



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Dottorato in Management and Law
Curriculum Diritto dell'economia – 17° Ciclo
Dottorato di ricerca EUREKA – Azienda Conerobus S.p.A.

**Il trasporto pubblico:
tra Smart Mobility, diritti degli utenti ed
esigenze giuridico-aziendali**

Relatore: Chiar.ma
Prof. Monica De Angelis

Tesi di Dottorato di ricerca di:
Berardino Cristino

Anno Accademico 2017 – 2018

PREFAZIONE E RINGRAZIAMENTI

*“Il camminare presuppone
che a ogni passo il mondo
cambi in qualche suo aspetto
e pure che qualcosa cambi in
noi” (Italo Calvino)*

La ricerca non è mai un percorso semplice, privo di ostacoli. Si tratta piuttosto di scoprire e comprendere strade inesplorate, spesso ricche di deviazioni. Il presente lavoro è frutto di un lungo cammino iniziato con la ricerca di una adeguata metodologia di interpretazione dei fenomeni normativi, relazionali, aziendali che riguardano il settore del trasporto pubblico. L’obiettivo è quello di contribuire ad aggiornare l’idea della mobilità in una fase di profondi cambiamenti tecnologici, economici e ambientali che hanno un impatto nelle aree urbane delle città.

Ringrazio la mia professoressa Monica De Angelis per la grande disponibilità ed il supporto prestati e per le tante esperienze di arricchimento culturale che mi ha consentito di svolgere.

Ringrazio il Presidente della Conerobus S.p.A, dott. Muzio Papaveri, per aver consentito lo svolgimento di un Dottorato di ricerca ‘sul campo’, offrendomi l’opportunità di costruire un punto di osservazione operativo e fornendomi tutto il materiale indispensabile per la redazione della Tesi.

Ringrazio Marta Cerioni per avermi dato preziosi consigli.

Dedico questo lavoro alla mia famiglia che mi ha sempre sostenuto e mi è sempre stata vicino; alla mia piccola nipote Caterina che ogni giorno mi ricorda l’importanza di essere curiosi e la voglia di scoprire il mondo; agli amici sempre presenti e a tutte le persone incontrate in questo percorso.

Indice

Introduzione	VII
CAPITOLO I	13
EVOLUZIONE E SFIDE DEL TRASPORTO PUBBLICO IN ITALIA	13
I.1 Oggetto, definizione e cenni storici sul trasporto pubblico italiano	14
I.2 Normativa nazionale sul trasporto pubblico e recenti proposte di riforma.....	19
I.3 La mobilità in Italia	27
I.4 Le recenti problematiche concorrenziali e le sfide del TPL del futuro	31
CAPITOLO II	39
LA GOVERNANCE DELLA SMART MOBILITY COME RISPOSTA AI MUTEVOLI BISOGNI DELL’UTENZA	39
II.1 Interazione tra città e trasporti: le caratteristiche della smart mobility all’interno dei modelli di città intelligente.....	40
II.2 Il rapporto tra diritto alla mobilità e smart mobility	50
II.2.a - Mobilità e lavoro.....	51
II.2.b - Mobilità e turismo	55
II.3 Partecipazione e inclusione al centro delle strategie di smart mobility. Il caso studio della Conerobus S.p.A.....	59
CAPITOLO III	65
LE RISORSE COMUNITARIE PER UN NUOVO APPROCCIO AL FUND RAISING DELLA SMART MOBILITY	65
III.1 Il ruolo della Politica di coesione nel Trasporto Pubblico	68
III.2 Il ruolo dei Fondi a gestione diretta nelle politiche dei trasporti. L’esperienza pratica di Crowd for roads	78
III.3 Il ruolo degli strumenti finanziari a supporto degli investimenti nella mobilità	82
CAPITOLO IV	85
L’INCIDENZA DELLA CONCORRENZA NEL RAPPORTO AZIENDA-UTENTI	85
IV.1 Le tutele per le imprese e per gli utenti dei trasporti nel quadro normativo comunitario	86
IV.2 La tutela del consumatore del Trasporto Pubblico e recenti pronunce giurisprudenziali	94
IV.3 Il rapporto tra concorrenza e consumatori.....	99
IV.3.a Il caso ‘Uber’	105
IV.3.b Il caso ‘Flixbus’	108
IV.4 Altri corollari. Strumenti a tutela dell’utente.....	112
IV.4.a La Carta dei Servizi	112
IV.4.b General Data Protection Regulation (GDPR): le nuove modalità di protezione della privacy	119
Conclusioni	125
Allegato 1 – Progetto Conerobus nelle scuole	131
Indice contenutistico	141
Bibliografia	147

Introduzione

Il presente lavoro si inserisce in un percorso di studi e di ricerca avviato nella fase di analisi e preparazione della tesi di laurea e approfondito con il progetto di dottorato Eureka che si è focalizzato sullo studio delle città, da un punto di vista giuridico-economico ed istituzionale.

Premessa: dalle disfunzioni amministrative al paradigma della smart city

Nella Tesi di laurea “Città e fondi comunitari: tra opportunità e disfunzioni amministrative” sono state evidenziate criticità “strutturali” legate al quadro normativo della *governance* multilivello riconducibili – tra l’altro – alla non coincidenza tra città amministrativa (città *de jure*) e città *de facto* (contesto delle attività economiche e sociali), e criticità “gestionali” connesse all’amministrazione e al funzionamento della Politica di Coesione in ambito urbano in Italia¹. Ancora oggi, tali criticità e disfunzioni amministrative non sono state del tutto affrontate e risolte². Ciò assume maggiore rilievo se si considera la centralità delle città e della dimensione territoriale della Politica di Coesione, promossa dal Rapporto Barca del 2009 in poi come “*place-based policy*”, elaborata in continuità con la strategia di sviluppo sostenibile “*Sustainable Development Strategy*” adottata dal Consiglio Europeo a Göteborg (Giugno 2001), e confermata dalla *Territorial Agenda* dell’Unione Europea 2020 condivisa nel 2011³.

Nell’attuale Politica di Coesione 2014-2020 e nella sua concettualizzazione italiana, le città rappresentano infatti una delle opzioni strategiche adottate per migliorare la produttività e recuperare l’inclusione sociale. A tal proposito nel 2013, il documento di indirizzo del Ministero della Coesione Territoriale sull’attuale Politica di Coesione 2014-

¹ *Città e fondi comunitari tra opportunità e disfunzioni amministrative*, Tesi di laurea specialistica, Berardino Cristino, Anno Accademico 2012-2013.

² All’interno delle criticità “strutturali” individuate nella Tesi sopra citata, vi sono state ricomprese quelle legate all’assetto istituzionale italiano. Da questo punto di vista va detto che è stato fatto un tentativo di riforma istituzionale, infatti il 4 dicembre 2016 si è tenuto il Referendum Costituzionale recante modifiche alla seconda parte della Costituzione. In particolare, tra gli elementi del quesito referendario vi era la riforma del Titolo V della Costituzione. Il Referendum ha visto una partecipazione del 65%. Il quesito referendario è stato respinto con una percentuale pari al 59%.

³ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020

2020 ha introdotto l'opzione strategica "città", rilevando la necessità di rivedere e rendere innovativi, o quantomeno attuali, i servizi urbani per i cittadini⁴.

In queste pagine – capitalizzando gli studi sopra citati – si approfondisce il tema del modello di città 'smart' (intelligente) concettualizzato e concepito in seno all'elaborazione istituzionale europea. L'attuazione della città 'smart' richiede dei cambiamenti su alcuni pilastri dello sviluppo urbano: accessibilità, innovazione tecnologica e sostenibilità ambientale. Dal Patto di Amsterdam all'Agenda Urbana europea, frutto di un lungo lavoro iniziato con il Programma di Lille nel 2000, proseguito con la Carta di Lipsia nel 2007 e la Dichiarazione di Riga nel 2015, le città assumono sempre più un ruolo determinante. Anche l'ONU ha tratto utili spunti dal Patto di Amsterdam ed ha approvato l'Agenda Urbana di Quito nel 2016 che intende proseguire il lavoro avviato con l'Agenda 2030 pubblicata nel 2015.

L'Agenda Urbana europea si fonda su tre pilastri principali: una migliore regolazione normativa dei settori interessati, la diffusione delle conoscenze e delle *best practices* individuate, l'implementazione di sistemi e strumenti finanziari innovativi a supporto degli investimenti. Proprio quest'ultimo aspetto rientra nelle disfunzioni amministrative di cui si è fatto cenno e si rileva, in parte ancora attualmente, all'interno degli enti territoriali e locali, in particolare con riferimento all'utilizzo e alla gestione di Fondi e Programmi europei. In sostanza, proprio una non corretta o inefficace gestione potrebbe condurre alla mancata conclusione di progetti innovativi per le aree urbane e dunque un ostacolo alla transizione delle città verso sistemi 'smart'.

La smart mobility fulcro del diritto alla mobilità: approccio metodologico

La *smart city*, richiede un appropriato sistema infrastrutturale, un efficace *government*, efficienti servizi per i cittadini, sensoristica d'avanguardia, dematerializzazione di documenti, elevata vivibilità degli spazi pubblici. È evidente però, come anche richiamato dalla Nazioni Unite, che l'accessibilità è un aspetto cruciale della *smart city*⁵. A tal

⁴ Ministero per la Coesione Territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20*, p. 12, Aprile 2013.

⁵ Come affermato dal Sindaco di Chester (Angela Claydon), "Una migliore accessibilità non soltanto rassicura e offre il necessario supporto a chi deve affrontare le barriere architettoniche, ma garantisce anche vantaggi socio-economici duraturi alla città. Per questo continueremo a porre l'accessibilità al centro dei nostri servizi", Access City Award 2017. Esempi di migliori prassi per rendere le città dell'UE più accessibili, p. 4, 2017.

proposito, il documento del 2018 delle Nazioni Unite “*Il peso delle città: i requisiti delle risorse della futura urbanizzazione*” evidenzia, da una parte, che l’aumento della popolazione urbana entro il 2050 possa peggiorare le problematiche relative all’inquinamento, alla congestione, all’insufficienza di infrastrutture o servizi pubblici e all’emarginazione dei poveri⁶, dall’altra, raccomanda la centralità dell’accessibilità e della mobilità nella progettazione e pianificazione delle città.

Per questo motivo una delle componenti più importanti per realizzare una *smart city* è la mobilità. Sarebbe però errato un approccio alla *smart mobility* ridotto alla risoluzione delle questioni relative al traffico prodotto dalle auto. Ciò rappresenta piuttosto uno degli elementi in grado di contribuire all’attuazione del diritto alla mobilità. Tale diritto, seppure non espressamente indicato nella Costituzione italiana, mostra la sua essenzialità nel combinato disposto dell’art. 16 della Costituzione (libertà di circolazione), art. 13 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo (libertà di movimento) e nella libera circolazione delle persone sancita nel Trattato di Roma (art. 3), pilastro del percorso di unificazione della Comunità europea.

Il lavoro di Tesi, tenendo conto di questo legame, utilizzando un approccio *policy-oriented* (orientato alle scelte di politica pubblica), intende mettere in luce come la progettazione e l’applicazione di interventi di *smart mobility* possano contribuire all’attuazione del diritto alla mobilità.

Il percorso di Dottorato di ricerca nella modalità Eureka, svolto all’interno dell’azienda Conerobus S.p.A. (società che gestisce il Trasporto Pubblico Locale nelle città di Ancona, Jesi, Falconara Marittima), ha consentito un particolare punto di osservazione. Lo studio presente in queste pagine, piuttosto che mettere a confronto teorie e/o posizioni giurisprudenziali sui temi sopra descritti, contribuisce da un punto di vista operativo a evidenziare gli effetti che la *smart mobility* produce nelle relazioni tra *rule maker*, enti di gestione dei servizi di trasporto e cittadini.

Per tali motivi, si è ritenuto maggiormente appropriato adottare un punto di vista più vicino all’operatività dell’azienda di trasporto, principale contesto di approfondimento del percorso di dottorato. L’esperienza aziendale ha evidenziato l’importanza e la

⁶ Nei prossimi 30 anni, ulteriori 2,4 miliardi di persone andranno ad incrementare la popolazione urbana globale, il che significa uno spostamento dal 54% della popolazione che vive nelle città nel 2015 al 66% nel 2050, si veda *The weight of cities: resource requirements of future urbanization*, UN environment, p. 8, febbraio 2018.

necessità di un'ottica multidisciplinare. Le questioni riconducibili alle procedure dei bandi di gara, le scelte di management, le necessità finanziarie e di investimento si presentano contestualmente alle problematiche di *governance* e all'evoluzione normativa. In tal senso, il lavoro, seppure si basi su un'attenta disamina della letteratura economica, giuridica e aziendale, piuttosto che offrire una lettura monosettoriale, propone una visione multidisciplinare, che si reputa più adeguata a garantire una migliore interpretazione dei cambiamenti in atto e ad offrire dei contributi più concreti ed operativi per un'azienda del settore della mobilità.

Obiettivo della Tesi: analisi delle principali sfide giuridico-economiche per la realizzazione della smart mobility

La Tesi si pone l'obiettivo di studiare gli aspetti salienti del modello regolatorio e gestionale a supporto della *smart mobility* e declinare in modalità operativa le principali sfide giuridico-economiche. Il lavoro combina analisi e opzioni di riforma normativa ed esperienze gestionali in corso, poiché discute un tema di stretta attualità, le cui sfide sono tuttora aperte, esaminando alcune esperienze pilota. La Tesi esplora questi aspetti, soffermandosi sia su questioni di rilevanza strettamente gestionale sia normativa. Da qui le osservazioni sulle modalità di adattamento dell'offerta di servizio alle esigenze mutevoli dell'utenza, alle innovazioni tematiche e alle sfide della concorrenza. E ancora, combinando l'analisi della normativa e di possibili riforme con pratiche gestionali e aziendali si pone l'attenzione sui possibili esempi attuativi di un nuovo modello di *governance*, in grado di garantire partecipazione e inclusione dell'utenza nonché bilanciamento delle sue esigenze con le scelte delle amministrazioni locali e dei gestori. Inoltre, si affronta il tema dell'assenza cronica di risorse per la *smart mobility* evidenziando la necessità di investimenti nella ricerca in grado di soddisfare le nuove esigenze di servizio e di garantire un modello sostenibile – dal punto di vista finanziario – delle politiche a supporto della *smart mobility*.

Si intende in particolare contribuire al dibattito su:

- le necessità degli utilizzatori del Trasporto Pubblico Locale (TPL), anche alla luce del diritto alla mobilità;

- i meccanismi di regolazione del settore trasporti (gare, concorrenza, tutela degli utenti), anche in relazione alla *governance* multilivello;
- gli strumenti finanziari a supporto della mobilità sostenibile.

Con ciò si vuole evidenziare – da un punto di vista pratico e operativo – il legame tra il quadro normativo dei trasporti, le mutevoli esigenze dei cittadini alla mobilità e l'innovazione tecnologica che richiede alle aziende che gestiscono il trasporto pubblico una differenziazione della tipica offerta del servizio agli utenti (ne sono esempi Uber e Flixbus).

Verranno, dunque, messe in relazione – dopo averle analizzate – le necessità degli utilizzatori, dei fornitori e degli enti di gestione. Tutte queste figure, seppur con scopi divergenti, hanno in comune il perseguimento di propri specifici interessi. L'utente mira a poter scegliere un servizio economico, utile ed efficiente; il fornitore/gestore punta ad offrire un servizio di qualità e a massimizzare l'utilizzo dei propri mezzi; l'ente pubblico regola il settore, controllando il rispetto della normativa, anche con riferimento alla regolarità dei fornitori del servizio e riguardo al sistema tariffario. La diversificazione degli interessi necessita un continuo bilanciamento che la *smart mobility* può rendere efficace grazie ad una costante collaborazione tra autorità locali e cittadini, anche attraverso soluzioni innovative e iniziative di formazione volte a promuovere il concetto di 'mobilità come servizio'⁷.

Struttura della Tesi

Il primo capitolo, dopo aver definito la configurazione del trasporto quale servizio pubblico, ne ricostruisce il quadro normativo italiano. Vengono evidenziate sia l'introduzione del sistema concorrenziale che le criticità del settore dovute principalmente alla complessità di quel quadro normativo, alla scarsità di risorse economiche e alla qualità dei servizi erogati. Tale approccio permette di indicare tre sfide principali: l'individuazione di nuove risposte di *governance* per rispondere alle richieste dei cittadini nel settore della mobilità sostenibile; la ricerca di nuove opportunità di finanziamento a sostegno degli investimenti; la necessità di aggiornare la normativa sulla concorrenza

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi, prima tappa verso una mobilità cooperativa, connessa e automatizzata*, 2016, Bruxelles, in <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-766-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>

bilanciando le esigenze di imprese e utenti e tenendo conto delle nuove tecnologie che permettono forme di mobilità innovative.

Il secondo ambito di analisi riguarda il contesto della *governance* territoriale all'interno del paradigma della *smart city*. Il secondo capitolo, dunque, nell'analisi dei modelli di città intelligente si sofferma da una parte sul diritto alla mobilità degli individui derivante sia dalla Costituzione (art.16) sia dalle libertà di circolazione introdotte con il Trattato di Maastricht; dall'altra sull'importanza dei processi di apprendimento dei cittadini per migliorare la condivisione e la consapevolezza del ruolo strategico della *smart mobility*.

Il terzo ambito di analisi è rappresentato dalle opportunità di finanziamento derivanti dalla dimensione comunitaria con particolare attenzione alle differenti specifiche modalità di intervento nel settore dei trasporti. Il terzo capitolo, infatti, ricostruisce il ruolo delle Politiche di coesione contestualizzandolo nel quadro normativo multilivello; individua i fondi comunitari e gli strumenti finanziari per supportare gli investimenti e fornisce alcuni esempi locali di *best practices*.

Il quarto capitolo focalizza l'attenzione sul legame tra utenti e aziende erogatrici del servizio di trasporto pubblico al fine di mettere in evidenza sia gli strumenti a tutela degli utenti, sia le problematiche che le innovazioni tecnologiche pongono rispetto alla normativa sulla concorrenza e nel bilanciamento tra diritto all'informazione e diritto alla riservatezza.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE E SFIDE DEL TRASPORTO PUBBLICO IN ITALIA

“Efficient and effective urban transport can significantly contribute to achieving objectives in a wide range of policy domains for which the EU has an established competence. The success of policies and policy objectives that have been agreed at EU level, for example on the efficiency of the EU transport system, socio-economic objectives, energy dependency, or climate change, partly depends on actions taken by national, regional and local authorities. Mobility in urban areas is also an important facilitator for growth and employment and for sustainable development in the EU areas”
European Commission⁸

Il capitolo definisce il campo di ricerca, vale a dire il trasporto pubblico, cercando di introdurre e chiarire gli aspetti e i soggetti al centro dell’analisi. Da una parte infatti, vi è il servizio di trasporto inteso quale servizio pubblico e che dunque mira a soddisfare un bisogno pubblico; dall’altra parte ci sono i cittadini che hanno, per molteplici motivi, l’esigenza di spostarsi da un luogo ad un altro. Tra le due parti, la normativa del settore dei trasporti e la disciplina della concorrenza, cercano di dare risposte a problematiche emergenti relative in particolare all’accessibilità delle aree urbane e alla tutela degli utenti. Gli enti locali e le aziende che gestiscono il servizio di trasporto pubblico locale rappresentano i ‘bracci operativi’ per il miglioramento della *governance* locale in ambito urbano.

Nel primo paragrafo si definisce il trasporto pubblico in relazione ai caratteri distintivi del servizio pubblico e si ripercorre l’evoluzione del trasporto pubblico sia dal punto di vista del progresso industriale, sia descrivendo l’introduzione di meccanismi concorrenziali nel settore. Il secondo paragrafo esamina il quadro normativo italiano e mette in evidenza un importante strumento tecnico-operativo a disposizione delle città: il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile. All’interno del terzo paragrafo vengono evidenziate le tendenze della mobilità in Italia al fine di mettere in luce gli attuali livelli di utilizzo del trasporto pubblico. Il quarto paragrafo introduce alcuni aspetti normativi

⁸ European commission – Mobility and Transport
https://ec.europa.eu/transport/themes/urban/urban_mobility_en

sulla disciplina della concorrenza, evidenziando come l'avvento di nuove tecnologie e nuovi modelli di impresa espongano l'attuale quadro normativo a criticità concorrenziali da disciplinare ed individuando specifiche sfide per il futuro del Trasporto Pubblico Locale.

1.1 Oggetto, definizione e cenni storici sul trasporto pubblico italiano

Per trasporto pubblico si intende quell'insieme di mezzi di trasporto, messi a disposizione da parte di aziende pubbliche e/o private, volti ad offrire un servizio, anch'esso pubblico, che soddisfi principalmente il diritto alla mobilità dell'individuo, esercitato attraverso l'utilizzo di mezzi collettivi⁹.

Il trasporto pubblico si definisce "locale", quando copre una breve distanza e quindi un'offerta circoscritta, spesso, ad una o poche città; si definisce "a lunga percorrenza" quando, al contrario, mette in contatto diverse località, attraverso la copertura di distanze maggiori¹⁰. I mezzi di trasporto utilizzati sono molteplici, dai più comuni in tutti i paesi, quali autobus, treni, taxi a quelli presenti in città più grandi, quali tram, ascensori, aerei o, ancora, quelli presenti in città marittime, quali traghetti o aliscafi.

È quindi possibile far ricomprendere il trasporto pubblico nella nozione più ampia di servizio pubblico, dunque un'attività svolta nei confronti della collettività, globalmente considerata, per fornire ai rispettivi membri beni o servizi. Tale nozione, in quanto non univoca e quindi di difficile delimitazione, è stata spesso oggetto di diatribe dottrinale e giurisprudenziale. Difatti, inizialmente era qualificato servizio pubblico solo quello effettivamente svolto dallo Stato o altro ente pubblico. Dopodiché tale concezione è stata sostituita dalla classificazione di un servizio come pubblico quando vi fosse una incidenza dello Stato, soprattutto con il controllo del settore. La base normativa di tale forma di vigilanza è rinvenibile nella costituzione, all'art. 41, comma 3, il quale prevede che la legge controlli l'attività economica pubblica e/o privata che abbiano comunque fini sociali.

⁹ INGRATOCI C., *Trasporti e contratti di servizio*, II ed., Messina, 2004, pp. 55 ss. sottolinea che con l'aggettivo "pubblico" non ci si riferisce né alla proprietà dei mezzi di trasporto, né al modello di gestione prescelto per il servizio, ma si intende che il servizio è offerto al pubblico e mira a realizzare un interesse di natura collettiva.

¹⁰ PODESTÀ-MAJA, *Metodi e modelli per il trasporto pubblico locale*, Angeli, 2001.

Occorre precisare anche le caratteristiche del servizio pubblico. Il relativo soggetto erogatore deve svolgere necessariamente, ma soprattutto prevalentemente, un'attività di tipo imprenditoriale, diretta alla produzione di utilità. La prestazione offerta deve essere generale, quindi rivolta a qualsiasi soggetto richiedente, in quanto il diritto al servizio spetta a ciascun individuo che lo richieda, così generando, in capo al prestatore, il cosiddetto (da ora in avanti cd.) obbligo di contrarre. Inoltre, i servizi offerti debbono rispettare i criteri generali di doverosità e continuità¹¹. Tutto ciò garantisce al singolo non solo la possibilità di avere sempre a disposizione il servizio del trasporto, ma evita anche la possibilità che si formino disuguaglianze sociali e quindi diversità di trattamento. La legge 12 giugno 1990, n.146 inserisce il trasporto pubblico all'interno dei servizi cd. essenziali, al fine di tutelare ancor di più il cittadino. Ciò determina, per il legislatore, la necessità di coordinare il diritto di sciopero sancito dall'art. 40 della Costituzione con il diritto alla mobilità rilevabile nella libera circolazione dell'individuo, anch'esso garantito dalla Costituzione (art. 16 Cost.).

Dunque, è evidente come, con il passare del tempo e quindi con lo sviluppo economico, il consumatore sia messo nelle condizioni di poter scegliere il mezzo di trasporto che preferisce, non solo in relazione ai costi/benefici, ma anche alla comodità nel relativo utilizzo.

I modelli di trasporto più risalenti sono certamente il ferroviario ed il marittimo. Il primo, sviluppatosi dopo l'unità d'Italia¹², è stato profondamente modificato negli ultimi 25 anni, in particolare ad opera del legislatore europeo, per armonizzare la disciplina, ma soprattutto liberalizzare il settore, superando il monopolio e favorendo la concorrenza. Basti pensare che, negli anni Novanta, nella maggior parte dei paesi europei, Italia compresa, il trasporto ferroviario era gestito da un'unica società, quasi sempre pubblica¹³. I maggiori interventi comunitari, che si analizzeranno meglio nel presente elaborato, sono

¹¹ PACE, *I diritti del consumatore: una nuova generazione di diritti?*, in CERRI-HÄ BERLE-JARVARD-RIDOLA-SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia*, Roma, 2010, pp. 23 ss.

¹² Prima di tale data il servizio era svolto in maniera disorganizzata, a causa di divergenze politiche o comunque territoriali. Inoltre, il servizio era spesso utilizzato per scopi militari e non come trasporto pubblico vero e proprio.

¹³ In Italia era gestito dalle Ferrovie dello Stato, nate nel 1905 in seguito alla statalizzazione di numerose ferrovie italiane, allo scopo di tutelare il singolo dalle tariffe elevate imposte dai precedenti gestori privati. Già nel 1945 l'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, sotto il controllo del Ministero dei Trasporti, dal 01 gennaio 1986 fu trasformata in ente pubblico economico in applicazione della legge 210/1985, che istituiva appunto l'ente Ferrovie dello Stato. Il 12 agosto 1992 l'ente fu trasformato in società per azioni con partecipazione statale totale.

la Direttiva n.440/1991, le Direttive 18 e 19/1995 ed infine la n.34/2012, la quale ha rappresentato una sorta di testo unico del settore, poi recepita in Italia con il D.lgs. 15 luglio 2015 n.112.

Altro modello di trasporto, ancor più risalente del ferroviario, è quello marittimo. Inizialmente, gli armatori, avevano un'ampia libertà nel settore, rimasta tale sino alla metà dell'800, quando ci fu una crisi economica a livello mondiale. Ciò generò una eccessiva concorrenza, la quale portò all'abbandono del mercato da parte di alcuni fornitori. Per sopperire a tale problematica, gli armatori conclusero degli accordi denominati *conference marittime*, favoriti soprattutto dagli Stati in via di sviluppo. Il tutto venne poi racchiuso in un testo normativo che va sotto il nome di Convenzione di Ginevra del 1974, anche nota come Codice di Condotta, poi integrata con un pacchetto di Regolamenti, nn. 4055, 4056 (poi abrogato), 4057 e 4058.

Il trasporto pubblico, generalmente considerato, si è sviluppato verso la fine del '700, anche grazie al progresso dell'industria dell'acciaio, che ha permesso la produzione di binari in grande quantità. Ciò ha rappresentato una svolta rispetto al passato, spesso caratterizzato da difficoltà di trasporto su ruota di legno, a causa delle condizioni delle strade, ma soprattutto dell'attrito tra ruota e asse, poi risolto nel 1794 con l'invenzione dei cuscinetti.

L'utilizzo di binari rese il trasporto più agevole, anche se, è utile ricordare che inizialmente le carrozze su rotaie erano trainate da cavalli, in quanto l'uso del vapore, sino al 1877, era destinato solo a lunghe distanze.

Nella fine del 1800 si è assistito alla nascita dei tram, mezzo di trasporto diffusosi in tutte le grandi città anche se, solo dal 1881 si cominciò ad utilizzare l'alimentazione elettrica, così favorendo ancor di più il relativo sviluppo. Dopodiché, con lo sviluppo del trasporto su strada, non solo grazie al miglioramento del manto, ma pure dell'avvento della ruota a gomma, si è sviluppato il trasporto pubblico su gomma e, molte città che avevano in passato installato reti tramviarie, preferirono sostituirle con i filobus, mezzi più agevoli ed economici.

Tra le questioni emerse con lo sviluppo dei trasporti si evidenziano quelle relative alla concorrenza, soprattutto dagli anni '60/'80, anche grazie al progresso del comparto dei servizi pubblici. I fornitori di servizi pubblici hanno dapprima utilizzato strategie di espansione quantitativa delle aree servite e della clientela, tramite il soddisfacimento

indifferenziato della domanda. Lo scopo era di realizzare una offerta analoga per tutte le categorie di utenti, così coprendo integralmente il mercato.

Negli anni '90, anche le imprese di pubblici servizi hanno compreso l'importanza dell'orientamento al mercato. Si è progressivamente sostituita alla figura di mero utente, con esigenze indifferenziate, soddisfatto da semplici strategie di copertura integrale, la concezione di cliente, il quale prevedeva un necessario soddisfacimento riferito al servizio, con l'utilizzo di diverse leve e strategie di marketing. Il tutto era evidentemente generato da ragioni di concorrenza, anche con imprese di pubblici servizi, giustificate dalla necessità di dover effettivamente soddisfare il cliente usufruente, il quale poteva dunque scegliere un servizio rispetto ad un altro, così superando il precedente monopolio legale attribuito nell'erogazione della prestazione.

Il settore dei trasporti è stato il primo, tra i servizi pubblici, a presentare una contrapposizione concorrenziale fra differenti modalità (concorrenza intermodale). Difatti, la necessaria mobilità dell'individuo, il quale è costretto, ma pure incentivato ad affrontare percorsi sempre più lunghi, è cresciuta di oltre cinque volte nell'ultimo quarto di secolo ed attualmente soddisfatto con modalità sempre più divergenti tra loro¹⁴. Ciononostante, solo il trasporto aereo, fra i sistemi di trasporto pubblico collettivo, ha presentato un aumento della quota di mercato, di contro ad una flessione rilevante del trasporto ferroviario e di quello pubblico urbano.

Nella contrapposizione concorrenziale che ha caratterizzato il servizio di trasporto pubblico urbano, spesso caratterizzato da una situazione di diffusa insoddisfazione degli utenti, anche a causa di molteplici carenze o comunque inefficienze, si è aperta negli anni un'opportunità di mercato per varie forme non regolamentate di trasporto (specialmente piccoli trasportatori non autorizzati). Nelle grandi città, quali Napoli, Roma, Milano, la velocità media spesso si equiparava al passo umano, così generando ulteriori problemi alla circolazione. La criticità della situazione era aggravata dall'inadeguatezza del servizio pubblico di trasporto offerto dalle aziende municipalizzate cittadine, inducendo così e, in alcuni casi costringendo, i cittadini a ricorrere a mezzi di trasporto alternativi, spesso autovetture private. Per comprendere meglio, si pensi che, negli anni '90 i napoletani, per soddisfare il bisogno di mobilità urbana, ricorrevano per il 38 per cento ai

¹⁴ STORLAZZI, *Trasporto pubblico urbano: forme di concorrenza non regolamentata*, in *Azienditalia*, 1994, 3.

mezzi pubblici e per il 62 per cento ai mezzi privati; analogamente a Milano e a Torino il bisogno di mobilità era soddisfatto ricorrendo per il 55 per cento a mezzi privati e per il 45 per cento a mezzi pubblici¹⁵. Tali valori erano ancora più gravi se confrontati con altri paesi dove l'utilizzazione del trasporto pubblico urbano era decisamente superiore. A Tokio e Budapest, per esempio, il ricorso al trasporto collettivo era tre volte maggiore di quello delle più grandi città italiane¹⁶. In tale contesto le aziende che gestivano il servizio di trasporto pubblico dovevano adottare delle misure strategiche volte al convincimento dell'utente, così garantendogli una maggiore utilità del servizio, in concomitanza con il conseguente risparmio. L'enorme divergenza di bisogni tra individui, generava una necessaria alternanza di modalità di offerta. Così, anche le aziende pubbliche non potevano ignorare questa realtà; anche per esse era utile e necessario ricercare un vantaggio difendibile in un mercato sempre più competitivo. La presenza di imprese pubbliche efficienti ed efficaci era tanto più critica se si pensava che un sistema di tali imprese generava vantaggi anche di tipo sociale e collettivo. Proprio nel settore del trasporto urbano, per esempio, un buon livello di servizio si traduce immediatamente in una maggiore utilizzazione dei mezzi pubblici e, quindi, in una riduzione del traffico cittadino e dell'inquinamento. Ed è proprio in tale settore che, nelle grandi città, alcuni operatori privati non autorizzati coglievano l'opportunità offerta da una situazione di generale crisi per offrire, con successo e profitto, un servizio di trasporto collettivo alternativo e, di fatto, in concorrenza con quello pubblico. Tutto ciò non era altro che il preambolo di tutte le attuali fonti di trasporto alternativo, inseritesi nel mercato in ragione della sempre continua inefficienza del trasporto pubblico, oltre che, in alcuni casi, dell'elevato dispendio economico necessario per il relativo utilizzo. Sono emerse sempre più aziende private nel settore pubblico, al fine di competere con le aziende municipalizzate, ma anche con le attuali società a partecipazione pubblica (es. Trenitalia), quale ad esempio Nuovo Trasporto Viaggiatori, con l'utilizzo dei treni Italo¹⁷.

Inoltre, con il passare degli anni è aumentato notevolmente anche l'uso dei mezzi di trasporto privati, così considerando anche forme innovative non solo di utilizzo del

¹⁵ STORLAZZI, *Trasporto pubblico urbano: forme di concorrenza non regolamentata*, op. cit.

¹⁶ STORLAZZI, *Trasporto pubblico urbano: forme di concorrenza non regolamentata*, op. cit.

¹⁷ Italo è il nome commerciale con cui la compagnia privata Nuovo Trasporto Viaggiatori promuove i propri servizi ad alta velocità. Per espletare i propri servizi la compagnia dispone di 25 treni ad alta velocità Alstom AGV 575.

sistema di mobilità elettrica, ma pure di car sharing, quali ad esempio Enjoy¹⁸ o, comunque, altre modalità di “noleggio veloce”.

I.2 Normativa nazionale sul trasporto pubblico e recenti proposte di riforma

Quando si parla di trasporto pubblico ci si riferisce alla totalità dei mezzi di trasporto e alle modalità organizzative che consentono, utilizzando mezzi collettivi, di esercitare il diritto del singolo alla mobilità. Nell'ampio *genus* dei mezzi di trasporto pubblico, estrema rilevanza rivestono i servizi di trasporto pubblici locali. Il trasporto pubblico locale è l'insieme dei “servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati” che consentono ai cittadini di esercitare il proprio diritto alla mobilità utilizzando mezzi non di proprietà.

Allo scopo di disciplinare in chiave competitiva tale settore, tra i provvedimenti legislativi volti a disciplinare il settore del trasporto pubblico locale (TPL), spicca il D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, “*Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*”, da prendere in considerazione nelle sole parti compatibili con le norme statali successive e su cui non siano intervenute singole leggi regionali; Quest'ultime, specialmente se “di settore” hanno un ruolo importante nella disciplina del trasporto pubblico locale, siccome più vicine ai problemi circoscritti al territorio di appartenenza.

A livello europeo poi, nel 2007, è stato approvato il Regolamento (CE) n. 1370/2007¹⁹, relativo al trasporto di passeggeri su strada e ferrovia²⁰.

¹⁸ Enjoy è un brand di Eni Smart Consumer S.p.A., società del gruppo Eni. L'azienda offre un noleggio di auto tipo "punto a punto" con tariffazione al minuto. Sulla scia della concorrente tedesca Car2Go, Enjoy avvia il suo servizio a dicembre 2013 a Milano. Lo sviluppo del servizio è rapido, con l'aggiunta di Roma (giugno 2014) e Firenze (novembre 2014). Nell'estate 2014, per un periodo di due mesi, Enjoy ha operato anche a Rimini con 70 auto. Da aprile 2015 il servizio viene esteso alla città di Torino. Cfr. <https://enjoy.eni.com/it>.

¹⁹ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70. In Gazzetta ufficiale dell'UE del 29 marzo 2014 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi concernenti il Regolamento (CE) n. 1370/2007. In data 30 gennaio 2013 la Commissione europea ha presentato la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia.

²⁰ Il Regolamento (CE) n. 1370/2007, inoltre, prevede modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico di passeggeri differenti ed ulteriori rispetto alla procedura di gara. Esse sono rappresentate dalla facoltà, per le autorità competenti a livello locale, di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto

Nello stesso anno, l'art. 1, comma 300, Legge 24 dicembre 2007, n. 244²¹, ha istituito, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale²². Esso ha il compito di creare una banca dati e un sistema informativo pubblico al fine di assicurare la verifica dell'andamento del settore, presentando annualmente alle camere una relazione sullo stato del trasporto pubblico locale.

Altre novità si sono susseguite nel 2011, con nn.2 D.l.: il 138/2011, il quale, all'art.3bis definisce il perimetro degli ambiti e i bacini territoriali ottimali ove organizzare lo svolgimento dei trasporti pubblici locali e il 201/2011 che all'art. 37 stabilisce i compiti dell'Autorità di regolazione dei trasporti²³. Specifica competenza assegnata a detta

giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture" (art. 5.2.). L'applicabilità di tale previsione è però subordinata alla condizione che ciò "non sia vietato dalla legislazione nazionale" (art. 5.2.). Sotto tale profilo, l'art. 61 della Legge n. 99/2009 è chiaro nel disporre che, "al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all' articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. [...]".

²¹ Legge finanziaria 2008.

²² <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2915>

²³ L'art. 37, comma 2, D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (decreto convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214), recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", prevede che "L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto- legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;

b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori;

c) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b);

d) a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta;

e) a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi;

f) a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici; con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara

autorità è quella di definire “schemi dei bandi delle gare per l’assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici” e, in relazione ai servizi di trasporto ferroviario regionale, svolge attività di “verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l’accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti” (art. 37, comma 2, lett. f), D.l. n. 201/2011²⁴.

Altrettante novità si sono succedute nel 2012, con nn.2 D.l.: il D.l. 6 luglio 2012, n. 95²⁵ istitutivo, a decorrere dall’anno 2013, del “Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario” e il D.l. 18 ottobre 2012, n. 179, il quale, all’art 34, comma 20, stabilisce che, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l’economicità della gestione e l’adeguata informazione alla collettività di riferimento, i servizi pubblici locali di rilevanza economica sono effettuati sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell’ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche eventualmente previste. In riferimento a tale ultima riforma, nel 2013 si è dovuti intervenire con l’art. 13, comma 25bis, D.l. 23 dicembre 2013, n. 145 il quale ha precisato che “*gli enti locali*

non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti. In questi casi, all’impresa aggiudicataria è concesso un tempo massimo di diciotto mesi, decorrenti dall’aggiudicazione definitiva, per l’acquisizione del materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento del servizio; [...]

l) l’Autorità, in caso di inosservanza di propri provvedimenti o di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni o a quelle connesse all’effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti non siano veritieri, può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie determinate in fase di prima applicazione secondo le modalità e nei limiti di cui all’articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481. L’ammontare riveniente dal pagamento delle predette sanzioni è destinato ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti, approvati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su proposta dell’Autorità. Tali progetti possono beneficiare del sostegno di altre istituzioni pubbliche nazionali e europee [...].”

²⁴ <http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/01/Delibera-n.-6-2014-Indagine-conoscitiva-servizi-trasporto-passeggeri.pdf>

²⁵ Decreto convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135, contenente “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini e misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”.

sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali...".

Altra innovazione del 2013 è rappresentata dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato²⁶.

Nell'ottica di un risanamento finanziario delle società che svolgono attività di gestione del servizio di trasporto pubblico locale, l'art. 1, comma 551, L. n. 147/2013, ha disposto che nel caso in cui le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate dalle Pubbliche Amministrazioni locali presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell'anno successivo, in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

Ancora, l'art. 23, D.l. 24 aprile 2014, n. 66, ha predisposto un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali [...], individuando in particolare specifiche misure per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività; per una gestione efficiente; per la cessione di rami d'azienda o anche di personale ad altre società.

Analizzando la normativa nel dettaglio, il d.lgs. n. 422/1997 costituisce punto di riferimento essenziale sul piano nazionale. Esso rappresenta il quadro normativo nazionale di riferimento per la disciplina del trasporto pubblico, attribuendo alle Regioni importanti funzioni di programmazione in materia di trasporti pubblici di interesse regionale e locale, individuando il livello dei servizi minimi sufficienti a garantire le esigenze di mobilità degli utenti. Tale decreto ha ridisegnato tanto l'allocazione delle competenze amministrative, cd. federalismo a Costituzione invariata, quanto l'assetto organizzativo dei servizi, adottando per la scelta del gestore lo strumento della gara e per la regolazione dei rapporti tra l'ente affidante e il gestore stesso lo strumento del contratto di servizio.

Ulteriore e rilevante elemento di detta riforma è, inoltre, una visione integrata dei servizi, in cui, abbandonando la logica fondata sulle diverse modalità di trasporto, sono conferite

²⁶ Legge di stabilità 2014 (Legge, 27/12/2013 n° 147, G.U. 27/12/2013).

alle regioni le competenze amministrative relative all'intero settore dei trasporti locali, ivi compresi i servizi ferroviari d'interesse regionale e locale²⁷.

Nell'articolato del 1997, in alternativa alla gara per la scelta del gestore del servizio, si prevedeva la gara per la selezione del socio privato, non si veniva a definire il termine ultimo per la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società e i servizi ferroviari d'interesse regionale e locale non erano sottoposti al regime concorrenziale comune agli altri servizi. Proprio per ovviare a tali mancanze, venne adottato il D.lgs. 400/1999, il quale ha posto la gara come unica modalità di affidamento del servizio, estendendola anche ai servizi ferroviari, disciplinandone gli aspetti fondamentali e stabilendo termini certi sia per il periodo transitorio, sia per il processo di societizzazione delle aziende speciali e dei consorzi²⁸.

L'indirizzo di politica adottato dal legislatore del trasporto pubblico locale (TPL) risulta, quindi, informato a un sistema concorrenziale in cui la pubblica Autorità attribuisce un diritto esclusivo per un periodo determinato all'esito di una gara aperta e trasparente che definisce il livello quantitativo e qualitativo del servizio, le condizioni economiche per prestarlo, comprensive delle tariffe da applicare all'utenza.

In tema di bando di gara, significativa risulta la novella apportata all'articolo 18 del D.lgs. 422/1997 dall'art. 45 della l. 166/2002. Esso stabilisce che il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti, e che detti beni siano messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità.

Tale norma ha quindi una funzione essenzialmente garantista delle reti, cioè dell'insieme dei beni tra loro connessi sulle quali corre il prodotto del servizio e gli altri beni senza i quali il servizio stesso non sussisterebbe e proprio per questo definibili "essenziali".

La nozione di "beni strumentali al servizio", utilizzata dalla precedente normativa, non risulta coincidente con la nuova nozione di "beni essenziali", introdotta dall'art. 45 della l. 166/2002. Difatti, la seconda ha un ambito applicativo più circoscritto, limitato ai beni

²⁷ Tale approccio sistematico è profondamente diverso rispetto a tutta la produzione normativa precedente.

²⁸ Rispettivamente 31.12.2003 e 31.12.2000.

senza i quali il servizio non sarebbe possibile e che esclude, quindi, i beni accessori e strumentali.

Il delicato compito di definire quelli che tra i vari beni possono ritenersi essenziali è affidato agli enti locali, i quali devono operare qualificando come “essenziali” soltanto quelli, che, prescindendo dalla loro titolarità formale, siano strettamente funzionali al servizio e di difficile duplicazione sia in relazione al costo economico di questa operazione, ma anche in considerazione dei vincoli territoriali e ambientali.

A ogni buon conto, ex art. 14.2 del d.lgs. n. 422/1997, le regioni definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali predisponendo piani regionali dei trasporti e favorendo tra le varie modalità quelle a minore impatto ambientale.

Con riguardo ai servizi “minimi” di trasporto pubblico locale, le Regioni sono tenute a approvare programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locale individuando la rete e l’organizzazione dei servizi; modalità e tariffe; le risorse da destinare all’esercizio e agli investimenti; il sistema di monitoraggio dei servizi; i criteri per la riduzione della congestione e dell’inquinamento ambientale; etc.²⁹. I servizi minimi di trasporto pubblico locale (TPL) devono essere definiti tenendo conto di una pluralità di variabili, tra le quali è opportuno ricordare l’integrazione tra le reti di trasporto, il pendolarismo scolastico e lavorativo e le esigenze di riduzione della congestione e dell’inquinamento³⁰. Le Regioni sono tenute a delegare agli enti locali tutte le funzioni e i compiti regionali in materia di TPL che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale³¹.

