire le vecchie stazioni della linea cilentana (anche per effettuare dei punti di accoglienza) che si presentano con le sale d'attesa e i bagni sbarrati e senza alcuna possibilità per il viaggiatore di ricevere la qualsivoglia assistenza. Cartoline indegne di luoghi meravigliosi! Sicuramente un buon affare anche per il recupero del patrimonio immobiliare ferroviario (che in alcuni casi versa in stato di abbandono) e per la valorizzazione definitiva del progetto "*Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano*".

Grande impulso al turismo meridionale potrebbe giungere dal collegamento via mare che si vorrebbe istituire dal porto di Sapri alle Isole Eolie: con la possibilità di captare buona parte dei vacanzieri che dall'Europa e dal nord Italia fanno tappa nelle isole siciliane.

I maggiori vantaggi andrebbero all'azienda turistica che, oltre a dimezzare le distanze con i grandi centri del Nord Italia, aprirebbe le porte a una nuova e diversa clientela:

- in particolare, proveniente dalla Germania, Francia Svizzera
- al cosiddetto turismo di ritorno (emigranti anni 50/70 e loro figli)

¹¹ Il progetto, di cui si è proposto un estratto, è stato redatto a cura di Mario Fortunato, coordinatore dell'assemblea di Cittadinanzattiva Sapri.

- al turismo di bassa stagione (in particolare ai Paesi del Nord Europa)
- servirebbe a valorizzare il Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano, e a collegare meglio i Parchi del Pollino e della Valle dell'Agri. Da non trascurare il ritorno occupazionale che registrerebbe sicuramente un recupero di personale (per la manutenzione e la pulizia dei *Frecciarossa* in sosta) e la creazione di nuovi posti di lavoro per attuare la *'Metropolitana del Parco'*.

2.2.1 Le insidie dell'AV

La questione dell'accessibilità dei territori attraverso l'incremento dell'AV cela la prima grande criticità, connessa per l'appunto alla reale accessibilità garantita ai cittadini e al loro diritto alla mobilità, e di conseguenza al **depotenziamento del contributo che l'incremento dell'AV può fornire allo sviluppo economico del nostro Paese**, là dove, come si legge nell'allegato al DEF, la competitività dell'Italia è fortemente legata alla capacità di stabilire connessioni e servizi di trasporto e logistica adeguati, per favorire la piena mobilità di persone e merci per raggiungere luoghi, mercati e opportunità di lavoro.

Come già esposto nel nostro precedente rapporto¹², a partire da giugno 2015 nel segmento dell'Alta Velocità sono emerse notevoli criticità sull'accessibilità al servizio da parte dei pendolari abbonati. Si tratta di un'utenza costituita da lavoratori che, grazie alla tecnologia dell'AV, ha potuto cogliere opportunità lavorative altrimenti indisponibili, favorendo così quella circolazione dei capitali (umano, economico, relazionale, ecc...) che è tanto importante per lo sviluppo di un Paese.

Ripercorriamo in breve la vicenda.

A seguito di un richiamo da parte dell'Agenzia per la sicurezza, in 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

¹² Cfr. Rapporto PiT Servizi 2015, Focus mobilità e trasporti, Franco Angeli 2015

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 addotte 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, è stata avviata una pre-istruttoria 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 migliaia di firme.

Ad oggi la situazione è tutt'altro che risolta.

È intervenuta l'Autorità di Regolazione dei Trasporti mettendo in consultazione, lo scorso novembre¹³, lo *“Schema di atto di regolazione recante misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che i passeggeri in possesso di titoli di viaggio prepagati per spostamenti ripetuti e con validità temporalmente definita, ivi compresi gli abbonamenti, possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari Alta Velocità, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, lettera e), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201”*.

Cittadinanzattiva ha partecipato a questa consultazione¹⁴, chiusa il 10 gennaio 2016, offrendo il proprio contributo e mostrando grande

¹³ Delibera n. 103 del 30 novembre 2015

¹⁴ Il contributo di Cittadinanzattiva è disponibile a questo link http://www.cittadinanzattiva.it/files/notizie/consumatori/Osservazioni_di_Cittadinanzattiva.pdf

apprezzamento per quanto proposto dall’Autorità, in particolare per aspetti come l’upgrading, cioè la possibilità per il passeggero a partire dal trentesimo minuto prima dell’orario programmato di partenza del treno, in caso di indisponibilità del posto relativo al livello di servizio acquistato, di vedersi assegnare un posto disponibile anche di livello di servizio superiore e senza oneri aggiuntivi; la flessibilità dell’effettuazione della prenotazione svincolata dal momento dell’acquisto dell’abbonamento; la possibilità di essere collocato, senza oneri aggiuntivi, sul treno successivo qualora la richiesta di cambio di prenotazione non potesse essere soddisfatta; l’introduzione di un diritto di natura risarcitoria in caso di impossibilità ad effettuare il viaggio per indisponibilità di posti.

A seguito di un parere dell’AGCM¹⁵, l’Autorità ha ridimensionato le ambizioni contenute nel primo provvedimento, mettendone in consultazione una seconda versione nell’aprile 2016¹⁶, adottata poi a maggio con delibera n. 54 e dal titolo: *“Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di “abbonamenti” possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità”* .

In questa seconda versione vengono completamente stralciati tutti quegli elementi di interesse e apprezzamento contenuti nella precedente e sopra accennati, focalizzando l’attenzione per lo più sul contenuto minimo delle informazioni che il gestore del servizio deve fornire al passeggero.

In sintesi, gli utenti interessati all’acquisto di un abbonamento si vedranno garantita la disponibilità, prima dell’adesione eventuale all’offerta e per tutta la durata della stessa, di un nucleo essenziale di informazioni sulle caratteristiche e le modalità di fruizione del titolo di viaggio (il numero di posti oggetto dell’offerta commerciale; le modalità di attivazione e fruizione dell’abbonamento, eventuali

¹⁵ Secondo l’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato <<la natura di “mercato” dei servizi AV implica che ciascuna impresa ferroviaria effettui le proprie scelte commerciali autonomamente in funzione della loro redditività attesa, senza condizionamenti di alcun tipo in termini di quantità, conseguentemente di prezzo, dei servizi offerti, se non il pieno rispetto di un corretto confronto concorrenziale. In particolare non esiste alcun specifico obbligo in capo agli operatori AV di offrire servizi in abbonamento>>.

¹⁶ Delibera n.45 del 14 aprile 2016

condizioni o restrizioni all'uso; tempistica e sulle modalità con le quali è possibile procedere alle prenotazioni dei posti e alle successive modifiche). Viene inoltre fissato il contenuto minimo dei diritti che dovranno essere garantiti agli abbonati nella fase di fruizione e per tutta la durata dell'abbonamento. In tal senso si introduce il principio generale secondo il quale i gestori dei servizi dovranno garantire che la loro organizzazione sia adeguata alle esigenze di mobilità degli abbonati. Ciò si traduce nella necessità che le imprese compiano ogni *ragionevole sforzo* per adeguare l'offerta di trasporto (in termini quantitativi e qualitativi) alle richieste della domanda, arricchendo la propria offerta commerciale. La possibilità di effettuare la prenotazione già al momento dell'acquisto dell'abbonamento diventa discrezionale per l'azienda. Nel caso in cui la prenotazione sia consentita solo successivamente all'acquisto, dovrà essere permesso all'abbonato di veder soddisfatto il proprio programma di viaggio entro la giornata, anche se non necessariamente negli orari di andata e di ritorno di sua preferenza.

Il provvedimento entrerà in vigore a partire dal 1 gennaio 2017.

La faccenda non si è ovviamente conclusa a seguito dell'intervento dell'Autorità, essendo anzi addirittura peggiorata per i comportamenti assunti dagli operatori AV che hanno eliminato dalla loro offerta gli abbonamenti per alcune tratte, o valutato l'inserimento di un tetto massimo, avendo previsto l'ART col suo provvedimento, la natura non obbligatoria del "prodotto" abbonamento da parte di imprese che agiscono sul libero mercato in un regime di concorrenza.