Lo Stato oltre a finanziare i servizi di trasporto, ha competenza residuale in materia di stipula di accordi internazionali, sicurezza dei trasporti, redazione di linee guida e principi volti alla tutela ambientale.

La riforma del titolo V della Costituzione, attuata con Legge cost. n. 3/2001, ha coinvolto anche la materia del trasporto pubblico locale. Detta riforma non individua precisamente una competenza dello Stato o delle Regioni in materia di “trasporti”. Proprio per tale ragione, la materia “trasporto pubblico locale” risulta di competenza residuale delle Regioni, non essendo ricompresa né nell’elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato, né in quello relativo alle competenze concorrenti Stato-Regioni. Tuttavia, non mancano casi di intervento indiretto da parte dello Stato in tale materia.

²⁹ Cfr. art. 14, comma 3, d.lgs. n. 422/1997.

³⁰ Cfr. art. 16 d.lgs. n. 422 del 1997.

³¹ Cfr. art. 117 Costituzione.

Già prima della riforma costituzionale del 2001, il d.lgs. 422/1997 aveva riconosciuto un importante ruolo di programmazione alla Regioni, di intesa con gli enti locali. Successivamente, il d.lgs. n. 216/2010, relativo all'individuazione dei fabbisogni standard degli enti locali, ha individuato, tra le funzioni fondamentali dei Comuni, quelle in materia di viabilità, e tra le funzioni fondamentali delle Province quelle nel campo dei trasporti. Oggi il D.L. 95/2012 riconosce espressamente, tra le funzioni fondamentali dei Comuni, anche "*l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale*". In quest'ottica si evidenzia l'importanza della *governance* locale per garantire dei buoni livelli qualitativi nell'erogazione dei servizi pubblici. Nel settore dei trasporti locali, gli enti locali possono trovare supporto per il miglioramento del sistema dei trasporti e della mobilità, attraverso l'implementazione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (si veda Tool box alla fine del par. II.1).

La giurisprudenza costituzionale è più volte intervenuta per specificare alcuni aspetti della disciplina del trasporto pubblico locale. Tra le varie pronunce, più volte è stato ribadito come il trasporto pubblico locale sia oggetto di potestà residuale da parte delle Regioni (sent. n. 222/2005)³².

In merito alla normativa nazionale, inoltre, importanti mutamenti rispetto alle iniziative legislative precedenti sono contenuti nel decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017. Tale D.L. contiene importanti cambiamenti di approccio rispetto alle iniziative legislative precedenti. Il primo è quello relativo alla adozione della concorrenza "per il mercato". Con tale previsione le gare per tutti i servizi di trasporto, locale e regionale, ivi compresi quelli ferroviari, devono informarsi a modelli concorrenziali, senza distinzione tra servizi minimi e servizi "ulteriori", tra diritti esclusivi e diritti speciali.

Il secondo riguarda la valorizzazione del metodo di affidamento prescelto. A tal proposito, non sono stati definiti obblighi e termini temporali ma, si è optato, di contro, per affidare la promozione del metodo di gestione prescelto a incentivi e disincentivi finanziari. Inoltre, il D.L. 50 ha introdotto:

- 1) un complesso meccanismo di ripartizione del Fondo nazionale basato sul superamento della spesa storica per passare progressivamente ai costi standard e poi ai fabbisogni standard;

³² Sono, tuttavia, esclusi i profili concernenti le modalità di affidamento e gestione dei relativi servizi, i quali vanno ricondotti alla potestà legislativa statale in materia di "tutela della concorrenza" (sent. n. 1/2014).

- 2) il superamento della soglia del 35% di quota dei costi operativi da coprire con ricavi da traffico, per arrivare a soglie articolate declinate per Regioni sulla base di un decreto di prossima emanazione da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- 3) la previsione di costituire società pubbliche o miste per la allocazione e gestione dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali al servizio ferroviario di interesse regionale.
- 4) si attribuisce all'Autorità di regolazione dei Trasporti il compito di stabilire obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività.
- 5) con riferimento alle procedure selettive per l'individuazione dell'affidatario dei servizi di TPL, si conferisce all'Autorità di regolazione dei Trasporti il potere di intervenire con attività di regolazione generale su:
 - requisiti di idoneità economico-finanziaria per la partecipazione, stabilendo il requisito minimo del possesso di un patrimonio netto pari almeno al 15% del corrispettivo annuo posto a base di gara;
 - garanzia dell'accesso equo dell'affidatario ai beni immobili e strumentali indispensabili all'esercizio dei servizi, attraverso l'adozione di misure "relative all'acquisto, alla cessione, alla locazione o al comodato d'uso a carico dell'ente affidante, del gestore uscente e del gestore entrante, con specifiche disposizioni per i beni acquistati con finanziamento pubblico e per la determinazione nelle diverse fattispecie dei valori di mercato dei predetti beni", ovvero, limitatamente all'affidamento di servizi di trasporto pubblico ferroviario, prevedendo la facoltà per l'ente affidante e per il gestore uscente di cedere la proprietà dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali a soggetti societari specializzati.
- 6) si introduce l'obbligo della separazione fra la funzione di gestione e quella di regolazione, di indirizzo e controllo dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale che dovrebbe portare al superamento del conflitto di interesse della autorità competente per la procedura di gara che è al contempo proprietaria di uno dei concorrenti. In tale evenienza infatti: *“l'ente affidante si avvale*

obbligatoriamente di altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento”.

- 7) si prevede l’incentivazione degli affidamenti tramite gara, ex art. 27 D.L. 50 (comma 2, lettera d).

Tale incentivazione avverrà tramite la riduzione in ciascun anno delle risorse del Fondo da trasferire alle Regioni qualora i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non risultino affidati con procedure di evidenza pubblica entro il 31 dicembre dell’anno precedente a quello di riferimento, ovvero ancora non risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell’Autorità di regolazione dei trasporti.

Per completezza espositiva, si precisa che il meccanismo di penalizzazione (riduzione) per le Regioni che non fanno le gare “*non si applica ai contratti di servizio affidati alla data del 30 settembre 2017 in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CE) 1370/2007, sino alla loro scadenza, nonché per i servizi ferroviari regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla medesima data ai sensi dell’articolo 7, comma 2, del regolamento (CE) 1370/2007*” (art. 27, comma 2).

I.3 La mobilità in Italia

Nonostante l’avvento e il dibattito sulla mobilità sostenibile, in Italia il primato del trasporto è detenuto dall’automobile. Difatti, soprattutto a causa di tagli, ritardi, mezzi vetusti e vari disservizi, il cittadino preferisce muoversi in autonomia, non usufruendo e ostacolando in qualche modo l’utilizzo dei mezzi pubblici. Tra le grandi città italiane, spicca Roma, la quale, rispetto alle altre grandi città europee, risulta piuttosto statica relativamente al tema di sviluppo dei trasporti, specie per metropolitane, tram, ferrovie, mentre è sensibilmente elevato il possesso di autovetture, stimato in 67 ogni 100 abitanti. Tutto ciò è generato anche dalla inefficiente offerta di trasporto; basti pensare che, nelle cittadine italiane, la lunghezza totale delle metropolitane è inferiore a quella della città di Madrid³³. Inoltre, l’Italia vanta la più alta anzianità dei mezzi utilizzati per il trasporto pubblico. Il problema potrebbe essere derivante dalla frammentazione di gestione; mentre

³³ ZUNARELLI-ROMAGNOLI-CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, Bonomo, 2013, pp. 20 ss.; BUSTI, *Contratto di trasporto terrestre*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 25 ss.

le Regioni decidono sul trasporto ferroviario, il trasporto pubblico locale è gestito dai singoli comuni.

Inoltre, seppur generalmente liberalizzato il settore del trasporto pubblico, l'accesso dei privati alla relativa gestione pare aver incrociato due sostanziali limiti giuridici: il monopolio "pubblico" e la subordinazione all'emanazione di un provvedimento amministrativo, più o meno discrezionale. Il primo limite è ora disposto nella Costituzione la quale, se da un lato riconosce la libertà di impresa con l'art. 41 Cost., dall'altro prevede all'art. 43 Cost. una riserva a favore dello "Stato" o degli "enti pubblici", di "servizi pubblici essenziali" o servizi pubblici relativi a "fonti di energia" o comunque "situazioni di monopolio", purché vi sia un "preminente interesse generale". Tutto ciò è da sempre inserito nella tradizione italiana. Infatti, l'ordinamento giuridico ha sempre consentito l'esercizio privato dei pubblici servizi ma ha pur sempre previsto la possibilità del monopolio "pubblico"³⁴.

D'altra parte, il secondo limite è di difficile delineazione, in quanto l'accesso dei privati al servizio pubblico è vincolato dalle singole discipline di settore. Tuttavia, si può generalmente far ricomprendere il provvedimento amministrativo richiesto in una semplice concessione³⁵ che, però, come indicato dalla stessa denominazione, è da sempre considerato il provvedimento amministrativo con maggiore discrezionalità, tanto per i vari presupposti per il relativo rilascio, quanto per la scelta dei concessionari³⁶. Un

³⁴ Per fare una esemplificazione si può citare il testo unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province (R.D. n. 2578 del 1925, che includeva, tra l'altro, la già citata L. n. 103 del 1903), il quale prevedeva, tra le possibili modalità di gestione dei servizi pubblici locali, l'iniziativa privata (subordinandola a concessione) e, nello stesso tempo, la possibilità che l'ente locale si riservasse la gestione di qualche servizio pubblico (si trattava dei trasporti funebri, dei mattatoi, dei mercati pubblici e delle pubbliche affissioni), come, del resto, già aveva consentito la legge Giolitti. Al monopolio "pubblico" di cui si è detto può poi accostarsi l'ipotesi riguardante, in particolare, i c.d. servizi a rete, allorché, trattandosi di un servizio per la cui gestione non si può prescindere dall'uso di una infrastruttura non duplicabile o, comunque, non duplicabile se non a prezzi proibitivi, si opta - per evitare situazioni di monopolio c.d. naturale - per la concentrazione, in capo ad un unico soggetto pubblico, sia della titolarità della rete che della gestione ("diretta") del servizio. Cfr., per il primo aspetto, l'art. 1 in combinato disposto con l'art. 26 del T.U. n. 2578 del 1925 e, per il secondo aspetto, l'art. 1, comma 1, n. 8, 10, 11 e 17 del T.U. n. 2578 del 1925 e già l'art. 1, comma 1, n. 8, 10, 11 e 17, L. n. 103 del 1903. Mentre, sulla legge Giolitti, v. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Diritto Amministrativo* 2004, pp. 37 ss.. E sulla sua applicazione all'illuminazione pubblica a Roma, Torino e Milano, v. ATTANASIO in collaborazione con PIZZO (a cura di), *La Macchina dello Stato. Leggi, uomini e strutture che hanno fatto l'Italia*, Milano, 2011, p. 159 ss.

³⁵ Sulle concessioni in generale, si veda D'ALBERTI, *Concessioni e concorrenza*, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 1998 pp. 14-15-16, FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Annali, Milano, 2007, I, pp. 250 ss.; MAMELI, *Concessioni amministrative*, in CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, II, pp. 1111 ss.

³⁶ Cfr. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, op. cit., p. 268. E sulla tradizionale discrezionalità nella scelta del concessionario di pubblici servizi, cfr. CHIEPPA-GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto*

esempio è rinvenibile nel Testo Unico sulle municipalizzate, il quale, tra i modi di gestione dei servizi pubblici locali, nel prevedere la possibilità di concessione ai privati, nulla disponeva con riferimento alla disciplina per il relativo rilascio (cfr. art. 26 T.U. n. 2578/1925). Nemmeno la precedente L. 18 novembre 1923, n. 2440 (cd. legge sulla contabilità dello Stato) si interessò di questo aspetto, ma addirittura complicò la stipulazione dei “contratti” cd. attivi e passivi dello Stato, subordinandola ad una particolare procedura di evidenza pubblica³⁷. Dello stesso tenore era la L. 8 giugno 1990 n. 142 (cd. ordinamento delle autonomie locali) che, nel prevedere la “concessione a terzi” non disciplinava le modalità di rilascio della concessione³⁸.

Giungendo, dunque, al periodo odierno, pare che suddetti limiti siano destinati ad essere superati o, comunque, ridimensionati a causa di molteplici fattori, tra i quali il progresso tecnologico, il rinnovamento culturale, ma soprattutto il diritto dell’Unione europea.

Sul primo fattore si può osservare che, per molti servizi a rete (per esempio le comunicazioni elettroniche), ha eliminato il monopolio naturale rendendo possibile l’utilizzo della rete da parte di più operatori e di masse di utenti.

Per i restanti due fattori, è opportuno precisare che, recentemente, si è assistito ad una maggiore attenzione del “principio di concorrenza”³⁹ che, necessariamente, viene perseguito tanto nel diritto comunitario, quanto nel nostro ordinamento. Effettivamente l’UE si basa su di una “economia di mercato fortemente competitiva” (art. 3, comma 3, TUE) e la sua politica economica si fonda sul “principio di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza” (art. 119, comma 1, TFUE). Mentre, all’interno dell’ordinamento nazionale, il principio di concorrenza assume due valenze, una come “tutela” e l’altra come “promozione” della concorrenza. Ciò è stato ancor più precisato, in molteplici occasioni, dalla Corte Costituzionale che, in sede di conflitti di attribuzione, ha chiarito

amministrativo, Giuffré, 2017; TORCHIA (a cura di), *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Il Mulino, 2012, II, p. 111.

³⁷ Cfr. art. 3, L. 18 novembre 1923, n. 2440. Peraltro, secondo il Consiglio di Stato, “l’obbligo di seguire le procedure concorsuali pubbliche discende direttamente, senza che vi sia necessità di nessuna altra specifica disposizione, dalle norme contenute nel R. D. 18 novembre 1923, segnatamente dagli articoli 3 e 6, e nel R. D. 23 maggio 1924 n. 827, in particolare dall’articolo 41, norme che impongono, per ogni attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, il ricorso a procedure concorsuali aperte ai soggetti idonei per eseguire opere o servizi e per fornire beni alle Amministrazioni stesse” Cons. Stato, Sez. V, 4 aprile 2008, n. 1600. Cfr. pure Cons. Stato, VI, 7 aprile 2006, n. 1893; Cons. Stato, 5 dicembre 2008, n. 6049.

³⁸ Cfr. art. 22, comma 3, lett. b), L. 8 giugno 1990 n. 142.

³⁹ Cfr. D’ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2012, pp. 48 ss.

l'estensione della formula "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, comma 2, lett. e, Cost.⁴⁰, dando soprattutto una lettura interpretativa all'art. 41 Cost.⁴¹.

Ovviamente, in entrambi suddetti ordinamenti la concorrenza trova comunque ulteriori limitazioni; a livello europeo, l'economia è di mercato ma deve anche essere "sociale" (art. 3, comma 3, TUE), mentre a livello nazionale, sussiste il limite della "utilità sociale" e dei "fini sociali" (art. 41, commi 2 e 3, Cost.).

Per quel che riguarda l'utilizzo del servizio pubblico in Italia e, più in generale, i mezzi di trasporto, può essere utile analizzare il "14° Rapporto sulla mobilità in Italia" in quanto offre una visione oggettiva degli spostamenti dei cittadini, con dati aggiornati al 2016. La prima sezione esamina la richiesta di trasporto da parte degli utenti e si basa sui dati dell'Osservatorio Audimob. La seconda sezione propone invece alcuni approfondimenti relativi al trasporto pubblico locale (TPL), confrontandolo con le altre città europee ed analizzando gli indicatori relativi al parco veicolare e all'incidentalità, alla *sharing mobility*, in base ai dati dell'Osservatorio nazionale, sul *car sharing*, a cura dell'Isfort⁴².

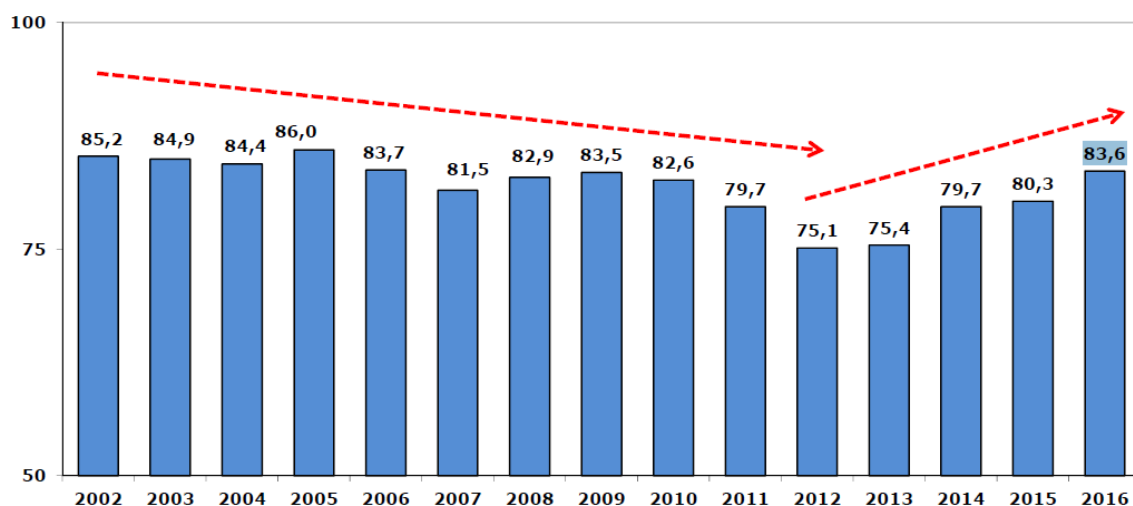
⁴⁰ "La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (*ex multis*, sent. nn. 270 e 45/2010, n. 160/2009, nn. 430 e 401/2007). In questa seconda accezione, attraverso la "tutela della concorrenza", vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sent. n. 401/2007). Come questa Corte ha più volte osservato, "Si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali" (sent. n. 299/2012, n. 80/2006, n. 242 e 175/2005, nn. 272 e 14/2004)" (*ex multis*, Corte Cost. 15 maggio 2014, n. 125).

⁴¹ "In ordine all'art. 41 Cost., occorre premettere che questa Corte, in una recente pronuncia (sent. n. 270/2010), ha ricordato che la più risalente giurisprudenza costituzionale, nell'interpretare detto parametro, aveva posto l'accento sulla "libertà di concorrenza" quale manifestazione della libertà d'iniziativa economica privata, suscettibile di limitazioni giustificate da ragioni di "utilità sociale" e da "fini sociali" (sent. nn. 46/1963 e 97/1969). Successivamente, ha offerto una nozione più ampia di garanzia della libertà di concorrenza, sottolineando che essa ha "una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi" (sent. n. 223/1982), ponendo in luce la concorrenza quale "valore basilare della libertà di iniziativa economica" (sent. n. 241/1990)" (*ex multis*, Corte cost. 22 maggio 2013, n. 94). Sul dibattito svoltosi in Assemblea costituente in relazione a quello che ora è l'art. 41 Cost. e sul radicamento della "cultura del mercato" in Italia, v., AMATO, Il mercato nella Costituzione, in Id., Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni, Bologna, 2014, pp. 297 ss.

⁴² Cfr. ISFORT, 14° Rapporto sulla mobilità in Italia, Roma, 19 aprile 2017.

Tra i risultati, emerge la netta diminuzione degli spostamenti nel giorno medio feriale (-20,1% tra il 2008 e il 2016), così come le distanze percorse in Km (-23,9% nello stesso periodo), anche a causa della crisi che il paese ha affrontato negli ultimi anni. È invece aumentato il tasso di mobilità, quindi la quota di popolazione in movimento, dal 75,1% del 2012 al 83,6% del 2016 (figura 1), così dimostrando che gli spostamenti di minore entità sono effettuati da un maggior numero di persone. Tra i mezzi di trasporto, l'automobile risulta ancora il più utilizzato, addirittura per circa due terzi degli spostamenti, mentre i diversi mezzi del trasporto pubblico si attestano in totale solo all'11% circa e la mobilità attiva, quindi spostamenti a piedi o in bicicletta, al 20%.

Figura 1 - Tasso di mobilità in Italia
% di persone che si sono spostate nel giorno medio feriale



Fonte: 14° Rapporto sulla mobilità in Italia – Aprile 2017

I.4 Le recenti problematiche concorrenziali e le sfide del TPL del futuro

Come già accennato nei paragrafi precedenti, con la liberalizzazione del servizio di trasporto pubblico, si è dato il via ad una sempre crescente concorrenzialità tra gli operatori del settore, non solo con riferimento ai cd. mezzi pubblici, intesi quali ad esempio autobus e treni, ma anche e soprattutto quelli che riguardano piccoli trasferimenti cittadini, e quindi il trasporto pubblico locale, quali, tra i maggiori, i taxi.

Per quel che riguarda il trasporto pubblico locale, settore in cui è maggiormente sentito il problema concorrenziale, l'esercizio del servizio era, storicamente, sottoposto dalla legge

ad un regime amministrativo⁴³. L'accesso al mercato avveniva tramite il sistema dell'affidamento in concessione dei servizi da parte degli enti locali titolari dei medesimi⁴⁴. Il rilascio del provvedimento concessorio era discrezionale ed attribuiva agli operatori ammessi al mercato diritti esclusivi o speciali che ponevano il gestore in una posizione di monopolio legale e quindi di privilegio rispetto agli altri competitori (artt. 5, 6 e 10, l. n. 1822/1939)⁴⁵.

Con l'art. 4, comma 4, lett. b) l. 15 marzo 1997, n. 59, il legislatore italiano avviava la riforma del settore delegando il governo ad emanare un decreto che, tra l'altro, definisse "le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione di servizi di trasporto urbano ed extraurbano e per introdurre regole di concorrenzialità nel periodico affidamento dei servizi".

Il governo attuava la delega con il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, introducendo un nuovo sistema normativo del trasporto pubblico locale, le cui caratteristiche principali riguardano la modalità di scelta del gestore e lo strumento di affidamento del servizio⁴⁶. Si stabilisce, all'art. 18, che l'affidamento di tutti i servizi di trasporto pubblico locale avviene tramite gara pubblica volta ad individuare il gestore del servizio. Si prevede, sempre all'art. 18, che l'affidamento avviene mediante contratto di servizio avente ad oggetto, tra l'altro, la definizione specifica di tutte le modalità di esercizio del servizio (art. 19)⁴⁷. Ne consegue che il (futuro) soggetto che dovrà gestire il servizio di trasporto

⁴³ Cfr. legge 28 novembre 1939, n. 1822; legge 10 aprile 1981, n. 151.

⁴⁴ CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2004, p. 83; SARACCO, *Trasporti Urbani ed extraurbani*, in Dig. Disc. Pubbl., Torino, 1999, vol. XV, p. 326; CARNEVALE VENCHI, *Trasporti pubblici*, in Enc. dir., Milano, 1992, vol. XLIV, p. 1101.

⁴⁵ In letteratura, tra i vari contributi in materia di trasporto pubblico locale, si segnala: ARABIA-GARIGLIO-RAPALLINI, *La governance del trasporto pubblico locale*, Milano, 2004; RANGONE, *I trasporti di linea*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, p. 2265; D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2003; KEMENATER-MALFATTI, *Dalla concessione alle procedure di gara nell'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale*, in Dir. traspt., 2001, p. 103; SAROCCO, *Trasporti urbani ed extraurbani*, op. cit., p. 326; POPOLI, *L'azienda di trasporto pubblico locale*, Padova, 1998; GRECO-GALETTA, *Trasporti terrestri e relativo servizio pubblico*, in CHITI-GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, P. 1244; ALIBRANDI, *Profili della concessione di autolinee per il servizio di trasporto di persone*, in Riv. giur. circ. traspt., 1997, P. 497; CARNEVALE VENCHI, *Trasporti pubblici*, op. cit., p. 1065.

⁴⁶ Contestualmente, la l. n. 59/1997 delegava il governo a provvedere, da un lato, a delegare alle regioni i "compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale" (art. 4, c. 4, lett. a), primo periodo) e, dall'altro, a prevedere che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolassero l'esercizio dei servizi mediante contratti di servizio (art. 4, c. 4, lett. b), primo periodo). Il governo ottemperava ad entrambe le deleghe con gli artt. 1, 5, 6 e 7 (sul conferimento delle funzioni) e con gli artt. 18 e 19 (sul contratto di servizio), del D.lgs. n. 422/1997.

⁴⁷ Anche se non manca in dottrina chi sostiene che, nonostante l'introduzione delle gare per la scelta del gestore del servizio, l'affidamento di questo avviene ancora mediante concessione, RANGONE, *I trasporti di linea*, op. cit., p. 2313.

pubblico locale non verrà più individuato discrezionalmente dall'ente, bensì tramite una selezione pubblica cui possono partecipare tutti, indistintamente, gli operatori del mercato in condizioni di parità di trattamento. L'evidenza pubblica diventa così la regola per l'affidamento dei servizi⁴⁸.

Tuttavia, l'apertura alla concorrenza del mercato che viene realizzata con il D.lgs. n. 422/1997 è relativamente limitata. Essa consiste semplicemente nel subordinare l'accesso al mercato al previo confronto concorrenziale tra i vari operatori economici del settore, di modo che un solo operatore, quello che presenta la migliore offerta⁴⁹, risulti abilitato ad esercitare il servizio affidato dall'ente locale. Il soggetto risultante vincitore della gara acquista così il diritto temporaneo a gestire il servizio di trasporto in regime di monopolio legale.

In altri termini, l'apertura alla concorrenza, realizzata dal D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, riguarda esclusivamente la procedura di scelta (a monte) dell'unico operatore economico abilitato a gestire in regime di monopolio (anche dopo lo svolgimento della gara) il servizio di trasporto pubblico (cd. concorrenza per il mercato).

Ad ogni modo, il principio introdotto dall'art. 18 del D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 segna, nel nostro ordinamento, una svolta piuttosto importante: il passaggio dal regime di scelta senza competizione del gestore dei servizi di trasporto pubblico locale a quello di scelta competitiva tra più operatori o, come sostenuto in giurisprudenza, il passaggio dal "sistema di gestione in concessione" a quello ispirato a "principi di concorrenzialità"⁵⁰. Si può, dunque, affermare che – anche dopo il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 – il servizio di trasporto pubblico di linea rimane gestito da un unico operatore in regime di monopolio legale, ma l'accesso al servizio è regolato dal sistema della concorrenza per il mercato nella scelta del gestore.

Il dibattito degli ultimi anni ha evidenziato posizioni differenti, tra cui quella relativa all'assenza di efficacia di tale riforma in quanto, il ricorso a gare per l'affidamento del servizio, seppur introdotto come regola, è stato spesso aggirato, così assumendo una natura prettamente formale, per effetto della coincidenza tra soggetto che affida il servizio e soggetto proprietario dell'azienda che lo svolge. Difatti, non si comprende pienamente

⁴⁸ Cfr., Tar Lazio, sezione I ter, sentenza 31 marzo 2006, n. 2214 e idem, sentenza 11 luglio 2006, n.5782.

⁴⁹ Individuata facendo ricorso alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio ed aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 18, c. 2, lett. a), D.lgs. n. 422/1997).

⁵⁰ Consiglio di Stato, sezione VI, 6 luglio 2006, n. 4289.

come un ente territoriale possa affidare il servizio ad un'impresa differente da quella di cui detiene la proprietà, considerato che grazie ad essa può acquisire importante consenso elettorale tra i dipendenti. Ecco dunque che, l'esito delle gare che sono state realizzate, si è rivelato, salvo alcune occasioni, quello di riaffidare il servizio ai gestori uscenti o ad associazioni d'impresе nelle quali i gestori uscenti avevano un ruolo dominante⁵¹.

Altro settore nel quale la concorrenza è maggiormente sentita riguarda il servizio taxi. Difatti, soprattutto negli ultimi anni, si sono registrati atti di concorrenza sleale, per violazione della normativa settoriale sull'autotrasporto urbano non di linea. Un tipico e recente esempio è rappresentato da Uber (che meglio verrà affrontato nel quarto capitolo), un sistema che predispone da parte di determinate società, una piattaforma informatica idonea a permettere l'interconnessione tra gli utenti, aventi necessità di un servizio di trasporto urbano, ed i guidatori, privi di licenza, disposti ad effettuare un tale servizio dietro corrispettivo.

Con il D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) convertito dalla L. 4 agosto 2006, n.248 si è intervenuti per tentare di favorire la liberalizzazione di molteplici settori, riguardanti le assicurazioni, le banche, i farmaci, i professionisti, i pubblici esercizi, ma soprattutto i taxi, attraverso una nuova disciplina del servizio ed un aumento dei mezzi in circolazione, attraverso una migliore programmazione a livello locale. Inoltre, è stata pure prevista per i tassisti la possibilità di ampliare i turni di lavoro, avvalendosi di dipendenti o familiari, e per i consorzi di utilizzare veicoli aggiuntivi.

Tale riforma ha generato non poche problematiche interpretative, alcune delle quali sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale chiamata a verificare la legittimità costituzionale degli artt. 6 e 12, comma 1 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223. La Corte, in due pronunce del 2007, analizzando anche alcune problematiche relative alle licenze di taxi, ha chiarito che tali disposizioni si propongono di *“accrescere l'offerta del trasporto pubblico locale di linea e non, ampliando la platea degli operatori attivi sul mercato, tramite il rilascio di licenze (art. 6, lett. b) o di titoli autorizzativi temporanei o stagionali (art. 6, lett. c), anche in favore di chi sia iscritto al ruolo di cui all'art. 6 della legge 15*

⁵¹ ARRIGO, *Organizzazione e (mancata) riforma del trasporto pubblico locale*, in *IBL Briefing Paper*, 15 settembre 2007, n.44.

gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), ovvero riconoscendo ai comuni la facoltà di autorizzare al trasporto di linea di passeggeri chi sia in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali (art. 12, c. 1). L'ente locale viene dotato di mezzi adeguati per incidere sugli assetti concorrenziali dell'intero mercato del trasporto di competenza dell'ente locale, ma con una evidente ricaduta sulla libera circolazione delle persone nell'intero territorio nazionale". Tali strumenti, dice la Corte, sono ragionevoli e proporzionati, così da non travalicare, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità, i limiti di esercizio della competenza trasversale dello Stato, comprensiva della disciplina degli "strumenti di liberalizzazione dei mercati"⁵².

In ambito comunitario, come già accennato, le questioni affrontate sono trattate in maniera diversificata. La disciplina specifica verrà affrontata nel capitolo che segue; si può però anticipare che il sistema di accesso al mercato, introdotto in Italia dal D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, è distante rispetto al sistema di liberalizzazione del mercato di matrice comunitaria, in base al quale è consentito a tutti gli operatori economici, in possesso dei requisiti di legge, di esercitare il servizio di trasporto (cd. concorrenza nel mercato)⁵³.

Più in particolare, il Consiglio dell'Unione Europea, già con l'adozione del regolamento n. 2454/92 del 23 luglio 1992 aveva liberalizzato l'esercizio dell'attività di trasporto dei viaggiatori su strada di passeggeri, così proponendosi di garantire, anche nel mercato dei servizi di trasporto di persone⁵⁴, la libera concorrenza tra gli operatori economici degli Stati membri che intendevano esercitare all'interno di un altro Stato membro l'attività di

⁵² Cfr. Corte cost., 23 novembre 2007, n.401; Corte cost., 21 dicembre 2007, n. 452.

⁵³ Sistema che, potenzialmente, il legislatore delegato avrebbe potuto introdurre in ottemperanza del criterio direttivo contenuto nella l. n. 59/1997 con cui si delegava, tra l'altro, il governo a definire le modalità più idonee a superare gli "assetto monopolistici" presenti nel mercato.

Sul sistema di accesso al mercato, definito concorrenza per il mercato e nel mercato, cfr., IELO, *La gestione di reti ed impianti e la separazione tra reti e servizi*, in *I servizi pubblici locali*, Milano, 2004, p. 272; SPEZA-MONEA-IORIO, *I servizi pubblici locali*, Milano 2004, p. 16; D'ALESSIO, *Diritto dei trasporti*, op. cit., p. 39; POPOLI, *L'azienda di trasporto pubblico locale*, op. cit., p. 23; RANGONE, *I trasporti di linea*, op. cit., p. 2313; MERUSI, *Centi'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 49; BOITANI-CAMBINI, *Il trasporto pubblico locale in Italia. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato*, in *Merc. reg. conc.*, 2002, p. 55; MASSARUTTO, *La riforma dei servizi pubblici locali. Liberalizzazione, privatizzazione o gattopardismo?*, in *ult. op. cit.*, 2002, p. 107; PEZZOLI, *L'introduzione della concorrenza in un mercato regolamentato: la riforma del trasporto pubblico locale*, in *Conc. e merc.*, 1999, p. 338.

⁵⁴ Sulla liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporti di merci cfr. CASANOVA-BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004, p. 299; MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, p. 84.

trasporto per conto terzi (cd. trasporti di cabotaggio)⁵⁵. Peraltro, il Regolamento n. 2454/92 non prevedeva la liberalizzazione dell'attività di trasporto per i servizi cd. regolari (di linea, quindi con frequenza ed itinerari determinati), rinviando l'eliminazione delle restrizioni all'accesso nel mercato ad un successivo Regolamento⁵⁶.

Il Regolamento n. 2454/92 venne poi annullato dalla Corte di Giustizia per motivi procedurali⁵⁷ e quindi sostituito, senza soluzione di continuità, dal Regolamento n. 12/1998 dell'11 dicembre 1997 il quale, innovando il contenuto del precedente provvedimento, introduceva anche la liberalizzazione dei servizi cd. regolari⁵⁸.

Tale ultimo Regolamento, come si vedrà meglio nel prosieguo, venne poi abrogato dal Regolamento n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto, effettuati con autobus e che, tra l'altro, modifica il precedente regolamento n. 561/2006 del 15 marzo 2006⁵⁹.

Le analisi svolte nei paragrafi precedenti sull'evoluzione storica unitamente ai dati relativi alla mobilità in Italia permettono dunque di mettere in luce alcune importanti sfide:

- 1) tema della concorrenza. Tale aspetto emerge per il mutare della legislazione, ma anche per il mutare delle esigenze dei consumatori e dell'offerta sempre più variegata rispetto al passato. La legislazione europea favorisce la concorrenza, il fatto che le esigenze dei consumatori siano mutevoli spinge a creare servizi nuovi o integrazioni fra servizi nuovi, l'offerta di nuove modalità di TPL tipo car-sharing o l'utilizzo dell'ICT per l'infomobilità muta il settore e introduce nuovi aspetti della concorrenza da dover disciplinare;

⁵⁵ Risultava, invece, già liberalizzata l'attività di trasporto internazionale (intracomunitario) effettuata mediante autobus, ai sensi del Regolamento n. 684/92 del 16 marzo 1992.

⁵⁶ Cfr. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, op. cit., p. 104.

⁵⁷ Il regolamento n. 2454/92 veniva annullato dalla Corte di giustizia, sentenza 1 giugno 1994, causa C-388/92, in quanto il Parlamento non era stato consultato, nell'ambito del procedimento legislativo previsto dall'art. 75 del Trattato CE, sulle modifiche apportate alla proposta iniziale della Commissione relativa al regolamento in oggetto. La Corte di giustizia, tuttavia, stabiliva che "gli effetti del regolamento annullato sono mantenuti sino a quando il Consiglio, previa consultazione del Parlamento, non avrà emanato una nuova normativa in materia".

⁵⁸ Sul tema dell'accesso al mercato dei servizi di interesse generale, cfr. MARESCA, *L'accesso ai servizi di interesse generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e ruolo degli Users' Rights*, in *Il dir. un. eur.*, 2005, p. 441; CARTESEI, *I servizi di interesse economico generale fra riflesso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. comunit.*, 2005, p. 1219; LOTTINI, *I servizi di interesse economico generale: una nozione controversa*, in ult. op. cit., 2005, p. 1351.

⁵⁹ Il Regolamento n. 561/2006 del 15 marzo 2006, riguarda l'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio.

- 2) mutevolezza della domanda e insoddisfazione del cliente. È necessario ricercare nuove risposte alle esigenze mutevoli e per garantire i livelli standard;
- 3) come fare fronte alla scarsità delle risorse. È necessario individuare modalità innovative per finanziare il TPL facendo ricorso alle risorse pubbliche ma utilizzandole in maniera diversa e combinare l'ambito pubblico e quello privato.

Le questioni relative ai cambiamenti delle esigenze degli utenti vengono approfondite nel capitolo secondo, mentre la problematica della scarsità delle risorse è stata sviluppata direttamente nel capitolo terzo. La sfida relativa alle questioni concorrenziali è sviluppata nel quarto capitolo.

CAPITOLO II

LA GOVERNANCE DELLA SMART MOBILITY COME RISPOSTA AI MUTEVOLI BISOGNI DELL'UTENZA

“Cities of tomorrow have to adopt a holistic model of sustainable urban development. Deal with challenges in an integrated, holistic way; Match place- and people-based approaches; Combine formal government structures with flexible informal governance structures that correspond to the scale at which the challenges exist; Develop governance systems capable of building shared visions reconciling competing objectives and conflicting development models; Cooperate in order to ensure coherent spatial development and an efficient use of resources”.

Cities of tomorrow – European commission⁶⁰

Le nuove sfide della “soddisfazione del cliente” vanno affrontate nello sviluppo del paradigma odierno della *smart city*, che richiede dunque come pilastro fondamentale la *smart mobility*. Utilizzando tale approccio è possibile riflettere su quattro tipologie di soluzioni:

- 1) soluzioni di *governance*, derivanti dall'utilizzo di strumenti strategici e partecipativi di pianificazione della mobilità urbana (ad es. il PUMS);
- 2) velocizzazione delle modalità di trasporto “casa-lavoro” e quindi nuove modalità per affrontare i bisogni “dei pendolari” seppure, nel caso della città di Ancona viste le dimensioni, non si tratta del tipico pendolarismo delle metropoli;
- 3) affrontare in modo innovativo e sostenibile la domanda di un'altra utenza, l'utenza turistica;
- 4) il sostegno alla formazione di una cultura diffusa nella cittadinanza relativa ai temi della mobilità sostenibile e del ruolo del trasporto pubblico locale.

Il capitolo si apre introducendo le caratteristiche e i principali modelli di *smart city*, evidenziando l'importanza della mobilità e della *governance* locale quali componenti determinanti a sostegno del miglioramento delle politiche pubbliche in ambito urbano.

⁶⁰ European commission – DG Regio, *Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward*, p. VII, Ottobre 2011.

Il secondo paragrafo è focalizzato sull'importanza della mobilità quale strumento che contribuisce all'attuazione del principio del primato dell'individuo sancito nell'art. 2 della Costituzione. Il terzo paragrafo conclude il capitolo evidenziando l'importanza delle azioni di sensibilizzazione degli enti locali e dell'azienda che gestisce il servizio di TPL verso gli utenti e il determinante ruolo di questi ultimi, nella transizione verso la *smart mobility*.

II.1 Interazione tra città e trasporti: le caratteristiche della smart mobility all'interno dei modelli di città intelligente

Un territorio può essere definito *smart* quando concentra i suoi sforzi di sviluppo nel capitale umano e sociale, nei trasporti e nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), nella gestione oculata delle risorse naturali e nella promozione di una *governance* partecipativa: il modello *smart city* prevede la valorizzazione di comunità medie e piccole, al fine di dare una risposta ed un'alternativa concreta alla progressiva perdita di qualità di vita che si sta verificando nelle metropoli.

Si tratta di un riscontro alle principali problematiche connesse con la globalizzazione, che oggi più che mai sembra eliminare opportunità di sviluppo più che aumentarle, e perdere di vista la centralità dell'essere umano e del cittadino.

Si tratta di un modello di intelligenza territoriale che, partendo da un'analisi dei punti di forza e di debolezza, attraverso una serie di strategie, si propone di superare gli eventuali punti critici e di migliorare la qualità della vita di una città.

Col termine *smart* si è soliti far riferimento a moltissimi altri aggettivi, utili a qualificare una città, come *intelligent city*, *knowledge city*, *digital city* e molto altro ancora; in secondo luogo, comunque, il termine *smart* rappresenta, nella cultura odierna, un concetto molto vago che viene usato per identificare oggetti che “migliorano” la vita delle persone. Per meglio comprenderne la definizione attuale, corre considerare l'evoluzione storica del concetto *smart city*, andando a confrontare le molteplici sfaccettature. Il concetto *smart city* è nato a causa della urbanizzazione che molte città non sono riuscite a contenere nella fine del XX secolo⁶¹. Inizialmente era considerata come una città del futuro,

⁶¹ NAM-PARDO, *Smart City as Urban Innovation: Focusing on Management, Policy, and Context in Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, Tallinn, Estonia, 2011.

idealizzata sul miglioramento delle condizioni vitali, dell'efficienza, per il tramite dello sviluppo dei servizi cittadini⁶². Essendo un concetto forse troppo ampio, con gli anni si sono sviluppate innumerevoli definizioni, così abbracciando la pianificazione urbana, lo sviluppo sostenibile, l'ambiente, lo sviluppo economico ed energetico, le tecnologie e la partecipazione sociale; ancora, gli autori tendono a spiegare lo stesso concetto utilizzando comunque sfumature differenti, considerando le strategie già utilizzate per intersecarle e proporre la loro ideale città *smart*⁶³. Va necessariamente precisato che, il termine *smart city*, deriva da un modello precedente, *digital city*, superando così il mero utilizzo di tecnologie per lo sviluppo di una città ed affiancando a queste ulteriori strumenti⁶⁴.

Nel corso degli anni, i molteplici autori che hanno analizzato il fenomeno della *smart city*, hanno sviluppato delle analisi al fine di valutare la *smartness* attuale di ogni città e prevederne possibili sviluppi. Fra tutte, le dimensioni più conosciute e quindi utilizzate in Europa sono quelle elaborate da GIFFINGER e altri⁶⁵ i quali, esaminarono all'interno dell'università di Vienna le *smartness* delle città europee che possedevano i seguenti requisiti:

- città appartenente all'Unione Europea;
- città di medie dimensioni e quindi con un numero di abitanti superiore a 100.000 ed inferiore a 500.000;
- città con una università al suo interno;
- città con bacino di utenza inferiore a 1.500.000 abitanti⁶⁶.

Tali città vennero analizzate per il tramite di 74 indicatori compresi in 6 caratteristiche della *smart city*, come da schema che segue (fig. 2).

⁶² HALL, *A vision of a Smart City*, in *Proceedings of the 2nd International Life Extension Technology Workshop*, Parigi, Francia, 2000.

⁶³ COCCHIA, *Smart and Digital City: A Systematic Literature Review*, in DAMERI-ROSENTHAL-SABROUX, *Smart city*, Springer International Publishing Switzerland, 2014.

⁶⁴ DE JONG-JOSS-SCHRAVEN-ZHAN-WERIJNEN, *Sustainable-smart-resilient-low carbon-eco-knowledge cities; making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization*, in *Journal of Cleaner Production*, 2015, p.109.

⁶⁵ GIFFINGER, FERTNER, KRAMAR, KALASEL, PICHLER-MILANOVIC, MEIJERS, *Smart Cities: Ranking of European Medium-sized Cities*, Vienna, 2007.

⁶⁶ CAPPELLETTO Cristina, *LA SMART CITY E LA SMART MOBILITY NELLA CITTÀ DI TREVISO. Studio del progetto LIFE+ PERHT e del progetto ChiamaMOM*. Università Ca' Foscari di Venezia, tesi di laurea magistrale in Sviluppo Interculturale dei Sistemi Turistici, Anno Accademico 2015/2016.

Figura 2 - Caratteristiche e fattori della smart city

<p>SMART ECONOMY (Competitiveness)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovative spirit ▪ Entrepreneurship ▪ Economic image & trademarks ▪ Productivity ▪ Flexibility of labour market ▪ International embeddedness ▪ Ability to transform 	<p>SMART PEOPLE (Social and Human Capital)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Level of qualification ▪ Affinity to life long learning ▪ Social and ethnic plurality ▪ Flexibility ▪ Creativity ▪ Cosmopolitanism/Open-mindedness ▪ Participation in public life
<p>SMART GOVERNANCE (Participation)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation in decision-making ▪ Public and social services ▪ Transparent governance ▪ Political strategies & perspectives 	<p>SMART MOBILITY (Transport and ICT)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Local accessibility ▪ (Inter-)national accessibility ▪ Availability of ICT-infrastructure ▪ Sustainable, innovative and safe transport systems
<p>SMART ENVIRONMENT (Natural resources)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Attractivity of natural conditions ▪ Pollution ▪ Environmental protection ▪ Sustainable resource management 	<p>SMART LIVING (Quality of life)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cultural facilities ▪ Health conditions ▪ Individual safety ▪ Housing quality ▪ Education facilities ▪ Touristic attractivity ▪ Social cohesion

Fonte: GIFFINGER, FERTNER, KRAMAR, KALASEL, PICHLER-MILANOVIC, MEIJERS, *Smart Cities: Ranking of European Medium-sized Cities*, Vienna, 2007.