La mancata previsione degli abbonamenti sulle tratte ferroviarie ad Alta Velocità, giudicata come libera scelta commerciale delle aziende di trasporto, determina l'impossibilità di accedere al servizio da parte dei pendolari, causata, da un lato, dall'inesistenza sulla rete di treni oggetto di servizio pubblico, conseguente alla scelta da parte dello Stato di ritirarsi dalla tratte economicamente profittevoli a favore dei trasporti ad alta velocità, dall'altra dall'insostenibilità economica di una fruizione quotidiana del servizio nei cinque giorni lavorativi della settimana mediante l'acquisto di biglietti giornalieri, che determinerebbe un prezzo medio mensile sproporzionato e inaccessibile se rapportato al reddito comune medio.

A fronte di ciò, i comitati di pendolari organizzati, a seguito di una raccolta fondi, hanno presentato insieme all'associazione Federconsumatori, un ricorso al TAR di Torino, contro il provvedimento dell'ART per l'annullamento:

- dell'art. 3, comma 1, dell'Allegato A alla Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 54/2016, nella parte in cui lascia alla scelta commerciale dei gestori la previsione di abbonamenti sui servizi ferroviari Alta Velocità ovvero nella parte in cui non prevede strumenti che garantiscano l'accesso al servizio degli utenti pendolari Alta Velocità;
- dell'art. 3, commi 4 e 5, nella parte in cui, in presenza di abbonamento, lascia alla libera scelta commerciale dei gestori la facoltà di non concedere agli utenti la contestuale prenotazione del posto di viaggio ovvero nella parte in cui non prevede l'obbligo del gestore di consentire agli utenti abbonati la prenotazione del posto di viaggio contestualmente all'acquisto dell'abbonamento;
- dell'art. 3, comma 2, nella parte in cui non prevede la possibilità per gli abbonati della prenotazione di posti anche all'in piedi o per la condanna della stessa Autorità di Regolazione dei Trasporti alla emanazione di misure tese a garantire l'accesso al servizio di trasporto ferroviario sulla rete Alta Velocità degli utenti pendolari. La questione è ancora aperta. La parola adesso spetta al TAR.

2.2.2 Verso la definizione di un nuovo ambito di servizio pubblico?

Una possibile evoluzione della faccenda in senso positivo per i pendolari potrebbe essere offerta dall'ultima consultazione avviata dall'ART¹⁷ in merito allo *Schema di atto di regolazione recante "Definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai*

¹⁷ Delibera n.83 del 21 luglio 2016

sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012”.

Le misure contenute nel documento intendono definire i criteri metodologici per l'individuazione degli ambiti del servizio pubblico sia nel settore ferroviario, sia per tutte le altre modalità di trasporto. I criteri sono orientati al miglior soddisfacimento dei bisogni di mobilità della popolazione, anche in termini di combinazione prezzo/qualità dei servizi di trasporto, e alla ridefinizione del perimetro del servizio pubblico (ovvero dei servizi connotati da obblighi di servizio pubblico), attraverso modalità di finanziamento pubblico efficienti.

In materia di ambiti del servizio pubblico, i poteri dell'Autorità differiscono in relazione alla modalità di trasporto cui si riferiscono. Precisamente, per il trasporto ferroviario passeggeri, l'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012 assegna all'Autorità il potere di definire, “sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento”. Per le altre modalità di trasporto, l'articolo 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201/2011, attribuisce all'Autorità il potere di “sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici”.

Nella legislazione vigente, “i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico sono regolati con contratti di servizio pubblico” ai sensi dell'art. 38, comma 2, della legge n. 166/2002. Successivamente, con l'art 2, comma 253, della legge n. 244/2007, viene fissata la tempistica e la procedura per la determinazione “nell'ambito delle relazioni per le quali non è possibile raggiungere l'equilibrio economico,” dei “servizi di utilità sociale, in termini di frequenza, copertura territoriale, qualità e tariffazione, e che sono mantenuti in esercizio tramite l'affidamento di contratti di servizio pubblico”. Con tale disposizione, si è per la prima volta individuata nel comparto dei servizi ferroviari a lunga e media percorrenza, la sussistenza generica di un obbligo di servizio per le tratte a media lunga percorrenza non remunerative, facendone poi derivare precisi obblighi contrattuali.

L'articolo 2, comma 253 della legge n. 244 del 2007 ha quindi sancito l'affidamento dell'erogazione del servizio al mercato su tutte le tratte di media-lunga percorrenza sulle quali fosse possibile raggiungere condizioni di equilibrio economico, prevedendo il mantenimento di treni a contribuzione pubblica unicamente sulle tratte non profittevoli ma ritenute di utilità sociale. Successivamente, nel 2009 il Cipe ha approvato la proposta di "perimetro" dei servizi di utilità sociale esprimendo parere favorevole in ordine allo schema di Contratto di servizio tra lo Stato e Trenitalia per il servizio di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2009-2014 a lunga e media percorrenza (LMP). Tale contratto è stato successivamente rinnovato per l'anno 2015, prevedendo l'eliminazione di alcune corse sulle tratte servite dall'AV poiché oramai sostituite da corse "a mercato".

Si è assistito quindi alla sostanziale sostituzione dei treni oggetto di contratti di servizio pubblico (ovvero prima Intercity, Interregionali, Regionali veloci) con i treni ad alta velocità erogati privatamente dalle imprese. In considerazione di questa evoluzione del servizio, con una domanda di mobilità pendolare cresciuta per l'AV, ma solo perché sono state decurtate le alternative di viaggio, e in considerazione del fatto che offrire un servizio pendolare per le tratte a mercato può risultare non remunerativo per l'azienda, la consultazione avviata dall'ART potrebbe essere l'occasione per sottoporre a obbligo di servizio pubblico specifiche tratte così da poter garantire il pieno diritto alla mobilità alle migliaia di cittadini pendolari, specialmente in considerazione del fatto che precedentemente le tratte in questione rientravano nell'ambito del servizio pubblico essendo ritenute di utilità sociale.

2.3 Mobilità sostenibile e sicura: il trasporto pubblico

Come descritto nell'allegato al DEF 2016, porsi un target di mobilità sostenibile che preveda la quota modale del trasporto pubblico al 40% è molto ambizioso, specialmente se si tiene conto dello stato attuale dell'arte.

Sebbene secondo ultimi dati Isfort¹⁸, il “tasso di penetrazione del trasporto pubblico” misurato come modal split della mobilità pubblica sui soli spostamenti motorizzati segni valori in aumento, nel 2014 ha un valore pari al 14,6%, confermando il forte e continuo consolidamento a partire dal 2009 (11,6% il dato di quell’anno), si tratta ancora di valori molto bassi. Inoltre, la qualità percepita dei diversi mezzi di trasporto non è delle più incoraggianti, come si evince anche dalle nostre segnalazioni.

Si confermano gli ampi divari registrati nella qualità percepita del viaggio tra i mezzi individuali rispetto ai mezzi collettivi. I tre modi di trasporto individuali (moto, auto e bicicletta), secondo dati Isfort, raccolgono anche nel 2014 punteggi medi di soddisfazione ben superiori all’8, mentre tra i modi di trasporto collettivo solo la metropolitana supera il punteggio medio di 7. Il pullman viaggia su una sufficienza piena (6,5), mentre autobus/tram e treno come di consueto raccolgono un voto medio appena sufficiente. E per autobus e tram resta di gran lunga insufficiente il voto medio registrato nelle grandi città (5,7).

Inoltre, secondo una nostra ultima consultazione sulla mobilità sostenibile e le nuove forme di mobilità, circa il 63% di coloro che utilizzano i trasporti pubblici locali nella propria città li valutano negativamente (-2% rispetto alla rilevazione dello scorso anno).

Per avere un quadro più preciso del settore si rimanda al paragrafo seguente nel quale sono riportati gli aspetti più salienti della foto che l’Autorità garante per la concorrenza e il mercato fa del settore.

2.3.1 Il TPL sotto la lente dell’AGCM

Secondo gli esiti di una recente indagine condotta dall’Autorità Garante per la concorrenza e il mercato, il settore dei trasporti pubblici locali raggiunge delle performance insoddisfacenti rispetto ai principali Paesi Europei. Emergono gravi squilibri strutturali tra cui: investimenti insufficienti in infrastrutture; parco rotabile obsoleto; notevoli divari territoriali, per cui gli utenti di alcune

¹⁸ Isfort, 12° Rapporto sulla mobilità in Italia, novembre 2015

Regioni, soprattutto centro-meridionali, hanno accesso a meno servizi e di qualità peggiore, senza peraltro pagare prezzi inferiori.

Anche nei grandi centri urbani il fondamentale diritto alla mobilità non è assicurato in modo uniforme, anzi, a volte l'offerta è peggiore proprio nelle zone frequentate dagli utenti con redditi minori. Insomma, nonostante i rilevanti esborsi di denaro pubblico, non c'è equità sostanziale nell'accesso ai servizi di TPL né sono state intraprese politiche efficaci per sviluppare la mobilità sostenibile.

Un dato colpisce in modo particolare: in Italia l'offerta complessiva dei servizi di TPL è in media sovradimensionata rispetto alla domanda effettiva, che spesso rimane però insoddisfatta. Questo apparente paradosso, prodotto dall'eccesso di servizi proprio dove ce n'è meno bisogno, rivela gravi carenze nella programmazione da parte delle Regioni e degli altri enti locali.

I servizi di TPL sono ancora, in prevalenza, gestiti in base a contratti in esclusiva affidati direttamente a imprese partecipate dagli enti locali o, nel caso del ferro, a Trenitalia. Sono state fatte poche gare, spesso male.

A parere dell'Autorità, due fattori sono all'origine del mancato sviluppo della concorrenza nel settore:

- una normativa poco favorevole allo sviluppo della concorrenza, sia “per” il mercato, ovvero lo svolgimento di gare per affidare la gestione dei servizi, che “nel” mercato, vale a dire l'offerta di servizi da parte di più gestori sulle stesse linee, che può generare più servizi e di qualità migliore senza trascurare la tutela delle categorie più deboli;
- un insieme di elementi che hanno scoraggiato il ricorso alle gare, tra cui, in particolare, l'assenza di meccanismi in grado di condizionare l'erogazione dei fondi pubblici ai risultati ottenuti e i conflitti di interesse, nei casi in cui l'ente locale è anche proprietario del gestore dei servizi.

Quattro le linee di intervento proposte dall'Autorità per risollevarlo il settore:

1) migliorare la fase di programmazione dei servizi, sia riorganizzando il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali, sia nel merito della programmazione, che dovrebbe essere svolta almeno a livello regionale se non sovraregionale e non più in

base all'offerta storica, inadeguata, ma tenendo conto delle reali esigenze degli utenti. In altri termini, a partire da linee guida dello Stato centrale, le amministrazioni devono chiedersi qual è il modo migliore per soddisfare la domanda, in modo da gravare il meno possibile sulla spesa pubblica, garantendo però un accesso effettivo all'uso del mezzo pubblico;

2) favorire il ricorso alle gare con meccanismi volti a responsabilizzare le amministrazioni, premiando quelle più virtuose al momento del riparto dei fondi pubblici e aumentando la trasparenza del loro operato;

3) le gare devono essere ben fatte e garantire un'ampia partecipazione. Si deve intervenire, inoltre, sul nodo dei conflitti di interesse, distaccando le funzioni di stazione appaltante dalla dimensione locale e attribuendole a un unico organo a livello dello Stato centrale;

4) va sviluppata la concorrenza "nel" mercato, poco diffusa anche perché ritenuta – erroneamente – una modalità che non consente di perseguire obiettivi sociali. L'indagine dimostra, invece, che la quasi totale assenza di concorrenza ha determinato pesanti pressioni sulla spesa pubblica, senza garantire maggiore equità e migliori condizioni di vita alla cittadinanza.

2.3.2 Un settore in riforma

Con lo schema di decreto del testo unico sui servizi pubblici locali saranno introdotte delle interessanti novità per i cittadini che utilizzano i trasporti pubblici.

Al di là delle modalità di affidamento, dello stimolo alla concorrenza, della definizione dei bacini di traffico, dell'applicazione dei costi standard e dell'aumento dei poteri dell'ART, diversi passi avanti sono fatti verso una mobilità più sostenibile e maggiori diritti per i cittadini.

Si definiscono precisi obblighi contrattuali e disposizioni per il rinnovo del parco mezzi del tpl, quali ad esempio, l'impossibilità di prevedere la circolazione di veicoli a motore adibiti al trasporto pubblico regionale e locale appartenenti alle categorie M2 ed M3, alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento

EURO 0 e 1. Inoltre i veicoli dovranno essere dotati di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri, così da determinare origine e destinazione dei percorsi, e di sistemi satellitari per il monitoraggio del servizio.

Vengono inoltre garantite maggiori tutele per i cittadini: al fine di verificare la qualità dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, le AACC riconosciute possono trasmettere, con cadenza semestrale, i dati ricavabili dalle segnalazioni all'Osservatorio sui spl, proponendo inoltre anche le possibili soluzioni. L'Osservatorio sarà tenuto poi ad informare le amministrazioni competenti e l'ART dei disservizi segnalati. A loro volta, le amministrazioni, entro 30 giorni, dovranno comunicare all'Osservatorio e all'ART le iniziative intraprese e che si intende intraprendere per risolvere le criticità segnalate. Questa previsione risulta essere molto interessante nella misura in cui attribuisce ancora maggior valore all'attività di segnalazione da parte del cittadino e riconoscimento del lavoro svolto dalle associazioni dei consumatori.

Il decreto inoltre introduce il rimborso del biglietto anche nel trasporto pubblico locale, in caso di ritardi superiori ai 30 minuti. Il decreto prevede anche ulteriori misure per incentivare la mobilità sostenibile, in particolare per quanto riguarda i contenuti dei piani urbani della mobilità sostenibile. Essi infatti dovranno contenere le misure che si intende adottare per la riduzione del traffico veicolare privato, per l'aumento della velocità commerciale dei mezzi del tpl e l'incremento della quota di cittadini trasportati con i mezzi pubblici.

Si rimanda inoltre alla definizione di nuove linee guida per la stesura dei piani urbani di mobilità sostenibile che dovranno essere finalizzati allo sviluppo di sistemi di trasporto integrati, allo sviluppo della mobilità collettiva, pedonale e ciclistica, all'introduzione di sistemi innovativi di mobilità condivisa, con integrazione e complementarità dei mezzi di trasporto pubblico locale.

2.4 Qualità della vita e competitività delle aree urbane: la *sharing mobility*

La promozione di un servizio di mobilità in condivisione è di certo da annoverare tra le leve principali per incentivare la diffusione di comportamenti e abitudini di mobilità più sostenibili.

Fare riferimento a questa nuova tipologia di servizio è possibile da qualche anno a questa parte specialmente grazie all'impulso della tecnologia: app e piattaforme web che, facilitando l'incontro tra domanda e offerta di mobilità, hanno consentito lo sviluppo di un nuovo mercato, con notevoli vantaggi in termini di efficienza sull'intero settore dei trasporti.

Lo sviluppo della così detta *sharing mobility* non è però scevra da insidie: questioni come la tutela della privacy, la eventuale regolamentazione da imporre alle piattaforme e le tutele da garantire agli utenti sono tutti elementi non trascurabili.

Qualche dato di contesto.

Secondo dati Eurobarometro¹⁹, negli ultimi 10 anni il numero di cittadini che utilizza piattaforme web per acquistare beni e servizi è aumentato notevolmente. Oggi le piattaforme collaborative sono uno strumento aggiuntivo che consentono la relazione tra soggetti che comprano beni o servizi, concorrendo essi stessi alla loro definizione. Ciò rientra nel più ampio fenomeno di quella che viene chiamata economia della collaborazione. Come risulta dai dati Eurobarometro, la maggior parte dei cittadini (52%) è a conoscenza dell'esistenza di piattaforme di collaborazione e 1 su 5 dichiara di aver usato i servizi offerti tramite queste piattaforme almeno una volta. Tra coloro che hanno visitato queste piattaforme, quasi un terzo (32%) dichiara di aver anche fornito un servizio, agendo quindi come fornitore e non come cliente finale.

La maggioranza degli intervistati che hanno sentito parlare o hanno visitato piattaforme collaborative valutano l'accesso ai servizi più semplice e meglio organizzato: poco più di quattro su dieci considera il fatto che l'accesso ai servizi è più conveniente come uno dei principali vantaggi di questo tipo di piattaforme, oltre che poter

¹⁹ Flash Eurobarometer 438, The use of collaborative platforms, marzo 2016

scambiare beni o servizi invece di pagare con denaro (25%). Per il 24% il maggior vantaggio consiste nella nuova tipologia di servizi offerti, tipici delle piattaforme collaborative.