Ognuna delle caratteristiche ivi indicate sottolinea una particolarità della città analizzata.

Lo studio di YEPES SEVILLA le spiega una alla volta, come segue.

La *smart economy* rappresenta “una città in cui le strategie assicurano uno sviluppo economico duraturo e sostenibile attraverso l’innovazione e l’apertura internazionale”, organizzando manifestazioni artistiche, culturali o di spettacolo, trasformando la città “come un laboratorio di nuove idee e sviluppa alleanze con le università, ma anche con le agenzie formative informali”. La *smart people* viene indicata in una città “in cui la popolazione è una delle sue prime e più importanti risorse per il futuro”: tramite politiche rivolte allo sviluppo della comunità, è possibile migliorare non soltanto la vita di persone anziane, ma anche di bambini e adulti. La *smart governance* prevede, all’interno di una *smart city*, una politica di coinvolgimento degli “attori chiave nella vita di una città in grado di promuovere l’avvio di partenariati pubblico-privati, investendo in mezzi di comunicazione [...], tecnologie [...] e coinvolgendo la maggior parte della popolazione nella assunzione di decisioni di politiche pubbliche, puntando sempre più su processi di

partecipazione”. La *smart mobility* è riconosciuta quando, all’interno di una città, “*gli spostamenti sono agevoli*”, il trasporto pubblico è “*innovativo e sostenibile*” e si mira a “*promuovere l’uso dei mezzi a basso impatto ecologico e che disciplina l’accesso ai centri storici privilegiandone la vivibilità*”. Con lo *smart environment*, “*una smart city promuove uno sviluppo sostenibile*” con la riduzione di rifiuti, grazie alla raccolta differenziata, la riduzione di emissioni di gas serra e quelle causate da un eccessivo riscaldamento e climatizzazione domestica. Infine, lo *smart living* è concepibile “*investendo sulla qualità dei servizi e dello spazio pubblico, sulla sicurezza, su modelli e stili di vita innovativi e flessibili*”, favorendo “*la coesione e l’inclusione sociale ed elimina le barriere che ne impediscono la sua completa accessibilità per tutti i cittadini*”.⁶⁷

Corre dunque porre maggiormente l’attenzione su ciò che significa *smart mobility*, ma soprattutto i recenti sviluppi ad essa collegati.

I numerosi studi sull’argomento prendono le mosse dalla presa di coscienza dell’ampiezza dell’attuale transizione economica, la cui inattesa velocità sta comportando un altrettanto rapido cambiamento dei paradigmi di spostamento⁶⁸.

L’Amministratore Delegato di Finmeccanica, Giuseppe Orsi, nel 2013 ha sottolineato che “*l’esplosione della domanda di connessione del mondo contemporaneo diverrà critica e, entro i prossimi 20 anni, eccederà la capacità degli attuali sistemi di trasporto, con impatti di ampia scala sulla produttività, sull’ambiente e sulle società. Al contempo questa domanda muterà profondamente per bisogni critici ed esigenze: questo richiederà modalità di risposta nuove, più flessibili, adattive e personalizzate*”: in pratica, in futuro risulterà necessaria una *smart mobility*, una mobilità intelligente, abilitata dall’evoluzione tecnologica, che permetterà di intervenire sull’esistente⁶⁹ - ottimizzandolo – per rispondere alle esigenze immediate ed, al contempo, di modificare strutturalmente i modelli di domanda e offerta, per accompagnare la transizione nel lungo periodo. L’innovazione è il fulcro di tutte le opzioni *smart*: la sua urgenza è dettata da continui rallentamenti sedimentatisi in anni di scelte non fatte e di scelte inefficienti, che hanno

⁶⁷ YEPES SEVILLA, *La smart mobility e la città. Scenari di Trasformazione Urbana per Progetti di Mobilità Smart*. Politecnico di Torino, tesi di laurea specialistica in Architettura per la Sostenibilità, Anno Accademico 2012/2013.

⁶⁸ QUARANTA, *I modelli smart (city e mobility) per una nuova governance partecipativa e sostenibile*, Ambiente e sviluppo, 2013, p. 47.

⁶⁹ Si parla, a tale proposito, di *retrofit*, che consiste nell’aggiungere nuove tecnologie o funzionalità ad un sistema vecchio, prolungandone così la vita utile.

prodotto costi sociali ed economici difficilmente sostenibili. Ha continuato poi il discorso spiegando che si tratta, beninteso, di un'innovazione tecnologica “*che va al di là degli aspetti ambientali o della realizzazione di nuove infrastrutture: occorre ripensare i sistemi di trasporto e connettività, progettati per l'organizzazione del XX secolo, rendendoli funzionali e al servizio delle strutture produttive e sociali del XXI secolo. Affrontare le nuove sfide con strumenti e approcci del passato è perdente*”.

Di conseguenza, l'abilitazione tecnologica, per rendere effettivamente *smart* la mobilità dovrà essere in grado di gestire i flussi di mobilità per così ridurre congestione, tempi morti, disservizi e rischi, e modificarne la domanda; pianificare i sistemi di mobilità, riutilizzando ciò che già esiste (*retrofit* infrastrutturale), per avere reti più razionali, efficaci rispetto ai bisogni e adattive delle emergenze; progettare le nuove infrastrutture in modo diverso, al fine di renderle più interattive, funzionali, oltre che meno costose; fornire ai cittadini servizi più duttili, utili e personalizzati, rispondendo efficacemente alle esigenze diversificate del mercato e, nello stesso tempo, responsabilizzando i comportamenti individuali; essere fattore abilitante delle *smart city*⁷⁰.

La transizione verso la *smart mobility* – che sta diventando una *commodity* della vita sociale ed economica – è inevitabile, specie in realtà, come quella italiana, in cui vi sono molte criticità, che vanno dalla velocità molto bassa degli spostamenti alla diminuzione dell'accessibilità e della connettività (rispettivamente del 15% e del 20-30%), dall'aumento del divario fra nord e sud a quello del tasso di motorizzazione (il secondo più alto d'Europa), dalle inefficienze della logistica alla congestione del traffico. Per raggiungere le quattro sfide chiave per la moderna mobilità (efficienza ed efficacia; sicurezza degli utenti e dell'affidabilità del sistema; sostenibilità; accessibilità, fruibilità ed inclusività) occorre, come per le *smart city*, lo scambio di idee⁷¹.

Il report *smart*, realizzato nel 2012 dalla European house-Ambrosetti per ABB e Finmeccanica⁷², dopo aver sottolineato i benefici della *smart mobility* (che secondo lo studio citato vale almeno cinque punti di PIL all'anno, aumenta la creatività, attiva e convoglia nuovi investimenti, migliora l'immagine del Paese, aumenta la sicurezza e fa

⁷⁰ QUARANTA, *L'effettivo ruolo delle rinnovabili nel raggiungimento delle sostenibilità*, pubblicato su Il Quotidiano Ipsa, Professionalità quotidiana, 29 maggio 2012.

⁷¹ QUARANTA, *I modelli smart (city e mobility) per una nuova governance partecipativa e sostenibile*, op. cit., p. 47.

⁷² Cfr. report presentato all'interno del 38° Workshop The European House-Ambrosetti 2012 “*Lo scenario di oggi e di domani per le strategie competitive*” - <http://new.abb.com/it/smartcity/report-abb>.

diminuire i costi sociali) si chiude con sette proposte per rendere sempre più *smart* la mobilità nel nostro Paese:

1. definire una visione del Paese di lungo periodo (il progetto politico, sociale ed economico dell'Italia, contestualizzandolo nella dimensione internazionale) e una strategia per realizzarla;
2. mettere a punto una *governance* nazionale per i temi *smart*, in grado di indirizzare l'azione di governo e di comporre i molteplici interessi particolari di istituzioni centrali, locali e imprese;
3. istituire un fondo nazionale per gli investimenti di sistema in *smart mobility*;
4. aprire e rendere disponibili i dati e le informazioni a supporto dei servizi di *smart mobility*;
5. scegliere un territorio del Paese come zona franca per un progetto pilota integrato di *smart mobility* a livello nazionale, promuovendo il coinvolgimento delle aziende;
6. iniziare una campagna di informazione nazionale per comunicare i benefici della *smart mobility* e coinvolgere i cittadini;
7. lanciare un programma nazionale per la ricerca e lo sviluppo industriale focalizzato sulle tecnologie emergenti che riducono le necessità di spostamento.

Dunque, come premesso, la *smart city* non è altro che una ideologia di città efficiente, non solo socialmente ed economicamente, ma anche e soprattutto ecologicamente. Tale nuovo concetto abbraccia una serie di ambiti, tra i quali spicca necessariamente, anche in considerazione di quanto analizzato nel presente elaborato, la mobilità urbana, già spiegata ed individuata quale *smart mobility*.

Ciò che preme nuovamente sottolineare è proprio il fatto che svariate città hanno focalizzato parte dell'azione di governo locale sullo sviluppo della mobilità, non solo in termini di efficienza, ma anche di sicurezza e sostenibilità. La mobilità è difatti alla base dell'umanità, siccome sviluppatasi in comunità: l'essere umano ha proprio la necessità di muoversi non solo per lavoro, ma anche per arricchire i propri aspetti culturali e relazionali. È allora necessario che alla base di una città sviluppata vi sia un più che efficiente sistema di trasporto, anche per generare elementi positivi negli altri settori⁷³.

⁷³ ARUP for Schneider Electric and The Climate Group (2014), Urban Mobility in the Smart City Age. http://publications.arup.com/publications/u/urban_mobility_in_the_smart_city_age

Per lungo tempo ci si è chiesti il motivo per il quale l'interesse alla mobilità sia preminente nell'uomo. Uno studio della *The European House - Ambrosetti*⁷⁴ giustifica l'aumento di domanda di mobilità con i cd. *mega trend* rilevabili nell'epoca in cui viviamo, quali lo sviluppo demografico, il trans-nazionalismo, la crescente ricchezza e l'urbanizzazione, oltre che settori quali l'economia, la tecnologia, l'energia e l'ambiente⁷⁵.

Proprio in ragione di tali necessità, vi sono stati numerosi studi rivolti ad analizzare ed individuare i criteri per poter dare una valutazione alla mobilità urbana, al fine di ottenere un risultato da poter successivamente ed annualmente migliorare.

A livello italiano, l'Agenzia per l'Italia digitale ha istituito, dal 2013, lo *Smart City Index*, ovvero “uno strumento di analisi per la Pubblica Amministrazione che permette alle città di effettuare un assessment della loro roadmap digitale, di posizionarsi rispetto alle altre città, alle Regioni di effettuare un benchmark delle città sul loro territorio, ai fini di valutare la roadmap digitale per la creazione di una «Smart Region»” e per definire, a livello nazionale, “le politiche di innovazione delle città [...] per identificare le best practice e impostare le linee guida per le Smart City”.

Sino al 2015 l'analisi è stata gestita dall'agenzia Between, attraverso il supporto di 9 indicatori per differenziare i 116 capoluoghi di provincia⁷⁶, e nello specifico:

- broad band;
- smart mobility;
- smart health;
- smart education;
- smart government;
- mobilità alternativa;
- energie rinnovabili;
- efficienza energetica;
- risorse naturali.

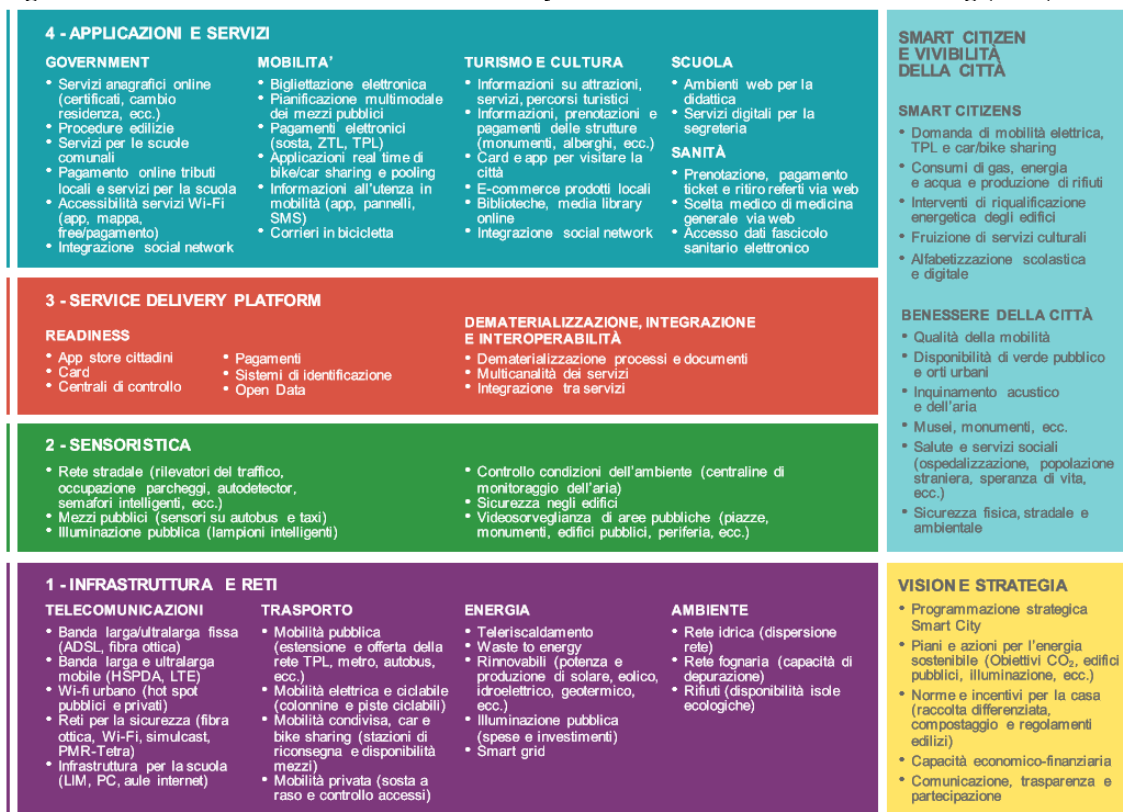
⁷⁴ The European House-Ambrosetti è un gruppo di professionisti che lavora al fianco delle imprese italiane nella consulenza direzionale, nei servizi di aggiornamento e di ricerca e nell'organizzazione di summit, workshop e forum. Nello specifico, il lavoro commissionato da Finmeccanica analizza a livello generale ea livello italiano come sia possibile rinnovare i paradigmi di trasporto applicando le nuove tecnologie disponibili alle infrastrutture esistenti, liberando risorse e migliorando la qualità della vita dei cittadini.

⁷⁵ The European House-Ambrosetti per Finmeccanica (2012), *Smart Mobility. Muoversi meglio per vivere meglio*.

⁷⁶ BENEVOLO-DAMERI, *La Smart City come strumento di Green Development*, in *Impresa e Progetto – Electronic Journal of Management*, n. 3, 2013.

Nel 2016 sono stati effettuati ulteriori approfondimenti; il *Rapporto Smart City Index 2016* ha analizzato il livello di *smartness* dei capoluoghi di provincia. Mentre *Giffinger* individuava la mobilità quale pilastro importante per una città intelligente, ma comunque separato, lo studio in analisi ha suddiviso in quattro gli strati sui quali una città aspirante *smart* deve basarsi (si veda la seguente figura):

Figura 3 – Elementi e tematiche dello Smart City Index individuati da Ernst & Young (2016)



Fonte: Ernst & Young (2016), *Italia Smart: Rapporto Smart City Index 2016*.

Prendendo spunto da tali indicatori, sono stati suddivisi in n°116 capoluoghi di provincia (individuati dall'ISTAT tra i più importanti) in città “*Smart e vivibili*”, città del “*benessere analogico*”, cioè “*ad alta vivibilità ma con bassa diffusione di innovazioni*”, le città del “*riscatto Smart*”, cioè che “*pur partendo da una qualità della vita più bassa, riescono a trovare nella Smart City un'occasione di innovazione*” e città “*in ritardo*”⁷⁷. La mobilità risulta evidente in tre strati su quattro: infrastruttura e reti, sensoristica e

⁷⁷ ERNST & YOUNG (2016), *Italia Smart: Rapporto Smart City Index 2016*. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/PI/EY-smart-city-index-2016/\\$FILE/2016-EY-smart-city-index.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/PI/EY-smart-city-index-2016/$FILE/2016-EY-smart-city-index.pdf)

applicazioni e servizi (cfr. figura 3). Ciò genera necessariamente effetti non solo positivi, ma anche negativi. Si pensi alla confusione generata dalla difficile individuazione, in una stessa posizione, dei miglioramenti della *smart mobility*; di positivo però vi è la possibilità di analizzare e confrontare i progetti delle varie cittadine, al fine di individuare in maniera ancora più marcata i necessari miglioramenti da apporre⁷⁸. La figura precedente evidenzia, dunque, la centralità della mobilità e dei trasporti ai fini dell'attuazione e della misurazione dei progressi delle città verso soluzioni 'smart', ma anche l'importanza di alcuni aspetti trasversali quali la vivibilità della città e una visione strategica di sviluppo condivisa e partecipata. Nel tool box che segue, si descrive l'utilità di uno strumento già a disposizione delle città, in grado di combinare mobilità, partecipazione e sviluppo all'interno delle aree urbane.

Tool box: Un utile strumento per migliorare la *governance* locale nelle aree urbane delle città: il Piano Urbano della Mobilità sostenibile (PUMS)

I Piani Urbani della Mobilità Sostenibile rappresentano uno strumento relativamente innovativo, a disposizione degli enti locali. Tale strumento rappresenta una opportunità territoriale di pianificazione urbana che negli ultimi anni ha incontrato alcune difficoltà di utilizzo a causa dell'incertezza normativa, oltre che a variazioni frequenti nei trasferimenti finanziari tra i diversi livelli di governo.

Il PUMS costituisce uno degli strumenti in cui si evidenzia maggiormente la cooperazione tra Unione europea-Stati-Enti locali, rafforzando il concetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza stabiliti dapprima a livello comunitario (Trattato dell'Unione Europea) e successivamente costituzionalizzati nel nostro ordinamento (Riforma del Titolo V della Costituzione).

Il Piano rappresenta uno strumento di strategia particolarmente utile a pianificare, in una previsione temporale di 10 anni, un'inquadratura del sistema di mobilità urbana, circoscritta ovviamente all'area di riferimento, predisponendo molteplici scopi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, per il tramite di condotte dirette a ottimizzare l'efficacia e l'efficienza della mobilità locale e la sua complicità con la conformazione urbanistica e territoriale⁷⁹.

⁷⁸ SmartforCity (2016), Pubblicato il nuovo report Smart City Index 2016. <http://smartforcity.it/le-citta-smart/item/584-pubblicato-il-nuovo-report-smart-city-index-2016>.

⁷⁹ TACCONI, *Linee guida per i Piani urbani di mobilità sostenibile (Pums)*, in ingegneri.info, 2017.

Tale nuova forma di approccio prende piede dal documento «*Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*» (Linee Guida ELTIS), redatto nel 2014 dalla Direzione generale per la mobilità e i trasporti della Commissione europea; il tutto, in pieno rispetto di quanto già previsto dall'allegato "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture" al Documento di economia e finanza 2017.

Ecco dunque che, in collegamento con tale ultimo documento, le città metropolitane e i Comuni singoli e aggregati superiori a 100.000 abitanti procedono, avvalendosi delle linee guida adottate con il decreto del ministero delle infrastrutture e dei trasporti 4 agosto 2017 recante "Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257", alla definizione dei PUMS al fine di migliorare e possibilmente risolvere le problematiche ambientali e quelle relative all'accessibilità in ambito urbano. La redazione del Piano risulta particolarmente utile anche per le possibilità di ottenere dei contributi economici a livello statale. La tendenza in atto nei bandi nazionali relativi al finanziamento per interventi sul trasporto di massa, quali metro e tram è quella di legare la concessione dei finanziamenti a progetti integrati di mobilità urbana. Lo scopo del decreto è quello di incoraggiare, ma soprattutto rendere più agevole, la redazione dei PUMS. Difatti, i due allegati prevedono delle linee guida, quali procedure di redazione, strategie ed obiettivi di riferimento, nonché indicatori per verificare gli scopi e gli stati avanzamento verso il raggiungimento degli obiettivi.

Alla luce degli adempimenti richiesti dalla normativa, nell'aprile 2018 anche il Comune di Ancona ha approvato, attraverso la delibera di Giunta n. 204 del 17 aprile 2018, l'Atto di indirizzo per l'avvio della redazione del PUMS⁸⁰.

Uno degli aspetti particolarmente importanti nel percorso di formazione del Piano è il coinvolgimento dei cittadini che può avvenire, sia attraverso la condivisione delle ipotesi strategiche e delle simulazioni di scenari alternativi, sia attraverso meccanismi di approvazione condivisa (es. voto *on line* o referendum consultivo). La co-partecipazione e la condivisione tra tutti gli *stakeholders* potrebbe rendere più agevole e più concretamente realizzabile l'implementazione del Piano.

⁸⁰ Delibera di Giunta comunale n. 204, aprile 2018 consultabile in https://www.comune.ancona.gov.it/ankonline/wp-content/uploads/2015/04/Delibera-di-Giunta-n.-204_2018-Procudimento-per-formazione-Piano-Urbano-della-Mobilit%C3%A0-Sostenibile.pdf

Sulla base di tali premesse, tenendo conto della scarsità di risorse economiche e considerando che la velocità delle nuove tecnologie richiede interventi altrettanto rapidi di adattamento della regolamentazione e di nuovi modelli organizzativi e gestionali (sia nel settore pubblico, quanto in quello privato), nel terzo capitolo del presente elaborato si affrontano alcuni aspetti del quadro normativo comunitario riguardanti il settore dei trasporti, al fine di mettere in evidenza le opportunità di finanziare le nuove tecnologie attraverso i fondi europei e gli strumenti finanziari innovativi, che rappresentano un tentativo e una risposta programmatica per poter migliorare l'offerta di trasporto, ma particolarmente per sostenere gli investimenti e agevolare il passaggio dal trasporto pubblico locale come storicamente concepito a un'idea di *smart mobility* locale.

II.2 Il rapporto tra diritto alla mobilità e smart mobility

La mobilità rappresenta uno degli elementi più caratterizzanti della dimensione urbana. Tale centralità consente ampie possibilità di sperimentare progetti innovativi finalizzati non soltanto a rimuovere elementi critici all'interno delle città, ma anche ad orientare aspetti comportamentali degli individui che spesso hanno caratteristiche molto differenziate (es. stili di vita, condizione economica)⁸¹. Le innovazioni tecnologiche ed infrastrutturali hanno inoltre contribuito a modificare l'uso del tempo e degli spazi pubblici. In un contesto territoriale così differenziato la mobilità è potenzialmente in grado di incidere sull'organizzazione delle città. I cittadini si muovono principalmente per l'acquisto o lo scambio di beni e servizi, compresi quelli culturali, oltre che per svolgere le proprie relazioni sociali. Tali spostamenti caratterizzano gli individui quali consumatori di risorse materiali e di conoscenza, consentendo l'esercizio di un diritto di cittadinanza ossia di “*svolgere un ruolo e acquisire una presenza nella scena della città*”⁸². La mobilità, o meglio il servizio pubblico di trasporto, in tal senso diviene uno degli strumenti di attuazione dell'art. 2 della Costituzione, in quanto supporta gli individui a svolgere la propria personalità, rafforzato dall'art.16 che sancisce la libera circolazione dei cittadini sul territorio nazionale.

Si ritiene utile a questo punto focalizzare l'attenzione sulle svariate tipologie di utilizzo del trasporto pubblico, ponendo quale discriminante, tra chi ne fa un uso continuato, il

⁸¹ CONGIU Tanja, *Mobilità e progetto territoriale della città*, 2011, p. 13.

⁸² CONGIU Tanja, op. cit., 2011, p. 15

motivo per il quale si ricorre ad esso. I sotto-paragrafi che seguono mettono in evidenza due tipologie di mobilità: la prima è legata a spostamenti per motivi di lavoro; la trattazione di questo aspetto è finalizzata a mettere in evidenza una delle progettualità strategiche in corso di svolgimento del Comune di Ancona con il supporto della Conerobus S.p.A. e di altri *partners*. La seconda, è relativa al legame con il turismo ed è utile per osservare la centralità del tema nella regolamentazione nazionale, che recentemente ha introdotto un Piano straordinario della mobilità turistica.

II.2.a - Mobilità e lavoro

Partendo dalla definizione di trasporto pubblico è possibile ricordare che lo stesso consente ai cittadini di esercitare il loro diritto alla mobilità, servendosi di mezzi non di proprietà. Si può suddividere in due grandi categorie: “locale”, utilizzato principalmente dai pendolari per il viaggio quotidiano casa-lavoro, e “a lunga percorrenza”, utilizzato prevalentemente per grandi spostamenti, perlopiù motivati dalla gestione del tempo libero piuttosto che per questioni relative al lavoro.

Il sostantivo “pendolare” identifica “*chi lavora in un luogo diverso da quello dove abita e si deve spostare quotidianamente con mezzi di trasporto*⁸³”. Posto che il termine pendolare identifica anche il soggetto che si sposta per lavoro con un mezzo proprio, si ritiene interessante porre l’attenzione sull’utilizzatore del trasporto pubblico, in specie quello locale.

L’utente, proprio al fine di un agevole utilizzo, può predisporre il proprio piano di viaggio utilizzando una molteplicità di mezzi di trasporto: treno, metropolitana, tram, autobus e filobus sono i più comuni. Nella maggior parte dei casi i viaggi sono tra loro compatibili anche come orari, in modo che sia facile organizzare un viaggio, unendo per esempio un tratto in treno a uno in metro o in bus. L’integrazione può raggiungere anche forme di trasporto privato, predisponendo parcheggi per le auto in corrispondenza di stazioni dei mezzi pubblici.

Il sempre maggiore utilizzo dei mezzi pubblici non è solo utile (potenzialmente) per il cittadino, grazie ad un abbassamento dei costi, ma pure per la collettività per molteplici ragioni: innanzitutto diminuisce il traffico in aree urbane e grandi arterie, contribuendo a

⁸³ Cfr. dizionario www.repubblica.it

ridurre smog, rumori e ritardi. Ha bisogno di meno energia rispetto al trasporto privato, riducendo così anche i costi.

Ci possono essere però dei lati negativi, quali l'impraticabilità per una parte dei cittadini in quanto di difficile raggiungimento la stazione più vicina alla propria casa o luogo di lavoro o di studio, oppure perché risulta non agevole trovare un percorso che colleghi due periferie della stessa città senza essere costretti a passare dai centri urbani. Altri aspetti critici sono connessi al sovraffollamento, la carenza di pulizia, l'inadeguatezza degli orari (si veda Allegato 1 – Progetto Conerobus nelle scuole). A volte i tempi di percorrenza sono molto più lunghi del mezzo privato a causa dell'insufficienza dei mezzi, delle molteplici fermate e dell'assenza di corsie preferenziali. Recentemente il Comune di Ancona ha cercato di fornire alcune risposte rispetto alla mobilità legata al lavoro e alla risoluzione di alcune problematiche sopra citate meglio descritte nel box che segue.

Tool Box – Progetto MobilAttivAncona – Comune di Ancona

Durante il triennio di ricerca (2015-2018) una delle attività svolte dal dottorando ha riguardato la ricerca di bandi di finanziamento (europei, nazionali, locali) a supporto degli investimenti nel settore del Trasporto Pubblico Locale. Tra le opportunità individuate, è stata proposta alla Conerobus S.p.A. la partecipazione al bando nazionale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, realizzato all'interno del Programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro⁸⁴. Il Programma ha stabilito la possibilità di co-finanziare progetti predisposti dai Comuni con più di 100.000 abitanti (art. 3 D. M. n. 208 del 20 luglio 2016), attribuendo di fatto il ruolo di capofila ai Comuni. Conerobus S.p.A. dopo una valutazione interna, ha deciso di avviare un tavolo di confronto con il Comune di Ancona per valutare l'adesione al Programma. Le prime riunioni, sono state finalizzate alla ricerca di possibili progettualità utili a rispondere alle caratteristiche del bando. Il dottorando all'interno di questa prima fase, ha proposto di cogliere le opportunità del Programma nazionale per poter sperimentare la validità dei bus elettrici nella città di Ancona. In particolare è stata proposta l'elettificazione della linea urbana n. 6 che svolge un percorso ricomprendente più Istituti scolastici e la Regione

⁸⁴ Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 – Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali – Art. 5: disposizioni per incentivare la mobilità sostenibile. Il Programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro è stato approvato con Decreto Ministeriale n. 208 del 20 luglio 2016.

Marche, dunque luoghi di scuola e di lavoro, oltre al passaggio presso la Stazione ferroviaria del capoluogo dorico, molto importante nel definire alcuni percorsi innovativi di intermodalità. Parallelamente alla fase propositiva, è stato avviato un tavolo di confronto con i possibili soggetti da coinvolgere nel progetto. Tale percorso ha consentito di costituire un partenariato tra:

- Conerobus S.p.A.
- Conerobus Service S.r.l.
- Università Politecnica delle Marche
- Regione Marche
- Azienda Ospedaliera Regionale “Umberto I” di Ancona

L’obiettivo del progetto ha puntato a decongestionare il traffico urbano di Ancona per poter giungere a una riduzione delle emissioni inquinanti e di conseguenza anche altre esternalità negative, focalizzando l’attenzione sull’ottimizzazione dei sistemi di mobilità alternativi integrati tra loro e a servizio dei cittadini.

Il progetto, chiamato ‘MobilAttivAnconA’ ha optato per le seguenti tipologie di intervento, ricomprese tra le categorie prestabilite dal Modulo B della Proposta progettuale⁸⁵:

- attivazione di un servizio di car sharing con veicoli elettrici;
- attivazione di un servizio di bike sharing a pedalata assistita e completamento del percorso pedociclabile;
- progettazione e implementazione di una piattaforma di infomobilità (anche con servizi a chiamata per i disabili);
- predisposizione di un servizio dedicato di TPL con mezzi elettrici;
- cessione a titolo gratuito di “buoni mobilità”;
- istituzione della consulta della mobilità.

Come è possibile notare, tutte le azioni proposte nel progetto rientrano nelle caratteristiche della *Smart mobility* (si veda Cap. 1 par. 1.6). Ancor più, tra i criteri di selezione previsti dal bando, è stato richiesto di dimostrare come tali progettualità fossero

⁸⁵ Si veda Determina del dirigente del Comune di Ancona, n. 28 del 10/01/2017, pp. 2-14 della proposta progettuale https://www.comune.ancona.gov.it/ankonline/wp-content/uploads/2015/04/Determina-n-28_2017-programma-sperimentale-mobilit%C3%A0-sostenibile-1.pdf

integrate con le azioni di *governance* già avviate sul territorio interessato. In tal senso è stata evidenziata la coerenza tra le proposte e gli obiettivi prioritari della pianificazione di territoriale (Piano Urbano della Mobilità e Piano Generale del Traffico Urbano).

Tra le azioni previste, l'attivazione della consulta della mobilità rappresenta un elemento applicativo dell'art. 118 della Costituzione, in termini di sussidiarietà orizzontale. L'approccio *bottom-up* consente infatti una *governance* a 'rete' per il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle azioni implementate. Nelle intenzioni progettuali è inoltre previsto il coinvolgimento di altri *stakeholders* oltre ai *partners* che hanno aderito al progetto. Tra questi figurano le rappresentanze dei cittadini e del mondo produttivo particolarmente attente alle questioni relative al traffico.

Altro elemento di particolare interesse è l'avvio di un servizio dedicato di Trasporto Pubblico Locale attraverso l'utilizzo di autobus elettrici, accogliendo parzialmente la proposta avanzata dal dottorando.

Il nuovo servizio, infatti, non prevede l'elettrificazione della linea urbana n. 6, quanto piuttosto l'implementazione di due nuove linee che collegheranno il principale nodo di interscambio con il TPL extraurbano (autostazione Verrocchio) con due luoghi ad elevata attrazione: Ospedale regionale 'Umberto I' e sede della Regione Marche. L'attrattività del nuovo servizio deriverà non soltanto dai nuovi bus elettrici, ma anche da altri due elementi:

- le linee dedicate effettueranno solo le fermate funzionali all'utenza di riferimento, riducendo così la velocità commerciale rispetto alla classica linea urbana;
- saranno attivati degli accordi tra i partner coinvolti al fine di promuovere agevolazioni economiche.

Il progetto 'MobilAttivAnconA' è risultato ammissibile al finanziamento da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In particolare, il Ministero co-finanzia il progetto per una quota pari a euro 997.188, mentre la parte restante (euro 1.706.731,57) è finanziata dal Comune di Ancona in qualità di soggetto capofila del progetto. Il progetto attualmente è focalizzato sullo svolgimento di questionari rivolti ai lavoratori dipendenti dei soggetti coinvolti, al fine di studiare le abitudini di mobilità e preparare la seconda fase che prevede l'introduzione delle soluzioni innovative proposte in fase progettuale.

II.2.b - Mobilità e turismo

Posto che, come abbiamo avuto modo di vedere, l'utente medio del trasporto pubblico è colui che si dirige a lavoro, le cose cambiano per i mezzi a lunga percorrenza, e quindi non tanto e solo per il TPL, ma quanto per il trasporto pubblico nazionale.

Il viaggiatore è, per definizione, un soggetto che si muove; a ciò si collega quindi il concetto di mobilità, inteso in senso astratto, necessario affinché il turismo non solo prosperi, ma esista.

Difatti, spesso capita che soggetti che si muovono per aspetti legati al turismo, preferiscano utilizzare i mezzi pubblici, senza quindi adoperare il proprio mezzo di trasporto. Si parla in questo caso di treni, bus, navi e aerei.

I turisti, proprio al fine di muoversi da una destinazione all'altra, hanno la necessità di una mobilità efficiente. Poiché la mobilità va considerata anche per questioni attinenti l'utilizzo del tempo libero come nel caso dell'arricchimento turistico-culturale, occorre capire come offrirla in modo efficace, ma soprattutto "puro", inteso anche nell'accezione della sostenibilità ambientale.

L'evoluzione del settore dei trasporti, col tempo, ha permesso non solo di offrire un servizio migliore, ma soprattutto di raggiungere molte più mete. D'altro canto, con tale sviluppo si sono andate a collegare anche alcune zone che prima erano considerate "preservate". Altro fattore non meno importante è poi quello economico. Se da un lato un cittadino può non apprezzare questo sfruttamento del luogo in cui vive, dall'altro deve riconoscere un beneficio senz'altro economico⁸⁶. Molte città beneficiano degli aspetti economici legati al turismo. Tutto ciò ha una ricaduta economica anche sul settore dei trasporti locali che, grazie all'aumento del turismo, può trarre vantaggi relativi a un maggior uso del servizio e quindi un ulteriore guadagno economico.

Turismo però non significa solo 'sfruttamento' di piccole località e dei mezzi di trasporto locali, in quanto il viaggiatore, per raggiungere un luogo lontano, fa uso anche dei mezzi di lunga percorrenza, quali treni veloci, aerei, navi, anche con tratte internazionali.

Come si è avuto modo di vedere nel Capitolo 1 e come si vedrà nel Capitolo 4, soprattutto in tema di legislazione, la questione della regolamentazione del settore dei trasporti si complica notevolmente a livello internazionale, in quanto debbono essere messe in

⁸⁶ *Mobilità e turismo: un binomio inscindibile*, 24/5/2018, in Formazioneturismo.com

relazione discipline spesso divergenti, sempre al fine di meglio tutelare i diritti degli utenti.

Ovviamente, a livello nazionale il settore può essere disciplinato con un maggior grado di semplificazione, proprio perché un unico ente regolatore può disciplinare la materia, sebbene le difficoltà possono derivare dall'integrazione tra le politiche comunitarie e quelle nazionali, dalle mutevoli esigenze dei cittadini e da nuove modalità di trasporto non ancora bene inquadrare nel quadro normativo multilivello.

Anche a livello nazionale vi sono delle collaborazioni tra società pubbliche e private, in modo da poter offrire un servizio multimodale all'utente, così assegnando ad esso la possibilità di prendere i mezzi pubblici, ad esempio, per raggiungere un aeroporto e così dirigersi altrove. In tal modo, il viaggiatore può chiaramente scegliere il cd. piano di viaggio, confrontando non solo i servizi forniti, ma soprattutto i tempi e i costi. In pratica, la situazione è simile al pendolare che predispone il percorso ottimale, con l'unica differenza che qui il percorso prevede una percorrenza più elevata, così ampliando il possibile utilizzo di mezzi, quali ad esempio navi ed aerei.

A tale discorso si allaccia poi uno degli argomenti principali del presente elaborato, quindi una valutazione dell'offerta in termini di efficienza, non solo intesa quale offerta ottimale al consumatore, ma pure quale migliore resa per costi/benefici per l'erogatore del servizio.

Difatti, possono essere frequenti situazioni in cui il soggetto preferisce scegliere il mezzo di proprietà anziché il trasporto pubblico, in quanto non solo a volte offre un percorso più lungo in termini di tempo e di cambi, ma pure perché non conveniente a livello economico. In alcuni casi, se si è ad esempio in due a viaggiare, può capitare che il costo di un viaggio con mezzo proprio sia minore rispetto a quello relativo all'utilizzo di altri mezzi.

Tale aspetto può rappresentare uno dei motivi per cui l'efficienza, in generale, dovrebbe essere migliorata, sia dal punto di vista della *governance* locale delle città nel settore del trasporto pubblico, sia dal punto di vista della regolazione specifica di una mobilità sostenibile legata ad aspetti turistici. Ciò non solo per una questione di migliori economie di scala, ma pure per offrire un servizio ottimale al viaggiatore, migliorare l'accessibilità ai centri urbani e tutelare "*il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione*" (art. 9 Cost.). Da questo punto di vista è importante richiamare un importante strumento

di programmazione e pianificazione introdotto di recente dal legislatore nazionale: il Piano Nazionale della Mobilità Turistica 2017-2022.

Il Piano⁸⁷, introdotto a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 83 del 31 maggio 2014⁸⁸, ha individuato quattro obiettivi generali:

- a) migliorare l'accessibilità ai luoghi turistici;
- b) migliorare le infrastrutture della mobilità in modo che siano integrate con le aree turistiche;
- c) migliorare la *governance* della mobilità nelle città attraverso la digitalizzazione di servizi per il viaggiatore, utilizzando nuove tecnologie;
- d) implementare dei sistemi sostenibili di turismo.

Ognuno di questi obiettivi viene raggiunto attraverso degli obiettivi specifici. Tra questi, si evidenzia l'obiettivo A2, che riguarda il miglioramento dell'accessibilità regionale. In particolare si fa riferimento alla riduzione della congestione delle strade a ridosso delle zone turistiche, all'introduzione di linee aggiuntive di trasporto pubblico regionale nelle zone ad elevata domanda di turismo, al miglioramento dei servizi all'interno dei porti crocieristici, al rinnovo del parco mezzi e all'individuazione di interventi relativi alla mobilità turistica all'interno dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (per i PUMS si veda il par. II.1). Tali obiettivi sono stati al centro di un progetto presentato dal Comune di Ancona nel 2016, di cui si sintetizzano alcuni aspetti nel box che segue:

Tool box – Progetto I.T.I. Waterfront di Ancona 3.0

Nel dicembre 2015 la Regione Marche ha emanato un bando dedicato ai capoluoghi di provincia, per richiedere delle strategie di sviluppo urbano sostenibile per attuare quanto previsto nel Programma Operativo Regionale (POR) delle Marche 2014-2020. Lo strumento scelto dalla Regione per queste strategie è rappresentato dagli Investimenti

⁸⁷ Il Piano Straordinario della Mobilità Turistica (PSMT) rappresenta il risultato di due iter istituzionali – “Connettere l'Italia” per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il “Piano Strategico del Turismo” per il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo. Si tratta dunque dello strumento che contiene le linee concrete di intervento contenute in questi due documenti.

⁸⁸ Il Decreto riguarda “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”. L'art. 11 del DL, al primo comma, ha stabilito la necessità di redigere e adottare il Piano Straordinario della Mobilità Turistica allo scopo di migliorare l'accessibilità del patrimonio culturale italiano.

Territoriali Integrati (ITI)⁸⁹. Il Comune di Ancona, collocatosi al primo posto tra i cinque enti partecipanti, ha presentato un progetto che impatta su tre obiettivi tematici del POR:

- OT1 Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- OT4 Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- OT6 Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.

Le progettualità sono concentrate nella zona del Porto storico di Ancona e riguardano sia aspetti di sostenibilità ambientale, sia socio-culturali. In particolare, gli interventi riguardano:

- 1) la valorizzazione del Palazzo degli Anziani, anche attraverso l'utilizzo di soluzioni domotiche;
- 2) l'implementazione di un Centro multidisciplinare dedicato agli aspetti archeologici di Ancona, che utilizzi sistemi innovativi di monitoraggio dei monumenti;
- 3) la transizione del fronte mare verso soluzioni 'smart' che conduca ad una migliore gestione energetica e a una riduzione dell'inquinamento;
- 4) Interventi di efficientamento energetico della Palazzina Fincantieri.

Il terzo punto (soluzioni 'smart') prevede, tra i vari interventi, la realizzazione di piattaforme di ricarica per mezzi elettrici e l'acquisto di mezzi pubblici a basso impatto ambientale (compresi i mezzi elettrici) con l'obiettivo di ridurre l'inquinamento in una zona ad elevata congestione a causa dei flussi turistici, oltre che per le attività produttive insediate. Tale iniziativa però si pone anche un ulteriore obiettivo, ossia l'individuazione di migliori e sostenibili modalità di accesso ai siti turistici presenti nelle zone limitrofe all'area portuale, risultando in linea con quanto indicato nel Piano Nazionale della Mobilità Turistica e rappresentando una parziale risposta del Comune di Ancona alle esigenze del miglioramento dell'accessibilità urbana anche nell'ambito della mobilità turistica.

⁸⁹ POR Marche 2014-2020 pp. 211-215. Gli ITI sono disciplinati dal Regolamento comunitario 1303/2013, all'art. 36. L'articolo stabilisce la possibilità di utilizzare questo strumento nel caso in cui una strategia di sviluppo urbano richieda investimenti relativi a più assi prioritari del POR.

II.3 Partecipazione e inclusione al centro delle strategie di smart mobility. Il caso studio della Conerobus S.p.A.

La transizione verso la *Smart mobility* non richiede soltanto la necessità di aggiornare e migliorare la normativa vigente e sperimentare soluzioni tecnologiche innovative, ma richiede anche un ulteriore sforzo alle istituzioni pubbliche, alle aziende che erogano servizi pubblici per trasmettere ai cittadini l'importanza e il senso di questo cambiamento. Nell'ambito del dibattito pubblico sulle *smart cities*, si evidenzia la tendenza a ritenere che l'implementazione delle nuove tecnologie e l'utilizzo di nuovi mezzi di trasporto siano sufficienti, di per sé, a risolvere qualunque tipo di problema all'interno del tessuto urbano delle città⁹⁰. Nel paragrafo precedente si è osservato come la mobilità sia una caratteristica insita in ogni individuo⁹¹ (par. II.2) e proprio in ragione di ciò diviene determinante il ruolo dei processi di apprendimento sulla mobilità intelligente come strumento per facilitare l'accessibilità (dei cittadini) in ambito urbano e migliorare la vivibilità degli spazi pubblici. In tal senso, però, è da evidenziare che una delle criticità del trasporto pubblico, oltre a un livello non ottimale di utilizzo, riguarda il mancato rispetto delle regole di utilizzo del servizio di TPL e più in generale una non elevata consapevolezza sulle utilità e sui benefici del servizio di trasporto pubblico (es. tutela della salute). Nel corso del triennio 2015-2018, all'interno dell'azienda Conerobus S.p.A., è stato avviato un percorso volto a contrastare comportamenti illeciti da parte dei cittadini-utenti nell'uso del TPL. Una prima azione è stata riservata agli abbonati ed ha avuto la caratterizzazione di 'concorso di idee'. Il progetto '*No ticket no right*' (fig. 4) ha richiesto ai partecipanti l'invio di una proposta creativa al fine di veicolare il messaggio sull'importanza di rispettare le regole e di avere comportamenti rispettosi verso gli altri passeggeri e verso il personale dell'azienda.

⁹⁰ Ilaria Beretta, «*La fuel poverty: quale contributo della disciplina sociologica allo studio del problema*», Quaderni di Sociologia, 66 | 2014, 127-136.

⁹¹ CONGIU Tanja, op. cit., 2011, p. 15.

Figura 4 - Concorso di idee indetto dalla Conerobus S.p.A. sul rispetto delle regole



Fonte: materiale grafico realizzato dalla Conerobus S.p.A.

Una seconda azione è stata caratterizzata da una serie di interventi più organici, che hanno avuto un impatto anche sull'organizzazione aziendale. Il progetto, denominato 'C³' è stato declinato su tre aspetti principali:

- Cultura;
- Comunicazione;
- Controllo.

L'obiettivo è stato quello di diffondere la cultura del trasporto pubblico come mezzo per la mobilità urbana ed extra-urbana. Il primo ambito di azione ha riguardato gli aspetti culturali del TPL ed in particolare si è sperimentato un percorso di apprendimento rivolto agli studenti degli istituti scolastici inferiori e superiori. Sono stati svolti, presso le scuole, degli incontri tra il personale aziendale, studenti ed insegnanti, suddivisi in cinque parti:

- introduzione sulla storia del TPL ad Ancona. In particolare, attraverso la proiezione di immagini d'epoca, è stato spiegato come il TPL è entrato nella quotidianità locale di Ancona e si è evoluto nel tempo;
- la cultura della legalità attraverso il rispetto delle regole fuori e dentro al bus. Sono stati trattati gli articoli del Regolamento viaggiatori⁹² relativi alle regole per l'accesso sugli autobus (art.4), al comportamento da tenere all'interno dei mezzi

⁹² Regolamento viaggiatori (L.R. 24 dicembre 1998, n. 45, art. 6 comma 1, lettera l.) Delibera della Giunta Regionale n. 633 del 23/05/05, consultabile in: <http://www.conerobus.it/informarsi/regolamento-viaggiatori>

(art.5), ai documenti di viaggio (art.6) e agli aspetti riguardanti i controlli e l'apparato sanzionatorio (art.7);

- l'organizzazione del servizio di TPL. Su questo aspetto, per una maggiore interazione con gli studenti, ci si è collegati attraverso internet alla Centrale Operativa dell'azienda. In questo modo è stato spiegato il controllo dei mezzi tramite il segnale GPS e l'opportunità che l'innovazione tecnologica consente per controllare i mezzi in movimento e intervenire in caso di guasti, incidenti, ritardi;
- sostenibilità ambientale e accessibilità delle città. Attraverso la proiezione di immagini e l'utilizzo di alcuni dati relativi alle caratteristiche degli autobus, è stata evidenziata l'importanza dell'utilizzo del TPL per ridurre l'inquinamento e di cambiare le abitudini di mobilità per migliorare la vivibilità degli spazi pubblici. In particolare, all'interno del contesto scolastico si è ritenuto affine sintetizzare il concetto con la seguente 'formula matematica':

$$+ bus - auto = città - congestionate - inquinamento \Leftrightarrow Utente \in \{Regole\}$$

Tale 'formula' sta ad indicare che un maggiore utilizzo del TPL contribuirebbe a diminuire l'utilizzo delle auto private. Ciò comporterebbe un miglioramento della qualità urbana delle città, attraverso la riduzione dei livelli di congestione e di inquinamento. Questo risultato sarebbe raggiungibile solamente se i cittadini e gli utenti agissero nel rispetto delle regole e nella condivisione degli obiettivi da raggiungere;

- questionario per l'analisi delle abitudini di mobilità. Il questionario consegnato agli studenti, è stato utile all'azienda anche per raccogliere criticità e suggerimenti (si veda Allegato 1).

Il secondo ambito di interventi ha riguardato il miglioramento degli aspetti di comunicazione verso gli utenti. In particolare sono state predisposte delle comunicazioni riguardanti sia elementi tratti dal Regolamento viaggiatori (articoli 4, 6, 7, 8, 10), sia le nuove modalità di acquisto dei titoli di viaggio tramite applicazioni per smartphone, sia informazioni commerciali e successivamente sono state affisse nelle principali fermate delle linee urbane della città di Ancona (fig. 5).

Figura 5 - La comunicazione nelle pensiline dei bus



Inoltre sono stati realizzati dei video di sensibilizzazione al rispetto delle regole che sono stati diffusi sia nelle scuole, sia sui social network, sia sulle riviste giornalistiche on-line. Attraverso questi interventi comunicativi, l'azienda ha tentato di instaurare un rapporto più vicino agli utenti e di migliorare il livello di consapevolezza e di conoscenza degli strumenti a disposizione.

Il terzo ambito di interventi, infine, è stato focalizzato sui sistemi organizzativi dell'azienda per le attività di controllo. L'obiettivo è stato quello di perfezionare da un punto di vista qualitativo e quantitativo il sistema di verifica dei titoli di viaggio, attraverso l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane e con il supporto delle nuove tecnologie.

La metodologia utilizzata è stata quella del ciclo di Deming (o PDCA – *Plan, Do, Check, Act*), vale a dire un metodo di gestione a fasi, che ha l'obiettivo di controllare e apportare miglioramenti continui ai processi aziendali. Le fasi del processo di controllo sono state le seguenti:

- 1) Valutazione delle linee e delle aree a rischio (mappatura). In questa attività sono state analizzate le aree territoriali di Ancona relativamente ai tassi di evasione, al fine di supportare la scelta delle zone su cui concentrare i controlli;
- 2) Valutazione delle risorse disponibili (risorse umane). L'analisi ha consentito di introdurre quattro mezzi turni di verifica, con effetto di presidio fisso di zona;
- 3) Pianificazione dell'attività di controllo (*plan*). La fase di pianificazione è stata realizzata con l'obiettivo di rendere dinamico il sistema dei controlli, che cambia

in funzione dei risultati di verifica, delle segnalazioni da parte del personale viaggiante, dei titoli di viaggio venduti;

- 4) Controllo (*do*). Questa fase è stata caratterizzata sia da un aumento generale dei controlli, sia da due sperimentazioni nuove per il contesto locale. Su alcune linee urbane, infatti, si è sperimentata la salita dalla sola porta anteriore con richiesta di mostrare il titolo di viaggio al conducente; su alcune linee extra-urbane invece, si è valutato lo strumento del tornello all'ingresso del bus.
- 5) Analisi e monitoraggio delle attività (*check*). L'approfondimento ha riguardato la correlazione tra la quantità di sanzioni emesse e i titoli di viaggio venduti.
- 6) Interventi correttivi (*act*). Sono in corso di svolgimento degli approfondimenti focalizzati sull'introduzione di nuove tecnologie utili a migliorare i metodi di controllo.

Uno dei fattori chiave nell'implementazione della metodologia gestionale dei processi di controllo (PDCA) è stato rappresentato dalla formazione del personale aziendale addetto alle verifiche dei titoli di viaggio. A tal fine sono stati organizzati vari corsi di formazione volti anche agli aspetti relazionali da tenere con l'utenza, al fine di ottenere un maggiore potenziale di riscossione delle sanzioni erogate e una migliore tecnica di negoziazione e prevenzione dei conflitti tra il personale di verifica e gli utenti.

L'insieme delle azioni messe in campo dall'azienda (formazione interna, formazione esterna, comunicazione, sistemi di controllo) hanno consentito di ridurre il tasso di evasione dal 2016 al 2017, come si vede nella tabella seguente:

Tabella 1 – Confronto dei tassi di evasione – Anno 2016 e 2017

Anno	Nota	%Evasione Ricontrata	%Evasione Urbano	%Evasione Extraurbano
2016	Dato rilevato	6,5%	5,2%	8,7%
2017	Dato rilevato	5,3%	4,5%	6,1%

Fonte: nostre rielaborazioni dati forniti da Ufficio Movimento - Conerobus S.p.A.

Come si è potuto osservare, la transizione del trasporto pubblico verso sistemi di mobilità 'smart' richiede preliminarmente la diffusione e condivisione di una cultura della legalità prima ancora dell'implementazione di nuovi strumenti tecnologici a supporto degli utenti.

CAPITOLO III

LE RISORSE COMUNITARIE PER UN NUOVO APPROCCIO AL FUND RAISING DELLA SMART MOBILITY

“La dirompente introduzione delle nuove tecnologie informatiche e il pervasivo processo di digitalizzazione nell’accesso e nel funzionamento dei diversi modi di trasporto rimette in discussione il tradizionale approccio alla politica dei trasporti. La crescente digitalizzazione pone questioni di grande rilevanza sia riguardo il tema della sostenibilità che riguardo la ridefinizione delle strategie e degli strumenti di regolazione”.

Laura Ammannati – Professore ordinario di Diritto dell’economia – Università degli Studi di Milano⁹³

Il settore trasporti apporta un contributo determinante allo sviluppo economico e rappresenta più di 11 milioni⁹⁴ di posti di lavoro in Europa.

La Commissione Europea è più volte intervenuta per promuovere politiche di trasporto efficienti, sicure e sostenibili e quindi per affrontare la transizione dalla generale dipendenza dal petrolio, la necessità di contenere l’emissione di gas serra e dalla crescente concorrenza. Questo capitolo esamina la normativa del settore combinando una prospettiva di analisi economica e giuridica, tenendo conto del livello nazionale e comunitario. In particolare:

- il primo paragrafo si sofferma sul ruolo della Politica di Coesione in materia di trasporto pubblico;
- il secondo paragrafo esamina il contributo da altre politiche comunitarie, quali ad esempio le politiche a gestione diretta della ricerca (Programma Orizzonte 2020), allo sviluppo di modalità innovative e sostenibili di trasporto;
- il terzo paragrafo esamina le opportunità provenienti dagli strumenti finanziari come modalità di erogazione di sostegno al settore dei trasporti secondo quanto

⁹³ Laura Ammannati, Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti, in *Federalismi.it – Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, p. 8, Febbraio 2018.

⁹⁴ https://europa.eu/european-union/topics/transport_it

previsto dal vigente quadro regolamentare dei Fondi strutturali e di investimento europei.

Oltre agli aspetti relativi alla *governance* territoriale visti nel primo capitolo e a quelli normativi relativi alla concorrenza (descritti nel quarto capitolo), è opportuno considerare un'ulteriore dimensione normativa, vale a dire quella relativa ai Programmi e ai Fondi comunitari per l'attuazione delle Politiche comunitarie. La scarsità di risorse finanziarie unita agli elevati costi di gestione del servizio di trasporto pubblico, costituiscono alcuni degli aspetti maggiormente problematici del settore. I dati dell'OCSE (si veda Tabella 2) evidenziano una graduale crescita degli investimenti fino al 2008. Gli impatti della crisi finanziaria e l'avvio delle politiche di austerità⁹⁵ hanno comportato una sensibile diminuzione delle risorse per i trasporti.

Tabella 2 – Investimenti in infrastrutture e trasporti e mantenimento della spesa

Anno	Euro
1998	8.450.000.000
1999	10.057.000.000
2000	11.509.000.000
2001	9.464.000.000
2002	10.612.000.000
2003	14.312.000.000
2004	16.432.000.000
2005	19.397.000.000
2006	23.306.000.000
2007	21.395.000.000
2008	20.194.000.000
2009	11.355.000.000
2010	8.204.000.000
2011	8.631.000.000
2012	7.397.000.000
2013	7.080.000.000
2014	8.960.000.000
2015	8.521.000.000
2016	-

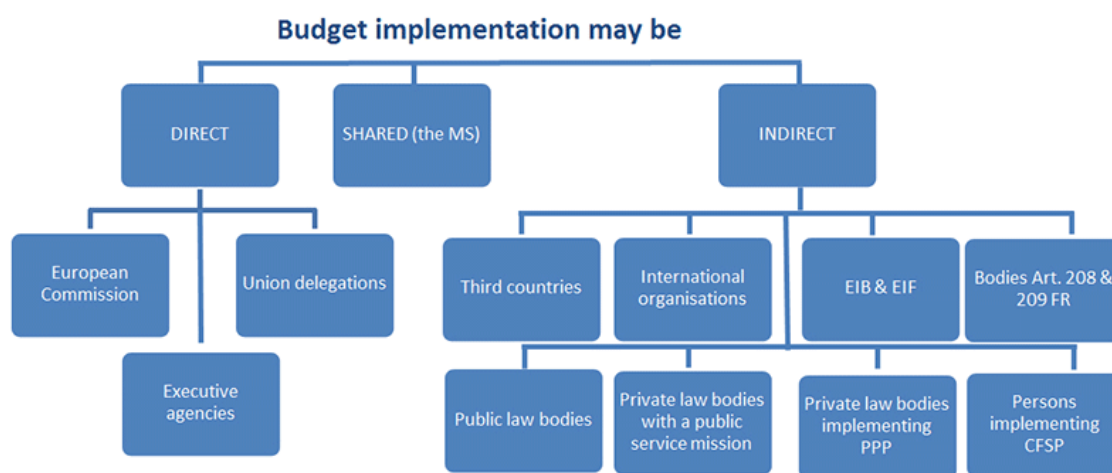
Fonte: nostre rielaborazioni database OCSE – International Transport Forum (ultimo dato disponibile al 20/11/2018)⁹⁶

⁹⁵ L'enciclopedia Treccani definisce così l'austerità: “Nel linguaggio economico, termine originariamente riferito al regime di rigida economia imposto dal governo laburista in Gran Bretagna, nel secondo dopoguerra, ed esteso poi a indicare qualsiasi politica di restrizione dei consumi ed eliminazione degli sprechi, attuata in periodi di crisi per ottenere il risanamento economico: misure di austerità”.

⁹⁶ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ITF_INV-MTN_DATA

La limitata dotazione finanziaria evidenzia la necessità di individuare nuove modalità di investimento nel settore dei trasporti e della mobilità sostenibile per poter sostenere la realizzazione della *smart mobility* e rispondere alle mutevoli esigenze dei cittadini. Le risorse comunitarie rappresentano una parziale risposta di supporto agli investimenti. La gestione del budget comunitario può avvenire secondo tre modalità: diretta, concorrente, indiretta (si veda Figura 6).

Figura 6 - Gestione dei Programmi europei 2014-2020



Fonte: European Commission⁹⁷

La prima modalità prevede una gestione che fa capo direttamente alla Commissione europea. In questo caso, un fondo o un Programma europeo viene gestito direttamente dalla Commissione o da una delle sue Agenzie. La gestione include la selezione dei contraenti, l’assegnazione delle sovvenzioni, il trasferimento dei fondi, il monitoraggio delle attività e altri compiti gestionali.

Con gestione concorrente si intende invece che la gestione del fondo o del Programma dell’Unione europea viene delegata agli Stati membri. La gestione concorrente è citata in maniera specifica all’interno del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), che stabilisce che “la Commissione dà esecuzione al bilancio, in cooperazione con gli Stati membri, sotto la propria responsabilità” e che “gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria” (articolo 317 del TFUE). La maggior parte dei progetti

⁹⁷ http://ec.europa.eu/budget/explained/management/managt_who/who_en.cfm

finanziati dall'UE, che incidono per circa l'80% sul bilancio dell'Unione, rientra in questa modalità gestionale, a partire dalla Politica di Coesione (si veda par. III.1).

Infine, la gestione indiretta prevede la possibilità da parte della Commissione europea di affidare compiti di esecuzione del bilancio (ai fini della sua attuazione) a soggetti terzi come:

- paesi terzi o organismi da essi designati;
- organizzazioni internazionali e loro agenzie;
- la BEI e il Fondo europeo per gli investimenti;
- enti di diritto pubblico;
- enti di diritto privato con una missione di servizio pubblico;
- organismi di diritto privato di uno Stato membro incaricato dell'attuazione di un partenariato pubblico-privato;
- persone incaricate dell'attuazione di azioni specifiche nell'ambito della PESC.

III.1 Il ruolo della Politica di Coesione nel Trasporto Pubblico

La base giuridica della Politica di Coesione

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea indica all'art. 174 il ruolo dell'Unione per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. In proposito, una risoluzione del Parlamento europeo del 2004 promuove *“l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'Unione europea in termini territoriali”* attraverso *“un vero e proprio coordinamento della pianificazione territoriale europea. La necessità di coesione territoriale è infatti inevitabile per affrontare le nuove sfide della UE, vale a dire la riuscita dell'allargamento e l'incremento della competitività globale”*⁹⁸. L'obiettivo della coesione territoriale è ritenuto complementare ad altri obiettivi dell'Unione; *“non si tratta infatti di elaborare una politica territoriale gerarchica e distinta della UE, bensì di integrare la dimensione territoriale nelle politiche comunitarie, senza apportare restrizioni amministrative o giuridiche supplementari”*. Il Parlamento europeo continua rilevando che il principale fattore di crescita europeo è rappresentato dalla riduzione delle divergenze territoriali, intese sotto il profilo geografico e culturale. La stessa Commissione europea, in un documento del 2011, denominato *“Le città del futuro. Sfide,*

⁹⁸ PARLAMENTO EUROPEO, Proposta di risoluzione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale (2004/2256(INI)), Documento di seduta, 25 luglio 2005.

idee, anticipazioni”, ha sottolineato il ruolo che le città affrontano “*come motore dell’economia, luoghi di connettività, creatività e innovazione e centri servizi per le zone circostanti*”⁹⁹. La Commissione specifica che tale ruolo può acquisire un maggior rilievo solo quando “*i loro confini amministrativi non corrispondono più alla realtà fisica, sociale, economica, culturale o ambientale dello sviluppo urbano e risultano necessari nuovi modelli di governance più flessibili*”.

A sostegno degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale l’Unione predispone le sue politiche, fra cui la più importante è la Politica di Coesione che riguarda diversi settori, promuove la creazione di posti di lavoro, competizione tra aziende, crescita economica, sviluppo sostenibile e inclusione sociale.

La Politica di Coesione si fonda sulla solidarietà finanziaria¹⁰⁰, la quale presuppone che una porzione del bilancio europeo sia devoluta alle regioni che presentino ritardi nello sviluppo.

La Politica di Coesione è variata con il trascorrere degli anni, promuovendo un coordinamento tra Stato e Unione, oltre che un decentramento con una condivisione di responsabilità in un’ottica di *governance multilivello*, che coinvolge il livello comunitario, nazionale e sub-nazionale (regionale e/o urbano). Un primo cenno di tale politica lo si può rinvenire già nel Trattato di Roma, il quale prevede l’impegno per gli Stati membri ad incrementare la coesione delle rispettive economie, armonizzando le divergenze preesistenti¹⁰¹. Ciononostante, inizialmente tale obiettivo non è stato perseguito, in quanto era già presente una uniformità nella Comunità Economica Europea¹⁰², ma pure perché si credeva che una superiore integrazione comunitaria dei mercati avrebbe provocato l’abbassamento delle relative disparità.

⁹⁹ Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward, p. 12, Ottobre 2011.

¹⁰⁰ Nel 1988 si aggiungono a quello di solidarietà finanziaria altri principi di riferimento per la Politica di Coesione. Il principio di programmazione si attua con una pianificazione della spesa estesa nell’arco di un certo numero di anni necessari per conseguire gli obiettivi strategici. La concentrazione è invece intesa come stimolo all’orientamento dei fondi alle aree più bisognose di assistenza. Il principio di addizionalità mira ad integrare piuttosto che a sostituire la spesa pubblica esistente; il partenariato implica il coinvolgimento di attori del settore privato, comprese le parti sociali, nonché le autorità regionali e locali.

¹⁰¹ Il Trattato di Roma, firmato nel 1957, istituisce la Comunità economica europea e la Comunità per l’energia atomica.

¹⁰² Al momento della firma del Trattato di Roma, infatti, le disparità regionali non vengono considerate prioritarie per due ordini di motivi: prima di tutto perché i sei stati fondatori (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) appaiono, ad eccezione dell’Italia meridionale, un gruppo abbastanza omogeneo; in secondo luogo si ritiene che la loro riduzione possa essere ottenuta indirettamente attraverso l’istituzione di un mercato comune.

Un primo e vero intervento in merito è rilevabile negli anni '70, con lo scopo di integrare le politiche statuali, affrontando le inefficienze dei mercati interni, così riducendo le disparità. La prima svolta si ha nel 1986, con l'Atto Unico Europeo, permettendo all'azione comunitaria di inserirsi nel centro della politica sociale del 1989¹⁰³. La Politica di Coesione ha avuto un ruolo importante anche all'interno del nostro Stato, rappresentando la necessaria spinta per il decentramento e quindi il rinnovamento della Pubblica Amministrazione, seppure le regioni fossero già previste nel dettato costituzionale del 1948.

In seguito, grazie al Trattato di Maastricht¹⁰⁴, che ha istituito l'Unione Europea, la Politica di Coesione è entrata a far parte di un pilastro, finalizzato a ridurre le disparità. Con il medesimo Trattato si è pure creato il Comitato delle Regioni con il compito di ottenere una collaborazione, nella gestione delle politiche comunitarie, da parte di enti regionali e locali.

Ulteriore passo importante è rappresentato dal Trattato di Amsterdam¹⁰⁵, che sancisce quale punto di arrivo della Politica di coesione l'abbassamento delle divergenze tra i vari gradi di sviluppo.

Politica di Coesione: ruolo delle città

Prima degli anni '90 la Commissione non ha dato un particolare rilievo alle aree urbane, sia con riferimento al colloquio diretto con gli enti locali, che con riguardo alla loro autonomia nella gestione.

Seppur nei trattati comunitari non vi sia uno specifico riferimento all'organizzazione delle città, tale argomento è indirettamente toccato tramite la coesione, lo sviluppo, le politiche regionali, oltre che le necessità di creare un equilibrio tra i livelli di sviluppo delle aree e territori¹⁰⁶.

Dopodiché, dalla fine degli anni '90 in poi, le città sono state inserite all'interno dell'agenda politica europea per tre motivi:

- l'importanza attribuita ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

¹⁰³ Data di inizio della programmazione dei Fondi Strutturali.

¹⁰⁴ Firmato nel 1991 entrato in vigore nel 1993.

¹⁰⁵ Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, il Trattato di Amsterdam ha modificato e introdotto una nuova numerazione dei trattati UE e CE e reca in allegato le versioni consolidate dei Trattati stessi.

¹⁰⁶ IFEL Fondazione ANCI, "La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013", p.7, 2011.

- la centralità nel progetto europeo del coordinamento sovranazionale e del bilanciamento locale e territoriale;
- l'emergere di nuove disparità economiche, a seguito dell'ingresso di nuovi paesi nell'Unione.

Si evidenzia dunque una progressivamente maggiore attenzione dell'Unione europea alla dimensione urbana ed alle città all'interno della Politica di Coesione, finalizzata in particolare alla promozione di trasporti, ambiente, occupazione e ricerca.

L'attenzione alle città ha comunque risentito del dibattito comunitario e di alterne vicende e scelte programmatiche. Dopo l'esperienza dell'Iniziativa Urban I e Urban II, la programmazione 2007-2013 non prevede un focus specifico per le aree urbane, ma uno strumento finanziario finalizzato allo sviluppo sostenibile JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*). In altri termini si ritiene che l'Iniziativa Urban non debba più essere finanziata e che, al di là della promozione di reti di scambio fra le città, non debba più esistere una modalità di intervento diretta dell'Unione nelle città. Questo perché l'approccio Urban sarebbe dovuto diventare “*mainstream*”, ovvero essere integrato nella programmazione ordinaria e comunitaria nazionale e sub-nazionale, senza uno strumento *ad hoc* per le aree urbane. Tuttavia, la Commissione Europea anche per il tramite della Banca Europea degli Investimenti e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa decide di lanciare un'ulteriore iniziativa (JESSICA) per lo sviluppo urbano sostenibile e la rigenerazione urbana mediante meccanismi di ingegneria finanziaria. Gli Stati membri dell'UE possono decidere di investire parte dei fondi strutturali UE ad essi destinati in fondi *revolving* per riciclare le risorse finanziarie e accelerare così gli investimenti nelle aree urbane europee. JESSICA promuove lo sviluppo della sostenibilità urbana offrendo sostegno a progetti per infrastrutture urbane – inclusi i trasporti, acque/acque reflue, energia, siti e patrimonio culturale – per fini turistici o di altra natura, risanamento di aree dismesse - potenziamento dell'efficienza energetica.

Nell'attuale programmazione, a seguito del Rapporto Barca del 2010-2011 la Commissione Europea promuove un rafforzamento della dimensione territoriale per la Politica di Coesione con l'idea di un approccio “*place based*” allo sviluppo e alla coesione, che quindi promuova i territori sub regionali. La programmazione comunitaria 2014/2020 riflette questa nuova filosofia e promuove l'integrazione dei fondi e una

maggiore concentrazione per garantire interventi maggiormente efficaci, efficienti e di impatto, ovvero in grado di cambiare il contesto di riferimento.

Il nuovo Regolamento recante disposizioni comuni (Reg. UE 1303), non riguarda i fondi strettamente riconducibili alla Politica di Coesione (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo e Fondo di coesione) ma anche per alcune sue parti il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca promuovendo coordinamento e armonizzazione. Tutti i fondi danno vita ai Fondi SIE (Strutturali e di Investimento Europeo). Nella parte seconda del regolamento si introducono, fra gli altri, alcuni strumenti di intervento territoriale validi per tutti i fondi e volti ad affrontare sfide di sviluppo locale capitalizzando l'esperienza dei vari fondi ed estendendola potenzialmente a tutti. In primo luogo, l'art. 32 prevede lo sviluppo locale di tipo partecipativo e dunque consente di estendere l'approccio LEADER (molto in voga nello sviluppo rurale) a tutti i fondi. L'art. 36 promuove gli investimenti territoriali integrati, qualora una strategia di sviluppo urbano o un'altra strategia o patto territoriale di cui all'articolo richieda un approccio integrato che comporti investimenti del FSE, FESR o Fondo di coesione nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, le azioni possono essere eseguite sotto forma di Investimento Territoriale Integrato (ITI).

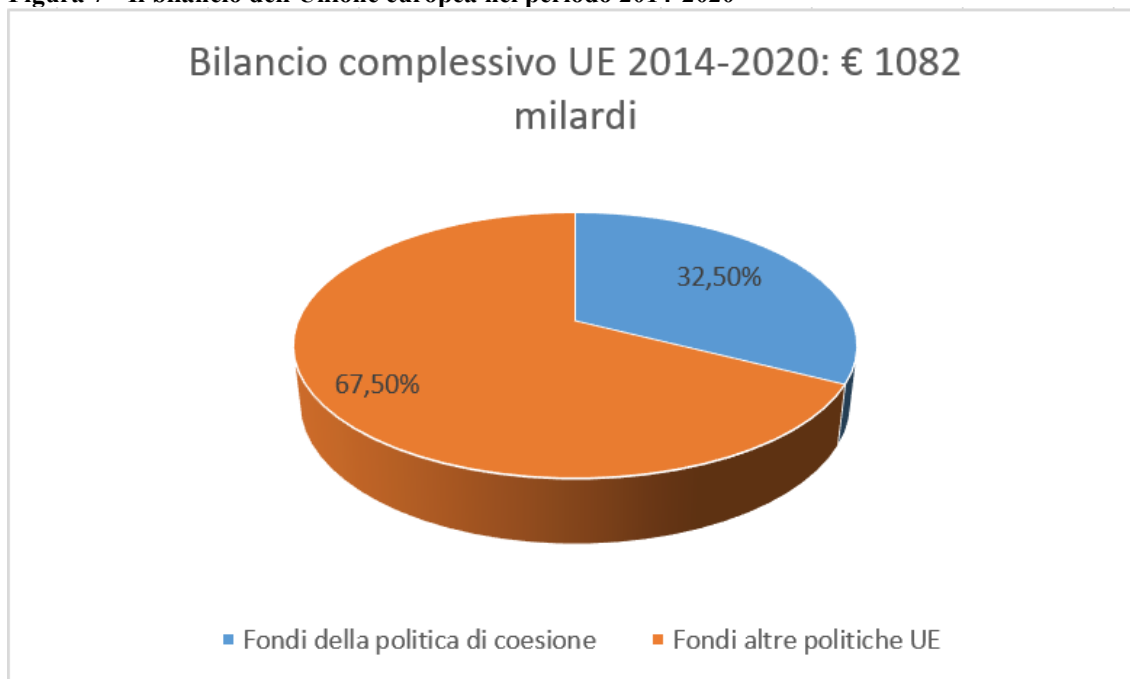
Il regolamento FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) (reg. UE 1301/2013), prevede inoltre disposizioni specifiche per lo sviluppo urbano sostenibile (art. 7) destinando almeno il 5% del fondo a livello nazionale per questo obiettivo. L'art. 8 ripropone una sorta di nuova iniziativa Urban (UIA – Urban Innovative Action), finalizzata a sostenere delle azioni innovative nello sviluppo urbano sostenibile.

Politica di Coesione: obiettivi e ambiti di intervento

Ogni Politica di Coesione si basa su una Strategia che fissa gli obiettivi da raggiungere. Il precedente periodo di programmazione (2007-2013) si è basato sulla Strategia di Lisbona. L'attuale Politica di Coesione si basa sulla Strategia Europa 2020. Essa rappresenta il quadro di riferimento per le attività a livello comunitario, nazionale e regionale, mirando – a mezzo degli investimenti dell'Unione – a conseguire entro il 2020 cinque obiettivi in fatto di occupazione, innovazione, istruzione, inclusione sociale e clima/energia. Ciascuno degli Stati membri ha adottato propri obiettivi nazionali in

ciascuno di tali ambiti. Proprio al fine di raggiungere detti propositi, l'Unione europea, per il periodo 2014-2020, ha destinato alla Politica di Coesione 351,8 miliardi di euro, quasi un terzo del bilancio complessivo UE.¹⁰⁷

Figura 7 - Il bilancio dell'Unione europea nel periodo 2014-2020



Fonte: nostre rielaborazioni Commissione europea "Introduzione alla Politica di Coesione dell'UE 2014-2020"

La Politica di Coesione catalizza finanziamenti pubblici e privati, in quanto da un lato obbliga gli stati membri a un cofinanziamento attingendo ai bilanci nazionali, e dall'altro suscita fiducia negli investitori. In considerazione della totalità dei contributi, di origine nazionale e privata, si prevede un ammontare per il periodo 2014-2020 quantificabile in circa 450 miliardi di EUR.

L'attuazione della Politica di Coesione avviene attraverso tre fondi principali:

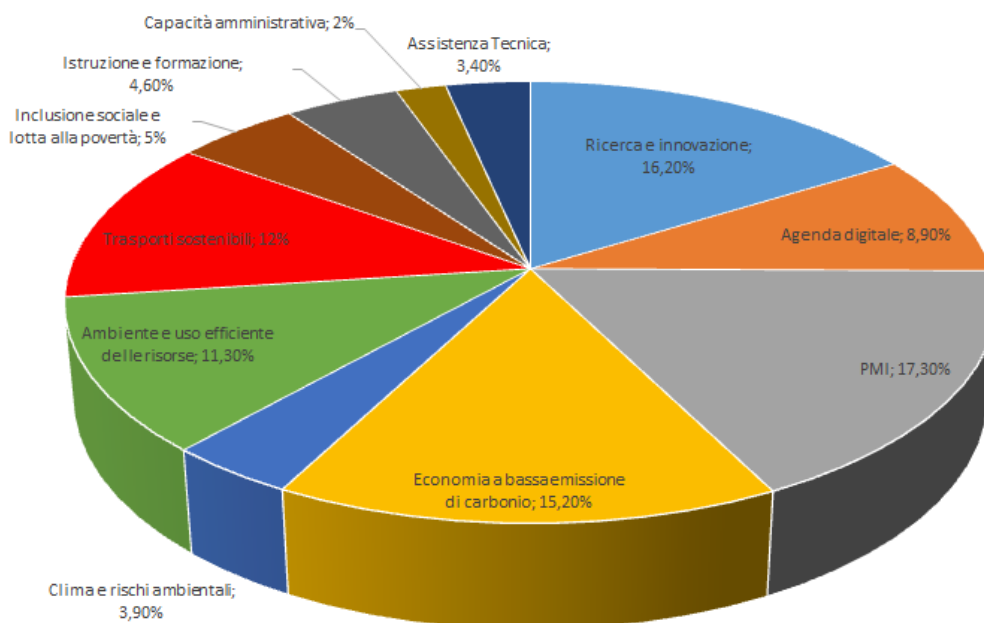
- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il quale al fine di consolidare la coesione economica e sociale regionale investe nei settori che favoriscono la crescita e la creazione di posti di lavoro.
- Fondo sociale europeo (FSE), investe nelle persone riservando speciale attenzione al miglioramento delle opportunità di formazione e occupazione.

¹⁰⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_it.pdf

- Fondo di coesione, investe nello sviluppo sostenibile.

A sostegno della crescita per il periodo 2014-2020, all'interno di un Accordo di Partenariato fra lo Stato membro e la Commissione europea, sono stati stabiliti undici obiettivi tematici, tra i quali viene anche a configurarsi la promozione di un trasporto sostenibile, migliorando le infrastrutture di rete. Per ogni obiettivo tematico sono stati associati dei risultati attesi. La seguente figura illustra il caso italiano:

Figura 8 - Distribuzione delle risorse FESR 2014 - 2020



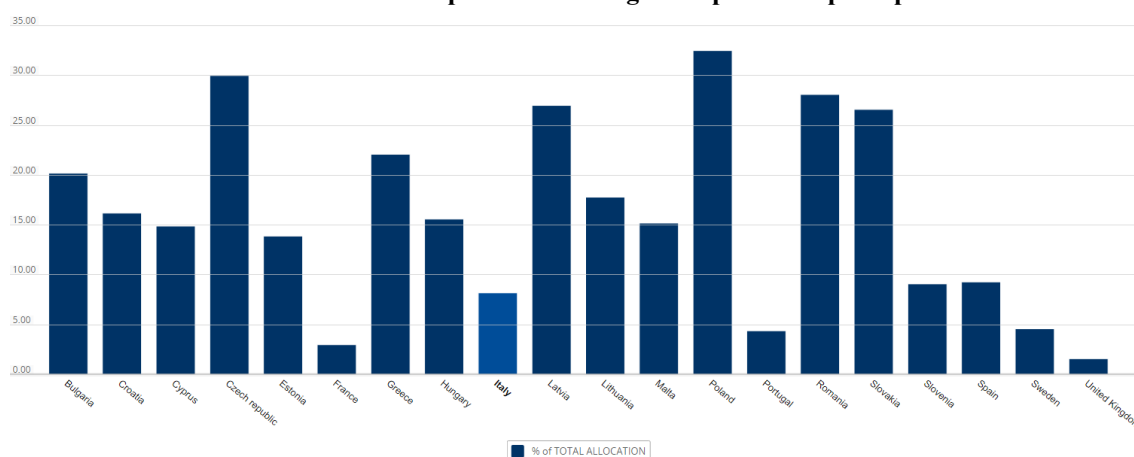
Fonte: *Le Politiche di coesione 2014-2020 con particolare riguardo alla sostenibilità urbana*¹⁰⁸

L'Accordo di Partenariato per il periodo 2014-2020 è il documento, previsto dai Regolamenti Comunitari, con cui ogni Stato membro è chiamato a definire la propria strategia, le priorità e le modalità di impiego dei fondi strutturali europei per il periodo 2014-2020. I Tavoli tecnici intervenuti nella stesura dell'Accordo hanno provveduto alla

¹⁰⁸ Paola Amato e Donatella Venti, *Le politiche di coesione 2014-2020 – Tra sostenibilità urbana e sinergie con il Piano per gli Investimenti per l'Europa*, Report tecnico, p. 33, novembre-dicembre 2016 in http://www.europedirect.comune.terni.it/sites/default/files/final_report_amato_venti_politiche_di_coesion_eoct2014.pdf

individuazione di alcuni intenti in cui vanno efficacemente impiegati i Fondi strutturali messi a disposizione dall'Unione Europea. Nell'ottica di una valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente, tra i vari obiettivi tematici, quelli di interesse ai fini della trattazione in esame, concernono “la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori” e la promozione di “sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”.

Tabella 3 - Obiettivo Tematico 7: Trasporti e reti energetiche per Paese per il periodo 2014-2020



Fonte: European Commission - European Structural and Investment Funds¹⁰⁹

Con riferimento alla riduzione delle emissioni inquinanti per il miglioramento della qualità dell'aria si prevedono interventi di potenziamento dei servizi di mobilità collettiva sostenibile e di infomobilità, sia all'interno delle aree urbane che tra aree urbane e aree rurali, da inserire in strumenti di pianificazione finalizzati a disincentivare l'utilizzo del mezzo individuale¹¹⁰; per quanto alla promozione di sistemi di trasporto sostenibili di

¹⁰⁹ <https://ec.azure-westeuropa-prod.socrata.com/en/dataset/Thematic-Objective-7-Transport-and-energy-networks/4yyz-3yrg>

¹¹⁰ Osservazioni della Commissione europea sull'obiettivo: “Per quanto riguarda i trasporti urbani, l'Accordo propone un aumento considerevole delle risorse rispetto al precedente periodo di programmazione, ma l'analisi risulta inadeguata secondo la Commissione UE.

La Commissione richiede inoltre che il sostegno al trasporto urbano sia attuato solo in presenza di strumenti di pianificazione della mobilità urbana che pongano al centro dell'azione il concetto di sostenibilità e dunque la riduzione di CO2.

A livello di azioni, occorre dare priorità ai sistemi di trasporto intelligenti (in particolare alla bigliettazione elettronica integrata), a interventi per il controllo del traffico e per la gestione della flotta.

Rispetto alla normativa nazionale, la Commissione segnala che:

- il D.P.C.M. 11 marzo 2013 deve essere indicato nell'Accordo come quadro di riferimento per gli interventi nel settore del trasporto urbano sostenibile;
- le autorità italiane dovrebbero adottare il decreto sui sistemi elettronici di biglietteria (secondo l'art. 9 del cd. Decreto crescita 2.0).”

persone e di merci, l'Accordo di partenariato si concentra sulla situazione del trasporto pubblico locale (TPL). Al riguardo si sottolinea che la domanda effettiva di TPL mostra una dinamica complessiva positiva tra il 2005 e il 2011, con incrementi notevoli al Centro-nord (Piemonte, Lombardia, Trento e Bolzano, Lazio), cui però fa fronte una riduzione in alcune regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria e soprattutto Sicilia). L'offerta potenziale, misurata come migliaia di posti-km disponibili per l'insieme dei mezzi di superficie e delle linee metropolitane per abitante, nel Mezzogiorno risulta in media inferiore a quella del Centro-Nord, ragion per cui l'utilizzo del trasporto pubblico locale rimane comunque inferiore rispetto alla media europea. Il sistema trasportistico italiano risulta, quindi, affetto da alcuni aspetti di debolezza superabili mediante il potenziamento dell'offerta ferroviaria e la qualificazione del servizio a mezzo di un incremento dei treni giornalieri e di una riduzione dei tempi di percorrenza; aumento della competitività del sistema portuale e interportuale favorendo l'efficienza dei processi autorizzativi previsti per le merci sbarcate e imbarcate; rafforzamento delle connessioni con la rete globale delle aree rurali, delle aree interne ed insulari; ottimizzazione del sistema aeroportuale, con il contributo alla realizzazione del cielo unico europeo.

All'obiettivo sono destinati 1.696.000.000 euro ricavati dal FESR, interamente destinati alle regioni meno sviluppate. Peraltro, da un confronto tra le risorse allocate nei diversi settori nella programmazione 2014-2020 e in quella precedente 2007-2013 si ricava che le risorse allocate per infrastrutture e sistemi di trasporto sono quelle che hanno registrato la riduzione più significativa¹¹¹. Tale riduzione può essere almeno in parte ricondotta al

<http://www.conaf.it/sites/default/files/documentazione%20accordo%20di%20partenariato.pdf>

¹¹¹ Osservazioni della Commissione europea sull'obiettivo: La Commissione europea ha rilevato tra le altre le seguenti criticità: "l'analisi della situazione attuale è definita "sostanzialmente inesistente"; si ritiene necessaria l'adozione di un piano generale per i trasporti che consenta la verifica del rispetto delle condizionalità ex ante in materia stabilite dal regolamento (UE) n. 1303/2013;

Le condizionalità ex ante connesse con l'obiettivo tematico in commento sono: 1) esistenza di uno o più piani o quadri generali per gli investimenti in materia di trasporti conformemente all'assetto istituzionale degli Stati membri (compreso il trasporto pubblico a livello regionale e locale); 2) l'esistenza nell'ambito di tali piani di una sezione specifica dedicata allo sviluppo delle ferrovie, 3) l'esistenza nell'ambito di tali piani di una sezione specifica sulla navigazione interna e sul trasporto marittimo, sui porti, i collegamenti multimodali e le infrastrutture aeroportuali.

-Non viene ritenuto chiaro in che modo l'Italia intenda combinare l'utilizzo delle risorse FESR con quelle del Connecting Europe Facility;

Connecting Europe Facility è il meccanismo di finanziamento per la realizzazione della rete transeuropea di trasporto TEN-T previsto dal regolamento (UE) n. 1316/2013. Esso prevede uno stanziamento complessivo pari a 26,3 miliardi di euro, di cui 11,3 provenienti dal Fondo di coesione (e quindi possono accedervi, a livello di Stati, gli Stati con PIL pro capite inferiore al 90% della media UE-27; l'Italia non potrà pertanto beneficiare di tale quota).

nuovo quadro di riferimento comunitario e nazionale. Nel periodo di programmazione 2007-2013 il Quadro Strategico Nazionale (QSN) traduceva il dettato dell'art. 27 del Regolamento Generale dei Fondi strutturali europei, in indirizzi strategici e indirizzi operativi.

In particolare, i programmi operativi regionali e nazionali che prevedevano investimenti nella mobilità facevano riferimento alla priorità 6 del Quadro Strategico Nazionale italiano "Reti e collegamenti per la mobilità". Nel caso della programmazione 2014-2020 l'Accordo di Partenariato riflette gli obiettivi tematici individuati a livello comunitario come definiti all'art. 9 del Reg. UE 1303/2013. Per ogni obiettivo tematico i regolamenti specifici di ogni fondo della Politica di Coesione individua delle specifiche priorità di investimento. Nell'Obiettivo Tematico 7 si prevedono investimenti nelle grandi reti e infrastrutture di trasporto (TEN-T), mentre nella sola priorità di investimento 4 e all'interno dell'Obiettivo Tematico 4 si investe per aumentare la sostenibilità del trasporto pubblico locale. In ogni caso, sin dalla sua introduzione e dunque nella passata e corrente programmazione, il Fondo di Coesione non è stato previsto all'Italia. In tal senso la grande parte degli investimenti nel settore trasportistico è coperta dalle risorse nazionali (ad esempio Fondo Sviluppo Coesione) almeno nelle regioni centro nord. Infatti, per le regioni del Sud e "in ritardo di sviluppo" si prevedono risorse per l'obiettivo tematico 7, che non copre invece le regioni del centro-nord. Questo prevede un cambiamento sostanziale della tipologia degli interventi almeno nelle regioni del centro-nord. Investimenti in grandi centri multimodali, porti, aeroporti ed interporti, vengono sostituiti o comunque abbandonati a favore di investimenti per la sostenibilità del trasporto pubblico locale e urbano, ad esempio rinnovo parco mezzi, sistemi di trasporto intelligenti, sistemi di *charging hub*.

-si ritiene che l'obiettivo specifico del rafforzamento delle connessioni tra rete globale e aree rurali dovrebbe essere meglio specificato, e affidato al cofinanziamento del FEASR e non del FESR;

-si ritiene che gli aeroporti non dovrebbero essere finanziati, pur prendendo in considerazione il finanziamento di interventi per il miglioramento dei collegamenti delle infrastrutture di trasporto sostenibile tra aeroporti e centri urbani di riferimento;

-si invita a menzionare l'estensione del sistema ERTMS alla rete ferroviaria nazionale del Sud Italia;

Si ricorda che il sistema ERMTS (European Rail Traffic Management System) costituisce sistema di gestione, controllo e protezione del traffico ferroviario e relativo segnalamento a bordo armonizzato a livello europeo in modo da garantire l'interoperabilità del sistema.

-si invita ad indicare iniziative precise in merito allo sportello unico doganale."