Ma, al di là di questi vantaggi e note positive, il non sapere chi è responsabile in caso di disservizio rappresenta una grande perplessità per gli utilizzatori delle piattaforme di collaborazione. Questo rappresenta un problema per ben 4 cittadini su 10.

Poche informazioni per delineare brevemente il contesto della *sharing economy* nella quale si colloca il fenomeno della *sharing mobility*.

Ciò che è evidente, da queste poche battute, è che per cogliere a pieno le straordinarie possibilità offerte dall'economia collaborativa, indipendentemente dal settore nel quale si declina, è necessario superare le contrapposizioni tra libertà di impresa e diritti fondamentali dei cittadini e dei consumatori e creare le condizioni ottimali per uno sviluppo economico equo e sostenibile.

Secondo un'altra indagine condotta nel 2015 da Altroconsumo, si evince un elevato grado di soddisfazione degli utenti che hanno utilizzato le piattaforme collaborative per acquistare beni/servizi. In particolare, nel caso di servizi di trasporto, il 73% dei rispondenti si dice molto soddisfatto. Le principali ragioni addotte per partecipare ad un'iniziativa di consumo collaborativo, nell'ambito dei trasporti sono: 54% risparmio, 20% motivi pratici, come ad esempio la flessibilità del servizio, 7% per condividere un'esperienza di viaggio, per socializzare e un altro 7% per ridurre il proprio impatto ambientale.

Secondo l'indagine condotta da Cittadinanzattiva nel luglio 2016 su "mobilità sostenibile e nuove forme di mobilità", il 100% degli intervistati ha sentito parlare di car sharing o car pooling (il 77% di entrambi). Il 37% del campione ha utilizzato questi servizi: più del 18% dichiara di aver utilizzato il car sharing, più del 9% il car pooling e quasi l'11% di aver utilizzato entrambi i servizi. Cosa molto interessante è una percentuale del 19% circa che afferma di non aver utilizzato il car sharing perché non disponibile nella sua città, e che lo utilizzerebbe se il servizio fosse presente. Il principale

motivo di utilizzo del car sharing è la sostituzione della macchina di proprietà, nel car pooling sono invece i motivi economici.

Come emerge dalla nostra indagine, sia nel caso del car sharing che del car pooling i cittadini si sono trovati a volte di fronte a disservizi (es. prenotazioni, fatturazioni, ecc.), per i quali non hanno ricevuto alcuna forma di indennizzo o rimborso. A fronte di ciò, è importante considerare come l'85% ritiene fondamentale la definizione di precisi standard di qualità nell'erogazione di questi servizi e quasi l'87% ritiene necessario l'introduzione di forme di tutela specifica per gli utenti.

Purtroppo emerge ancora poca consapevolezza circa l'organizzazione di questi servizi (es. costi connessi all'uso della piattaforma, condizioni di utilizzo, trattamento dei propri dati), e si ignorano completamente le responsabilità in caso di disservizi. Da queste rilevazioni emerge chiaramente la necessità di una regolazione di questa nuova tipologia di servizi che, senza imbrigliare il sistema, garantisca adeguate tutele ai cittadini.

2.4.1 Come regolare le piattaforme per la mobilità?

Nel settembre 2015, l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato ha formulato un parere circa l'applicabilità della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (*legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*) e delle conseguenti sanzioni previste dagli artt. 85 e 86 del Codice della Strada, alle piattaforme informatiche presenti sul *web* che mettono in collegamento domanda e offerta di servizi di mobilità. Al riguardo, l'Autorità ha innanzitutto evidenziato come lo sviluppo di queste nuove piattaforme ha determinato in molti paesi europei, tra cui l'Italia, l'insorgere di complesse questioni sull'interferenza tra l'attività di queste app e i servizi tradizionali di taxi e di noleggio con conducente. In particolare, le associazioni di tassisti hanno lamentato atti di concorrenza sleale esercitati dall'app denominata *Uberpop*, che connette i passeggeri con autisti privi di licenza o di autorizzazione. Da qui, la sollecitazione dell'Autorità ad adottare una regolamentazione minima di questo tipo di servizi, per garantire,

contemperandole, gli interessi della concorrenza, della sicurezza stradale e dell'incolumità dei passeggeri, anche definendo un "terzo genere" di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi e agli NCC), ovvero piattaforme on-line che connettono i passeggeri con autisti non professionisti.

Negli auspici dell'Autorità, questa regolamentazione dovrebbe essere la meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti. Secondo l'AGCOM, l'economia sta subendo cambiamenti profondi e in questo contesto è fondamentale favorire il dinamismo e l'innovazione, soprattutto laddove sono ostacolati da comportamenti o da regole dirette a proteggere alcuni operatori di mercati più tradizionali, come nel caso di Uber. I problemi di queste realtà emergenti non possono essere risolti estendendo alle nuove attività le regole esistenti per i servizi più tradizionali come per i taxi: ucciderebbero i nuovi business. Serve invece una regolazione leggera ispirata al principio di proporzionalità proteggendo cioè i maggiori interessi pubblici come la sicurezza del passeggero.

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, 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 ncc²⁰.

In occasione dell'audizione dello scorso dicembre, nell'ambito dell'esame del disegno di legge annuale per il mercato e la

²⁰ Per approfondimenti http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2015/06/Atto-di-segnalazione_signed.pdf

concorrenza, il Presidente dell'Art ha ribadito come sia emersa una nuova domanda di mobilità a costi sostenibili che non trova risposte né nell'attuale trasporto pubblico di linea, né nei contigui ma distinti mercati del servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC). A fronte di questa domanda, sono disponibili nuovi servizi in grado di soddisfarla. È importante far emergere questo mercato e far sì che domanda e offerta di nuovi servizi di mobilità delle persone si incontrino in modo trasparente e, per quanto applicabili, nel rispetto delle regole proprie dell'attività economica di impresa. In particolare, nella ricostruzione fatta dall'ART, sono stati distinti i servizi tecnologici per la mobilità che offrono forme di condivisione di servizi di trasporto "di cortesia", dai servizi di intermediazione su richiesta e con finalità commerciale. La proposta di regolazione avanzata dall'Autorità riguarda solo questo secondo tipo di servizi.

Per citare alcuni dei contenuti della proposta, essa contempla l'obbligo di registrare le piattaforme presso la Regione di riferimento, alla quale devono anche essere forniti i dati necessari all'esercizio di funzioni di vigilanza. Le piattaforme hanno altresì l'obbligo di fissare i corrispettivi in modo trasparente e tale che eventuali sovrapprezzi siano immediatamente riconoscibili dal cliente.

A tutela del trasportato sono previste, fra l'altro, una assicurazione aggiuntiva rispetto a quella obbligatoria, la verifica periodica dell'efficienza dell'auto, l'adozione di una carta della qualità dei servizi e l'adesione a metodi di risoluzione alternativa delle controversie. I conducenti non professionali, inoltre, devono essere lavoratori occasionali ed operare per un massimo di quindici ore settimanali (a fronte di turni dei tassisti che vanno fino a dodici ore al giorno), ed essere iscritti in un apposito registro regionale, avere età maggiore di ventuno anni, possedere la patente da almeno tre anni e non avere subito provvedimenti di sospensione, essere in possesso di idoneità psico-fisica e dei requisiti morali previsti per i conducenti del servizio taxi, e condurre un'auto immatricolata da non più di sette anni.

2.4.2 La proposta di legge sulla *sharing economy*

Attualmente è in discussione una proposta di legge sulla *sharing economy*²¹, con la quale si intende fronteggiare la sfida di dover ridefinire alcuni metodi di misura, in un mercato del lavoro e in un contesto di norme e di parametri economici che oggi si adattano a un'economia basata sulla vendita e sulla produzione di beni e servizi, più che sulla loro condivisione o sullo scambio.

Il principale compito che il legislatore deve assolvere è garantire equità e trasparenza, soprattutto in termini di regole e di fiscalità, tra chi opera nell'ambito della *sharing economy* e gli operatori economici tradizionali e di tutelare i consumatori, in particolare per quanto riguarda gli aspetti legati alla sicurezza, alla salute, alla privacy e alla trasparenza sulle condizioni che stanno alla base del servizio o del bene utilizzato.