<http://www.conaf.it/sites/default/files/documentazione%20accordo%20di%20partenariato.pdf>

Nonostante l'importanza della Politica di Coesione, il suo futuro appare tuttavia incerto e ciò in ragione della complessiva situazione internazionale ed europea. In vista della definizione del Quadro Finanziario Pluriennale per i prossimi sette anni, 2021-2027, nonché alla luce del recente recesso dall'UE della Gran Bretagna (*Brexit*) e delle conseguenze sul futuro dell'Europa, molteplici sono stati i contributi al dibattito sul futuro della Politica di Coesione. Diversi sono stati, in questi mesi, i documenti prodotti su questo tema dalle Regioni italiane, dal Comitato europeo delle Regioni, dal Consiglio delle Municipalità e Regioni europee (CEMR) e dal Parlamento europeo¹¹². Da tali contributi emerge che la Politica di Coesione post-2020 dovrebbe disporre di una dotazione finanziaria adeguata a garantire il livello degli interventi da mettere in atto, tesi ad assicurare una riduzione del divario nel grado di sviluppo di alcune regioni, l'innalzamento dei livelli occupazionali e il rafforzamento delle competenze delle persone mediante apposita formazione. È poi necessario prevedere meccanismi di flessibilità nell'attuazione del bilancio tali da fronteggiare le crisi e l'imprevedibilità degli eventi, nonché realizzare condizioni di maggiore semplificazione prevedendo una riduzione del numero di atti giuridici, snellendo le normative già esistenti.

III.2 Il ruolo dei Fondi a gestione diretta nelle politiche dei trasporti. L'esperienza pratica di *Crowd for roads*

La Commissione europea organizza alcuni programmi con durata pluriennale, presentandoli al Consiglio sotto forma di proposta; quest'ultimo, con decisione o in co-decisione col Parlamento europeo, li approva. In questi atti, che prendono il nome di "base giuridica", sono inserite le azioni da poter sostenere, i cd. beneficiari e i Paesi destinatari, oltre che requisiti e modalità di svolgimento dell'iniziativa. I fondi a gestione diretta della Commissione europea rappresentano circa il 20% del budget comunitario. A differenza dei fondi SIE (fondi strutturali e di investimento europei), per i quali è predisposta

¹¹²http://www.ue.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/0039d53e-d632-4b7a-a980-92d2013898de/Politica+di+coesione+dell%27UE+post-2020_Parlamento+europeo.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=0039d53e-d632-4b7a-a980-92d2013898de

un'Autorità di gestione e quindi la gestione è indiretta, i finanziamenti diretti sono gestiti dalle Direzioni Generali, apparati amministrativi della Commissione, oppure da apposite Agenzie Esecutive. In alcuni casi, i programmi sono attuati con l'aiuto di Agenzie predisposte dagli Stati membri, su richiesta della Comunità, con lo scopo di controllare, raccogliere le proposte e comunicarle alla Commissione europea. Quindi, i finanziamenti diretti vengono erogati dalla Commissione stessa, in maniera diretta, senza ulteriori passaggi, in seguito ai processi di selezione, assegnazione e controllo sempre gestiti dalla Commissione.

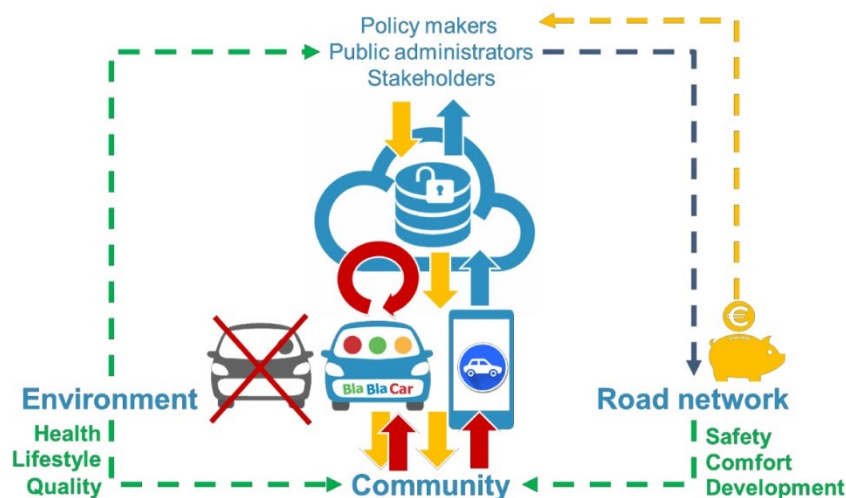
I Programmi non contengono la costruzione di opere strutturali nazionali o regionali (che sono di competenza dei Fondi strutturali), ma solo proposte innovative secondo il principio del partenariato, vale a dire innovazioni, miglioramenti, seminari e convegni in partenariato con altri Paesi. Alcuni esempi dei programmi europei 2014 – 2020 a gestione diretta sono: il “Programma per l'ambiente e l'azione per il Clima” per il settore ambientale, “Horizon 2020” (Orizzonte 2020) e “COSME” per il settore di Ricerca, Innovazione e imprese.

Tra le esperienze significative locali, si segnala all'interno del Programma Horizon 2020, quella sperimentata dall'Università degli Studi di Urbino ‘Carlo Bo’ finalizzata a coinvolgere gli utenti (intesi sia come conducenti, sia come semplici passeggeri) per migliorare la sostenibilità del trasporto su strada.

Il progetto, denominato ‘*Crowd4Roads*’, si è posto due obiettivi:

- 1) Responsabilizzare i cittadini affinché modifichino le abitudini di viaggio, puntando a un aumento quantitativo di viaggi condivisi, utilizzando il servizio ‘Blablacar’;
- 2) La rilevazione dello stato di degrado del manto stradale, attraverso l'utilizzo degli accelerometri presenti sugli *smartphone*, al fine di poter migliorare la pianificazione degli interventi programmati dagli enti locali.

Figura 9 - Meccanismo di funzionamento di Crowd4Roads



Fonte: Sito internet del progetto <http://www.c4rs.eu/>

L'esperienza del progetto *Crowd for roads* consente di trarre almeno due lezioni apprese: l'importanza della ricerca per l'erogazione dei servizi di trasporto e l'utilità per i fornitori/gestori di servizi di costruire nuovi partenariati. Il progetto mostra l'importanza della ricerca applicata al settore in grado di combinare l'analisi dei dati ordinari di monitoraggio (biglietti, multe, abbonamenti, ecc.) con i big/open data forniti da internet in modo pubblico o da alcuni fornitori specifici circa il gradimento, la qualità e la quantità del servizio erogato/utilizzato e/o qualità della rete stradale. Questo apre nuove prospettive per la fornitura dei servizi pubblici di trasporto in quanto consente di migliorare la qualità del servizio offerto tenendo conto delle opinioni degli utenti e della dotazione infrastrutturale esistente. Inoltre, l'esperienza mostra l'utilità di costruire dei partenariati che non prevedano un finanziamento diretto del fornitore del servizio, quanto piuttosto la "trasformazione del servizio di mobilità" in un laboratorio di ricerca che consente di analizzare ed identificare difficoltà nonché promuovere e proporre soluzioni. L'attività di ricerca, in tal senso, che vede il trasporto come oggetto di studio e l'erogazione del servizio come laboratorio, rappresenta un pilastro fondamentale per la *smart mobility*.

Tra i fondi a gestione diretta si evidenzia inoltre il *Connecting Europe Facility* (CEF). Si tratta di un fondo che si pone l'obiettivo di contribuire alla crescita, migliorare il tasso di occupazione e di competitività attraverso investimenti infrastrutturali mirati a livello

europeo. Questo fondo supporta lo sviluppo di reti trans-europee sostenibili e interconnesse in modo efficiente nei settori dei trasporti, dell'energia e dei servizi digitali, facilitando l'interazione transfrontaliera tra pubbliche amministrazioni, imprese e cittadini. Uno dei principali aspetti di interesse di questo fondo risiede nella possibilità di finanziare progetti tramite strumenti finanziari innovativi come garanzie e obbligazioni di progetto. Queste opzioni possono creare un effetto leva sul bilancio europeo che potrebbero attirare ulteriori finanziamenti dal settore privato oltre che da altri attori del settore pubblico¹¹³.

Il CEF è diviso in tre settori:

- CEF Energia;
- CEF Telecom;
- CEF Trasporti

Il CEF Trasporti, in particolare, è finalizzato a supportare gli investimenti relativi alla costruzione di nuove infrastrutture di trasporto o per migliorare le infrastrutture esistenti, contribuendo alla realizzazione della politica europea dei trasporti.

Gli obiettivi della TEN-T prevedono:

- il completamento entro il 2030 della rete principale, strutturata attorno a nove corridoi della rete centrale multimodale.
- il completamento entro il 2050 della rete globale al fine di facilitare l'accessibilità a tutte le regioni europee.

Il CEF Trasporti si focalizza sui progetti transfrontalieri volti a eliminare i colli di bottiglia o a unire i collegamenti mancanti in varie sezioni della rete centrale e sulla rete globale (link), oltre che sulle priorità orizzontali come i sistemi di gestione del traffico. Inoltre, sostiene anche l'innovazione nel sistema di trasporto al fine di migliorare l'uso delle infrastrutture, ridurre l'impatto ambientale dei trasporti, migliorare l'efficienza energetica e aumentare la sicurezza¹¹⁴.

¹¹³ Per ulteriori approfondimenti sul funzionamento del fondo, si veda la pagina web del Programma 'Connecting Europe Facility' della Commissione europea <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>

¹¹⁴ Per ulteriori approfondimenti sul funzionamento del fondo, si veda la pagina web del Programma 'Connecting Europe Facility - Transport' della Commissione europea <https://ec.europa.eu/inea/connecting-europe-facility/cef-transport>

III.3 Il ruolo degli strumenti finanziari a supporto degli investimenti nella mobilità

Il Titolo IV del Reg. UE 1303/2013 riguarda gli strumenti finanziari che possono essere scelti per veicolare i fondi SIE attraverso la predisposizione di alcuni prodotti finanziari in alternativa o in combinazione al fondo perduto. Tali prodotti possono essere *inter alia* garanzie, prestiti o capitale di rischio. L'utilizzo di strumenti finanziari, anche sulla base di alcune esperienze pilota del 2007-2013 e dell'esperienza JESSICA, è stato anche esteso e previsto per supportare gli investimenti territoriali nel settore della mobilità, dell'efficienza energetica e del trasporto pubblico locale.

A titolo di esempio, il Programma Operativo Regionale FESR della Regione Marche ha previsto per l'attuazione della Priorità d'investimento 4e sulla mobilità urbana sostenibile, definita in linea con l'art. 5 del Reg. UE 1301/2013, il ricorso allo strumento finanziario nella forma del prestito agevolato in particolare per gli interventi che riguardano il rinnovo della flotta veicoli, sulla base preliminare dell'esito positivo scritto nell'apposita valutazione ex-ante. Preliminarmente all'introduzione dello strumento finanziario, la regione Marche ha preso parte ad un progetto denominato "MARTE", per studiare il lancio di un fondo Energia e Mobilità.

Marte è un progetto europeo finanziato dal programma *Intelligent Energy Europe*; è stato lanciato a livello regionale per migliorare l'efficienza energetica soprattutto in ambito sanitario, tramite innovativi investimenti strategici di finanziamento¹¹⁵.

Il progetto Marte rappresenta un'esperienza innovativa, nonostante iniziative simili siano già state testate in altri Paesi europei e parallelamente avviate in altre regioni italiane. L'esperienza del progetto MARTE, anche sulla base delle valutazioni precedenti e del contributo del valutatore ex-ante secondo l'art. 37 del Reg. UE 1303/2013, ha permesso di:

- programmare un indirizzo da seguire per le opportunità e le sfide degli strumenti finanziari nel periodo 2014-2020;
- concedere assistenza tecnica per studiare i tempi di ritorno degli interventi di efficientamento energetico, promuovendo la discussione sul coinvolgimento delle ESCO nei progetti regionali;
- incoraggiare il coinvolgimento di partner del progetto al fine di definire lo strumento finanziario che beneficerà di circa 1/3 delle risorse dell'Asse;

¹¹⁵ Cfr. <http://www.marteproject.eu/>

- valutare molteplici meccanismi di flessibilità nel funzionamento del fondo onde garantire una maggiore efficacia oltre che la promozione di obiettivi dell'Asse prioritario 4 del POR FESR;
- addivenire all'individuazione di un gestore privato di un fondo di energia e mobilità dopo l'esperienza non di successo di JESSICA nel periodo 2007-2013 e dello strumento di ingegneria finanziaria nel settore energetico;
- incoraggiare l'ecosistema finanziario tramite un percorso assistito nell'ottica di cogliere con la costruzione e la gestione dello strumento finanziario FEM un'occasione innovativa nel contesto regionale.

Il Fondo per la Mobilità e l'Efficienza Energetica è stato definito sulla base degli studi avviati con il progetto Marte e di una procedura di gara ad evidenza pubblica e la stipula di un accordo di finanziamento ai sensi della normativa nazionale sugli appalti e dell'Allegato V del reg. UE 1303/2013. Il Fondo è attualmente operativo e finanzia interventi di efficienza energetica in combinazione con interventi a fondo perduto per il rinnovo del parco mezzi del trasporto pubblico locale, efficientamento energetico di edifici pubblici tra cui ospedali e di imprese. La validità di questo progetto è stata riconosciuta anche dal Centro Studi sull'Economia e il Management dell'Efficienza Energetica (CESEF) con il premio CESEF Energy Efficiency Award 2017 nella categoria Financial¹¹⁶.

Tra gli strumenti finanziari si evidenzia anche il Fondo europeo per l'efficienza energetica (EEEF). Tale fondo transnazionale si basa su una partnership pubblico-privata ed è finalizzato a finanziare le azioni di efficienza energetica attraverso l'utilizzo di energia rinnovabile all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea. Prevede il finanziamento (a tassi di mercato) di efficienza energetica, energia rinnovabile di scala ridotta e progetti di trasporto urbano pulito per enti municipali, locali e regionali e di società pubbliche e private operanti per tali enti. I progetti possono riguardare sia le infrastrutture (cogenerazione, *smart grids*, illuminazione intelligente di strade e semafori, stoccaggio di energia elettrica, riqualificazione o ampliamento di reti di teleriscaldamento e raffrescamento) sia gli edifici/gruppi di edifici (riscaldamento, ventilazione, aria

¹¹⁶ CESEF, Workshop *Efficienza energetica: si può avere successo! Casi emblematici e strategie per emergere in un mercato difficile*, Milano, 2017.

condizionata, *smart building systems*, cogenerazione, isolamento involucro, sostituzione finestre con modelli ad alta efficienza)¹¹⁷.

L'esperienza della programmazione 2007-2013 e dell'attuale programmazione consentono di individuare alcune difficoltà e benefici circa l'utilizzo degli strumenti finanziari (ad es. prestiti, capitale di rischio e garanzie). Fra le criticità attuative, si annoverano la complessità delle procedure di attivazione degli strumenti, il rischio di aumento complessivo dei costi a causa degli alti costi di transazione ed il gap di competenze nell'accesso e nell'implementazione degli strumenti finanziari e nel corretto utilizzo di tali strumenti nell'ambito della Politica di Coesione. Fra i principali benefici si annoverano i seguenti:

- *Maggiore disponibilità di risorse destinate agli interventi.* Questa è dovuta al fatto che solitamente (ma non necessariamente), gli strumenti finanziari prevedono un cofinanziamento privato che si attiva grazie alla presenza delle risorse pubbliche. In tal modo la provvista finanziaria complessiva è maggiore del semplice contributo pubblico iniziale, al netto della remunerazione necessaria del capitale investito (pubblico e privato), consentendo di finanziare un maggiore numero di interventi. Inoltre, nel caso del prodotto finanziario “prestito”, l'investimento, al netto delle perdite, è rotativo, ovvero ritorna all'ente pubblico nel medio-lungo periodo consentendo un riutilizzo in altri progetti.
- *Maggiore attenzione nella strutturazione e selezione degli investimenti.* Gli strumenti finanziari prevedono, in genere, un soggetto intermedio “intermediario finanziario” chiamato ad operare secondo criteri di efficienza ed efficacia conferendo dunque maggiori opportunità di sostenibilità degli investimenti.
- *Stimolo al mercato locale.* Tale stimolo riguarda il mercato finanziario per la spinta all'introduzione di strumenti innovativi nell'erogazione dei servizi di accesso al credito, ma anche la domanda di sostegno pubblico e l'offerta di servizi avanzati, contribuendo a sviluppare procedure attuative innovative, come ad esempio collaborazioni tra enti di natura diversa (enti pubblici, ESCo, imprese, amministrazioni ecc.) e *partnership* pubblico-private.

¹¹⁷ Tratto da *Rapporto di valutazione ex-ante degli strumenti finanziari da attivare nel POR FESR Marche 2014+ Fondo Energia Marche*, p. 88, febbraio 2015.

CAPITOLO IV

L'INCIDENZA DELLA CONCORRENZA NEL RAPPORTO AZIENDA-UTENTI

“Sono convinto che l'applicazione rigorosa della politica di concorrenza rappresenti la migliore garanzia della libertà economica, che a sua volta, in un quadro di regole adeguate, costituisce una condizione necessaria dello sviluppo di una società delle libertà. Si tratta quindi di una libertà pubblica, che incide non solo sull'ambiente economico, ma anche sull'organizzazione della società civile. Per questa ragione la politica di concorrenza è una politica «dei cittadini»”

Mario Monti – Ex Commissario europeo alla Concorrenza¹¹⁸

In questo capitolo, si approfondiscono alcune peculiarità del rapporto esistente fra concorrenza ed utenti con l'obiettivo di osservare il livello di correlazione tra gli attuali principi applicativi della concorrenza e il rafforzamento delle tutele degli utenti. Il primo paragrafo descrive l'impianto normativo nel settore dei trasporti a livello comunitario. Nel secondo paragrafo l'attenzione si focalizza sulle tutele per gli utenti definite anche secondo posizioni giurisprudenziali. Nel terzo paragrafo si evidenzia l'importanza di un bilanciamento tra gli interessi contrapposti delle imprese e degli operatori economici, da un lato, e dei consumatori dall'altro e la rilevanza delle Autorità indipendenti nella regolazione di tale rapporto, soprattutto alla luce dell'introduzione di nuovi modelli di trasporto (Uber e Flixbus) e dell'innovazione tecnologica. Nel quarto paragrafo vengono approfonditi due specifici strumenti di tutela degli utenti, in relazione ad alcune attività svolte durante il Dottorato di ricerca: la Carta dei Servizi e la protezione dei dati personali.

¹¹⁸ Commissione europea – *La politica di concorrenza in Europa e il cittadino*, p. 6, 2000.

IV.1 Le tutele per le imprese e per gli utenti dei trasporti nel quadro normativo comunitario

Nell'ultimo ventennio la politica dell'UE ha favorito notevolmente lo sviluppo e il progresso del settore in esame, impegnandosi nella risoluzione di problemi relativi alla sicurezza nel trasporto aereo, marittimo e stradale; garantendo una pluralità di scelte per viaggiatori e imprese; favorendo, tramite il progresso tecnologico, un minor inquinamento e trasporti più sostenibili.

Al fine di assicurare una maggiore concorrenza si è provveduto ad ottimizzare il trasporto stradale, quello aereo, marittimo e ferroviario¹¹⁹. Oggi, infatti, gli autocarri hanno la

¹¹⁹ Interventi dell'Unione Europea tesi a disciplinare il settore trasporti:

-Trattato di Roma. Esso non interveniva definendo il contenuto di una politica comune dei trasporti, la quale doveva essere concordata dagli Stati membri. A causa delle notevoli differenze fra le strutture normative e di trasporto in ogni paese, fino agli anni Ottanta i progressi sono molto lenti. Dopo quasi 25 anni senza una legislazione uniforme, il Parlamento europeo portò il Consiglio dell'Unione europea davanti alla Corte di giustizia per il mancato sviluppo di una politica dei trasporti comune. Con la sentenza della Corte del maggio 1985 vengono a compiersi i primi passi verso una politica comune. Dopo la sentenza della Corte del 1985, la Commissione europea pubblica un libro bianco sulla promozione del mercato interno che contiene riferimenti specifici ai trasporti e definisce una serie di traguardi da realizzare entro il 1992.

-Atto unico europeo del 1986. L'atto unico europeo sostituisce il voto all'unanimità con quello a maggioranza qualificata per le decisioni riguardanti la politica del trasporto aereo e marittimo, allentando in qualche misura la stagnazione politica dei decenni precedenti.

-Trattato di Maastricht del 1992. Istituisce le reti transeuropee e integra i requisiti di protezione dell'ambiente nella politica dei trasporti, uno sviluppo destinato a essere rafforzato nel libro bianco sulla politica comune dei trasporti pubblicato dalla Commissione l'anno dopo. Viene sottolineata l'importanza del principio della mobilità sostenibile e l'obiettivo di aprire alla concorrenza i mercati dei trasporti, vengono, così, gettate le basi di una politica comune dei trasporti.

-Trattato di Amsterdam del 1997. Si prospetta una maggiore protezione dell'ambiente nella politica dei trasporti, conferendo al Parlamento europeo poteri di codecisione con il Consiglio su quasi tutti gli aspetti della politica in questo settore.

-Libro bianco del 2001. Favorisce una politica dei trasporti più rispettosa dell'ambiente in grado di adattarsi a una crescita diseguale nelle varie forme di trasporto, alla congestione sulla rete stradale e ferroviaria in Europa e all'impatto crescente dell'inquinamento, prevedendo un aumento massiccio del traffico, soprattutto stradale e aereo, oltre a problemi legati alla salute e all'ambiente per effetto dell'inquinamento.

-Bilancio del 2006. Rimarca la necessità di fare di più per contrastare l'impatto negativo dei trasporti sui consumi di energia e sull'ambiente. Propone misure quali un piano logistico per il trasporto merci, sistemi intelligenti per rendere i trasporti meno inquinanti e più efficienti e un piano per rilanciare le vie navigabili interne.

- Libro bianco del 2011 "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti". Concentra l'attenzione su ciò che resta da fare per completare il mercato interno dei trasporti, proponendo di costruire reti di trasporto integrate che combinino diversi mezzi o modi di trasporto; creare nodi multimodali ("hub") ed eliminare strozzature di lunga data, di natura tecnica, amministrativa o legate alla capacità; potenziare l'infrastruttura nei paesi che hanno aderito all'UE a partire dal 2004; puntare su ricerca, innovazione e investimenti per fare sì che in futuro i trasporti non dipendano dal petrolio e preparare l'industria a conseguire i difficili obiettivi di decarbonizzazione senza incidere sulla mobilità.

- Fra le pietre miliari della legislazione dell'UE in materia di trasporti figurano i tre pacchetti ferroviari, che hanno avviato la progressiva liberalizzazione dei mercati nazionali delle ferrovie, la normativa sul "cabotaggio" stradale e marittimo (il trasporto di merci o passeggeri fra due punti all'interno di un paese

possibilità di compiere operazioni di trasporto in paesi diversi da quello di immatricolazione, evitando, così, viaggi di ritorno a vuoto. Tale flessibilità oltre a garantire una maggiore qualità dei servizi merci e passeggeri, riducendo sia l'inquinamento ambientale che i costi, favorisce la concorrenza.

Il trasporto aereo è divenuto sempre più fruibile e meno costoso, ciò grazie all'introduzione sul mercato di nuove compagnie, una pluralità di rotte e maggiori collegamenti fra gli aeroporti europei. I vari interventi consentono alle compagnie aeree europee di effettuare voli da qualunque aeroporto dell'UE verso destinazioni in altri paesi¹²⁰.

Per quanto attiene al trasporto marittimo e ferroviario, essi giocano un ruolo determinante nell'ambito degli scambi commerciali. Grazie alle liberalizzazioni raggiunte, le imprese ferroviarie e le compagnie di trasporto marittimo possono ora operare liberamente in paesi diversi da quello di origine.

Ulteriore tema di estremo interesse è rappresentato dalla tutela dei diritti dei passeggeri. Tale tutela è offerta in ogni ambito del trasporto, aereo, ferroviario, marittimo e in autobus. Lo scopo comune delle regole in materia di diritti dei passeggeri è quello di garantire una assistenza minima a loro favore in caso di prolungati ritardi o cancellazioni, nonché di tutelare i soggetti più deboli.

La base giuridica di tali attribuzioni è rappresentata dall'articolo 91, paragrafo 1, e articolo 100, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. La stessa normativa rappresenta una garanzia minima di tutela a favore dei passeggeri, consentendo di incoraggiare il ricorso ai mezzi di trasporto pubblico, agevolando la mobilità.

Le norme elaborate in seno all'UE si aggiungono a quelle concernenti la tutela dei consumatori, alle convenzioni internazionali applicabili, alla Carta dei diritti fondamentali e alle relative disposizioni nazionali. L'insieme di tali regole definisce i diritti di base comuni a tutte le tipologie di trasporto: divieto di discriminazione, diritto di informazione dei passeggeri, maggior tutela per i passeggeri a mobilità ridotta¹²¹,

da parte di trasportatori registrati in un altro paese) e i due pacchetti «cielo unico europeo», che intendono creare un unico spazio aereo europeo con una regolamentazione comune per l'aviazione.

¹²⁰ Accordi conclusi anche con gli Stati Uniti, il Canada, Israele, i paesi dei Balcani, il Marocco, la Giordania, la Georgia e la Moldavia.

¹²¹ I passeggeri a mobilità ridotta beneficiano, senza alcun onere aggiuntivo, di assistenza adeguata. Tale tutela è subordinata alla preventiva comunicazione in favore del vettore, dalle 36 alle 48 ore prima del trasporto, dello status del soggetto. Per i passeggeri a mobilità ridotta e loro accompagnatori è sempre prevista la priorità d'imbarco. In caso di negato imbarco, cancellazione o ritardo del volo,

organismi di controllo e ricezione denunce. Vengono a introdursi, altresì, meccanismi assistenziali in caso di annullamento e ritardi prolungati.

Con riferimento al trasporto aereo¹²² è opportuna una breve analisi del regolamento (CE) n. 261/2004 e del regolamento (CE) n. 1107/2006. Essi offrono tutela nei casi di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardi. In favore dei passeggeri che non possono imbarcarsi viene offerta ogni forma di assistenza, compresi pasti, telefono e alloggio ove occorrente; la scelta tra un rimborso entro il settimo giorno e, laddove necessario, il volo gratuito di ritorno verso il punto di partenza (o un volo alternativo o ancora la prosecuzione del viaggio non appena possibile o a una data ulteriore); un indennizzo¹²³ immediato fissato in relazione alla lunghezza della tratta.

indipendentemente dalla durata del ritardo, tali passeggeri ricevono sempre ogni forma di assistenza, compresi pasti, telefono e alloggio ove occorrente.

¹²² Il settore dell'industria aerea ha attraversato nel corso del tempo periodi legislativi diversi e spesso contrastanti. Il legislatore negli ultimi anni si è principalmente concentrato sul servizio che i vettori aerei forniscono ai loro clienti al fine di garantire correttezza e trasparenza della competizione, fino ad approdare a processi di liberalizzazione rispettivamente negli Stati Uniti e in Europa. Con l'avvento dell'Unione Europea e l'introduzione del libero mercato, la normativa concorrenziale nazionale per il mercato dei trasporti, per lo più protezionistica, si è trovata in conflitto con le regole dettate dai trattati sovranazionali in tema di concorrenza. I minor vincoli presenti hanno comportato un forte incentivo per l'entrata nel settore in esame di nuovi competitors; si è passati, quindi, dalla presenza delle sole compagnie di bandiera, alla comparsa delle così dette "Low Cost Carriers". Le LCCs offrono un servizio standardizzato tale da abbattere i costi di gestione e beneficiare di economie di scala. In tale contesto, molte compagnie aeree stanno cercando di abbattere i costi attraverso fusioni, acquisizioni e joint venture. Il legislatore si trova quindi a fronteggiare un'evoluzione di mercato che potrebbe portare ad una concentrazione maggiore nel lungo periodo e alla nascita di possibili posizioni monopolistiche in determinate rotte e specifici mercati. La Commissione Europea è chiamata a stabilire se una riduzione della concentrazione nel mercato, attraverso l'unione di due attori, può rappresentare un beneficio per il consumatore comunitario in termini di riduzioni di prezzo o di aumento della qualità del servizio. Emblematico sul punto è il cd caso Ryanair. Il modello adoperato dalle compagnie low-cost, e nello specifico da Ryanair, consiste nell'adottare una strategia concorrenziale che consenta di incrementare la produttività del lavoro a fronte di una riduzione dei costi. Esse offrono un servizio privo di fronzoli, utilizzando aerei uguali in modo da massimizzare le economie di apprendimento, aeroporti secondari nelle grandi città in modo da ridurre i costi, ridurre il congestionamento e i ritardi e avere maggior potere in fase contrattuale. Nel contesto di crisi europeo, le operazioni di concentrazione nel settore aereo sono state una costante e le imprese che erogavano tali servizi, a fronte di una domanda più contenuta, hanno dovuto ristrutturare la loro struttura organizzativa e di controllo. Tra le varie proposte di fusione analizzate dalla Commissione Europea c'è quella tra Ryanair e Aer Lingus, entrambe compagnie irlandesi. Ryanair ha tentato più volte di acquisire pubblicamente il competitor. La prima OPA lanciata dalla compagnia low-cost è datata 5 ottobre 2006, allo scopo di creare un unico grande vettore irlandese in grado di trasportare oltre 50 milioni di passeggeri l'anno. La seconda OPA, del 1° dicembre 2008, fu motivata dai vertici Ryanair con la creazione di nuovi posti di lavoro, aumentando anche la flotta di Aer Lingus per le rotte a corto raggio. In entrambi i casi la compagnia di bandiera irlandese ha rifiutato le offerte pervenute e Ryanair ha dovuto ritirare le proprie avances in seguito sia ai pareri negativi della Commissione europea, che del governo irlandese.

¹²³ Per tratte aeree $\leq 1\ 500$ km: 250 EUR (125 EUR se il volo alternativo subisce meno di 2 ore di ritardo all'arrivo); per tratte aeree comprese tra 1 500 e 3 500 km: 400 EUR (200 EUR se il volo alternativo subisce meno di 3 ore di ritardo all'arrivo); per tratte aeree $\geq 3\ 500$: 600 EUR (300 EUR se il volo alternativo subisce meno di 4 ore di ritardo all'arrivo).

Per i casi di cancellazione si offrono gli stessi diritti previsti nei casi di mancato imbarco, fatta eccezione per le ipotesi di indennizzo immediato, il quale non è erogabile nel caso in cui il passeggero fosse stato anticipatamente¹²⁴ reso edotto dell'annullamento del volo, fatte salve circostanze eccezionali come i casi di forza maggiore.

Infine, nel caso di ritardi, in relazione sia all'entità del ritardo che della lunghezza della tratta¹²⁵, sono previsti: ogni forma di assistenza, compresi pasti, telefono e alloggio ove occorrente; nei casi di ritardo non inferiore a tre ore, il passeggero ha diritto al rimborso entro sette giorni e se necessario il volo gratuito di ritorno, nonché un indennizzo come nel caso di annullamento¹²⁶.

Per completezza espositiva occorre poi sottolineare che nel caso di passaggio alla classe superiore/inferiore, il vettore non può richiedere alcun supplemento nel caso di passaggio alla classe superiore; di contro, in caso di passaggio alla classe inferiore, il vettore dovrà provvedere al rimborso entro sette giorni del 30 % del prezzo del biglietto per tratte aeree fino a 1 500 km, del 50 % per tratte aeree comprese tra 1 500 e 3 500 km e per tratte intra-europee superiori a 1 500 km, o del 75 % per tratte aeree superiori a 3 500 km.

Il regolamento (CE) n. 1371/2007, disciplina il trasporto ferroviario, attribuendo diritti ai passeggeri nei casi di cancellazione o ritardo superiore a 60 minuti¹²⁷. Si offre loro la possibilità di scegliere tra:

- un itinerario alternativo o la prosecuzione del viaggio non appena possibile;
- la fissazione di una ulteriore data, reciprocamente concordata;
- il rimborso entro un mese;
- in assenza di rimborso, il mantenimento del diritto al trasporto unitamente a un indennizzo entro un mese, subordinato a richiesta del passeggero, del 25 % del prezzo del biglietto per ritardi compresi tra 60 e 119 minuti e del 50 % per ritardi superiori;

Il trasporto marittimo è disciplinato dal regolamento (UE) n. 1177/2010. Esso prevede una tutela nei confronti dei passeggeri che viaggiano via mare, per tratte maggiori alle

¹²⁴ Almeno due settimane prima del volo. Tale termine può essere ridotto in caso di volo alternativo.

¹²⁵ Ritardo di almeno 2 ore per le tratte aeree fino a 1 500 km, di almeno 3 ore per le tratte aeree comprese tra 1 500 e 3 500 km e per le tratte aeree intra-UE superiori a 1 500 km, e di almeno 4 ore per le tratte aeree superiori a 3 500 km.

¹²⁶ La CGUE ha assimilato i passeggeri dei voli in ritardo di oltre tre ore ai passeggeri che abbiano subito un annullamento. Il regolamento (CE) n. 261/2004 «prevedeva» solo la possibilità di un rimborso per ritardi superiori a cinque ore.

¹²⁷ Il vettore è sollevato da responsabilità se l'annullamento o il ritardo risultano imputabili a circostanze eccezionali e inevitabili.

500 miglia. Tali benefici si applicano a coloro che si imbarchino in un porto dell'Unione o che abbiano come destinazione un porto dell'Unione, se il servizio è gestito da un vettore dell'UE. Nel caso di passeggeri di navi da crociera, essi devono essersi imbarcati in un porto europeo per poter beneficiare di tale normativa.

I beneficiari, nei casi di cancellazione o ritardo superiore a 90 minuti alla partenza, hanno diritto a essere informati del relativo ritardo al massimo entro trenta minuti; hanno la possibilità di scegliere un itinerario alternativo o la prosecuzione del viaggio non appena possibile; possono optare per il rimborso nel termine di sette giorni; ove necessario viene accordata anche la eventuale assistenza e la predisposizione di alloggi a bordo o a terra.¹²⁸ Per i casi di notevole ritardo, dietro richiesta dell'interessato, si prevede un indennizzo a meno che il soggetto non fosse stato informato del ritardo prima dell'acquisto del biglietto o qualora il ritardo sia dovuto alle condizioni meteorologiche o a circostanze eccezionali inevitabili.

I diritti dei passeggeri che viaggiano in autobus o pullman sono previsti dal regolamento (UE) n. 181/2011. Tali diritti sono applicabili solo ai servizi la cui distanza è superiore ai 250 km e quando il punto di imbarco o sbarco del passeggero è situato nel territorio di uno Stato membro.¹²⁹

La tutela prevede, nei casi di cancellazione o ritardo superiore a 120 minuti alla partenza, l'informazione dei passeggeri al più tardi 30 minuti dopo l'orario di partenza inizialmente previsto; la possibilità di scegliere tra un itinerario alternativo o la prosecuzione del viaggio appena possibile; il rimborso entro 14 giorni. Se non propone tale scelta, il vettore deve effettuare, entro un mese, il rimborso maggiorato di un indennizzo del 50 %. Inoltre, per i tragitti superiori a 3 ore, si offre un'assistenza (spuntini e alloggio se necessario nel limite di due notti e di 80 EUR per notte) a partire dal 90° minuto di ritardo.

Il Parlamento europeo si è fortemente impegnato per garantire i diritti dei passeggeri di tutti i modi di trasporto.¹³⁰ Il suo principale obiettivo è quello di vigilare sull'applicazione

¹²⁸ L'alloggio a terra è limitato a tre notti e a 80 euro a notte. L'alloggio non è dovuto se la cancellazione o il ritardo sono causati dalle condizioni meteorologiche.

¹²⁹ Alcuni diritti si applicano anche ai servizi regolari di breve distanza (informazione, non discriminazione, accesso dei passeggeri a mobilità ridotta) o ai servizi occasionali (non discriminazione, indennizzo in caso di incidente o di danneggiamento di attrezzature specifiche per i passeggeri a mobilità ridotta).

¹³⁰ Principali decisioni del Parlamento europeo in materia:

- risoluzione del 25 novembre 2009 sul risarcimento dei passeggeri in caso di fallimento di una compagnia aerea, P7_TA(2009)0092;
- risoluzione del 25 ottobre 2011 sulla mobilità e l'integrazione delle persone con disabilità e la strategia europea in materia di disabilità 2010-2020, P7_TA(2011)0453;

effettiva dei testi adottati negli ultimi anni. Esso si è espresso sia sulla necessità di introdurre regole semplici da comprendere – informazioni chiare e precise rivolte ai passeggeri, prima e durante il viaggio – sia sulla necessaria predisposizione di mezzi di ricorso semplici e rapidi, garantendo un migliore controllo sull'applicazione della regolamentazione esistente. Pertanto, con due risoluzioni del 2012, il Parlamento Europeo, proprio al fine di raggiungere i succitati obiettivi, stabilisce che la normativa deve:

- individuare chiaramente le “circostanze eccezionali” che consentono ai vettori di essere sollevati da alcuni dei loro obblighi;
- prevedere da parte dei vettori la messa a disposizione di un'assistenza telefonica permanente e a tariffe non maggiorate;
- prevedere l'obbligo di trattare i reclami dei passeggeri entro due mesi, nonché misure per migliorare l'efficacia degli organismi di controllo nazionali.

Inoltre, il Parlamento si è occupato anche di favorire un miglioramento dei diritti già esistenti, intervenendo in tema di clausole sleali o abusive nei contratti di trasporto, introducendo maggiori garanzie per l'accessibilità alle infrastrutture di trasporto ai passeggeri a mobilità ridotta e includendo nuovi diritti.

Il rapporto tra concorrenza e imprese: la questione degli aiuti di stato

Dal punto di vista del mercato e dunque relativamente ai rapporti tra Regolatore e imprese, nell'ambito della disciplina sulla concorrenza rileva la questione degli aiuti di Stato. La regola generale prevede l'incompatibilità degli aiuti di Stato con la normativa UE. Ciononostante, l'articolo 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea permette al Consiglio di prevedere le categorie di aiuti che possono comunque essere considerate compatibili e quindi esentate dalla notifica prevista dall'articolo 108. Per tali

- risoluzione legislativa del 15 novembre 2011 sul progetto di decisione del Consiglio relativa all'adesione dell'Unione europea al protocollo del 2002 alla convenzione di Atene del 1974 relativa al trasporto via mare dei passeggeri e del loro bagaglio, ad eccezione degli articoli 10 e 11 del protocollo, P7_TA(2011)0478;

- risoluzione del 29 marzo 2012 sul funzionamento e l'applicazione dei diritti acquisiti dei passeggeri aerei, P7_TA(2012)0099;

- risoluzione del 23 ottobre 2012 sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto, P7_TA(2012)0371;

- risoluzione legislativa del 5 febbraio 2014 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 e il regolamento (CE) n. 2027/97, P7_TA(2014)0092;

- risoluzione del 7 luglio 2015 sulla creazione di un sistema di biglietteria multimodale integrato in Europa, P8_TA(2015)0246.

motivi, una delle iniziative per la modernizzazione degli Aiuti di Stato è stata quella della Commissione europea che il 21/5/2014 ha adottato il nuovo Regolamento generale di esenzione per categoria (GBER), contenente appunto l'elenco degli aiuti di Stato esentati e le condizioni che essi debbono rispettare¹³¹.

Il regolamento GBER favorisce notevolmente le procedure di accesso a tali aiuti, i quali perseguono importanti interessi dell'UE, come la creazione di posti di lavoro e l'aumento della competitività, incoraggiando viepiù gli Stati ad ottimizzare le risorse disponibili. Il GBER ha sostituito, a partire dal 1° luglio 2014, il Regolamento generale di esenzione per categoria approvato nel 2008. In tal modo gli Stati possono concedere forme di aiuto di entità superiore in quei settori già individuati dal regolamento, in modo da ridurre l'iter amministrativo e il tempo di attesa per la concessione. Occorre quindi valutare se vi possano essere contrasti tra disciplina europea, nazionale e regionale. Analizzando più nel dettaglio il quadro normativo, si possono valutare i profili applicativi. L'art. 107, par.1 TFUE definisce gli aiuti di Stato, stabilendo che "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza" (TFUE, art. 107, par.1). Come già anticipato, è previsto l'obbligo di notifica alla Commissione europea dei progetti diretti a istituire o modificare aiuti ed è vietato dare esecuzione alla misura notificata prima della decisione della Commissione (TFUE, art. 108, paragrafo 3, ultimo comma). Gli orientamenti e gli altri atti cd. di «soft law» adottati dalla Commissione europea per ciascuna deroga forniscono indicazioni sui criteri in base ai quali la Commissione valuterà la misura di aiuto ai fini della sua autorizzazione. Il controllo preventivo degli aiuti di Stato si basa su di un particolare sistema di autorizzazione definito *ex ante*. Difatti, sulla base di tale sistema, gli Stati membri hanno l'obbligo di informare la Commissione su un qualunque progetto avente lo scopo di istituire/modificare aiuti di Stato; i medesimi non possono darvi esecuzione prima della autorizzazione della Commissione, secondo il "principio di sospensione" o "*stand still*". La Commissione ha il compito di verificare se la misura di aiuto indicata costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, in ipotesi affermativa, se possa o meno godere della deroga prevista dall'articolo 107, paragrafi 2 o

¹³¹ Cfr. *Il Regolamento generale di esenzione per categoria*, in unionecamere.net, 2017.

3, TFUE. Nondimeno, l'art. 109 TFUE prevede la possibilità per il Consiglio dell'Unione europea di determinare alcune categorie di aiuti che possono essere dispensate dall'obbligo di preventiva notifica. Difatti, attraverso il Regolamento (CE) n. 994/98, oggi sostituito dal Regolamento (UE) del Consiglio n. 1588/2015 del 13 luglio 2015 (il Regolamento di abilitazione), il Consiglio ha deciso, conformemente all'art. 109 del TFUE, di conferire alla Commissione il potere di dichiarare, mediante Regolamenti, e nei settori in cui dispone di esperienza sufficiente a definire criteri generali di compatibilità, la compatibilità di determinate categorie di aiuti con il mercato interno a norma di una o più disposizioni dell'articolo 107, paragrafi 2 e 3, TFUE, così dispensandole dalla procedura di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. Così, è stato previsto che la preventiva notifica non sia necessaria per le seguenti categorie di aiuti:

- aiuti a finalità regionale inclusi gli aiuti per lo sviluppo urbano;
- aiuti per le PMI;
- aiuti per l'accesso alla finanza per le PMI;
- aiuti per le start-up;
- aiuti a favore di ricerca, sviluppo e innovazione;
- aiuti alla formazione;
- aiuti in favore dei lavoratori svantaggiati e disabili;
- aiuti per la tutela ambientale, ossia agli investimenti di imprese che intendono andare oltre le norme dell'UE in materia di tutela ambientale o innalzarne il livello in assenza di regole comunitarie;
- aiuti per rimediare ai danni causati da alcune categorie di disastri ambientali;
- aiuti sociali per i trasporti destinati ai residenti delle aree remote;
- aiuti per le infrastrutture a banda larga;
- aiuti per la conservazione dell'eredità culturale, incluse le opere audiovisive;
- aiuti per lo sport e per le infrastrutture ricreative multifunzionali;
- aiuti per le infrastrutture locali.

L'esenzione dall'obbligo di notifica è prevista in quanto si presume che, a determinate condizioni, specifiche misure, seppure inseribili nella categoria di aiuti di Stato, siano comunque compatibili con il mercato interno e il TFUE, proprio perché i loro effetti positivi – considerato il perseguimento dell'interesse pubblico sovranazionale, quindi a

livello UE – contrastano gli effetti negativi sulla concorrenza. La Commissione europea ha poi previsto ulteriori flessibilità per tutte quelle categorie che erano già garantite dal precedente regolamento. La nuova normativa va dunque a garantire in miglior modo il settore, tramite soglie di notifica più alte e maggiore intensità di aiuto. Inoltre, tali soglie non debbono essere eluse con frazionamenti artificiali degli aiuti. Il regolamento ha efficacia solo nei confronti di quegli aiuti verso i quali è possibile verificare in modo preciso, e in anticipo, l'equivalente sovvenzione lordo, senza quindi necessariamente effettuare una valutazione dei rischi, oltre che gli aiuti con effetto incentivante¹³².

L'analisi del regolamento GBER permette dunque di evidenziare l'attenzione delle istituzioni comunitarie verso le imprese consentendo e agevolando l'esercizio concorrenziale per tutti gli aspetti che producono benefici effetti sullo sviluppo urbano e sulla collettività, anche paradossalmente attraverso il perseguimento di politiche a favore degli aiuti di stato, come in questo caso.