Ecco quanto contenuto nella proposta di legge in breve:

- l'articolo 1, relativo alle finalità, si propone di riconoscere e valorizzare la *sharing economy*, di promuoverne lo sviluppo e di definire misure volte in particolare a fornire strumenti atti a garantire la trasparenza, l'equità fiscale, la leale concorrenza e la tutela dei consumatori;
- l'articolo 2 definisce i soggetti coinvolti ed enuncia la definizione di *sharing economy* ai fini della legge;
- l'articolo 3 individua l'Autorità garante della concorrenza e del mercato quale competente a regolare e a vigilare sull'attività delle piattaforme digitali di *sharing economy*, specificandone le competenze, e istituisce il Registro elettronico nazionale delle piattaforme di *sharing economy*;
- l'articolo 4 enuncia le disposizioni relative al documento di politica aziendale delle piattaforme di *sharing economy*, che sarà soggetto a parere e successiva approvazione dell'Autorità come condizione vincolante per l'iscrizione al Registro elettronico nazionale delle piattaforme di *sharing economy*. Tale documento di policy includerà le condizioni

²¹ Proposta di legge n.3564 " Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione"

contrattuali tra la piattaforma e gli utenti, oltre alle informazioni e agli obblighi relativi ad eventuali coperture assicurative. Nello stesso articolo è prescritto che le eventuali transazioni di denaro avvengano esclusivamente attraverso sistemi di pagamento elettronico;

- l'articolo 5 interviene sulla fiscalità, al fine di affermare i principi di trasparenza ed equità, con un'impostazione flessibile e diversificata tra chi svolge una microattività non professionale a integrazione del proprio reddito da lavoro e chi invece opera a livello professionale o imprenditoriale a tutti gli effetti, attraverso l'individuazione di una soglia pari a 10.000 euro;
- l'articolo 6 disciplina l'adozione di misure annuali per la diffusione della sharing economy, al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, alla sua diffusione, garantendo la leale concorrenza e la tutela dei consumatori, nell'ambito della legge annuale per il mercato e la concorrenza;
- l'articolo 7 detta disposizioni in materia di tutela della riservatezza, enuncia la definizione di "dato utente" e detta prescrizioni in merito alla cessione e alla cancellazione dei dati;
- l'articolo 8 prevede l'emanazione di linee guida volte alla promozione della sharing economy, anche all'interno della pubblica amministrazione;
- l'articolo 9 prevede la comunicazione dei dati all'Istituto nazionale di statistica da parte dei gestori delle piattaforme presenti nel Registro, al fine di conoscere lo sviluppo e l'evoluzione della sharing economy e di valutare l'efficacia delle azioni regolatorie;
- l'articolo 10 reca le norme relative a controlli e a sanzioni;
- l'articolo 11 reca le norme transitorie per i gestori delle piattaforme di sharing economy già operanti alla data di entrata di vigore della legge;
- l'articolo 12 contiene le disposizioni finanziarie.

Il ddl prende in considerazione delle forme di regolazione delle piattaforme, istituendo un registro e un documento di policy, che

regolerà i rapporti tra piattaforme e utenti, senza però specificare la tipologia di contenuti che in esso sono previsti. Inoltre, ad una prima analisi, restano fuori le modalità di trattamento dei reclami in caso di disservizi, per il cui trattamento forse sarebbe opportuno fare una distinzione a seconda della tipologia di servizio offerto, inoltre non viene affrontata la spinosa questione delle responsabilità di chi offre un servizio tramite una piattaforma web.

A giugno si è concluso il processo di consultazione del ddl. Cittadinanzattiva ha presentato le sue proposte di miglioramento/integrazione della proposta di legge. Non resta che aspettare l'evoluzione dell'iter.

3. I trasporti alla prova del quotidiano: il punto di vista dei consumatori

3.1 I settori maggiormente segnalati

Anche quest'anno il dato relativo alle segnalazioni totali registrate dal PiT Servizi (9.188) e afferenti al settore dei trasporti risulta in stallo rispetto al 2014.

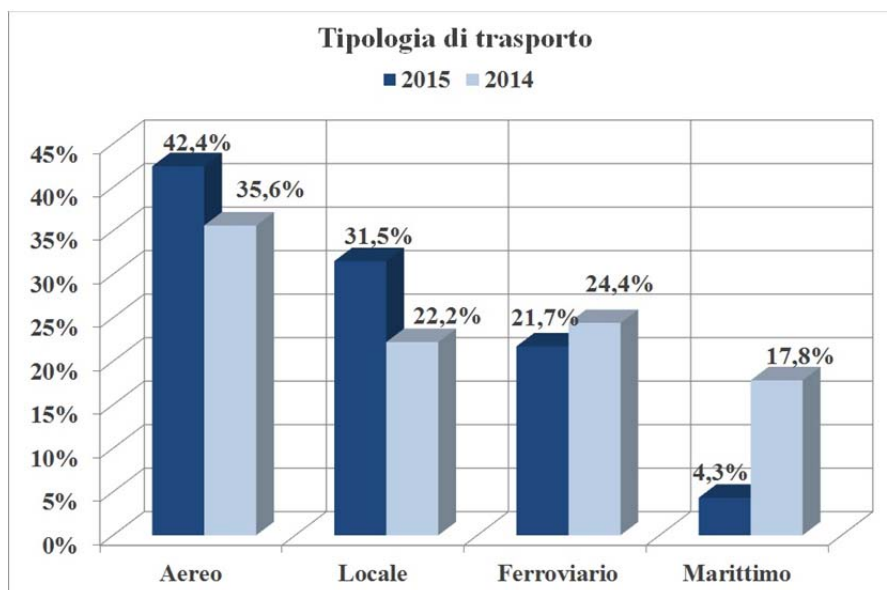
Nel 2015 la percentuale del settore trasporti è pari all'8,1% contro l'8,7% della scorsa edizione.

Le principali segnalazioni afferiscono al trasporto aereo (42,4%) che registra un incremento di circa 7 punti percentuali rispetto all'anno scorso, seguite dal trasporto pubblico locale (31,5%) anch'esso in aumento rispetto al precedente anno (22,2%). La novità di quest'anno è che il secondo posto, occupato nelle ultime edizioni del rapporto PiT dal trasporto ferroviario, è invece occupato dal trasporto locale con un incremento non indifferente di quasi 10 punti percentuali. A seguire, al terzo posto troviamo le segnalazioni relative al trasporto ferroviario (21,7%) stabili rispetto 2014 (24,4%).

Il trasporto marittimo con una percentuale pari al 4,3% è in deciso calo rispetto agli anni precedenti e in particolare al 2014 dove il dato registrato era pari al 17,8% per via del fenomeno GoInSardinia.

In generale, il *trend* del settore si può dire sostanzialmente omogeneo al dato totale delle segnalazioni PiT, e mutato in termini di criticità se rapportato ai singoli ambiti, fatta eccezione per il trasporto aereo che detiene sempre il primato per le lamentele segnalate dai cittadini con una percentuale pari al 42,4%, tra l'altro in netto aumento rispetto al 2014 (35,6%).

L'attenzione va senza dubbio focalizzata sul dato relativo al trasporto pubblico locale che fa riflettere considerato che per la prima volta occupa il secondo posto nella classifica del settore trasporti. Ma analizziamo nel dettaglio i singoli ambiti.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

3.2 Il trasporto aereo

Nel trasporto aereo la principale lagnanza dei consumatori anche quest'anno afferisce ai ritardi dei voli che, seppur in lieve calo, registra una percentuale del 28,3%, rispetto al 33,1% del 2014. A seguire troviamo segnalazioni sullo smarrimento e danneggiamento bagagli (23,9%) che aumentano di poco in termini percentuali (+ 3,9%), problematiche legate alla cancellazione del volo (21,7%) sostanzialmente stabili rispetto al 2014 e segnalazioni sulla difficoltà a nell'ottenere la compensazione pecuniaria dovuta per volo ritardato o cancellato (rimborsi) con una percentuale del 15,2%, in lieve aumento rispetto all'anno scorso.

Stabile e in linea con le precedenti edizioni PiT servizi, il dato delle tariffe con una percentuale pari al 6,5%, mentre diminuisce quello sulle criticità di overbooking (4,3%) con circa 3 punti percentuali in meno.

Ancora una volta i ritardi sono al primo posto della classifica delle segnalazioni PiT mentre le problematiche per volo cancellato al terzo posto. I due dati sono tra essi collegati.

Nel primo caso il fenomeno anche se in calo, continua a manifestarsi come criticità rilevante in particolare per due motivi fondamentali.

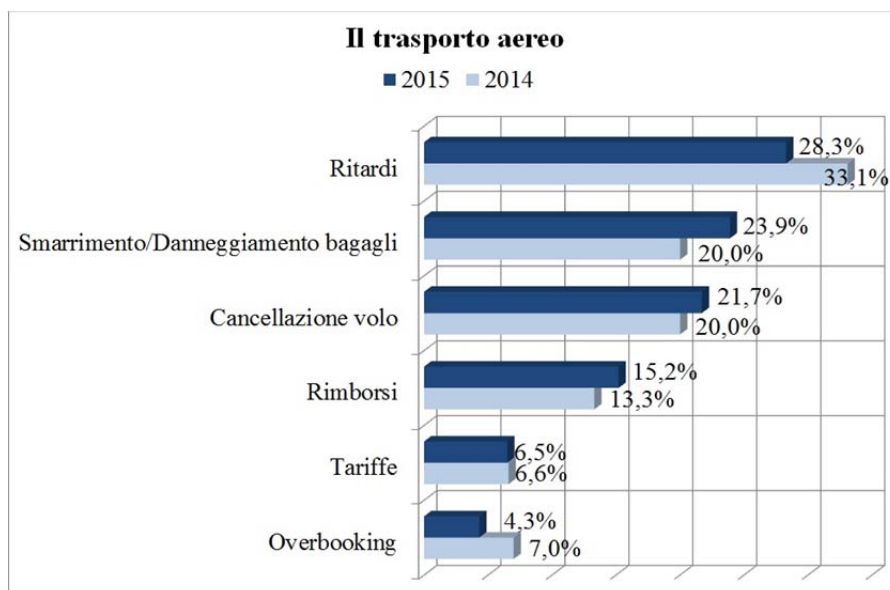
Da una parte, il continuo aumento dei volumi di traffico aereo passeggeri registrato nel 2015 sia in Europa che in Italia, come rilevato da Aci Europe e da Assoaeroporti, dall'altra l'incidente occorso al Terminal 3 dell'Aeroporto di Roma Fiumicino che ha lasciato migliaia di persone a terra o bloccate per lunghe ore in attesa di poter continuare il viaggio. Stando all'ultima relazione di Aci Europe, l'associazione che riunisce gli scali europei, nel 2015 il traffico passeggeri negli aeroporti europei e' cresciuto del 5,2%.

In pratica cresce ancora il numero delle persone che utilizza l'aereo per viaggiare, ma nonostante il rispetto degli indicatori di qualità, davanti a degli eventi dannosi imprevedibili, è comunque probabile che si verifichino ritardi o cancellazioni dei voli in danno degli utenti del trasporto aereo.

Nel secondo caso, ossia nel caso dei rimborsi, il fenomeno subisce di nuovo un incremento che riteniamo strettamente connesso alle cause sopraindicate, rispettivamente la crescita del traffico aereo e l'incidente verificatosi a Fiumicino che ha provocato non pochi disagi. Fiumicino è considerato da Assoaeroporti tra gli aeroporti più trafficati d'Italia nel 2015, e da Aci Europe uno degli aeroporti europei che ha registrato tra il 2015 e i primi del 2016, i maggiori aumenti di traffico passeggeri con punte del 7,7%.

Il filo conduttore trasversale continua però a essere, come lo è stato negli ultimi anni, la crisi economica che attraversiamo, che spinge i consumatori a far valere ancora di più i propri diritti e soprattutto a pretendere che siano applicati.

E' il caso appunto, della applicazione della compensazione pecuniaria e di tutti gli altri diritti previsti dalle normative europee per volo ritardato o cancellato.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

Cancellazione del volo

- A causa di un volo cancellato a seguito dell'incendio verificatosi al terminal T3 dell'aeroporto di Fiumicino, il signor Alberto, lamenta disagi e mancanza di assistenza da parte del vettore con cui viaggiava insieme alla sua famiglia. Non riuscendo a risolvere da solo la questione e ottenere la compensazione pecuniaria prevista dai regolamenti comunitari, si rivolge a Cittadinanzattiva che attivando una procedura di conciliazione paritetica riesce a ottenere il riconoscimento di una somma corrisposta a titolo di buono simbolico di ristoro minimo per l'intero nucleo familiare.

Ritardi

- La signora Claudia a seguito di un ritardo del proprio volo di linea di circa 12 ore, non essendo riuscita a ottenere alcun indennizzo, si rivolge a Cittadinanzattiva, che grazie al buon esito della procedura di conciliazione col vettore Alitalia, riesce a garantire alla signora un rimborso a titolo di buono per ristoro per il disagio subito.

La classifica PiT del trasporto aereo è in perfetta armonia con il dato Enac dell'ultimo Rapporto e Bilancio sociale presentato a giugno 2016, come si evince dal grafico sottostante.

RECLAMI DEI PASSEGGERI Reg. (CE) n. 261/2004	2013	2014	2015
Negato imbarco (art. 4)	226	255	282
Cancellazione del volo (art. 5)	809	1.413	1.549
Ritardo del volo (art. 6)	2.076	2.935	3.745
Mancata informazione sui diritti dei passeggeri (art. 14)	57	67	90
TOTALE	3.168	4.670	5.666

Fonte Rapporto e Bilancio Sociale Enac 2015

Anche l'Enac registra un *trend* in aumento delle segnalazioni con particolare riferimento al periodo che va dal 2013 al 2015. Il dato è in termini numerici, non percentuali, ma è di tutta evidenza come il primato delle criticità sia detenuto dal ritardo dei voli con 3.745 segnalazioni, seguito dalla cancellazione del volo con 1.549 segnalazioni. Non è compito dell'ENAC quello di risarcire gli utenti vessati, ma in qualità di Autorità responsabile della tutela dei diritti dei passeggeri nei casi di volo negato, cancellato o ritardato, attraverso i reclami dei medesimi, l'Enac attiva tutte le verifiche del caso al fine di valutare la messa in atto di possibili violazioni e prevedere eventuali sanzioni dei soggetti inadempienti, monitorando al contempo la qualità dei servizi erogati. Nello stesso arco temporale di riferimento delle segnalazioni, ossia dal 2013-2015, le sanzioni erogate dall'Ente dell'Aviazione Civile diminuiscono nonostante l'incremento dei reclami degli utenti del servizio (*cfr. grafico sottostante*).

Sanzioni Reg. (CE) n. 261/2004

	2013	2014	2015	TOTALE
Importo	€ 46.389,47	€ 124.942,80	€ 50.817,62	€ 222.149,89
N. Sanzioni	53	54	40	147

Fonte Rapporto e Bilancio Sociale Enac 2015

3.3 Il trasporto pubblico locale

Per il trasporto pubblico locale notiamo che, a fronte di un aumento rilevante del dato generale, segue una sostanziale stabilità delle singole voci critiche lamentate dai cittadini, fatta eccezione per le barriere architettoniche e il servizio clienti che subiscono un più significativo incremento, rispettivamente del 5% e del 3%.

Le segnalazioni relative al servizio clienti rappresentano le difficoltà incontrate dai cittadini nell'inoltro di un reclamo all'azienda del trasporto pubblico locale a fronte di un disservizio subito o l'assenza di una risposta dell'azienda coinvolta. La difficoltà principale, a volte, risiede nel riuscire a individuare dai siti web i riferimenti dell'azienda per il reclamo o la carta dei servizi e le condizioni di contratto aggiornate e valide per il servizio erogato.

Il cittadino quest'anno è più critico e attivo nell'affrontare una problematica che lo riguarda in prima persona, ma che riguarda anche la collettività intera di cui è parte.

Quanto alle barriere architettoniche le segnalazioni afferiscono alla difficoltà di accesso ai mezzi pubblici, metropolitana, autobus, tram, etc., che riscontrano persone con ridotta mobilità e genitori con passeggini. I cittadini ci segnalano l'impossibilità di accesso ai mezzi per mancanza di una pedana sull'autobus, o di un elevatore funzionante in metropolitana, situazioni che spesso si ripercuotono in una carenza di un servizio che invece dovrebbe essere a disposizione dei cittadini.

A maggior ragione se si pensa che a usufruirne in questi casi sono o dovrebbero essere delle persone svantaggiate o comunque con maggiori difficoltà di mobilità.

Quanto alle condizioni delle fermate riscontriamo nel 2015 una stabilità del dato pari a una percentuale dell'8%.

Il dato si collega necessariamente a quello sulla regolarità e sulla numerosità delle corse in termini di qualità del servizio.