Il principio di concorrenza, infatti, opera in modo eclettico, in ragione del settore a cui si applica, rendendo ammissibile, talvolta, anche gli aiuti di stato.

IV.2 La tutela del consumatore del Trasporto Pubblico e recenti pronunce giurisprudenziali

Come già osservato nei paragrafi precedenti la tutela dell'individuo, inteso come consumatore all'interno del settore del pubblico trasporto, abbraccia numerosi ambiti, onde assicurare al soggetto fruitore del servizio una forma di protezione totale, oltre che una prestazione completa. La disciplina della concorrenza all'interno dell'Unione europea si pone proprio l'obiettivo di proteggere i consumatori e far sì che a fronte di spese sostenute da questi ultimi per acquisti di beni e servizi ci sia una equità di trattamento rispetto alla qualità e quantità di beni e servizi ricevuti¹³³.

¹³² BIVONA, *Ue: dal primo luglio via libera al GBER su aiuti di Stato*, in fiscooggi.it, 2014

¹³³ *Competition rules are about making life better for consumers. So that when they spend their hard-earned money, they get a fair deal.* Margrethe Vestager – Attuale Commissario europeo alla Concorrenza, 31 Maggio 2018, consultabile in: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/vestager/announcements/making-decisions-count-consumers_en

Come è noto, la normativa va interpretata, soprattutto alla luce delle recenti evoluzioni del settore, così giustificando le svariate pronunce giurisprudenziali in materia. Occorre dunque analizzare alcuni recenti sviluppi, già realizzati o ancora in itinere, riferiti soprattutto alla disciplina europea, di alcuni “modi” di trasporto passeggeri; concentrandosi maggiormente nel trasporto effettuato con autobus si potranno valutare le responsabilità del vettore per danni alla persona del passeggero, come disposto dal Reg. UE n°181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

Analizzando nello specifico tale Regolamento, mentre il primo considerando si apre affermando: *“L’azione dell’Unione nel settore del trasporto con autobus dovrebbe mirare...a garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri, comparabile a quello offerto da altri modi di trasporto”* e contenuto nei regolamenti già adottati, la norma base in materia di responsabilità vettoriale così si esprime: *“I passeggeri hanno diritto secondo la legislazione nazionale applicabile, a un risarcimento per il decesso...o le lesioni personali...dovuti a un incidente derivante dall’utilizzo di autobus”* (art. 7.1).

Soluzione questa che rinvia agli ordinamenti nazionali, cui il Consiglio perviene pur nella consapevolezza di un forte divario tra le discipline previste negli Stati Membri con riguardo a questa materia¹³⁴. Né, d’altra parte, il Consiglio ignora che *“Nella scelta della legislazione nazionale applicabile al risarcimento in caso di decesso...o lesioni personali...dovuti a un incidente derivante dall’utilizzo di autobus, occorre tener conto del Regolamento (CE) n. 864/2007...sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II) e del Regolamento (CE) n. 593/2008...sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I)”*¹³⁵.

Ora, è difficile comprendere come, rispetto all’originaria proposta ricalcata sul modello del trasporto aereo¹³⁶, possa ritenersi che questo ritorno al diritto internazionale privato riesca a tradursi in una garanzia di un elevato livello di protezione dei fruitori dei trasporti con autobus in linea con quello offerto dagli altri regolamenti, e costituisca, al tempo stesso, una garanzia della tutela degli interessi delle piccole e medie imprese¹³⁷. E

¹³⁴ Cfr. Motivazione della Posizione del Consiglio in prima lettura (5218/3/10 REV3 ADD1) sub II, 2, iii).

¹³⁵ Così il considerando n. 5 del Reg. (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011.

¹³⁶ Cfr. art. 6 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, etc., del 4 dicembre 2008 (COM/2008/817 def. - COD 2008/0237).

¹³⁷ La Relazione che precede la Proposta della Commissione di Regolamento relativo al trasporto con autobus cit. supra, nt. 5, riconosce il disorientamento dei fruitori di questo servizio di fronte al problema

l'operazione di individuazione del diritto nazionale applicabile qui diventa, oltre che particolarmente delicata anche critica, per la presenza, tra l'altro, di un quadro di normative nazionali spesso ispirate, come già rilevato (Cfr. Cap II.1 e II.5), a principi differenti¹³⁸.

Lo scenario sembra almeno in parte modificarsi quando ci si allontani dall'area della responsabilità civile e si dia un rapido sguardo alla disciplina dedicata alla protezione dei c.d. diritti minimi del passeggero: quali ad esempio, in caso di cancellazione o *overbooking* o ritardo del servizio, il diritto a forme diverse di tutela collettiva (come il rimborso del biglietto o il "riavviamento" verso la destinazione finale) e di assistenza (come quella relativa alla distribuzione di pasti e bevande, etc.), nonché quello ad essere informato sui "diritti" conferiti dal regolamento stesso ai passeggeri anche disabili o con mobilità ridotta. Su questa materia, il regolamento detta una normativa abbastanza dettagliata¹³⁹ che ricalca in parte, e almeno nelle sue linee generali, quella prevista per gli altri modi dai regolamenti precedenti¹⁴⁰. Ora, è proprio in considerazione dei problemi suscitati dalla pratica applicazione di questi, e in particolare del più risalente, relativo al trasporto aereo, che la Commissione, a breve distanza dall'adozione del regolamento sul trasporto effettuato con autobus, ritiene di approfondire il discorso su questi che la dottrina qualifica, come si è detto, "diritti minimi"¹⁴¹, ossia, in definitiva, sugli strumenti di tutela minima e inderogabile del viaggiatore nei diversi modi. Da una sua comunicazione della fine del 2011 al Parlamento ed al Consiglio, appare chiara l'ottica in cui ci si colloca nell'esaminare tale materia e nel prospettare una futura regolamentazione: che, si prevede, dovrà essere costituita da "*un insieme comune di diritti dei passeggeri garantiti dalla legge per i quattro modi di trasporto*"¹⁴². E, anche se si evidenzia la necessità di distinzioni, all'interno di questo insieme, dovute alle specificità

dell'individuazione del diritto applicabile in caso di lesioni da incidenti. Sulle preoccupazioni per gli interessi delle PMI, in questo contesto, si veda, ad es., la Relazione al Parlamento europeo della Commissione per i trasporti e il turismo del 22 aprile 2009 (A6-0250/2009).

¹³⁸ RUFFINI GANDOLFI, Il contratto di trasporto in prospettiva europea: verso una disciplina unitaria dei vari modi?, in Foro pad., 2011, pp. 72 ss.

¹³⁹ Si vedano i Capi II, III, IV del Regolamento in esame.

¹⁴⁰ Cfr. particolarmente, sugli strumenti di tutela minima dei diritti dei passeggeri: nel trasporto aereo, Reg. (CE) n. 261/2004, GU L 46 del 17 febbraio 2004; nel trasporto ferroviario, Reg. (CE) n. 1371/2007, GU L 315 del 3 dicembre 2007; nel trasporto marittimo, Reg. (UE) n. 1177/2010, GU L 334 del 17 dicembre 2010.

¹⁴¹ ZAMPONE, Diritti minimi del passeggero in autobus. La tutela del passeggero in autobus, Libro dell'anno del diritto 2012, Enc. giur., Roma, 2012.

¹⁴² Comunicazione intitolata "Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto" - COM(2011)898 def. - del 19 dicembre 2011.

di ciascun modo, sia i “diritti” che vengono analiticamente individuati e garantiti¹⁴³, sia i rimedi automatici, salvo alcune eccezioni, sono qualitativamente gli stessi, pur riconoscendosi che possano variare sotto dati profili, di solito quantitativi.

Corre poi porre attenzione sugli atteggiamenti tenuti dalle stesse istituzioni di fronte ad alcuni aspetti problematici del regime del ritardo (come è noto, al pari della cancellazione, una delle criticità più ricorrenti nella prassi del trasporto aereo), nonché di alcune misure conseguenti, parzialmente analizzate nel paragrafo precedente. Si tratta di aspetti che corrispondono a difetti o lacune del precedente Reg. n. 261/2004 (da considerare, anch’essi, alla luce dei relativi lavori preparatori) quali rivelati da discordanti applicazioni della giurisprudenza degli Stati¹⁴⁴ e, specialmente, da interventi in questa materia della Corte di giustizia UE. Alcuni interventi del Parlamento e del Consiglio, diretti ad apportare correttivi ed aggiustamenti rispetto alla proposta originariamente avanzata dalla Commissione per l’emissione del Reg. n. 261/2004¹⁴⁵ hanno reso date forme di assistenza (offerta ai passeggeri di pasti e bevande, nonché, a seconda della durata dell’attesa, di sistemazione in albergo) oggetto di un obbligo del vettore, rispetto a cui non sono previste cause di esonero (quali le “circostanze eccezionali” produttive del ritardo¹⁴⁶, originariamente proposte dal Parlamento come cause di esclusione dei corrispondenti obblighi del vettore, e poi soppresse dal Consiglio¹⁴⁷).

¹⁴³ Questo l'elenco dei "diritti" come definiti nella Comunicazione, cit., II: (1) diritto a non essere discriminati nell'accesso al trasporto; (2) diritto a mobilità, accessibilità e assistenza senza costi aggiuntivi per i passeggeri con disabilità e mobilità ridotta; (3) diritto all'informazione prima dell'acquisto e nelle varie fasi del viaggio, in particolare in caso di perturbazione; (4) diritto a rinunciare al viaggio (rimborso integrale del prezzo del biglietto), qualora il viaggio non sia effettuato come previsto; (5) diritto all'esecuzione del contratto di trasporto in caso di perturbazioni (riprotezione e cambio di prenotazione); (6) diritto all'assistenza in caso di forti ritardi alla partenza o in punti di coincidenza; (7) diritto al risarcimento in determinate circostanze; (8) diritto alla responsabilità del vettore per i passeggeri e il loro bagaglio; (9) diritto a un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami; (10) diritto alla piena ed efficace applicazione della normativa dell'Unione.

¹⁴⁴ PRASSI, Reforming Air Passenger Rights in the European Union, in *Air & Space Law* 39, n. 1, 2014, p. 60.

¹⁴⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2001)784 def. del 21 dicembre 2001 che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza dei passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, cancellazione del volo o di ritardo prolungato, GU C 103E/225 del 30 aprile 2002.

¹⁴⁶ Cfr. art. 11.1, Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 24 ottobre 2002 in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri del trasporto aereo in caso di negato imbarco, etc., (P5_TC1-COD(2001)0305), ove si prevede l'esonero di cui sopra nel testo.

¹⁴⁷ Comp. art. 11.1 della Posizione comune (CE) N. 27/2003 adottata dal Consiglio il 18 marzo 2003 in vista dell'adozione del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio...che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri, etc. (GU C125 E/63 del 27 maggio 2003).

In seguito, la giurisprudenza, ancor prima del legislatore comunitario, ha affrontato la questione che nasce proprio dal mancato allineamento della disciplina del ritardo a quella della cancellazione, della configurabilità o meno, anche in caso di ritardo, del diritto alla compensazione pecuniaria. Più in particolare: dopo esser stato risolto negativamente a livello di giurisdizione statale, tale problema è giunto di fronte alla Corte di giustizia nel contesto del noto caso *Sturgeon*¹⁴⁸: ove un volo parte il giorno successivo a quello originariamente previsto e, seguendo l'itinerario previamente stabilito dal vettore, giunge a destinazione con un ritardo di 25 ore rispetto all'orario di arrivo previsto. Di fronte agli opposti tentativi di passeggeri da un lato, e, dall'altro, di una compagnia, di ravvisare in questa situazione, rispettivamente, una cancellazione o invece un ritardo prolungato, al fine di vedere riconosciuto/escluso un diritto alla compensazione pecuniaria, la Corte di giustizia ha svolto un discorso argomentativo conclusosi in senso favorevole ai passeggeri. E ciò pur avendo escluso che sussista una cancellazione quando, come nella specie, qualunque sia la durata del ritardo, il volo sia stato realizzato secondo l'originaria programmazione. È dunque al ritardo prolungato, e precisamente a quello che comporti per il passeggero, come deciso dalla Corte, una perdita di tempo di tre o più ore, che viene ricondotto il diritto alla compensazione pecuniaria. Soluzione, questa, che ricalca in parte quella specificamente prevista dall'art. 5, comma 1, lett. c, iii, del Regolamento n. 261/2004, richiamato dalla medesima sentenza¹⁴⁹, in materia di cancellazione del volo, seguita dall'offerta al passeggero di un volo alternativo, che comporti l'arrivo alla destinazione finale con un dato ritardo¹⁵⁰.

A differenza di quanto sinora esaminato, l'utilizzo di mezzi pubblici differenti può comportare una differenza anche per quanto riguarda le relative tutele. Difatti, mentre per chi utilizza l'aereo, come già spiegato, le tutele sono vaste, queste diminuiscono in caso di utilizzo di autobus e treno. I viaggiatori in treno possono far valere i loro diritti in caso di arrivo a destinazione con un ritardo di oltre 59 minuti.

¹⁴⁸ Corte di giustizia, Sez. IV, 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07.

¹⁴⁹ Corte di giustizia, Sez. IV, 19 novembre 2009, C-402/07 e C-432/07, punto n°55.

¹⁵⁰ Precisamente, a tenore dell'art. 5.1 c) iii), "In caso di cancellazione del volo, ai passeggeri interessati...spetta la compensazione pecuniaria...a meno che: ...siano stati informati della cancellazione del volo meno di sette giorni prima dell'orario di partenza previsto e sia stato loro offerto di partire con un volo alternativo non più di un'ora prima dell'orario di partenza previsto e di raggiungere la destinazione finale meno di due ore dopo l'orario di arrivo previsto". Da tale disposizione la sentenza *Sturgeon* deduce, per ispirarvisi nella soluzione del problema della compensazione pecuniaria in caso di ritardo, che "A tali passeggeri viene così conferito il diritto alla compensazione pecuniaria quando subiscono una perdita di tempo pari o superiore a tre ore rispetto alla durata che era stata originariamente prevista dal vettore".

Chi viaggia in autobus invece può richiedere un rimborso in caso di partenza ritardata dalla fermata stabilita su un percorso di almeno 250 km con ritardi che superano i 90 minuti. È pur vero che, già dal marzo 2013, con il Regolamento n. 181/2011, l'Unione Europea ha introdotto delle regole comuni per il settore degli autotrasporti. Oltre a considerare i casi di ritardo e cancellazione, la normativa prevede inoltre che:

- i passeggeri possono avere accesso a tutte le informazioni relative al viaggio prima e durante lo stesso, pur disponibili presso la stazione degli autobus.
- i passeggeri con mobilità ridotta hanno diritto all'assistenza gratuita ai terminal e a bordo del veicolo. In caso di danneggiamento o perdita di sedia a rotelle è prevista la riparazione o la sostituzione.
- i passeggeri possono chiedere un risarcimento per la perdita o il danneggiamento del bagaglio.
- i passeggeri possono facilmente consultare i loro diritti sia online che presso i terminal degli autobus¹⁵¹.
- il soggetto che eroga il servizio di trasporto pubblico notifica, entro un mese dal ricevimento, l'accoglimento, il respingimento o l'esame in corso del reclamo presentato dal passeggero e fornisce una risposta completa entro tre mesi dal ricevimento.

Da tutto ciò è evidente come gli Stati membri, dietro forti impulsi dell'Unione Europea, debbano necessariamente adattarsi ai relativi indirizzi, così attuando una politica di tutela degli interessi non solo degli utilizzatori del servizio pubblico, ma pure di coloro che ne fanno offerta.

IV.3 Il rapporto tra concorrenza e consumatori

La libera concorrenza, considerata all'interno del mercato del trasporto pubblico, è da sempre oggetto di discussione, in quanto sottoposta a normative statuali variabili, oltre che comunitarie. È però unanime l'opinione che la esalta sino a farla diventare un

¹⁵¹ Il Regolamento (UE) n. 181/2011 prevede all'articolo 29 che entro il 1° giugno 2015 (e in seguito ogni due anni) l'Autorità di regolazione dei trasporti pubblici una relazione sull'attività dei due anni precedenti, che contiene in particolare una descrizione delle azioni adottate per l'applicazione del presente regolamento e statistiche relative ai reclami e alle sanzioni irrogate.

principio fondamentale dell'Unione Europea¹⁵², inserito, seppur indirettamente, anche all'interno del TUE¹⁵³. Tale argomento non è trattato dal codice civile ma solo dalla Costituzione, così generando correnti di pensiero dottrinali contrapposte: da un parte chi sostiene che questa scelta sia stata sperequata a discapito della tutela dei consumatori¹⁵⁴; dall'altra chi afferma che la tutela della concorrenza sia un criterio che condizioni ogni intervento pubblico nell'economia¹⁵⁵. Ecco dunque che, l'ingresso del principio comunitario di tutela della concorrenza genera, quale risposta, una maggior tutela del consumatore¹⁵⁶.

Ciononostante, la ponderazione di tali interessi, quindi il confronto tra libertà di concorrenza e tutela del consumatore, non può che esser valutata nelle opportune sedi politiche, non essendo tale tutela un bene valutabile in astratto, ma solo in concreto¹⁵⁷. In tal modo, la problematica si trasferisce sui modelli *market-based governance*, quindi una “*governance that relies on competition, and where contracts are the controls*”¹⁵⁸, così influenzando le decisioni amministrative sulla base delle previsioni del mercato.

¹⁵² FRANCESCHELLI, Concorrenza e antitrust: profili generali, in CHITI-GRECO, Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale, I, Milano, 1997, p. 512; WAELBROECK-FRIGNANI, Concurrence, in Commentaire J. Mégret, 2 ed., Bruxelles, ULB, 1997, p. 15. CAFFÉ, Lezioni di politica economica, Torino 1990, p. 40.

¹⁵³ Nel 1957, la maggior parte degli Stati membri era dotata di una politica per la concorrenza, ma le modalità e l'intensità del controllo differivano profondamente da un paese all'altro. La creazione di un'area economica omogenea (Unione economica e monetaria. Diritto dell'Unione Europea) non poteva limitarsi alla coesistenza di varie pratiche nazionali. Si è dovuto far sì che le politiche di concorrenza nazionali e comunitarie potessero convivere. Il Trattato vieta gli abusi di posizione dominante sul mercato comune da parte di una o più imprese, quando possono essere pregiudizievoli al commercio. Sul controllo degli aiuti di Stato, il Trattato afferma, salvo deroghe, l'incompatibilità con il mercato comune degli aiuti di Stato che falsano la concorrenza. Al fine di eliminare le distorsioni alla concorrenza, il Trattato regola le misure selettive di aiuto a favore di imprese e produzioni e specifica le misure generali a favore dell'economia che possono rivelarsi distorsive della concorrenza.

¹⁵⁴ BONELLI, Il valore costituzionale della tutela del consumatore: spunti ricostruttivi (tra Italia e Unione europea), in www.giustamm.it, p. 32 ss.

¹⁵⁵ D'ALBERTI, Poteri pubblici, mercati e globalizzazione, Bologna, 2008, p. 78 ss.

¹⁵⁶ CERCHIARA, La tutela del consumatore rispetto ai diritti fondamentali della Costituzione e il rischio di eccesso di potere legislativo in materia, in www.giustamm.it, 2007, p. 1 ss.; ALPA, Tutela del consumatore e controlli sull'impresa, Bologna, 1977; CALAMANDREI, La nozione di consumatore, in Nuova rass., 2004, p. 987 ss.; PASQUA, Concorrenza e tutela del consumatore, Torino, 2006; PACKARD, I persuasori occulti, Milano, 2005; PARISI, Profili giuridici di tutela del consumatore, Torino, 2005; RAFFAELLI, Le parole proibite: purismo di stato e regolamentazione della pubblicità in Italia, Bologna, 1983.

¹⁵⁷ BONELLI, Il valore costituzionale della tutela del consumatore: spunti ricostruttivi (tra Italia e Unione europea), op. cit., p. 39.

¹⁵⁸ In generale, la *governance* fa riferimento alle relazioni tra governi e cittadini che consentono di formulare, implementare e valutare politiche e programmi pubblici. Nel contest più ampio, fa riferimento a regole, istituzioni e reti che determinano il funzionamento di un paese o un'organizzazione in termini di come il concetto si è evoluto nel tempo. La *governance* del mercato è un tipo di *governance* che fa affidamento sulla concorrenza e sui contratti stessi. Cfr. BHATTA, International dictionary of public management and governance, New York, 2006, p. 252 ss.

Seppur inizialmente tale forma di controllo ha generato esiti positivi, col passare del tempo si è sentita l'esigenza di tutelare alcune categorie di funzioni ritenute indispensabili¹⁵⁹. Anche se la PA non possa fare a meno di considerare l'andamento del mercato, deve comunque porsi l'obiettivo di migliorare le tutele dei diritti individuali e sociali¹⁶⁰. Tutto ciò ha giustificato la creazione delle autorità amministrative indipendenti¹⁶¹, organi terzi ed imparziali.

L'attribuzione alle autorità Antitrust (nazionali e comunitarie) di una posizione fondamentale per la tutela del consumatore, risulta coerente con il compito principale di tali organi: la tutela della concorrenza. Difatti, tutto ciò che condiziona le scelte dei consumatori sottrae clientela ai concorrenti. In tal modo *“politica della concorrenza e politica del consumatore si integrano l'una con l'altra e completano il sistema delle tutele”*¹⁶². In pratica, l'interesse del consumatore e quello della libera concorrenza vengono messi sullo stesso piano. In tale ottica, appare ovvio che il consumatore, nel momento in cui acquista beni all'interno del mercato, abbia una certa tutela tendente a garantire l'equilibrio degli interessi in gioco; una tutela comunque poliedrica perché diretta a molteplici forme di diritti come il diritto alla salute e alla sicurezza, il diritto alla tutela degli interessi economici, il diritto al risarcimento dei danni, il diritto all'informazione e all'educazione, il diritto alla rappresentanza¹⁶³.

Appare dunque chiaro che, per poter regolare tali mercati, occorre preliminarmente ponderare gli interessi contrapposti delle imprese e degli operatori economici, da un lato, e dei consumatori dall'altro, con la conseguenza che, su tali interessi, vanno configurati gli strumenti “amministrativi” di tutela e, correlativamente, i poteri delle “Authorities antitrust”¹⁶⁴.

L'antitrust è stata fondata per garantire e vigilare sull'attuazione della legge n°287/90, la quale appunto prevede la tutela della concorrenza quale principale obiettivo; però, solo con l'istituzione del Codice del Consumo sono stati riconosciuti effettivi poteri

¹⁵⁹ CERIONI, Diritti dei consumatori e degli utenti, Editoriale scientifica, Napoli, 2014, p. 172.

¹⁶⁰ DENNINGER, Diversità, sicurezza e solidarietà. Un nuovo paradigma per il potere costituente e per lo sviluppo dei diritti dell'uomo?, traduzione di AMIRANTE, in Diritti dell'uomo e legge fondamentale, Torino, 2008, p. 5 ss.

¹⁶¹ CERIONI, Diritti dei consumatori e degli utenti, op. cit., pp. 189 ss.

¹⁶² CATRICALÀ, Politica della concorrenza e riforma della regolazione: l'evoluzione della normativa nel 2007 relazione annuale del 30 aprile 2008 sull'attività svolta), www.agcm.it.

¹⁶³ CERIONI, Diritti dei consumatori e degli utenti, op. cit., p. 173.

¹⁶⁴ BONELLI, Il valore costituzionale della tutela del consumatore: spunti ricostruttivi (tra Italia e Unione europea), op. cit., pp. 50 ss.

all'AGCM. Una parte della dottrina lamenta la lontananza da un *“giusto punto di equilibrio delle politiche regolative pubbliche, tra protezione del consumatore, dispiegarsi delle dinamiche del mercato e della concorrenza”*¹⁶⁵.

Se il *«diritto della concorrenza tutela la stessa concorrenza e non i concorrenti e lo fa nell'esclusivo fine del “benessere dei consumatori”, qualcuno può chiedersi a che cosa servano politiche specificamente orientate alla tutela di questi ultimi. Non basta da sola la concorrenza a fornir loro ciò che desiderano a livelli di qualità e di prezzo migliori?»*¹⁶⁶. Potrebbero nascere contrasti infatti tra libertà di concorrenza e diritti dei consumatori o, al contrario, potrebbero influenzarsi a vicenda: un esempio è dato dalle *“norme che tutelano i consumatori fissando condizioni di accesso a determinate attività, standard produttivi e ancor più prezzi. [...] In più casi si tratta di norme necessarie, non essendovi altri strumenti per prevenire danni al consumatore, che sarebbero irreparabili e ai quali la dinamica concorrenziale può in genere porre rimedio solo dopo che il primo danno si è verificato”*. Un esempio al riguardo può essere rinvenuto nelle attività sanitarie e nella produzione farmacologica. Purtroppo, quando tali vincoli abbracciano svariate attività, possono creare danni all'intero sistema produttivo, *“con danni a questo riguardo superiori a quelli che prevengono, e forme di tutela dei consumatori che scoraggiano la loro ricerca dell'offerta migliore. Per non parlare dei casi nei quali vincoli e standard presentati”* a garanzia *“dei consumatori tutelano in realtà i produttori e costituiscono perciò una patente violazione della concorrenza. Era di questa natura il diverso trattamento a lungo previsto dal codice civile italiano per l'assicuratore e per l'assicurato ai fini del rispettivo recesso, che era consentito al secondo solo dopo dieci anni, allo scopo, – diceva la relazione al codice – di tutelarlo da un mercato in cui poteva trovarsi improvvisamente esposto alle offerte meno affidabili”*¹⁶⁷.

Analizzando ora il principio di libero mercato con maggior riguardo all'effettivo rapporto tra concorrenza e consumatore, va subito precisato come per parte della dottrina la libera concorrenza è da intendersi quale *“eguale libertà di iniziativa economica di ciascuno”*¹⁶⁸

¹⁶⁵ BONELLI, Il valore costituzionale della tutela del consumatore: spunti ricostruttivi (tra Italia e Unione europea), op. cit., p. 59.

¹⁶⁶ AMATO, Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?, in Mercato concorrenza regole, 2009, p.382.

¹⁶⁷ AMATO, Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?, op. cit., pp.382 ss.

¹⁶⁸ MINERVINI, Concorrenza e consorzi, in Trattato di diritto civile diretto da G. GROSSO e F. SANTORO-PASSARELLI, vol. 6, Milano, 1961, p. 7; GHIDINI, Slealtà della concorrenza e Costituzione economica, Padova, 1978, pp. 79 ss.

e quindi una libertà orizzontale contestabile allo Stato, ma anche ad altri cittadini. Inizialmente, la Corte Costituzionale riteneva la libertà di concorrenza quale libertà d’iniziativa economica privata, suscettibile di limitazione per ragioni di utilità sociale e fini sociali (art. 41 Cost.). Dopodiché, con successive svariate interpretazioni, è arrivata a ritenerla quale *“valore basilare della libertà di iniziativa economica [...] funzionale alla protezione degli interessi dei consumatori”*¹⁶⁹ in quanto precisava proprio come la Costituzione tutelasse tale principio in via indiretta, a differenza del codice civile che, invece, poteva tutelarla direttamente. La Costituzione, comunque, pone dei limiti a tale libertà, non potendo svolgersi in contrasto con l’utilità sociale e comunque deve essere sottoposta al controllo per verificare la presenza di fini sociali.

La Corte Costituzionale, in alcune sentenze degli inizi anni 2000, alla luce anche della modifica dell’art.117 Cost. e quindi dell’attribuzione allo Stato della *“tutela della concorrenza”* ha evidenziato come la nozione interna di concorrenza rifletta *“quella posta dall’ordinamento comunitario”*¹⁷⁰. Si è rilevato che tale definizione *“comprende, tra l’altro, interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali: le misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, in generale i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche”*. È dunque evidente che, in tal modo, *“vengono perseguite finalità di ampliamento dell’area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi”*¹⁷¹. Ad essa sono state ricondotte procedure volte al divieto di posizione dominante; ad evitare *“pratiche abusive a danno dei consumatori”*¹⁷², o ancora a garantire la piena apertura del mercato¹⁷³. L’interpretazione della Corte ritiene l’utilità sociale quale insieme dei motivi di produttività del sistema nazionale, giustificante il sacrificio

¹⁶⁹ Cfr. Corte cost. sent. 241/90, in www.giurcost.it.

¹⁷⁰ Cfr. Corte cost., sentt. n. 45 del 2010, n. 430 del 2007 e n. 12 del 2004, in www.giurcost.it.

¹⁷¹ Cfr. Corte cost., sentt. n. 430 e n. 401 del 2007, in www.giurcost.it.

¹⁷² Cfr. Corte cost., sent. n. 51 del 2008, in www.giurcost.it.

¹⁷³ Cfr. Corte cost., sent. n. 320 del 2008, in www.giurcost.it.

del singolo soggetto, in favore della collettività. Tale interpretazione pare di provenienza comunitaria, incentrata difatti sull'accelerazione del mercato concorrenziale.

Con lo sviluppo economico e soprattutto tecnologico si sono aperte nuove frontiere di servizi al consumatore, alcune delle quali ritenute troppo all'avanguardia, ma pure confliggenti con quelli che sono da sempre considerati i lavori tipici. Uno dove si evince maggiormente tale contrapposizione è la mobilità, all'interno della quale si è venuta affermando sempre più la concezione di *shared mobility*. Con tale definizione si vuole intendere un sistema di pianificazione dei trasporti che *“si configura come un processo di gestione delle decisioni cui fa seguito un insieme di azioni articolate nel tempo, finalizzate alle trasformazioni del sistema trasporti-territorio verso un obiettivo ritenuto ottimale per la collettività. Tale obiettivo deriva da una visione condivisa del futuro, e può essere perseguito attraverso l'attuazione di strategie definite secondo valori che la comunità approva (per es., la solidarietà e la coesione sociale, il rispetto per l'ambiente)”*¹⁷⁴. È un sistema di condivisione della mobilità, attraverso l'uso in comune di mezzi di trasporto, quali biciclette, autovetture o altro, al fine non solo di risparmiare il costo di un bene o di un servizio, ma pure di eliminare/diminuire i mezzi in circolazione, con tutte le conseguenze positive che ne derivano, così pure integrando i mezzi di trasporto pubblici. Ad esempio, si stima che un'auto utilizzata per il *car sharing* rimpiazzati dai 9 ai 13 veicoli, con un risparmio tra i 154\$ e i 435\$ circa per gli utenti del servizio; per quanto riguarda il *bike sharing*, la ricerca afferma che chi utilizza questo mezzo di trasporto nelle zone urbane tende a vendere o a rimandare l'acquisto di un mezzo privato (5,5%), riducendo al 50% l'utilizzo dell'auto¹⁷⁵. Nonostante tutto, lo *share mobility* non può essere considerato un sistema in grado di sostituire il trasporto pubblico nazionale e locale; Coppola distingue il trasporto in privato, a domanda o pubblico/collettivo¹⁷⁶, meglio individuandoli nella figura che segue:

¹⁷⁴ NUZZOLO, COPPOLA (2010), Pianificazione dei Trasporti, in Enciclopedia Treccani, pp. 1 ss.. [http://www.treccani.it/enciclopedia/pianificazione-dei-trasporti_\(XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/pianificazione-dei-trasporti_(XXI-Secolo)/).

¹⁷⁵ SHAHEEN, CHAN, BANSAL, COHEN, Shared mobility, a sustainability & technologies workshop. Definitions, Industry Developments, and Early Understanding, 2015.

¹⁷⁶ COPPOLA, Classificazione e prestazioni dei sistemi di trasporto collettivo. Dispensa del corso di Trasporti Urbani e Metropolitani della II Università degli studi di Roma “Tor Vergata”, 2008, Dipartimento di Ingegneria Civile, p.2.

Tabella 4 - Classificazione del trasporto passeggeri urbano per tipo d'uso

Tipo d'uso					
Caratteristiche	Privato		A domanda		Pubblico o collettivo
Denominazione usuale	Trasporto privato		Semicollettivo		Collettivo
Disponibilità di servizio	Personale		Pubblico		Pubblico
Fruitore del servizio	Utente singolo		Gruppi		Vettore
Determinazione percorso	Utente (flessibile)		Utente	Utente (vettore)	Vettore (fissato)
Determinazione orario	Utente (flessibile)		Utente	Utente (vettore)	Vettore (fissato)
Tariffa-costo	Costo-utente		Tariffe fissate		Tariffe fissate
Tipo di trasporto	Individuale			Collettivo	
Modi	Autovetture	Auto in comune	Taxi	Veicoli a prenotazione	Mezzi di trasporto urbano (bus, trolley, tram)
	Ciclomotore	Minibus in comune	Noleggio auto	Jitney	Mezzi di trasporto semiveloci (metropolitana leggera)
	Bicicletta			Bus a noleggino	Mezzi di trasporto veloce (Metropolitana, treno)
	Piedi				Mezzi speciali ed innovativi
Preferibile (ma non unico) dominio di operatività					
Aree di densità	Medio-bassa	Bassa in origine, alta in destinazione	Basso		Medio-alta
Percorsi	Dispersi	Radiali	Dispersi		Concentrati (radiali)
Ore	Non di punta	Di punta	Tutte		Di punta, di giorno
Motivo del viaggio	Svago, acquisti	Lavoro	Affari		Lavoro, studio, affari

Fonte: Corso di Trasporti Urbani e Metropolitan. Docente: Ing. Pierluigi Coppola – “Classificazione e prestazioni dei sistemi di trasporto collettivo”

Dalla tabella è ben visibile la ripartizione posta in essere da Coppola, il quale distingue i mezzi prettamente collettivi, quali mezzi di trasporto urbano, semi-veloce e veloce, dai mezzi quali bici e auto a noleggio che invece appartengono allo *share mobility*.

Pertanto, alla luce delle premesse in precedenza elencate, occorre analizzare alcune forme “particolari” di concorrenza, che mettono in discussione i principi cardine dell’intero sistema. In particolare, nei successivi paragrafi verranno approfonditi due casi specifici di trasporto su gomma che hanno creato non pochi problemi a livello giuridico-applicativo, quali Uber e Flixbus.

IV.3.a Il caso ‘Uber’

Uber Technologies Inc. è un’azienda nata a San Francisco nel 2009, con lo scopo di mettere in contatto gli automobilisti con potenziali passeggeri, così diminuendo la circolazione di veicoli, promuovendo l’utilizzo dei veicoli in comune.

Il tutto è gestito da una applicazione per cellulare attraverso la quale, il soggetto che si iscrive, dapprima sceglie se essere autista o passeggero, poi viene messo in contatto con l’offerente/richiedente più vicino; la corsa non viene pagata in denaro, ma tramite applicazione, così garantendo una maggiore sicurezza.

A partire dal 2011, Uber si è espansa in tutto il mondo, raggiungendo 351 città in 64 Paesi. La valutazione della startup (62,5 miliardi di dollari) la rende tra i colossi della Silicon Valley¹⁷⁷.

Attraverso l'utilizzo di tale applicazione, molti "comuni cittadini" hanno avuto la possibilità di diventare autisti semplicemente iscrivendosi all'applicazione. Il problema che da subito si è creato nel nostro Paese è la protesta di chi, invece, per poter fare l'autista ha dovuto affrontare una serie di prove, o chi, come i tassisti, ha dovuto acquistare una costosa licenza. Sfruttando il vuoto normativo creato dall'avvento delle nuove tecnologie, Uber ha fatto il suo ingresso in un mercato altamente regolamentato a livello pubblicistico quale quello del trasporto pubblico non di linea. Un argine a tale fenomeno è stato offerto proprio dalla giurisprudenza, che ha ritenuto non solo Uber e i propri driver concorrenti diretti dei tassisti tradizionali, ma ha accertato la natura sleale della condotta posta in essere dalla società ex art. 2598 n. 3 c.c., atteso l'indebito vantaggio che trae dal mancato rispetto delle regole pubblicistiche poste a tutela dell'esercizio del servizio di trasporto pubblico non di linea e dall'assenza di costi legati alle licenze, con conseguente inibizione alla prosecuzione dell'attività, perché produttiva di un pregiudizio grave ed irreparabile, sebbene anche solo potenziale, alla concorrenza.

Negli ultimi anni, le Corti di merito italiane sono state chiamate a pronunciarsi, prima in via cautelare¹⁷⁸ e poi nel merito (nel caso di Torino), sull'effetto dell'avvenuto ingresso di Uber nel mercato del trasporto pubblico non di linea e degli effetti distorsivi arrecati alla concorrenza.

In particolar modo, il dibattito si è concentrato sull'effettiva esistenza di un rapporto concorrenziale fra tale società e i propri driver, da un lato, e le cooperative radio-taxi e i propri membri, dall'altro, da sempre esercenti l'attività di trasporto pubblico non di linea, con conseguente configurabilità dell'ipotesi di concorrenza sleale a danno della seconda categoria.

Sia nella vicenda torinese¹⁷⁹ che in quella romana¹⁸⁰, pressoché coeve, il giudicante ha ritenuto che Uber – sia per l'oggetto dell'attività di impresa che per le modalità

¹⁷⁷ B. Simonetta (2016), Effetto Uber sul trasporto pubblico. Ecco l'eredità della startup da 62 miliardi di dollari, in *Il Sole 24 Ore*. [http://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2016-02-05/uber-vale-625-miliardi-\\$-e-apre-ad-altre-startup-094803.shtml?uuid=ACDtMEOC&fromSearch](http://www.ilsole24ore.com/art/tecnologie/2016-02-05/uber-vale-625-miliardi-$-e-apre-ad-altre-startup-094803.shtml?uuid=ACDtMEOC&fromSearch).

¹⁷⁸ Cfr. Trib. Milano 25 maggio 2015, nota di GIOVE e COMELLI, Il blocco dell'app. Uber Pop: concorrenza sleale nei confronti del servizio pubblico di taxi.

¹⁷⁹ Cfr. Tribunale Torino, Sez. I, 22 marzo 2017, n. 1553.

¹⁸⁰ Cfr. Tribunale Roma, Sez. IX, Ord. 07 aprile 2017.

organizzative con cui questa veniva esercitata - fosse a tutti gli effetti un concorrente dei tassisti e l'introduzione del servizio Uber-pop arrecasse un pregiudizio alla concorrenza sul mercato rilevante del trasporto pubblico non di linea talmente grave da meritare l'inibizione in via cautelare.

In entrambi i casi, ad ogni buon conto, la giurisprudenza ha dovuto supplire, con i propri strumenti interpretativi, al vuoto normativo creato dall'avvento delle nuove tecnologie e la loro applicazione a settori altamente regolamentati, quali quello in esame.

È evidente come lo sviluppo tecnologico stia di fatto sorpassando l'adeguamento normativo. Va quindi necessariamente valutata la modalità di risoluzione di tali problematiche, verificando se il dislivello possa esser risolto con una "integrazione" nel quadro regolatorio esistente¹⁸¹.

La revisione delle politiche dei trasporti, come pure di strategie e strumenti di regolazione, non può non considerare i cambiamenti causati dalla *shared mobility* ed in particolare dalla acquisizione delle informazioni riguardanti i passeggeri, i loro movimenti, consumi e abitudini, la loro localizzazione fisica, nonché lo stato e l'utilizzo delle infrastrutture¹⁸². Come anticipato, l'avvento di Uber ha creato non poche problematiche causate, come si è detto, anche e soprattutto dal mancato/inadeguato adattamento della normativa.

In effetti, come sostenuto dall'Avvocato Generale nelle conclusioni del maggio 2017, Uber "*non si limita a mettere in relazione domanda e offerta, ma crea, essa stessa, l'offerta, oltre a disciplinarne le caratteristiche essenziali e a organizzarne il funzionamento*". Ergo, non può essere visto come "*un semplice intermediario tra conducenti e passeggeri*", non potendolo "*equiparare Uber alle piattaforme di intermediazione*". Difatti, Uber "*funge da vero e proprio organizzatore e operatore di servizi di trasporto urbano*" in quanto "*la prestazione di messa in contatto del passeggero con il conducente non è [...] né autonoma, né principale rispetto alla prestazione di trasporto*"¹⁸³.

¹⁸¹ V. in particolare lo studio elaborato per il Parlamento europeo e pubblicato in European Parliament, Directorate-general for Internal Policies – Structural and Cohesion Policies, Infrastructure funding challenges in the sharing economy, 2017.

¹⁸² Proprio nell'anno corrente la stampa quotidiana ha riportato dettagliate notizie sui sistemi di raccolta e utilizzo dei dati raccolti attraverso il servizio di bykesharing di tipo free floating: Questi nuovi sistemi di 'data mining' proprio grazie alla vastissima platea di riferimento, hanno un valore enorme e sembrano consentire una profilazione del consumatore molto dettagliata grazie ai meccanismi di geolocalizzazione (v. tra l'altro La Repubblica del 1.2.2018).

¹⁸³ Cfr. conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar nella causa C-434/15 – Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL - dell'11 maggio 2017, n. 41.

Come ha di recente confermato la sentenza della Corte di Giustizia, il “*servizio d’intermediazione deve quindi essere considerato parte integrante di un servizio complessivo in cui l’elemento principale è un servizio di trasporto e, di conseguenza, rispondente non alla qualificazione di “servizio della società dell’informazione” ... ma di “servizio nel settore dei trasporti”*”¹⁸⁴.

Alla luce di tali problematiche, sarebbe opportuno un intervento normativo teso a chiarire l’inquadramento di tale innovazione, evitando che la giurisprudenza, volta per volta, interpreti la normativa già esistente, adattandola in malo modo al caso specifico. Il punto è valutare se la nuova tecnologia debba essere collocata all’interno della già esistente normativa sui trasporti, così utilizzando una regolazione omogenea per settore, o se sia necessario considerare regolazioni differenziate. Ciò che sarebbe opportuno chiedersi è se le società basate su piattaforma siano in competizione con le imprese tradizionali confrontandosi sullo stesso tipo di mercato o se abbiano un mercato proprio, differenziandosi¹⁸⁵.

In merito, l’Autorità di settore (Autorità di Regolazione dei Trasporti – ART) si è pronunciata chiarendo che il fenomeno dei “*servizi tecnologici per la mobilità*” intercetta una domanda diversa da quella tradizionale resa disponibile con diverse modalità di erogazione. Perciò “*configura la creazione di un nuovo e specifico segmento del mercato della mobilità urbana non di linea rispetto a quello sottoposto a obblighi di servizio pubblico*”. In caso di trasporto urbano però, la *shared mobility* pare assuma un effetto complementare piuttosto che sostitutivo. Occorrerà dunque attendere i vari interventi statuali, così verificando e valutando i relativi esiti.

IV.3.b Il caso ‘Flixbus’

Fondata a Monaco nel 2011, tre anni dopo copre già tutto il territorio tedesco grazie ad una attenta strategia di accordi e fusioni. Nel 2015 acquisisce la startup Liinita, specializzata nella mobilità condivisa con mezzi privati, introducendo nuove modalità complementari al tradizionale trasporto in autobus.

¹⁸⁴ Corte di Giustizia (Grande Sezione), 20 dicembre 2017, rinvio pregiudiziale C-434/15 - Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber System Spain SL, n. 40, ed anche nn. 35, 37, e 38.

BELVISO, Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti, in corso di pubblicazione in *Diritto dei media – Medialaws*.

¹⁸⁵ LOBEL, *The Law of the Platform*, University of San Diego, Legal Studies Research Paper Series No. 16-212, 2016.

Nell'estate 2015 approda in Italia, dove in un anno arriva a trasportare 2,5 milioni di passeggeri, con tratte che coprono interamente la nostra penisola. Oggi è la rete di autobus intercity più estesa d'Europa, con circa 120mila corse al giorno e oltre 30 milioni di passeggeri in 20 nazioni diverse¹⁸⁶.

Flixbus è una startup tedesca che ha riscosso molto successo in tutta Europa. L'idea era quella di migliorare i viaggi degli autobus, non solo abbassando drasticamente il costo del biglietto, riducendo i costi non necessari, ma pure rendendo più agevole tutto ciò che circonda appunto gli spostamenti, quale il reperimento del ticket, gli orari degli autobus, le tratte da seguire. Predetta startup, per riscuotere tutto questo successo, ha puntato a tre grandi obiettivi, quali *“capacità di rinnovare un mercato tradizionale con una soluzione digitale, ambizione a espandersi sui mercati internazionali e coraggio di sfidare i competitor locali”*¹⁸⁷. Il sistema di prenotazione è collegato ad un'applicazione per smartphone in grado di reperire, tramite il gps, le posizioni degli autobus e le tratte sempre aggiornate.