Se da una parte diminuiscono in modo notevole le segnalazioni che afferiscono alla regolarità delle corse con una percentuale del 36% (-11% rispetto al 2014), dall'altra aumentano, seppure di soli 2 punti percentuali, le segnalazioni sulla numerosità delle corse (16%). I due dati sono tra loro connessi.

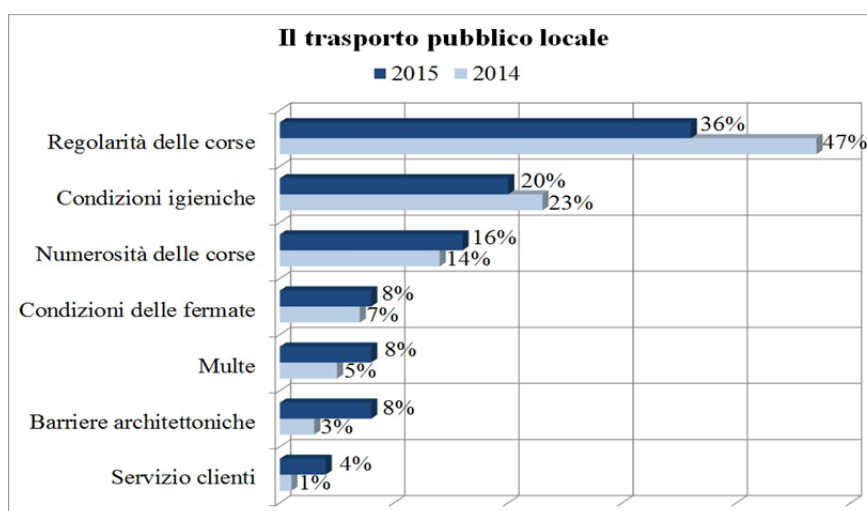
Le lamentele sulla regolarità delle corse diminuiscono in quanto le corse sono ritenute dagli utenti del Tpl più regolari, anche se ciò non giustifica il fatto che le medesime corse siano "meno numerose". In pratica le corse sono più regolari, ma meno numerose, e non regolate nelle diverse fasce orario, e questo provoca disagi agli utenti del servizio di trasporto pubblico locale, sia pendolari che occasionali.

Non vi è una rispondenza piena ed adeguata tra la domanda e l'offerta del servizio, ma diventa necessario riuscire ad armonizzare al meglio e nel modo più efficace possibile le esigenze degli utenti del Tpl.

Da una consultazione civica di Cittadinanzattiva realizzata lo scorso anno all'interno del progetto "Consumatori in rete" era emerso l'identikit di un cittadino-consumatore deluso dal servizio erogato, che lamentava principalmente disservizi relativi a irregolarità delle corse e a corse poco numerose (per un 80%), e la mancanza di una proattività nell'inoltro della problematica all'azienda del Tpl proprio per una delusione insita.

Come sarà quest'anno l'utente del servizio pubblico locale? Intanto una nuova indagine conoscitiva condotta su un campione di 473 cittadini e realizzata da Cittadinanzattiva nel 2015 sulla "*Mobilità urbana e sharing mobility*" fa emergere un profilo di persone costrette ad utilizzare il trasporto pubblico locale pur considerandolo negativamente, e che fa spesso ricorso allo sharing proprio per sostituire il proprio mezzo privato e aggirare le inadeguatezze del Tpl.

Secondo l'indagine di Cittadinanzattiva l'89% dei cittadini intervistati utilizza regolarmente i mezzi del trasporto pubblico locale, che giudica in stragrande maggioranza negativamente (65%), ma sarebbe disponibile, attraverso l'uso delle nuove tecnologie, a monitorare il servizio per contribuire al suo effettivo miglioramento (79%) se fosse possibile.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

Regolarità delle corse

- La signora Claudia ha più volte segnalato all'azienda del trasporto pubblico locale della sua città una ridotta numerosità delle corse di alcune linee di autobus, che utilizza più di frequente, e una conseguente carenza di regolarità del servizio, che causa ritardi continui di giorno in giorno. Il disservizio si verifica soprattutto in alcune tratte più periferiche e in alcuni orari. La signora si rivolge a Cittadinanzattiva, evidenziando di non aver avuto a oggi riscontro dall'azienda e chiede cosa è possibile fare. Lamenta anche la difficoltà di reperire i riferimenti del servizio clienti della azienda per l'inoltro di reclamo.

Stando ai dati dell'ultima Relazione dell'Autorità per la Regolazione dei Trasporti presentata il 14 giugno 2016, in Italia il comparto del Tpl ricomprende in linea di massima un migliaio di aziende pubbliche e private (delle quali circa il 25% svolge servizio

urbano, circa il 53% solo servizio extraurbano e circa il 22% entrambi i tipi di servizio).

Sempre secondo l'ART, nelle principali città europee cresce la domanda di trasporto pubblico ed il mezzo di trasporto più utilizzato è l'autobus (120 viaggi nel 2013 e 124 viaggi per abitante nel 2014), seguito da metropolitana (83 nel 2013 e 95 viaggi per abitante nel 2014).

I dati elaborati dall'Autorità dei trasporti nell'ultima Relazione confermano per il 2014 un *trend* alla propensione alla modifica dei comportamenti d'uso dei mezzi di trasporto stimata pari al 66,5% dei soggetti intervistati nelle grandi.

In particolare, il 34% dei cittadini intervistati dichiara che vorrebbe diminuire l'utilizzazione dell'auto e il 39,2% vorrebbe aumentare il ricorso al mezzo pubblico. Quest'ultima percentuale aumenta significativamente per le grandi città (44,3%).

Il dato trova conferma anche nella nostra indagine conoscitiva “*Mobilità urbana e sharing mobility*” presentata a dicembre 2015.

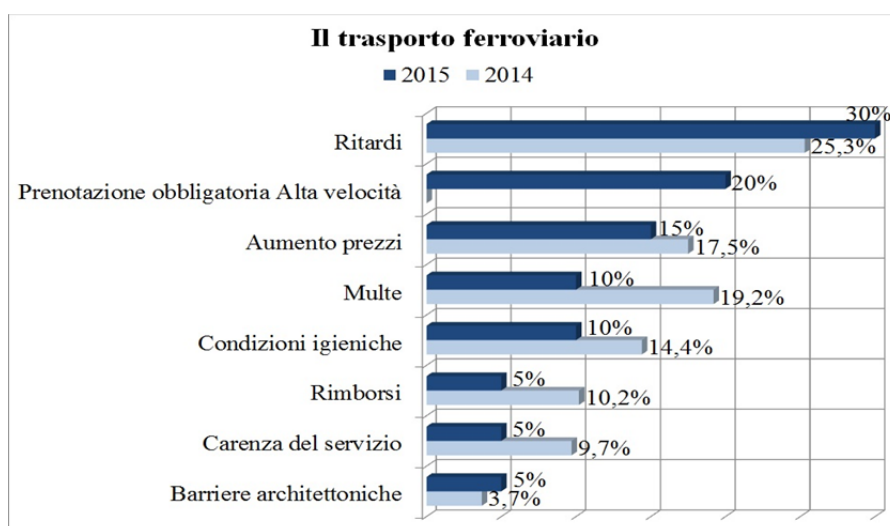
3.4 Il trasporto ferroviario

Passando ad analizzare il trasporto ferroviario anche per il 2015 riscontriamo una certa stabilità del dato in termini generali, che rispecchia i singoli dati specifici relativi alla reclamosità dei cittadini, a eccezione fatta dei ritardi (30%) che subiscono un aumento di circa 5 punti percentuali rispetto al 2014 e della prenotazione obbligatoria sull'Alta velocità (20%) che per la prima volta occupa un posto significativo nella classifica delle segnalazioni PiT.

Lieve incremento anche per le barriere architettoniche che registrano una percentuale del 5% con circa due punti percentuali in più rispetto al 2014.

In tale caso è messa in evidenza la difficoltà di accesso al servizio che incontrano le persone con ridotta mobilità che si vedono in alcuni casi negato il servizio e in altri casi non erogato con l'efficacia doverosa che invece dovrebbe essere. Lo scorso anno le segnalazioni su questo ambito particolare, avevano riscontrato una diminuzione pertanto se nel 2015 il problema è tornato in risalto, seppure in

termini minimi rispetto alle altre criticità segnalate al PiT, probabilmente si è fatto qualche passo indietro o forse, più verosimilmente, non è stato fatto nessun passo in avanti ?