Come molte altre innovazioni, anche questa ha subito non pochi ostacoli, primo fra tutti la normativa italiana. Nel testo del Decreto Milleproroghe del 2017 infatti, contenente anche la normativa sui tassisti e gli ambulanti, è stato pure inserito un emendamento il quale prevede che possano ottenere l'autorizzazione al trasporto interregionale solo raggruppamenti di imprese guidati da *“operatori economici la cui attività principale è il trasporto di passeggeri su strada”*. Non è il caso di Flixbus, che è solo una società di servizi commerciali. Il governo si è impegnato a rivedere tale posizione nel disegno di legge delega sulla concorrenza che però è fermo in Parlamento da almeno due anni.¹⁸⁸

Sono stati poi fatti piccoli passi in avanti per evitare di eliminare l'azienda dal mercato italiano, quale la soluzione approvata in commissione Bilancio che prevede l'istituzione di un tavolo diretto dal ministero dei Trasporti, così eliminando la precedente scadenza del 31/10/2017 per gli opportuni adeguamenti delle società operanti nel mercato. La normativa comunque, è ancora soggetta a modificazioni e adattamenti in quanto, come il caso Uber, anche Flixbus vede da un lato una gran parte di cittadini-utenti a sostegno, ma

¹⁸⁶ PEROZZI, Cos'è Flixbus e perché sta conquistando l'Italia, <http://webcrew.it/flixbus/>

¹⁸⁷ PEROZZI, Cos'è Flixbus e perché sta conquistando l'Italia, <http://webcrew.it/flixbus/>

¹⁸⁸ SANTELLI, Milleproroghe, passa l'emendamento contro i bus low cost. Il governo mette la fiducia alla Camera, 2017, www.repubblica.it

dall'altro molteplici soggetti (soprattutto tra coloro che hanno piccole e medie imprese di trasporto passeggeri) contrari.

Tool box: Una proposta normativa per il miglioramento della concorrenza nel settore del trasporto su gomma di lunga percorrenza. Progetto Generazione Italia.

Durante le attività del Dottorato di ricerca, il dottorando ha partecipato alla selezione del Progetto 'Generazione Italia 2017' ideato dalla Fondazione Cultura Democratica. L'obiettivo del progetto è stato quello di scrivere dieci Proposte di Legge da presentare al Parlamento della Repubblica italiana. Dopo l'incontro iniziale successivo alla selezione di 2000 giovani di tutta Italia, svoltosi a Roma il 7 aprile, ognuno dei giovani selezionati ha potuto scegliere fino ad un massimo di due aree tematiche. Sono state individuate dieci aree tematiche.

La scelta del dottorando, anche in relazione agli argomenti trattati nel presente lavoro, è ricaduta sull'area tematica dei Trasporti e quella relativa alle Smart Cities.

Prima di essere chiamati a lavorare sulle Proposte di Legge, i giovani selezionati sono stati convocati a Roma nel mese di giugno 2017 per svolgere due giornate di formazione intensiva sul *Drafting* legislativo e sulle tecniche di comunicazione politica ed utilizzo dei *Big-data*.

Nello stesso mese di giugno e a luglio 2017 sono stati svolti i Workshop riguardanti i Trasporti e le Smart Cities, dove è stata avviata l'elaborazione delle Proposte di Legge. L'elaborazione è continuata nei giorni successivi agli incontri, tramite la tecnica del *co-working* dalle proprie postazioni di lavoro/studio/casa. In particolare, per il settore dei trasporti, la Proposta di Legge ha riguardato x c ex che disciplina il trasporto su gomma di lunga percorrenza. Tale Decreto ha stabilito la liberalizzazione del settore a partire dal 1° gennaio 2014, attraverso il passaggio dal regime delle concessioni a quello delle autorizzazioni. Tale cambiamento ha visto dapprima una marcata riduzione dei prezzi seguita nel tempo da un parziale riallineamento. L'ART (Autorità di Regolazione dei Trasporti) ha inoltre evidenziato come tale riduzione dei prezzi abbia ampliato la domanda¹⁸⁹. L'ingresso di nuovi operatori come Flixbus, supportati da nuovi modelli di business, ha dunque comportato dei benefici per i consumatori. L'ingresso di nuovi

¹⁸⁹ Si veda la Relazione sugli esiti dell'indagine conoscitiva sull'analisi dei profili regolatori inerenti il mercato dei servizi di trasporto via autobus a media e a lunga distanza in regime di libera concorrenza, p. 17, http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Relazione_autobus_al-parere-2_2017.pdf

operatori sul mercato ha posto in evidenza alcuni aspetti critici della normativa di settore mostrandosi non più attuale alle mutate condizioni.

La Proposta di Legge si è posta l'obiettivo di ristabilire alcuni principi determinanti per lo sviluppo del settore e di porre le condizioni per uno sviluppo normativo coordinato e condiviso.

Con l'art.1 (Condizioni per l'accesso al mercato) è stata proposta l'abrogazione di una limitazione all'accesso al mercato ai nuovi operatori caratterizzati da modelli di business innovativi. In particolare è stata richiesta, all'art.3, comma 3, del Decreto Legislativo 21 novembre 2005, n.285, l'abrogazione del secondo periodo.

Nel secondo articolo (Disposizioni per la promozione della concorrenza) si è proposta l'abrogazione dell'art.3, comma 2, lettera m) del Decreto Legislativo 21 novembre 2005, n.285 che prevedeva che l'impresa richiedente autorizzazione doveva "proporre un servizio di linea che non riguardasse unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti". Questa condizione è apparsa al gruppo di lavoro, non più attuale in quanto il nuovo regime di concorrenza è pienamente operativo. Tale norma, anzi, è apparsa come un possibile ostacolo all'ingresso di nuovi operatori laddove prevedeva il coinvolgimento degli operatori storici nella determinazione della redditività della linea.

L'art. 3 (Trasporti pubblici di interesse nazionale) si concentra sulla riformulazione del vincolo amministrativo per richiedere l'autorizzazione all'attivazione di una linea per un servizio automobilistico interregionali di competenza statale. Si abroga il vincolo che fissava come obbligatorio l'attraversamento di almeno tre Regioni, in favore di un approccio basato sul criterio di lunghezza lineare tra due fermate consecutive, così come adottato in Francia ed in Germania.

Con l'art. 4, il gruppo di lavoro ha proposto l'insediamento di uno spazio istituzionale volto alla concertazione tra gli operatori in merito alle evoluzioni della normativa.

Tale Proposta è stata presentata alla Camera dei Deputati ed è stata inserita nel Decreto Legge 'Mezzogiorno' ed approvata in Commissione Bilancio al Senato della Repubblica.

IV.4 Altri corollari. Strumenti a tutela dell'utente

Quanto finora affrontato all'interno del presente capitolo non conclude l'analisi di tutti gli strumenti di tutela offerti al cittadino che faccia uso di un mezzo di trasporto pubblico, ve ne sono molti altri che meriterebbero un trattamento specifico ma che, per necessità esplicativa, non possono essere trattati. Si ritiene utile, però, soffermarsi su due strumenti che da molti anni tutelano gli utenti relativamente alla qualità del servizio pubblico che si riceve e alla tutela dei propri dati personali. Il primo strumento fa riferimento alla Carta dei servizi, che impone ad ogni operatore di informare gli utenti sui servizi offerti, sui diritti e sugli obblighi discendenti dal rapporto contrattuale e sulla qualità che ognuno si impegna a garantire ai medesimi. Il secondo strumento è relativo alla tutela della privacy, e recentemente è stato al centro del dibattito pubblico a causa dell'introduzione di limiti molto più stringenti, inseriti nel Regolamento UE 679/2016, entrato in vigore in tutti gli Stati membri, il 25 maggio 2018.

IV.4.a La Carta dei Servizi

La carta dei servizi è un documento che ogni operatore deve adottare al fine di fornire informazioni agli utenti sui servizi offerti, sui diritti e sugli obblighi discendenti dal rapporto contrattuale e sulla qualità che s'impegna a garantire ai medesimi¹⁹⁰. È il mezzo con cui ogni soggetto giuridico che offre un servizio pubblico indica gli standard della propria performance, esponendo i propri obiettivi e confessando specifici diritti al cittadino. Ogni ufficio della PA ha l'onere di fornire agli utenti tale documentazione dove sono rappresentati finalità, modi, criteri e strutture attraverso cui il servizio viene eseguito, diritti e doveri, modalità e tempi di partecipazione. La Carta è anche il modo attraverso il quale si attua il principio di trasparenza, esplicitando diritti e doveri sia del personale, sia degli utenti.

Gli inizi di tale forma di tutela possono essere rinvenuti nella direttiva del Pres. Cons. 27-1-1994, la quale ha introdotto strumenti quali: l'adozione di standard di qualità del servizio; il dovere della valutazione della qualità dei servizi; il rimborso agli utenti in caso di servizio reso con qualità e tempestività inferiore agli standard pubblicati.

Finalità della direttiva governativa citata è *“fissare i principi cui deve essere progressivamente uniformata l'erogazione dei servizi pubblici, anche se svolti in regime*

¹⁹⁰ <https://www.agcom.it/carte-dei-servizi>

di concessione, a tutela delle esigenze dei cittadini e nel rispetto delle esigenze di efficienza ed imparzialità...". La realizzazione di tale direttiva poi denominata "Carta dei servizi" è rimessa all'impegno degli enti erogatori dei servizi pubblici, che dovranno uniformare la propria attività all'osservanza dei principi stabiliti dalla Carta stessa, adottando tutta una serie di strumenti che consentano la verifica periodica della validità delle azioni e dei risultati conseguiti¹⁹¹.

La Carta dei servizi pubblici, dunque, completa il processo di "umanizzazione" e trasparenza dell'attività della Pubblica Amministrazione, già intrapreso con la legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo e sull'accesso alla documentazione amministrativa.

La Carta dei servizi pubblici incide su tutti i settori della Pubblica Amministrazione che devono garantire i diritti della persona costituzionalmente tutelati, quali la salute; l'istruzione; la libertà di comunicazione; la libertà di circolazione.

Sebbene la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri non faccia una elencazione specifica dei settori di potenziale applicazione della Carta, anche la sanità rientra in tale previsione, nel quadro dei principi comuni a tutti i servizi pubblici.

Quanto al contenuto della Carta suddetta, oltre al fondamentale riproposto istituto della partecipazione ed al connesso diritto d'accesso, si prevede un vero e proprio obbligo, in capo ai soggetti erogatori di assicurare la piena informazione degli utenti circa le modalità di prestazione dei servizi (condizioni tecniche ed economiche; variazioni alle modalità di erogazione; atti contenenti la disciplina dell'erogazione ...).

Opportunamente è detto che gli utenti vengono informati non solo delle decisioni che li riguardano, ma anche delle motivazioni su cui si fondano e delle possibilità di reclamo avverso di esse.

Ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, come sostituito dall'art. 7 del D.Lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, i soggetti erogatori, istituiscono appositi uffici per curare le relazioni con il pubblico, così fornendo tutte le informazioni richieste.

Il mancato rispetto degli impegni assunti con la sottoscrizione della Carta, comporta una sanzione per l'ente inadempiente, sotto forma di pubblicità negativa¹⁹².

¹⁹¹ Quaderno n. 5 del Dipartimento della Funzione Pubblica: Carta dei servizi pubblici - proposta e materiali di studio, 1993.

¹⁹² Nella stessa ottica si pone il codice di comportamento dei dipendenti delle PP.AA.; si tratta del referente operativo per l'individuazione della responsabilità disciplinare dei pubblici impiegati; è definito anch'esso, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, sentite le

Al di là di questo profilo, la direttiva in parola tende a promuovere un miglioramento concreto nella quantità e qualità dei servizi pubblici ed in particolare, un più costruttivo rapporto tra cittadini e P.A.: essa può definirsi il vademecum per una gestione altamente qualitativa dei servizi di pubblica utilità.

La Carta prevede la creazione di un sistema a rete cui aderiscono tutti gli enti erogatori dei servizi per controllare la correttezza delle prestazioni offerte.

Queste ultime devono conformarsi a precisi standards di qualità ed efficienza e, soprattutto, alle valutazioni espresse dal bacino di utenza, attraverso sondaggi ed interviste motivazionali.

Andando poi ad evidenziare il contenuto della Carta dei servizi pubblici, può sottolinearsi come essa si componga di quattro parti:

- a) Introduzione: individuazione dei principi – già posti dalla legge n. 241 del 1990 di imparzialità, eguaglianza, continuità del servizio, efficienza, efficacia, informazione, semplificazione dell'accesso che devono osservarsi nell'erogazione del servizio¹⁹³.
- b) Individuazione di regole specifiche di attuazione dei principi: posizione delle regole aventi valore attuativo (ad esempio, specificazione di come l'utenza possa accedere al servizio e come possa ottenere l'informazione più completa; previsione dell'ufficio relazioni con il pubblico; fissazione delle modalità di regolare l'erogazione del servizio perché quest'ultimo sia efficiente ed adeguato).
- c) Prescrizioni tecniche: predeterminazione dello standard qualitativo del servizio¹⁹⁴ previa individuazione dei fattori di qualità.

confederazioni sindacali; ivi sono previste le necessarie misure organizzative da adottare per assicurare la qualità dei servizi resi dalle PP.AA. ai cittadini; il codice va pubblicato in G.U., va consegnato al dipendente al momento dell'assunzione, mentre il Presidente del Consiglio dovrà formulare all'ARAN direttive per la recezione del codice in parola nei contratti.

¹⁹³ BATTINI, Profili di tutela dell'utente nel settore sanitario. La Carta dei servizi nel settore sanitario: la disciplina generale, in "Sanità Pubblica n. 6", Maggioli, 1997, pp. 643 ss.

¹⁹⁴ Ad esempio nel caso del trasporto ferroviario, gli standard di qualità stabiliti sulla base dei fattori di qualità sicurezza; puntualità e regolarità; pulizia e condizioni igieniche; comodità di viaggio; attesa per le operazioni di sportello; informazioni all'utenza si distinguono in: a) specifici: tempo massimo di attesa presso la biglietteria; numero massimo di viaggiatori senza posto a sedere per singola carrozza; soglia massima di ritardo per singolo treno...; b) generali: frequenza di incidenti ferroviari; frequenza di furti, rapine ed altri reati; quota delle stazioni ubicate nei maggiori centri urbani; quota dei treni in ritardo in una data linea; frequenza dei rilievi sollevati dal Servizio Sanitario Nazionale nel controllo sulle condizioni igieniche; numero delle operazioni di pulizia in un determinato periodo; frequenza dei viaggi con posto a sedere assicurato; quota dei treni con guasti all'impianto di condizionamento e riscaldamento.

- d) Strumenti di tutela: previsione automatica del diritto al rimborso del corrispettivo della prestazione non adeguata agli standard. Ciò è reso possibile grazie al sistema dei controlli previsto dalla direttiva in esame, articolato in controlli sia interni (i cosiddetti uffici reclami cui denunciare le eventuali disfunzioni nel servizio e con possibilità di rilievo autonomo dei disservizi) che esterni.

Questi ultimi sono posti in essere da un'apposita commissione di controllo, organismo indipendente, svincolato dal rapporto di servizio tanto con l'amministrazione che con il concessionario, ed agente come una vera e propria authority.

Occorre poi evidenziare come, tra i servizi pubblici, soggetti quindi alla fornitura della carta dei servizi, rientrano, naturalmente, anche i trasporti; inoltre la legge 146/90 fa rientrare i trasporti pubblici nel novero dei servizi pubblici essenziali, determinando così per il legislatore la necessità di conciliare il diritto di scioperare¹⁹⁵ del lavoratore, con la tutela della libertà di circolazione e del diritto alla mobilità, anch'essi costituzionalmente protetti.

La carta, come già in parte evidenziato, è dunque rivolta alla tutela dei diritti degli utenti: non disciplina una tutela intesa come semplice riconoscimento di garanzie al cittadino, ma di *“attribuzione allo stesso di un potere di controllo diretto sulla qualità dei servizi erogati”*¹⁹⁶.

Difatti, a conferma di quanto appena affermato, cittadino e utente sono sempre indicati assieme: *«La Carta dei servizi assegna, dunque, un ruolo forte sia agli enti erogatori di servizi, sia ai cittadini nell'orientare l'attività dei servizi pubblici verso la loro “missione”: fornire un servizio di buona qualità ai cittadini-utenti»*¹⁹⁷.

Nei fatti, pare che i due termini (cittadino e utente) oggi possano essere inquadrati nello stesso ambito, in quanto il cittadino è anche un utente¹⁹⁸, mentre va precisato che non sempre l'utente è anche un cittadino. Sulla base di tale ultima dicotomia, la dottrina ha negato che vi possa essere una identificazione tra i due termini. Di converso, però, altra

¹⁹⁵ Art. 40 della Costituzione: “Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano”.

¹⁹⁶ CERIONI, Diritti dei consumatori e degli utenti, op. cit., pp. 128 ss.

¹⁹⁷ L'adozione di Carte dei servizi delle strutture sanitarie è un'operazione impegnativa che deve essere affrontata con la necessaria gradualità, pur rispettando il termine fissato dal DPCM 19 maggio 1995. L'adozione di una Carta dei servizi, e in particolare l'adozione di standard, ha, infatti, delle implicazioni organizzative che non devono essere sottovalutate. Come principio generale, la Carta dei servizi non è solo una forma di impegno verso i cittadini-utenti, ma anche un potente strumento di gestione interna e di coinvolgimento degli operatori professionali sugli obiettivi di miglioramento delle prestazioni e del servizio.

¹⁹⁸ FORSTHOFF, Stato di diritto in trasformazione, Milano, 1973, pp. 27 ss.

dottrina ritiene necessario utilizzare quale riferimento un concetto di cittadinanza “atecnica” e più “moderna” in quanto *«più la nostra società diventa “società di servizi”, più la fruizione di quelli considerati “essenziali” incide sulla partecipazione di ciascuno alla vita politica, economica e sociale, nello svolgimento della propria personalità: finisce per essere quindi una delle condizioni dell’effettività della cittadinanza. E così, pure dal versante della cittadinanza, egualmente sfumata appare la distinzione fra “cittadino” e “utente”»*¹⁹⁹.

L’utente può quindi essere equiparato al consumatore quando i rapporti fra questo e l’impresa erogante il servizio siano di tipo contrattuale. Inoltre, la qualifica di utente non può sostituire il ruolo di cittadino, ma deve aggiungersi ad esso, attribuendo a quest’ultimo poteri e facoltà ulteriori.

In pratica, *«la figura dell’utente è la risposta in termini di “resilienza” del cittadino al potere dello Stato inteso come erogatore di servizi»*²⁰⁰.

A questo punto, si ritiene opportuna una breve disamina della carta dei servizi redatta dalla Conerobus S.p.A., azienda anconetana nella quale si è svolta l’indagine per il presente Dottorato di ricerca. Ciò è utile anche in un’ottica concorrenziale, essendo la carta comunque uno strumento che ogni azienda ha a disposizione per spiegare, nel dettaglio, i servizi e le forme di tutela offerte all’utente. In tal modo, il cittadino, mettendo a confronto tale strumento, ha la possibilità di verificare e soprattutto valutare il servizio delle aziende di riferimento. Dal sito dell’azienda Conerobus S.p.A., come per tutte le altre aziende dello stesso settore, è agevolmente reperibile la carta di servizi²⁰¹. Analizzando il documento, si può evidenziare una divisione tripartita, attraverso la quale si analizzano dapprima gli aspetti generali, per poi soffermarsi ai fattori ed indicatori di qualità e standard del servizio, infine concludendo con una analisi dei rapporti con l’utenza. Dunque, messi da parte gli aspetti generali, siccome punto che affronta in modo generico i principi fondamentali dell’individuo e del servizio offerto, quali eguaglianza, imparzialità, continuità, partecipazione, efficienza, efficacia e libertà di scelta, interessa maggiormente soffermare l’attenzione sugli altri due aspetti analizzati dalla carta. Per fattori di qualità si intendono gli aspetti rilevanti per la realizzazione e la percezione della

¹⁹⁹ RUSCIANO, Le garanzie e i diritti degli utenti, in AA. VV., Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione, Atti del XLI convegno di studi di Scienza dell’Amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 21-23 settembre 1995, Giuffrè, 1997, p. 257.

²⁰⁰ CERIONI, Diritti dei consumatori e degli utenti, op. cit., pp. 128 ss.

²⁰¹ Cfr. Carta della mobilità servizio urbano comune di Ancona (anno 2018), in conerobus.it.

qualità del servizio da parte dell'utente, mentre gli indicatori di qualità sono variabili quantitative e parametri qualitativi in grado di rappresentare adeguatamente, in corrispondenza di ciascun fattore di qualità, i livelli delle prestazioni del servizio erogato. Gli standard relativi, per il Comune di Ancona, sono quelli previsti dal Contratto di Servizio stipulato con il Comune di Ancona il 18 luglio 2007:

- 1) REGOLARITÀ DEL SERVIZIO
- 2) PULIZIA MEZZI E STRUTTURE
- 3) INFORMAZIONE ALLA CLIENTELA
- 4) COMFORT DEL VIAGGIO
- 5) SERVIZI PER VIAGGIATORI PORTATORI DI HANDICAP
- 6) ATTENZIONE ALL'AMBIENTE
- 7) SICUREZZA DEL VIAGGIO
- 8) COMMERCIALIZZAZIONE TITOLI DI VIAGGIO²⁰²

Nello specifico, la carta si limita a indicare gli impegni dell'azienda, quali ad esempio il monitoraggio, descrivendo genericamente che *“attraverso il monitoraggio, si intende verificare la soddisfazione del cliente sul servizio e controllare la coerenza tra il livello di prestazione promesso e quello effettivamente offerto. I risultati di tali indagini verranno utilizzati per gli eventuali correttivi da apportare al servizio²⁰³”*. Ebbene, in tal modo non si comprende quali siano le metodologie di analisi, appunto finalizzate al monitoraggio e alla correzione del servizio. Continua la carta dicendo che l'azienda si impegna *“ad assicurare la più ampia informazione all'utenza circa le modalità di prestazione del servizio²⁰⁴”* anche qui senza indicare, nello specifico, le metodologie di approccio. È evidente come un utente medio che vada a leggere tale documento, difficilmente comprenda le modalità applicative aziendali rivolte al miglioramento e alla correzione del servizio, proprio perché indicate in modo troppo generico. La situazione invece migliora nella terza parte della carta dei servizi, dove si disciplinano i rapporti con l'utenza. La stessa richiama il Regolamento viaggiatori che è allegato alla carta dei servizi, indicando nel dettaglio, i diritti e i doveri di ogni utente, il sistema tariffario²⁰⁵, i

²⁰² Cfr. art. 12, Carta della mobilità servizio urbano comune di Ancona (anno 2018).

²⁰³ Cfr. art. 13, Carta della mobilità servizio urbano comune di Ancona (anno 2018).

²⁰⁴ Cfr. art. 14, Carta della mobilità servizio urbano comune di Ancona (anno 2018).

²⁰⁵ Le tariffe sono determinate con apposito atto deliberativo da parte del Comune di Ancona, delibera n°109 del 01/03/2016, conformemente alla tariffa base stabilita dalla delibera della Regione Marche n° 702

documenti che debbono essere portati a bordo del mezzo, quali biglietti o abbonamenti. Continua poi disciplinando i casi di trasporto di bambini, di animali, di oggetti, concludendo con le relative sanzioni amministrative.

L'art. 25 poi, formulato in maniera pure generica, richiama la necessità di informazione dell'utente, assicurando, attraverso tutte le forme disponibili, la più ampia informazione agli utenti in merito alle modalità di prestazione del servizio anche tramite avvisi vocali di fermata. La "Carta della mobilità servizio urbano comune di Ancona" si chiude con l'indicazione diretta sulla tutela dell'utente. Preme verificare il rispetto dell'individuo che fa uso del mezzo di trasporto, in relazione a n°3 questioni:

1. Diritto a un servizio che sia "economico";
2. Diritto alla mobilità (intesa anche come qualità del servizio);
3. Diritti di tutela della privacy.

L'art. 27 della Carta descrive la presenza di un apposito ufficio con lo scopo di avere rapporti con l'utente e quindi risolvere eventuali problematiche emerse, mentre gli articoli 28 e 29 prevedono genericamente il risarcimento di un eventuale danno subito e il rimborso del titolo di viaggio in caso di mancata erogazione del servizio, senza però disporre, nello specifico, garanzie e forme di tutela. Infine, l'art. 30 della carta disciplina la responsabilità dell'utente, prevedendone gli obblighi in caso di danni all'azienda o ad altro utente, obblighi già dettagliatamente disciplinati dal codice civile.

All'interno della "Carta della mobilità servizio urbano comune di Ancona" si evidenziano, dunque, degli elementi eccessivamente generici, limitandosi a richiamare le forme di tutela, senza però individuarle e descriverle. In tal modo, i n°3 diritti sopra richiamati, ritenuti particolarmente utili per l'utente, non vengono richiamati e quindi nemmeno compresi pienamente dal lettore. La Carta dei servizi dovrebbe essere strutturata quasi come un codice di comportamento, indicando nel dettaglio i diritti garantiti, gli obblighi da rispettare, ma soprattutto i servizi offerti dall'azienda, al fine di far comprendere al lettore il funzionamento specifico della prestazione. Un aspetto che potrebbe essere preso in considerazione al fine chiarire al meglio gli aspetti di tutela degli

del 28/08/2015 e dal Decreto del Dirigente della P.F. Viabilità Regionale e Gestione del Trasporto n. 209/TPL del 08/09/2015 e vengono riportate nell'Allegato B della Carta.

utenti, può essere rappresentato da un eventuale intervento della Regione Marche che, in fase di preparazione del bando di gara per l'assegnazione della gestione del servizio di trasporto pubblico locale, potrebbe prevedere tra i requisiti da valutare nella procedura del bando, una proposta di Carta dei servizi. Di contro, per le aziende, ciò potrebbe rappresentare uno stimolo per migliorare la relativa Carta e così guadagnare punteggio per il medesimo bando. Infine, per il cittadino, potrebbe essere uno strumento di fiducia non solo verso l'azienda, ma pure nei confronti degli enti (miglioramento della credibilità delle istituzioni pubbliche) che regolano il settore a livello regionale.

IV.4.b General Data Protection Regulation (GDPR): le nuove modalità di protezione della privacy

In seguito ad un'attenta analisi dei principi regolamentatori del servizio di trasporto, si ritiene opportuno affrontare un recente e importante intervento in tema di trattamento dei dati personali, il quale, apportando corpose modifiche alla normativa, soprattutto in tema di informativa all'individuo titolare dei dati, ha creato non pochi problemi applicativi ed adattivi sia nel settore pubblico sia in quello privato.

Le novità sono state introdotte con il Regolamento UE 2016/679, relativo appunto alla protezione dei dati personali, direttamente applicabile negli Stati membri a partire dal 25 maggio 2018. Tale regolamento interessa tutti i soggetti, pubblici o privati, singoli o societari, che gestiscono in un certo qual modo dati personali di terzi individui. È evidente come quasi tutte le società e i liberi professionisti siano destinatari di tali innovazioni.

Ebbene, i soggetti che offrono un servizio hanno spesso accesso a dati che, per loro natura, sono particolarmente sensibili: essi possono infatti riguardare la salute, l'orientamento religioso politico o sessuale, dati giudiziari, situazione familiare, dati di minori etc.

La divulgazione, anche accidentale di tali dati potrebbe ledere i diritti e la libertà delle persone coinvolte: il soggetto detentore deve pertanto avere una cura particolare nel proteggere tali dati, conformandosi alle previsioni normative che regolano la materia.

La normativa previgente, imperniata sull'ormai noto D.Lgs. 196/2003, è ora affiancata da predetto regolamento, il quale prevede un trattamento dei dati più stringente, ma soprattutto una informativa al soggetto interessato ben più corposa della precedente, oltre che una cura dei dati più rigorosa.

Al fine di evitare i pericoli di perdita infatti, i soggetti che gestiscono i dati personali dovranno prestare particolare attenzione a:

- ben definire finalità di trattamento dei dati e loro eventuale trasmissione;
- individuare misure di sicurezza (tanto informatica che fisica) atte a prevenire perdita o furto di dati;
- informare le persone coinvolte (dipendenti o collaboratori) della necessaria protezione dei dati personali.

Il regolamento va pure a confermare principi fondamentali già in vigore con la precedente legislazione, aggiungendone però dei nuovi. Tra i principi confermati vi sono:

- finalità del trattamento: l'utilizzo dei dati è limitato ai soli fini per i quali il soggetto interessato presta il consenso;
- necessità e proporzionalità: il trattamento deve essere adeguato, pertinente e necessario allo scopo;
- durata limitata: il trattamento non può protrarsi oltre il tempo necessario per l'espletamento del servizio;
- sicurezza e riservatezza: il soggetto che fa uso dei dati è tenuto ad approntare un adeguato livello di sicurezza per gli stessi;
- rispetto del diritto delle persone.

Sono poi introdotti nuovi ed ulteriori principi, volti a tutelare in miglior modo i soggetti interessati:

- il principio di *accountability* (o principio di responsabilizzazione), imponendo in capo al titolare del trattamento, la responsabilità (*accountability*) di definire, dopo una attenta analisi dei dati trattati e dei possibili rischi connessi, le misure adeguate alla struttura del singolo titolare ed elaborate, caso per caso, ricorrendo ad una preventiva mappatura dei dati trattati, della mole degli stessi, dei rischi di trattamento dei dati gestiti;
- la minimizzazione dei dati, imponendo così ai soggetti titolari del trattamento l'obbligo di fare uso soltanto dei dati ritenuti necessari per lo specifico servizio;
- il diritto all'oblio, affermatosi per impulso della giurisprudenza a seguito della celebre Sentenza della Corte di Giustizia Europea, Grande Sezione, C-131/12 del 13 maggio 2014 (c.d. Google Spain), si sostanzia nel diritto dell'interessato di ottenere dal titolare del trattamento la cancellazione dei dati personali che lo

- riguardano ed il correlativo obbligo di adempiere senza ingiustificato ritardo da parte del titolare stesso, ovviamente in caso quest'ultimo non intendesse più concedere il relativo trattamento;
- il diritto alla portabilità dei dati, così attribuendo agli interessati la facoltà di esigere dal titolare del trattamento la trasmissione dei loro dati ad un altro titolare, senza che il primo si possa opporre;
 - la notificazione dei *data breach* (violazione dei dati personali) al Garante della Privacy e, in talune ipotesi, agli interessati.

È dunque evidente come tali grandi novità abbiano portato non poche problematiche applicative della materia. Vi sono state infatti notevoli difficoltà interpretative, pur considerando il settore in esame, soprattutto con riferimento ad informativa e scopo di trattamento dei dati. Le società di fornitura del servizio di trasporto pubblico hanno dovuto adeguare l'informativa privacy ogniqualvolta fossero detentrici di dati personali, quindi ad esempio in caso di emissione di abbonamenti al servizio, ma non di acquisto semplice del biglietto, in quanto impersonale. Difatti, mentre nel primo caso la società che fornisce il servizio acquisisce dati sensibili quali nome, cognome, data di nascita, indirizzo, nel secondo caso la società non detiene alcunché, limitandosi ad offrire un servizio al pubblico, senza che vi sia la necessità di fornitura dei dati personali.

Quindi, le maggiori difficoltà che tali imprese stanno affrontando riguardano l'individuazione del settore da modificare e le relative modalità di adattamento. La normativa in materia è in continua evoluzione, soprattutto quella nazionale, la quale sta cercando, tramite appunto una legge interna, di chiarire il GDPR, predisponendo modalità di attuazione, ma soprattutto di controllo.

Tool box – Progetto ‘Conerobus su WhatsApp’: l'innovazione tecnologica tra servizio agli utenti e protezione della privacy

Nell'ambito delle attività svolte durante il Dottorato di Ricerca, è stato proposto all'azienda Conerobus S.p.A. di utilizzare WhatsApp come ulteriore servizio di informazione e di promozione delle attività di esercizio dell'azienda (oltre al sito web è già attiva anche la pagina Facebook).

L'obiettivo perseguito nel presentare tale proposta, è stato quello di trasmettere informazioni di pubblica utilità e interesse agli utenti del Trasporto Pubblico Locale della

città di Ancona attraverso gli elementi tipici di una delle App di messaggistica più diffuse al mondo: l'immediatezza del messaggio e la possibilità di raggiungere un più ampio raggio di utenti. In particolare, il servizio è stato proposto con lo scopo di informare gli utenti sui seguenti contenuti:

- informazioni sul servizio di Trasporto Pubblico Locale:

viabilità, eventi, scadenze, promozioni, tariffe dei titoli di viaggio (biglietti, abbonamenti), ascensori Passetto, e tutte le questioni di pubblico interesse che riguardano il TPL di Ancona;

- informazioni sui servizi turistici:

noleggio bus, collegamenti con Parchi divertimenti (Aquafan, Mirabilandia, Oltremare). Alla luce delle disposizioni contenute nella nuova normativa sulla privacy (Regolamento UE 2016/679) entrata in vigore nel maggio 2018, è stato necessario elaborare una nuova tipologia di informativa sul trattamento dei dati personali. Il nuovo Regolamento comunitario ha infatti definito il consenso dell'interessato come *“qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato, con la quale lo stesso manifesta il proprio assenso, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, che i dati personali che lo riguardano siano oggetto di trattamento”* (art. 4). Per tale motivo è stata ipotizzata la seguente formula:

INFORMATIVA SUL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI (Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio)

Il titolare del trattamento è l'azienda Conerobus S.p.A.. I dati saranno trattati esclusivamente per l'esecuzione delle operazioni relative al servizio di WhatsApp della Conerobus S.p.A. di Ancona.

Il trattamento sarà effettuato attraverso l'utilizzo di strumenti informatici, per i quali sono impiegate misure di sicurezza idonee a garantirne la riservatezza e ad evitarne l'accesso a soggetti non autorizzati.

Ai sensi della vigente normativa sulla Privacy (GDPR 2016), che prevede il consenso espresso del trattamento dei dati personali, si autorizza il Titolare del Trattamento dei dati a fornire tramite WhatsApp informazioni su:

Si No

1.informazioni sul servizio di Trasporto Pubblico Locale

2.informazioni sui servizi turistici



È opportuno sottolineare inoltre che nell'eventuale implementazione di questo nuovo servizio verso gli utenti, ha particolare rilevanza anche l'età di chi presta il consenso. Infatti, poiché l'utilizzo dell'innovazione tecnologica è maggiormente diffuso tra le nuove generazioni, in questo caso per rispettare quanto stabilito nell'art. 8 del GDPR (Condizioni applicabili al consenso dei minori in relazione ai servizi della società dell'informazione) andrebbe verificato chi è il soggetto titolare della sim card e chi è l'effettivo utilizzatore di WhatsApp. L'art. 8 comma 1 stabilisce infatti che, affinché il trattamento dei dati personali sia lecito, è necessaria l'autorizzazione da parte di chi esercita la responsabilità genitoriale nel caso in cui il minore abbia un'età inferiore ai 16 anni.

Tale progetto ha dunque messo in evidenza da una parte il fatto che il progresso tecnologico introduce nuove modalità di comunicazione tra enti/aziende erogatrici di servizi pubblici ed utenti e, al tempo stesso, apre spazi normativi da regolamentare, dall'altra la centralità di un corretto bilanciamento tra il diritto alla riservatezza (in particolare l'art. 15 della Costituzione) e il diritto all'informazione. Quest'ultimo sebbene non espressamente indicato dalla Costituzione italiana, è possibile rintracciarlo nell'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, nell'art. 10 della CEDU, nell'art. 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e nell'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Conclusioni

La tesi e il dibattito sulle sfide del trasporto pubblico

Il dibattito sulle problematiche relative all'urbanizzazione, all'accessibilità delle aree urbane e ai sistemi dei trasporti locali evidenzia delle sfide particolarmente interessanti per il futuro delle città, relative ai mutevoli bisogni dei cittadini, alla scarsità di risorse finanziarie e al rapporto tra la disciplina sulla concorrenza con le esigenze di consumatori ed imprese e le nuove tecnologie.

Le sfide sopra richiamate debbono essere affrontate congiuntamente e non separatamente promuovendo un cambiamento di tipo culturale. Non è possibile infatti prendere in considerazione in maniera separata i diritti degli utenti, le risorse disponibili, le modalità di loro erogazione e l'organizzazione del mercato per poter gestire la transizione del trasporto pubblico verso sistemi di mobilità 'intelligente'. In altri termini non si può garantire il diritto degli utenti all'utilizzo del trasporto pubblico senza considerare il problema della scarsità delle risorse finanziarie soprattutto a seguito del forte ridimensionamento avvenuto con le politiche di austerità; né la normativa comunitaria può tenere conto solo delle esigenze degli utenti. L'utilizzo delle risorse comunitarie non può avvenire semplicemente pensando che sia uno strumento/opportunità per continuare l'erogazione minima del servizio di trasporto pubblico, ma deve servire per garantire la risposta alle mutate esigenze degli utenti, al loro diritto alla mobilità e a uno sviluppo urbano sostenibile come richiesto dall'Agenda Urbana europea. Le imprese tradizionali non possono continuare a esigere tutele attraverso la normativa sulla concorrenza, ignorando le innovazioni tecnologiche e richiedendo interventi alle istituzioni pubbliche per limitare l'azione delle imprese innovative che introducono risposte nuove di mobilità agli utenti. Il Regolatore nazionale, poi, deve garantire un piano stabile di investimenti di medio-lungo periodo nel settore dei trasporti pubblici, proprio per dare attuazione alla suddetta Agenda Urbana e nell'ambito di un chiaro e saldo quadro normativo che tenga conto – bilanciandole – sia delle esigenze degli utenti, sia delle imprese. L'effettività di tale bilanciamento può sostanziarsi altresì con l'indizione delle procedure di gara per l'affidamento a livello regionale del servizio di gestione del trasporto pubblico.

Si ritiene dunque necessario avviare una serie di iniziative volte a:

- creare una nuova cultura a supporto della *smart mobility* (*governance* locale rinnovata);
- promuovere una nuova cultura finanziaria per la gestione aziendale;
- innovare la cultura regolatoria per combinare le esigenze di aziende e utenti di fronte alla concorrenza.

Una *governance* locale rinnovata per l'attuazione della *smart mobility*

La transizione del trasporto pubblico verso la *smart mobility*, richiede ai responsabili delle politiche locali risposte strategiche e di lungo periodo, ad esempio attraverso l'introduzione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile. Tale strumento, però, se interpretato e implementato come un adempimento burocratico a carico degli enti locali, rischia di essere scarsamente efficace. L'analisi condotta in questo lavoro sottolinea la necessità di prevedere un coinvolgimento diretto dei cittadini-utenti in un percorso di apprendimento che va accompagnato e sostenuto tramite l'azione degli enti locali e delle aziende che erogano il servizio del trasporto pubblico locale. Tale percorso dovrebbe promuovere la consapevolezza dell'importanza del rispetto delle regole della mobilità sostenibile (a partire dal rispetto del Regolamento viaggiatori del TPL), per una città più facilmente accessibile. Gli esempi locali osservati nel presente lavoro, fanno emergere l'avvio di un percorso virtuoso per la sperimentazione di alcune tipologie di mobilità (spostamenti casa-scuola-lavoro e turistici), ma evidenziano la logica dell'opportunità occasionale, utile solitamente a rispondere a problematiche emergenziali o temporanee. Tuttavia, l'introduzione di una Agenda urbana nazionale potrebbe rafforzare le iniziative locali e promuovere un orizzonte di lungo periodo e un supporto agli enti locali per l'utilizzo di tutti gli strumenti economici e finanziari al fine di moltiplicare le risorse straordinarie provenienti dall'Unione europea²⁰⁶.

La gestione dei dati si rileva un ulteriore aspetto cruciale. La dematerializzazione di processi o documenti (es. titoli di viaggio), tipici della mobilità '*smart*', richiede la strutturazione di *big/open data*. La scelta del livello e del soggetto (interno o esterno) chiamato a gestire tali dati, diviene un elemento particolarmente importante al fine di

²⁰⁶ <http://www.forumpa.it/citta-e-territorio/dal-bando-periferie-allagenda-urbana-nazionale#accept>

potere analizzare i flussi di utilizzo del servizio pubblico di trasporto e aggiornare sempre più puntualmente il servizio in base alle mutevoli esigenze degli utenti. Recenti vicende – tra tutti il caso *Facebook-Cambridge Analytica*²⁰⁷ – evidenziano la rilevanza del tema e i rischi connessi alla diffusione di dati personali e aprono riflessioni anche all'interno del settore dei servizi pubblici.

Le opportunità degli strumenti finanziari per una nuova cultura finanziaria nella gestione degli investimenti nel TPL

Le problematiche legate alla scarsità delle risorse e alla riduzione degli investimenti contribuiscono alla 'precarizzazione' della fornitura del servizio di TPL e aumentano la complessità dell'attività di programmazione degli enti locali sempre più spesso chiamati a decidere se rinunciare ad iniziative di investimenti a causa della complessità degli strumenti o per via dell'insufficiente copertura del fabbisogno finanziario. Nel lungo periodo, il tema della difficile sostenibilità finanziaria può essere affrontato attraverso l'utilizzo degli strumenti finanziari in grado di fornire supporto non solo a fondo perduto ma anche con specifici prodotti finanziari (ad es. prestiti).

Questo richiede la costruzione di una nuova cultura finanziaria all'interno del Regolatore regionale, in grado di superare la cultura degli investimenti (soltanto) a fondo perduto. Questo modello può funzionare ovviamente meglio se il gestore del fondo è anche investitore (aumentando la capacità finanziaria di risorse per il trasporto pubblico locale) e se è chiaro e stabile il quadro concessorio e della titolarità del servizio pubblico che incentiva il management aziendale del gestore del trasporto a fare investimenti nel medio termine e quindi ad indebitarsi.

Le criticità normative e una possibile proposta di riordino della normativa nazionale nel settore dei trasporti

Le tematiche dell'assetto "regolamentare" e "concessorio" (vale a dire della titolarità del servizio), sono cruciali per la formazione di una nuova cultura normativa che tenga conto delle mutate esigenze degli utenti e della innovazione tecnologica a supporto della mobilità sostenibile.

²⁰⁷<https://www.focus.it/tecnologia/digital-life/il-caso-cambridge-analytica-facebook-data-leak-in-7-domande-e-risposte>

I servizi di trasporto risultano influenzati sia da ipotesi di ampliamento della regolazione pubblica del mercato, sia da orientamenti di segno inverso, volti a una progressiva deregolamentazione del settore.

Oggi, nonostante la grave crisi interna che connota i servizi di trasporto pubblico locale, vengono a manifestarsi istanze comunitarie di apertura alla concorrenza. In sostanza, grazie all'impulso della disciplina comunitaria, rispetto ai precedenti periodi, si sta assistendo a una graduale tendenza ad ispirarsi a logiche di mercato e a criteri di efficienza gestionale.

Tra le cause principali²⁰⁸ che hanno portato al superamento della tradizionale disciplina del servizio pubblico locale, ha avuto un ruolo centrale la non sostenibilità a livello economico e finanziario delle gestioni da parte degli enti pubblici. Al fine di favorire la concorrenza e il raggiungimento di un elevato grado di efficienza nell'erogazione dei servizi, nel corso dell'ultimo ventennio si sono succedute varie riforme in materia di servizi pubblici locali. Nonostante tale intento riformatore, il limite potenziale delle stesse riforme è rappresentato da approcci parziali e contraddittori, i quali hanno contribuito a compromettere seriamente l'efficienza del settore, efficienza determinante ai fini della competitività dell'economia. Non a caso, infatti, il trasporto pubblico locale viene considerato un settore economico i cui interessi risultano coincidenti con quelli della maggioranza del complesso sistema produttivo di beni e servizi.

L'evoluzione del settore e la ricerca dell'efficienza succitata è stata segnata da una progressiva riduzione della presenza pubblica nella gestione e nell'erogazione delle prestazioni, unitamente al rafforzamento della funzione di indirizzo da parte delle amministrazioni e enti locali. In tale ottica, pare opportuno sottolineare le ragioni delle criticità della gestione pubblica dei servizi di trasporto locale che hanno portato a una crisi prolungata e gravi squilibri sul piano della finanza pubblica:

- Assenza di un progetto a lungo termine. Negli ultimi anni, la centralità del TPL nel dibattito politico-istituzionale, è emersa solitamente durante fasi emergenziali (superamento dei limiti di inquinamento nelle città) disponendo misure di breve periodo (blocco alla circolazione delle auto private nei centri urbani). Accanto a ciò va rilevato come il Legislatore europeo si sia progressivamente impegnato per

²⁰⁸ Tra gli elementi che hanno concorso poi a detto superamento, vanno necessariamente citate anche le innovazioni tecnologiche.

l'individuazione di politiche sostenibili volte a consentire da un lato la garanzia di idonei livelli di efficienza gestionale contemperati con un livello adeguato di servizi e, dall'altro, a procedere con il taglio di risorse pubbliche impiegate nel comparto in esame.