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

Regolarità delle corse

- La signora Claudia ha più volte segnalato all'azienda del trasporto pubblico locale della sua città una ridotta numerosità delle corse di alcune linee di autobus, che utilizza più di frequente, e una conseguente carenza di regolarità del servizio, che causa ritardi continui di giorno in giorno. Il disservizio si verifica soprattutto in alcune tratte più periferiche e in alcuni orari. La signora si rivolge a Cittadinanzattiva, evidenziando di non aver avuto a oggi riscontro dall'azienda e chiede cosa è possibile fare. Lamenta anche la difficoltà di reperire i riferimenti del servizio clienti della azienda per l'inoltro di reclamo.

A diminuire sono tutti gli altri ambiti che i cittadini segnalano, in particolare quelli relativi all'aumento dei prezzi con una percentuale pari al 15% (-2 punti percentuali), alle multe, con 10 punti percentuali (circa 10 punti percentuali in meno rispetto al 2014), alle condizioni igieniche delle vetture su cui viaggiano gli utenti del trasporto ferroviario (10 punti percentuali), ai rimborsi con una

percentuale del 5% (circa il 5% rispetto al 2014) e infine alla carenza del servizio erogato con il 5% in termini di criticità.

Le segnalazioni PiT sulle tariffe dei biglietti ferroviari continuano a diminuire, anche rispetto al 2013, e ciò in pieno rispetto della concorrenza tra Trenitalia e NTV che già lo scorso anno dai dati della relazione dell'Art , aveva messo in luce quanto l'ingresso nel mercato di NTV avesse beneficiato ai cittadini in termini di economicità e di concorrenza appunto per il trasporto ferroviario.

Continuano infatti le offerte *low cost* o di viaggi 2 per 1, pubblicizzate e realizzate dai due principali vettori del trasporto ferroviario.

Sempre per rimanere in tema di concorrenza, ma con specifica focalizzazione su costi e ricavi dei due principali operatori del trasporto ferroviario, stando ai dati della ultima relazione dell'Autorità, si è posta l'attenzione sugli andamenti dei ricavi e dei costi operativi di Trenitalia e di NTV.

Il risultato è stato che mentre Trenitalia registra una certa stabilità nei ricavi (1,4% sul 2013) ed una tendenza al contenimento dei costi, che negli ultimi due anni sono stati costanti, NTV non ha la medesima stabilità, dovendo scontare la fase di avvio dei primi anni (il servizio infatti è iniziato all'incirca a metà 2012).

Tornando ai dati PiT, è di tutta evidenza come le segnalazioni sulle multe siano decisamente diminuite rispetto allo scorso anno. Ciò in piena armonia con il provvedimento Antitrust a suo tempo avviato per "pratica commerciale scorretta" sulle procedure applicate alle "irregolarità di viaggio" in caso di mancanza di biglietto da parte del viaggiatore che aveva riguardato appunto un fenomeno specifico e circoscritto alle multe indebite elevate da Trenitalia a bordo treno.

Stando alle segnalazioni dei cittadini, le condizioni igieniche sembrerebbero di poco migliorate nel 2015, come anche le problematiche relative ai rimborsi che diminuiscono sempre in seguito a una multa dell'Antitrust per un precedente procedimento trattato nella scorsa edizione del PiT e all'impegno della azienda a ridurre i tempi per consentire agli utenti rimborsi più rapidi riducendo i tempi degli indennizzi a favore dei passeggeri. Il fenomeno più significativo del 2015 in termini di lamentele che ha coinvolto migliaia di passeggeri, principalmente utenti pendolari dell'AV, si è iniziato a manifestare intorno alla metà del 2015 con un

comunicato stampa dell'azienda che evidenziava come dal 1° luglio 2015 Trenitalia avrebbe introdotto la prenotazione obbligatoria per tutti gli abbonati ai treni dell'Alta Velocità al fine di tutelare meglio la sicurezza sui treni troppo affollati. Immediata la risposta delle associazioni dei consumatori, e di Cittadinanzattiva, che con un ulteriore comunicato stampa evidenziava le difficoltà che avrebbero subito i cittadini interessati dalla novità di Trenitalia col rischio anche di rimanere a terra. La previsione della obbligatorietà per i possessori di un abbonamento AV è da considerarsi positiva e del tutto legittima purché, di contro, sia garantito all'abbonato la priorità di trovare il posto ogni volta necessari. Anche l'Authority dei trasporti è intervenuta sul fenomeno adottando delle misure concernenti i diritti minimi che i passeggeri in possesso di "abbonamenti" possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità. E tra i diritti minimi da garantire agli abbonati oltre a una maggiore informazione, sono previsti meno vincoli all'utilizzo degli abbonamenti, e il riconoscimento di indennizzi in caso di ritardi o soppressioni dei treni AV.

Tali misure sono vincolanti per entrambi i vettori AV, Trenitalia e Ntv, che tra l'altro, entro il 1 settembre 2016 dovranno adeguarsi, e modificare sia le proprie condizioni generali di trasporto, sia i propri documenti informativi.

Quanto ai ritardi il dato in leggero aumento, ben si sposa con le condizioni atmosferiche avverse verificatesi all'inizio del 2015, che hanno provocato numerosi disagi ai collegamenti ferroviari e a quelli autostradali, prevedendo in alcune tratte sia ferroviarie che autostradali, l'interruzione della circolazione, oltre a cancellazioni e forti ritardi accumulati sulle tratte ferroviarie in media di circa 60 minuti. Possiamo affermare in generale che il *trend* di andamento delle criticità rappresentata al PiT nel 2015, per lo più in calo rispetto al 2014, a eccezione di isolati fenomeni circoscritti ad eventi specifici, è da considerarsi anche frutto di un dialogo continuo con l'azienda del trasporto ferroviario, in particolare Trenitalia, con cui da alcuni anni è iniziato un percorso di *stakeholder engagement* finalizzato al miglioramento del servizio di trasporto erogato e degli altri servizi accessori offerti dall'azienda. In pratica il coinvolgimento diretto di tutti gli stakeholder interessati nel processo

e il necessario confronto che ne deriva, è sinonimo di *proattività* e di evoluzione del processo medesimo.

3.5 Le nostre proposte

Promuovere una nuova cultura della mobilità urbana.

Parlare limitatamente di trasporto pubblico locale ha oggi meno senso in quanto l'evoluzione tecnologica permette all'utente di poter fruire di servizi pubblici e privati interoperabili (parcheggio, *car sharing*, *bike sharing*, ricariche auto elettriche, anche treni regionali o *car pooling*), che devono però essere ben coordinati tra loro, ad esempio attraverso una carta unica di servizi.

Promuovere nuove forme di mobilità, favorendone un'integrazione strutturale e adeguati livelli di qualità del servizio e di tutela.

Le nuove forme di mobilità, che prevedono forme di condivisione del mezzo, sono segno di un cambio di paradigma sociale (**dal possesso del bene all'accesso al servizio**). 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.

Sostenere gli investimenti nel trasporto pubblico.

Cittadinanzattiva sostiene l'attuazione di una gestione più efficace ed efficiente del servizio di trasporto pubblico locale, a partire da un accorpamento delle aziende, così da liberare risorse da reinvestire in qualità del servizio e nella pianificazione di un trasporto urbano più intelligente (ITS e interoperabilità). Inoltre, Cittadinanzattiva considera strategico uno spostamento modale dalla gomma al ferro e la promozione dell'**attrattività e dell'utilizzo del treno come mezzo di trasporto meno inquinante e più sostenibile**. A fronte di ciò, Cittadinanzattiva propone una ridefinizione degli ambiti di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario per quelle tratte pendolari ad oggi a rischio e non considerate abbastanza

remunerative dai servizi a mercato. Il loro collasso rappresenterebbe un grave rischio per l'accessibilità dei territori e per lo sviluppo economico da essa conseguente.

Promuovere la partecipazione civica per la qualità dei servizi di mobilità (sia pubblici che privati).

A distanza di 8 anni dalla sua definizione e mancata applicazione, Cittadinanzattiva continua a rivolgere il suo appello a Enti locali e gestori dei servizi sull'importanza strategica del comma 461, (legge finanziaria per il 2008, art.2) in termini di valutazione civica e controllo dei servizi erogati.

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.