- Incertezza normativa e assenza di un progetto di riforma di medio-lungo periodo. Il settore in oggetto non risente solo della somma di problemi locali, condizionandoli a sua volta, ma va esaminato anche come fattore di rischio per lo sviluppo dell'intera economia. La competitività della Nazione risulta infatti strettamente interconnessa ad un sistema efficiente e sostenibile di trasporto pubblico locale.

Conseguentemente allo stato attuale, il futuro del settore appare incerto (quasi a rischio di sopravvivenza), sia a causa della scarsità di risorse finanziarie, sia in ragione dei molteplici tagli di risorse. Il quadro descritto risulta ulteriormente aggravato da un assetto normativo inadeguato, dalla assenza di una programmazione a livello centrale e locale e dalla mancanza di obiettivi chiari.

Il *rule maker*, al fine di cautelare il futuro del servizio pubblico del trasporto, dovrà procedere all'identificazione di politiche pubbliche tese a garantire la piena efficienza gestionale e una capacità di sviluppo rispondente alle esigenze economiche e sociali del Paese²⁰⁹.

In una logica propositiva si avanzano alcune proposte di riforma sviluppate all'interno del *Progetto Hubble – Lo spazio delle idee*²¹⁰:

Proposta 1 – Formulazione di un testo di legge organico finalizzato a normare il fenomeno della cosiddetta “sharing mobility”, con particolare attenzione ai lavoratori.

La diffusione di fenomeni come Uber, Zego, Bla Bla Car, le varie app di car e/o bike sharing, hanno modificato sostanzialmente il mercato tradizionale. Nel rapporto tra aziende e utenti va rilevata la figura centrale del lavoratore. Le innovazioni tecnologiche

²⁰⁹ Accordo di partenariato 2014-2020.

²¹⁰ Avvenuta secondo le stesse modalità organizzative e selettive del Progetto Generazione Italia. Si veda p. 110. I Progetti 'Generazione Italia' e 'Hubble – Lo spazio delle idee' sono stati organizzati dalla Fondazione Cultura Democratica. Tale Fondazione si pone l'obiettivo di analizzare e valutare le politiche pubbliche. Il coinvolgimento delle nuove generazioni, attraverso una attenta procedura di verifica curriculare, è finalizzata all'elaborazione di proposte di innovazione legislativa ed ambisce ad essere un supporto al percorso di riforme italiano ed europeo. Le proposte realizzate sono da sviluppare all'interno di uno o più Disegni di Legge. I componenti del gruppo di lavoro (circa 25) sono stati coordinati da un parlamentare della Camera dei Deputati, componente della Commissione Trasporti.

infatti stanno mettendo in contrapposizione i lavoratori ‘tradizionali’ e i ‘nuovi’ lavoratori/applicazioni nel segmento della *sharing economy*. È dunque necessario ripensare i sistemi di trasporto “a domanda” in linea con questi nuovi fenomeni, impostando quanto prima un riordino della normativa di settore, che dev’essere consequenziale ad un tavolo di confronto a più voci fra Parlamento, Governo ed operatori, sia “tradizionali” che di più recente comparsa.

Proposta 2 – Formulazione di un testo di legge unico per il riordino del settore del trasporto pubblico locale.

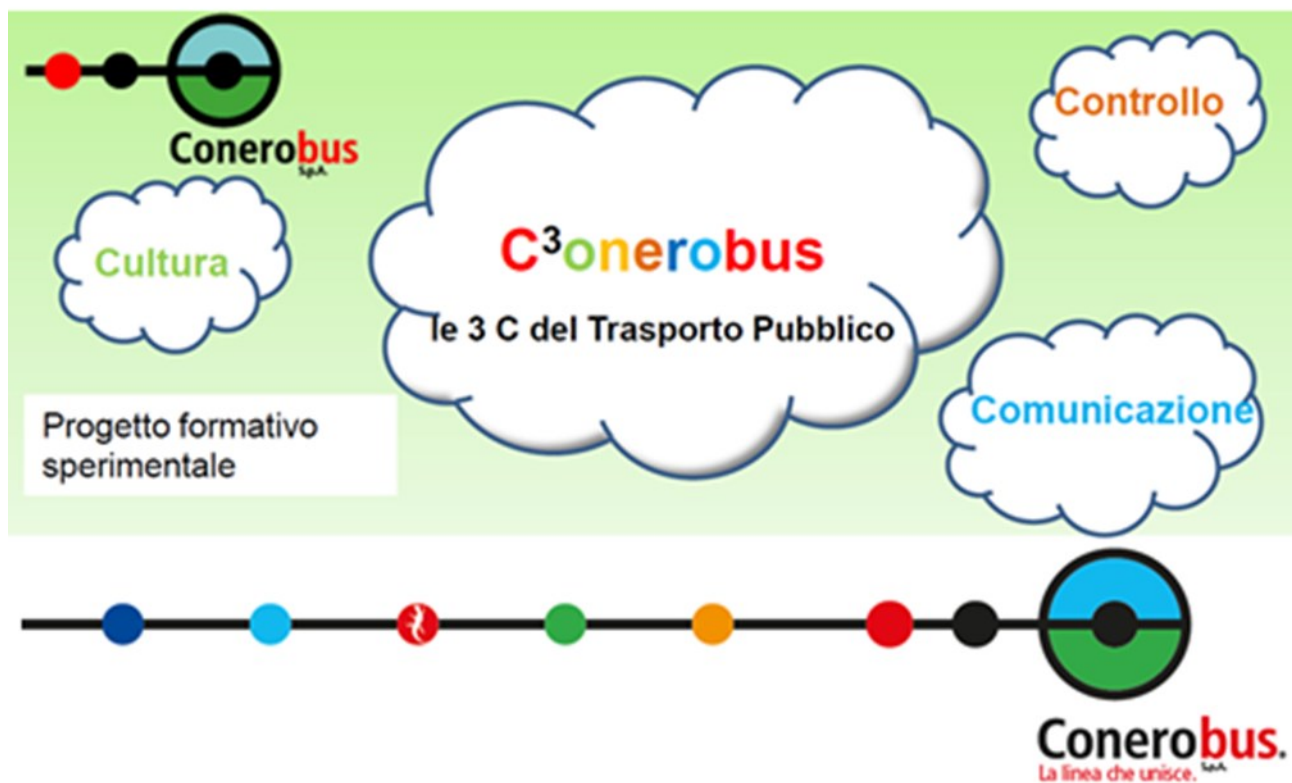
Negli ultimi due anni, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è intervenuto nel settore del trasporto pubblico locale (TPL), in particolare con il Piano ‘Connettere l’Italia’ e con l’introduzione del Piano nazionale della mobilità turistica. Tuttavia, vi è la necessità di un ridisegno complessivo di questo importante segmento, soprattutto in vista del 2019, indicato dall’Unione Europea come termine ultimo per la messa a gara dei servizi di TPL nelle città. È dunque necessario raccogliere quanto fatto finora, attraverso articoli ed emendamenti in modo spesso disorganico, per consegnare agli enti locali un testo unico del Trasporto Pubblico Locale di fondamentale importanza, alle porte di scadenze temporali cruciali.

Proposta 3 – Creazione di un’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Strade sul modello della già esistente Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (ANSF).

Il sistema ferroviario italiano presenta linee gestite a livello nazionale, ed altre a livello regionale. A seguito dell’incidente ferroviario avvenuto in Puglia nel luglio 2016, grande è stata l’attenzione sul raccogliere sotto un unico ente, l’ANSF, il processo di controllo della sicurezza delle linee su ferro di ogni ordine e grado. Tale processo sarebbe auspicabile anche per quanto riguarda la rete stradale e autostradale (si pensi ad es. alle vicende del ponte Morandi a Genova), la cui gestione è attualmente divisa su troppi enti, un’intera categoria dei quali, le province, è attualmente attraversata da un lungo percorso di transizione verso nuove forme amministrative. Individuare un unico ente di controllo sulla sicurezza delle strade sarebbe inoltre in linea con l’importanza che gli italiani ancora assegnano alla modalità di spostamento su gomma, che rappresenta ancora il mezzo privilegiato per intraprendere un viaggio, anche di modesta entità chilometrica o temporale.

Allegato 1 – Progetto Conerobus nelle scuole

Analisi quantitativo-qualitativa dei questionari svolti presso le scuole



Febbraio 2018

A cura del dottorando

UNIVPM-Facoltà di Economia

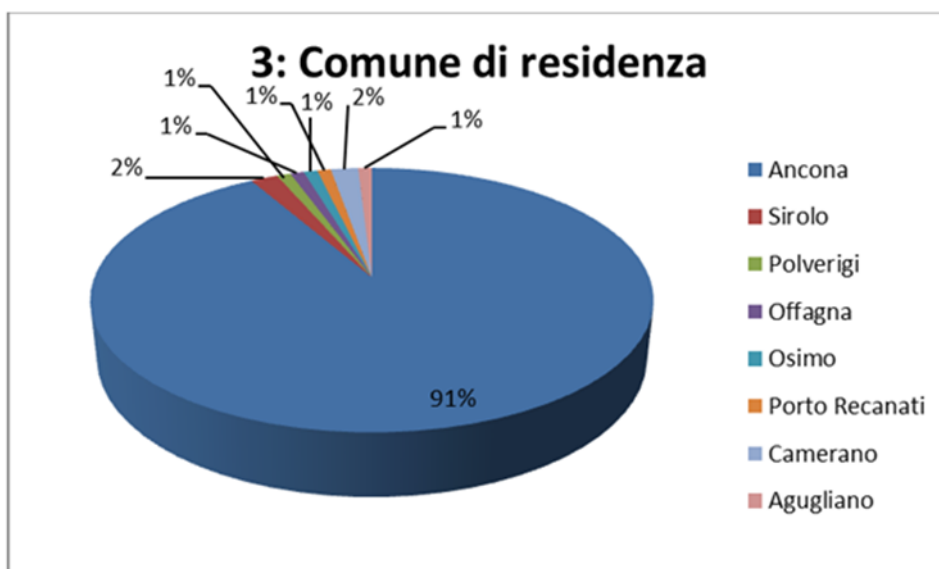
Berardino Cristino

Progetto Educativo Scuole:

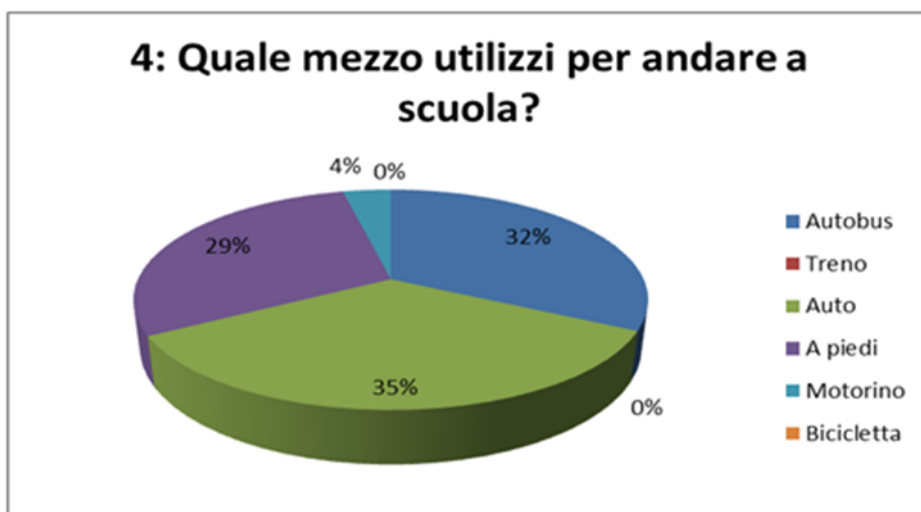
Commento ai questionari svolti nelle scuole

Gli incontri svolti nelle scuole sono stati suddivisi in 5 parti. L'ultima parte ha riguardato la sottoposizione agli studenti di un questionario al fine di verificare l'andamento, ma soprattutto l'utilizzo del trasporto urbano. I questionari hanno coinvolto n°108 ragazzi totali, frequentanti n°6 classi appartenenti a n°3 scuole differenti. Lo **scopo del questionario** non è stato solo quello di **analizzare l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico**, ma pure quello di **verificare in che modo vengono utilizzati e quali possono essere le problematiche riscontrate da questi giovani utilizzatori**, soprattutto in ragione del possibile **quotidiano utilizzo casa-scuola**.

Le classi coinvolte sono appartenenti sia a scuole superiori che scuole medie, l'età varia dunque dagli 11 ai 16 anni, mentre i comuni di residenza degli alunni, utili per verificare anche il dislocamento del trasporto casa-scuola, variano: il 91% residente nel comune di Ancona, mentre il restante 9% nei comuni limitrofi, quali Sirolo, Polverigi, Offagna, Osimo, Porto Recanati, Camerano e Agugliano.



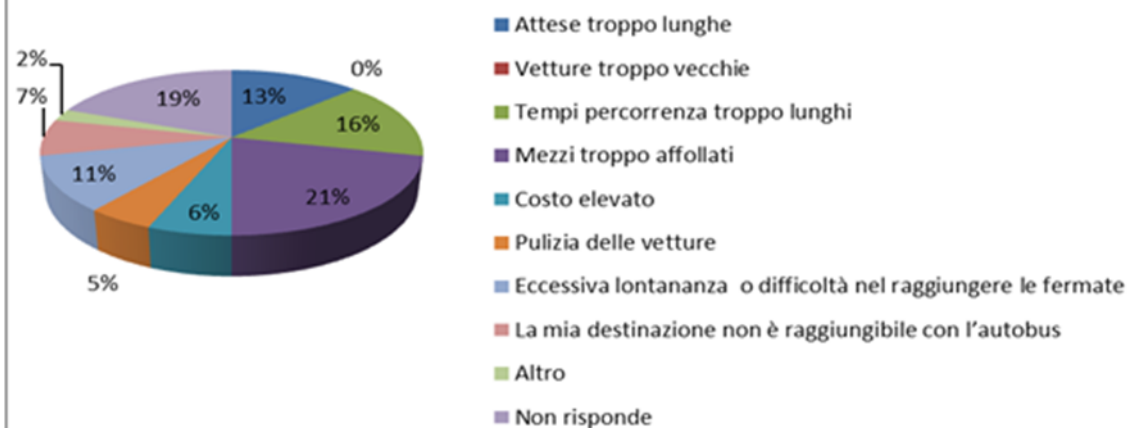
Il mezzo più utilizzato da tali ragazzi per andare a scuola rimane l'automobile, così denotando un ancora scarso utilizzo del mezzo pubblico. Difatti, se consideriamo che il 29% dei ragazzi intervistati ha riferito di andare a scuola a piedi e che il 39% utilizza motorino/auto, rimane soltanto il 32% di studenti che fa uso del trasporto pubblico, quindi addirittura al di sotto della metà.



Tra i fruitori del trasporto pubblico, vi sono persino soggetti che utilizzano l'auto per raggiungere la fermata del bus, nello specifico il 10%.

Dunque, visto lo scarso utilizzo dell'autobus, si è posta agli intervistati la richiesta di indicarne il motivo: una buona parte dei giovani (il 21%) ha lamentato **l'eccessivo affollamento dei mezzi**, ciò ad indicare un necessario miglioramento del servizio; altri hanno lamentato il **costo troppo elevato**, i **tempi di percorrenza troppo lunghi**, la scarsa pulizia dei mezzi, l'eccessiva lontananza o addirittura l'assenza della fermata vicino alla propria abitazione.

6: Se non utilizzi, oppure utilizzi poco (una volta al mese o meno) l'autobus indica il motivo



È dunque evidente la **necessità di un miglioramento del servizio**, non tanto per ciò che riguarda argomenti trattati quali eco sostenibilità e inquinamento, ma **soprattutto per ciò che riguarda l' idoneità dell' offerta nei confronti della domanda**. I mezzi affollati, la distanza della fermata, la scarsa pulizia generano un servizio inidoneo che giustifica il fruitore in caso di utilizzo di mezzi di locomozione alternativi.

Tutto ciò genera un abbassamento della frequenza di utilizzo dell'autobus, riscontrata, nella maggior parte dei casi, 1-2 volte al mese o anche meno; difatti, solo il 41% ha dichiarato di utilizzare l'autobus quotidianamente.

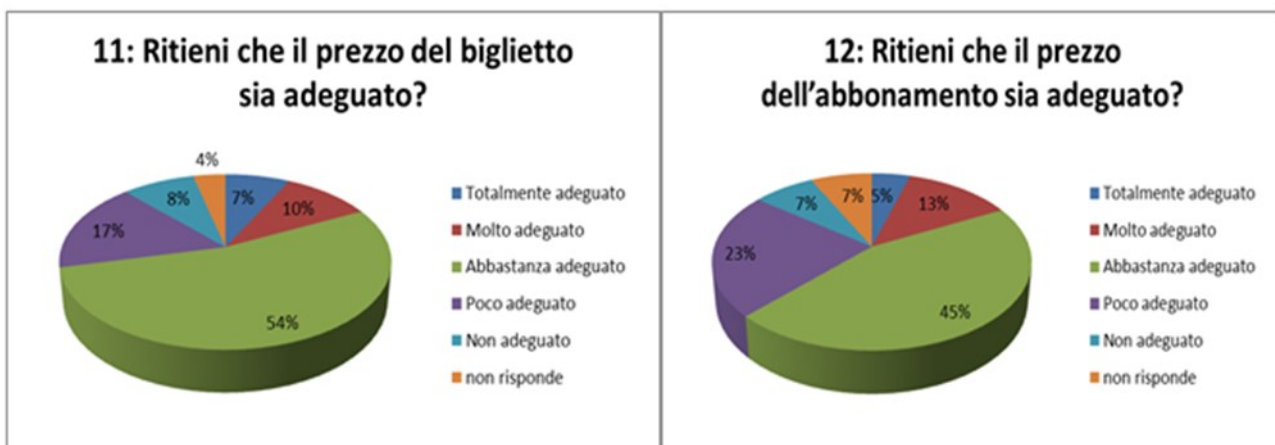
Inoltre, alla richiesta di **indicazione di un giorno della settimana per l'utilizzo dell'autobus**, mentre il 57% giustamente non ha individuato un giorno preciso, ben il 30% degli intervistati ha indicato la **giornata di sabato**, ciò a denotare l'utilizzo del mezzo pubblico non solo ai fini scolastici-lavorativi, ma, con molta probabilità, anche ludici-ricreativi.



La situazione varia leggermente quando si sposta il periodo di riferimento; difatti, **in estate pare che il mezzo pubblico sia più utilizzato per il raggiungimento di spiagge:** l'11% ha risposto di utilizzare l'autobus sempre, il 28% spesso ed il 30% qualche volta. Ebbene, confrontando tali risultati con l'utilizzo invernale (quindi prettamente scolastico) si evidenzia un maggior successo del mezzo pubblico, forse utilizzato dal giovane per avere una sorta di indipendenza dal genitore che lo accompagna in loco.

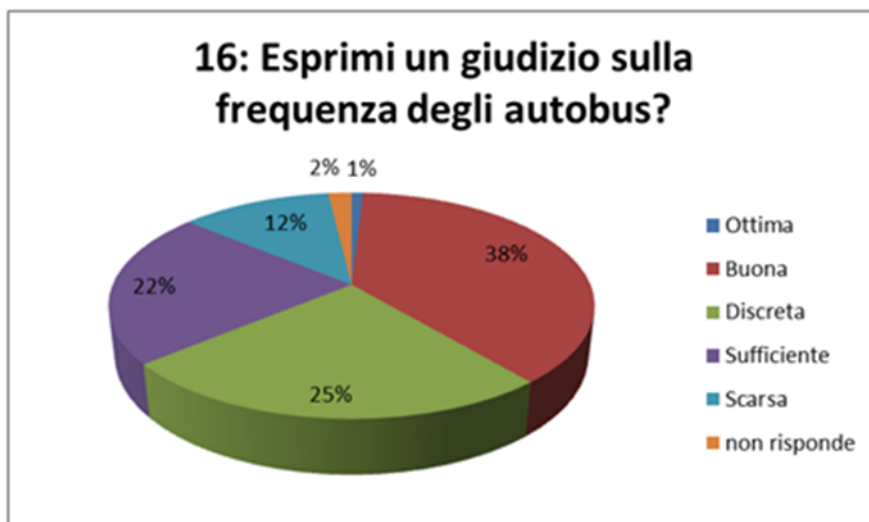
I risultati sono infatti simili quando si chiede la frequenza di utilizzo del bus in orari non scolastici, o comunque escluso il percorso casa-scuola. Il successo del mezzo pubblico è simile a quello testé esaminato sulle spiagge: l'11% ha risposto sempre, il 21% spesso ed il 46% qualche volta.

Sugli acquisti dei biglietti le risposte sono state le più varie; mentre c'è **quasi unanimità sull'acquisto tramite punto vendita** (Conerobus point, tabaccaio, edicola ecc.) e sulla facilità di raggiungimento del negozio per il relativo acquisto, quasi la metà degli intervistati ritiene il prezzo del biglietto e dell'abbonamento "abbastanza adeguato". La restante parte si divide tra chi li ritiene più che adeguati e chi invece no.

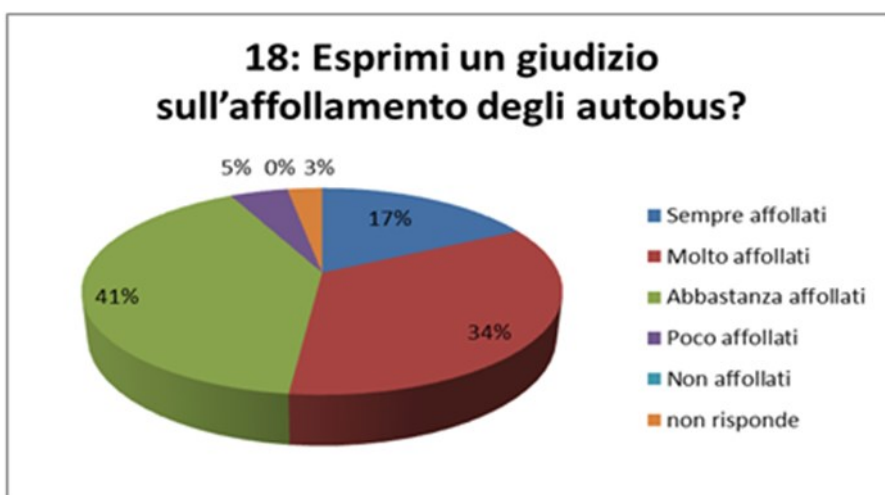


L'intervista si è poi spostata sull'analisi del servizio offerto dalla società di trasporto, al fine di individuare anche eventuali lacune ivi presenti. Il numero di fermate offerte è stato ritenuto, dal 82% dei soggetti "sufficiente", mentre solo il 13% lo ha ritenuto inidoneo.

Sulla frequenza degli autobus e quindi sulla efficienza degli orari i risultati sono stati soddisfacenti: sulla prima solo il 12% l'ha ritenuta scarsa, mentre sulla seconda solo il 17%; le restanti parti le hanno ritenute sufficienti, discrete, buone o ottime.

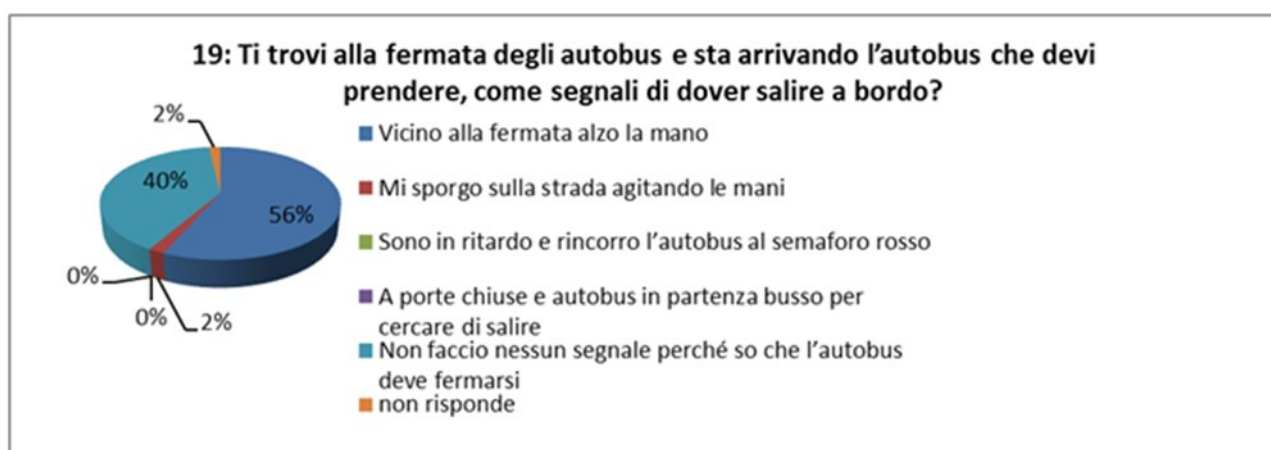


Vi sono però stati dei **risultati negativi sull'affollamento del mezzo**. Difatti, a parte il 5% dei fruitori che lo ritiene poco affollato, la restante parte varia tra chi lo ritiene "abbastanza affollato" a chi lo ritiene "molto" o addirittura "sempre affollato".



Nel questionario, inoltre, è stata inserita una **domanda-trabocchetto**, al fine di verificare l'attenzione degli studenti a quanto gli è stato spiegato in aula. In particolare, è stato chiesto agli alunni di indicare come deve avvenire la segnalazione all'autista dell'autobus della volontà di salire a bordo. La maggior parte dei soggetti ha

risposto di alzare la mano nel mentre si trovano alla fermata, mentre altra gran parte ha risposto che non fa alcun cenno perché l'autista sa già che deve fermarsi se riscontra persone in attesa alla fermata. Invece, solo il 2% ha risposto di sporgersi in mezzo alla strada agitando le mani: tale risultato non fa testo non solo per la bassa percentuale di risposta, ma pure perché potrebbe esser dipeso da situazioni esterne, quali il buio o gli agenti atmosferici, che impediscono all'autista di vedere con facilità soggetti in attesa alla fermata.

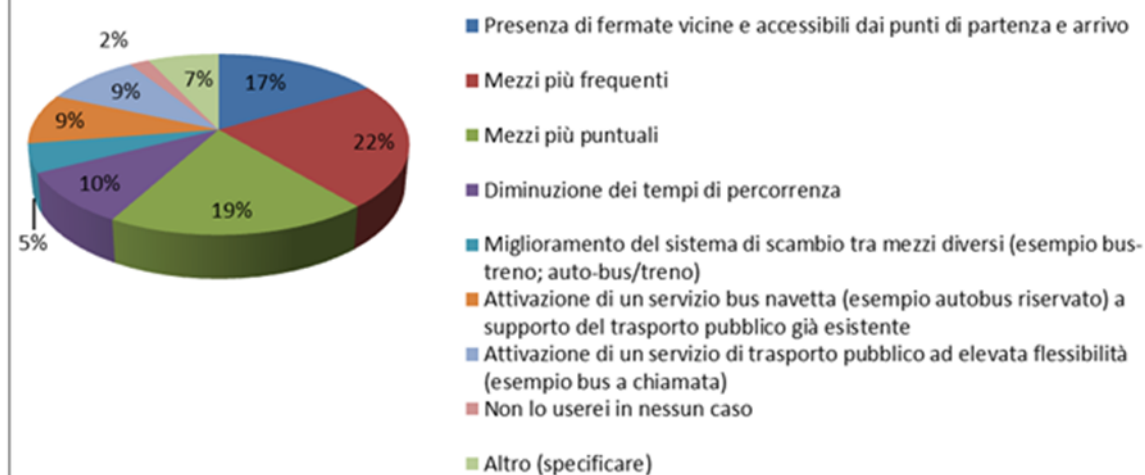


Infine, il test si è spostato su di una **valutazione della qualità del servizio**, al fine di individuare eventuali migliorie da poter apportare. La maggior parte degli intervistati (90%) ritiene che un trasporto pubblico più efficiente migliorerebbe la situazione del traffico anconetano, il tutto, con molta probabilità perché, favorendo ed incentivando il mezzo pubblico, molti soggetti eviterebbero l'utilizzo dell'autovettura, così limitando il numero di mezzi in circolazione.



Ultimo punto necessario per **valutare un ipotetico miglioramento del servizio è indubbiamente quello di individuare gli interventi idonei ad incentivare la fruizione del servizio pubblico**. A tale domanda le risposte sono state le più varie, da chi ritiene necessaria la presenza di più fermate facilmente accessibili (17%) a chi ritiene utile aumentare la flotta dei mezzi utilizzati (22%); ancora, da chi ritiene essenziale la puntualità (19%) a chi reputa più importante la diminuzione dei tempi di percorrenza (10%). Alcuni poi individuano, tra le migliorie necessarie da apportare, il sistema di scambio tra differenti mezzi, quali ad esempio bus e treno (5%), l'attivazione di un servizio bus navetta a supporto del servizio pubblico (9%) ed infine l'attivazione di un servizio di trasporto ad elevata flessibilità, quale ad esempio un bus a chiamata (9%).

21: Quali dei seguenti interventi ti spingerebbero ad utilizzare o utilizzare più spesso l'autobus?



Pertanto, esaminando i risultati del questionario posto agli studenti di scuole medie e superiori, si può agevolmente concludere che il mezzo pubblico rimane ancora una tra le modalità più utilizzate, soprattutto ai fini scolastici; la maggior parte degli utilizzatori è soddisfatta del servizio offerto anche se buona parte lamenta problemi quali l'affollamento e la scarsa efficienza del servizio. Ebbene, da ciò è desumibile la necessità di un miglioramento del servizio, atto non solo a mantenere costante il numero di fruitori, ma ancor di più ad aumentare tale numero, anche al fine di diminuire fattori di contorno, quali il traffico, l'inquinamento o altre esternalità negative.

Indice contenutistico

Introduzione	VIIIVII
CAPITOLO I	13
EVOLUZIONE E SFIDE DEL TRASPORTO PUBBLICO IN ITALIA	13
I.1 Oggetto, definizione e cenni storici sul trasporto pubblico italiano	14

Il trasporto pubblico, mirando a realizzare un interesse di natura collettiva, rientra nel novero dei servizi pubblici. La legge 146/90 rafforza tale definizione, inserendo il trasporto pubblico all'interno dei servizi pubblici essenziali. Lo sviluppo economico e industriale negli anni '60-'80 ha contribuito alla formazione di un orientamento al mercato anche in capo alle aziende erogatrici di servizi pubblici. Negli anni '90 due fattori hanno contribuito a porre al centro la questione della concorrenza nel settore del trasporto pubblico: l'importanza acquisita dalla soddisfazione degli utenti per la qualità dei servizi erogati e la scarsità di risorse economiche pubbliche che ha contribuito a favorire l'ingresso di capitali privati nell'erogazione del servizio di Trasporto Pubblico Locale (TPL).

I.2 Normativa nazionale sul trasporto pubblico e recenti proposte di riforma	19
---	----

Il d.lgs. 422/97 ha assegnato alle Regioni la competenza sul settore del TPL stabilendo che esse devono pianificare i trasporti tenendo conto non solo di questioni ambientali legate alla congestione e all'inquinamento, ma anche alle necessità degli individui alla mobilità (pendolarismo scolastico e lavorativo). La riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, trasformando l'assetto istituzionale italiano in senso federalista e introducendo il principio di sussidiarietà, ha reso necessario un percorso legislativo complesso volto sia a migliorare l'adeguatezza dei servizi pubblici erogati a livello locale, sia a garantire un sistema concorrenziale nelle procedure di assegnazione della gestione dei servizi pubblici.

I.3 La mobilità in Italia	27
--	----

L'inefficiente offerta del trasporto pubblico dovuta non solo a una riduzione delle risorse trasferite tra i vari livelli di governo, ma anche a ritardi nei servizi, mezzi vetusti e molteplici disservizi, contribuiscono a spiegare il primato di utilizzo del mezzo di trasporto privato da parte degli utenti per gli spostamenti giornalieri. Inoltre, nonostante gli interventi di liberalizzazione, l'accesso dei privati nella gestione del TPL ha incontrato due principali limiti: il peso del monopolio "pubblico" e la subordinazione all'emanazione di un provvedimento amministrativo, più o meno discrezionale. Il progresso tecnologico, il rinnovamento culturale e il diritto dell'Unione europea rappresentano alcuni fattori in grado di contribuire al superamento dei suddetti limiti.

I.4 Le recenti problematiche concorrenziali e le sfide del TPL del futuro	31
--	----

Il passaggio dal regime concessorio al sistema normativo del trasporto pubblico locale basato sulla modalità di scelta del gestore e sullo strumento di affidamento del servizio (D.lgs. 422/97), ha evidenziato limiti dovuti a possibili condizionamenti o distorsioni nelle gare di affidamento del servizio. Tali limiti,

congiuntamente all'innovazione tecnologica ed imprenditoriale, mettono in evidenza tre sfide principali: la necessità di ricercare nuove risposte alle esigenze mutevoli e per garantire i livelli standard, la ricerca di modalità innovative di finanziamento del Trasporto Pubblico Locale, la questione della concorrenza che deve tenere conto delle esigenze dei consumatori e delle imprese che, sfruttando nuove tecnologie, offrono servizi innovativi e modalità alternative di TPL.

CAPITOLO II..... 39
LA GOVERNANCE DELLA SMART MOBILITY COME RISPOSTA AI MUTEVOLI BISOGNI DELL'UTENZA 39

II.1 Interazione tra città e trasporti: le caratteristiche della smart mobility all'interno dei modelli di città intelligente..... 40

L'analisi dei modelli di smart city mette in evidenza tre aspetti particolarmente importanti: la centralità della mobilità per migliorare la governance locale e l'accessibilità delle aree urbane, gli indicatori attraverso cui ogni città può misurare il proprio stato di avanzamento verso soluzioni smart, l'importanza della preparazione e della partecipazione dei cittadini alle scelte che riguardano la collettività.

II.2 Il rapporto tra diritto alla mobilità e smart mobility 50

La necessità dei cittadini di spostarsi da un luogo ad un altro, rappresenta una caratteristica naturale dell'uomo. Il servizio di trasporto pubblico rappresenta uno degli strumenti che contribuisce all'attuazione dell'art. 2 della Costituzione, consentendo l'esercizio di un diritto di cittadinanza. Tali bisogni sono stati osservati rispetto a due tipologie di mobilità: quella attuata per spostamenti casa-scuola-lavoro e quella finalizzata ad esigenze turistico-culturali.

II.2.a - Mobilità e lavoro 51

L'utilizzo del TPL per motivi di lavoro è influenzato negativamente dalle classiche esternalità negative quali congestione, tempi di percorrenza lunghi, aree poco servite. Tali criticità evidenziano la necessità di fornire risposte ad-hoc alle esigenze dei cittadini da parte degli enti locali. I bandi nazionali sulla mobilità sostenibile rappresentano un tentativo di risposta 'coordinata' alle esigenze locali.

II.2.b - Mobilità e turismo..... 55

Il Piano Nazionale della Mobilità Turistica 2017-2022, introdotto con il D.L. n. 83/2014, mette in rilievo l'importanza della pianificazione della mobilità turistica sia per migliorare l'accessibilità urbana ai siti turistici, sia per tutelare il patrimonio artistico-culturale. La Regione Marche, anche in considerazione di tali aspetti, ha emanato un bando per richiedere ai capoluoghi di provincia una strategia di sviluppo urbano sostenibile avvalendosi dello strumento comunitario dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI).

II.3 Partecipazione e inclusione al centro delle strategie di smart mobility. Il caso studio della Conerobus S.p.A..... 59

I processi di apprendimento dei cittadini rappresentano un aspetto molto importante sia per la smart city generalmente intesa sia, all'interno di essa, per i fattori legati alla mobilità intelligente. L'impegno avviato

dalla Conerobus in questo percorso è focalizzato sul far comprendere l'importanza del rispetto delle regole per l'utilizzo del TPL, sul contrasto all'evasione e sulle motivazioni che spingono l'azienda a sperimentare nuove soluzioni di trasporto.

CAPITOLO III	65
LE RISORSE COMUNITARIE PER UN NUOVO APPROCCIO AL FUND RAISING DELLA SMART MOBILITY	65
III.1 Il ruolo della Politica di Coesione nel Trasporto Pubblico	68

Le statistiche pubblicate dall'OCSE mostrano una elevata riduzione degli investimenti nelle infrastrutture e nei trasporti a partire dal 2009. Se ne può desumere che la crisi finanziaria e le successive politiche di austerità abbiano inciso profondamente nel settore. Dopo circa un decennio, la scarsità di risorse per il trasporto non rappresenta un problema congiunturale ma strutturale, che necessita dunque di un approccio strategico di lungo respiro piuttosto che di soluzioni utili a gestire fasi emergenziali. In tal senso le risorse della Politica di Coesione possono rappresentare un'opportunità per concretare il paradigma teorico della smart mobility e per promuovere, almeno in parte, i necessari investimenti nel settore dei trasporti.

III.2 Il ruolo dei Fondi a gestione diretta nelle politiche dei trasporti. L'esperienza pratica di Crowd for roads	78
---	----

L'assenza strutturale di capacità di investimento comporta ulteriori sfide in termini di sostenibilità ambientale del trasporto, efficienza (bisogna offrire molto con poche risorse) e efficacia (affrontare le mutevoli esigenze dell'utenza). Per questo motivo può essere strategico investire in ricerca per combinare esigenze sempre maggiori con risorse limitate. Le opportunità per sperimentare soluzioni innovative nel settore dei trasporti sono previste anche da strumenti di finanziamento diretti, gestiti dalla Commissione europea. Il Programma Horizon 2020 rappresenta la combinazione ideale per unire gli aspetti della ricerca scientifica a soluzioni applicate. Il progetto Crowd for Roads cerca di capitalizzare tali opportunità nel settore della mobilità.

III.3 Il ruolo degli strumenti finanziari a supporto degli investimenti nella mobilità	81
---	----

Oltre all'orientamento alla ricerca scientifica, per rendere possibile la smart mobility, è necessario anche un modello gestionale e finanziario intelligente in grado di promuovere la sostenibilità finanziaria. Il regolamento comunitario 1303/2013 prevede la possibilità di utilizzare strumenti finanziari per migliorare la gestione dei fondi europei e supportare gli investimenti. La Regione Marche sta sperimentando l'utilizzo di tali strumenti nel settore della mobilità attraverso l'istituzione di un fondo specifico che finanzia prestiti in combinazione o alternativa a interventi a fondo perduto per il rinnovo del parco mezzi del trasporto pubblico locale.

CAPITOLO IV	85
L'INCIDENZA DELLA CONCORRENZA NEL RAPPORTO AZIENDA-UTENTI	85
IV.1 Le tutele per le imprese e per gli utenti dei trasporti nel quadro normativo comunitario	86

Le politiche di concorrenza nel settore dei trasporti sono finalizzati a garantire da una parte la possibilità per le imprese di competere a livello europeo con gli stessi strumenti e per questo si osservano alcuni aspetti

del Regolamento GBER sulla disciplina degli aiuti di stato, dall'altra a tutelare gli utenti nel caso in cui si verificano problematiche nell'erogazione dei servizi richiesti.

IV.2 La tutela del consumatore del Trasporto Pubblico e recenti pronunce giurisprudenziali 94

Il regolamento comunitario n°181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, disciplina sia il caso di risarcimento danni per decesso o lesioni gravi, sia la protezione dei diritti minimi del passeggero e la gestione dei reclami.

IV.3 Il rapporto tra concorrenza e consumatori..... 99

Le tematiche affrontate nelle politiche della concorrenza evidenziano la necessità di ponderare costantemente gli interessi delle parti (imprese-consumatori). In tale esercizio, il ruolo dell'Autorità antitrust rappresenta un fattore importante che unisce la politica della concorrenza e la politica del consumatore. Le innovazioni tecnologiche e imprenditoriali aprono nuove sfide che aumentano la complessità di questa ponderazione e mettono in discussione i principi di questo legame.

IV.3.a Il caso 'Uber' 105

I servizi offerti da Uber rappresentano un esempio di criticità applicativa dei principi della concorrenza che ispirano la normativa comunitaria nel settore dei trasporti e interrogano i regolatori a considerare tale tipologia di mobilità in competizione con le imprese tradizionali o fondamento di un nuovo mercato. Nel caso italiano, inoltre, la presenza di Uber non è garantita in ogni città, rappresentando una limitazione di scelta per i consumatori.

IV.3.b Il caso 'Flixbus' 108

Il trasporto pubblico di lunga percorrenza ha visto, di recente, l'entrata di un nuovo competitor. L'elemento di contrasto tra Flixbus e le classiche imprese di trasporto passeggeri, risiede sia nella configurazione degli assetti societari (Flixbus è società di servizi commerciali), sia in alcuni aspetti normativi che hanno ostacolato la possibilità di aumentare la concorrenza in tale settore e sono stati al centro di recenti proposte di riforma.

IV.4 Altri corollari. Strumenti a tutela dell'utente..... 112

Le politiche di tutela del consumatore non si limitano esclusivamente a sanzionare le imprese che non rispettano le disposizioni normative sulla concorrenza e a prevedere meccanismi di rimborso per i consumatori, ma individuano degli strumenti specifici che consentono agli utenti di monitorare la qualità dei servizi di cui usufruiscono e di proteggere la diffusione di dati personali.

IV.4.a La Carta dei Servizi 112

La Carta dei Servizi rappresenta non soltanto l'insieme delle forme di garanzia verso il cittadino, ma anche la centralità del suo ruolo nelle attività di controllo della qualità dei servizi erogati. A tal fine la redazione di una buona Carta dei Servizi può rappresentare l'opportunità di avvicinare realisticamente le aziende

erogatrici di servizi pubblici agli utenti sin dalla fase successiva alla partecipazione alle gare per l'affidamento del servizio.

IV.4.b General Data Protection Regulation (GDPR): le nuove modalità di protezione della privacy

..... 119

Tra gli elementi caratterizzanti le smart city, la gestione dei dati rappresenta uno degli elementi principali. Il progresso tecnologico, introducendo nuove modalità di comunicazione tra enti/aziende erogatrici di servizi pubblici ed utenti e, al tempo stesso, aprendo spazi normativi da regolamentare, evidenzia la centralità di un corretto bilanciamento tra il diritto alla riservatezza (in particolare l'art. 15 della Costituzione) e il diritto all'informazione.

Conclusioni..... 125

Allegato 1 – Progetto Conerobus nelle scuole 131

Bibliografia 147

Bibliografia

- ALIBRANDI, Profili della concessione di autolinee per il servizio di trasporto di persone, in Riv. giur. circ. trasp., 1997
- ALPA, Tutela del consumatore e controlli sull'impresa, Bologna, 1977
- AMATO G., Il mercato nella Costituzione, in Id., Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant'anni, Bologna, 2014
- AMATO G., Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?, in Mercato concorrenza regole, 2009
- AMATO P. E VENTI D., Le politiche di coesione 2014-2020 – Tra sostenibilità urbana e sinergie con il Piano per gli Investimenti per l'Europa, Report tecnico, novembre-dicembre 2016
- AMMANATI, Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti, febbraio 2018
- ARABIA-GARIGLIO-RAPALLINI, La governance del trasporto pubblico locale, Milano, 2004
- ARRIGO, Organizzazione e (mancata) riforma del trasporto pubblico locale, in IBL Briefing Paper, settembre 2007, n.44
- ARUP for Schneider Electric and The Climate Group (2014), Urban Mobility in the Smart City Age
- ATTANASIO in collaborazione con PIZZO (a cura di), La Macchina dello Stato. Leggi, uomini e strutture che hanno fatto l'Italia, Milano, 2011
- BATTINI, Profili di tutela dell'utente nel settore sanitario. La Carta dei servizi nel settore sanitario: la disciplina generale, Maggioli, 1997
- BELVISO, Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti, Medialaws, gennaio 2018
- BENEVOLO-DAMERI, La Smart City come strumento di Green Development, in Impresa e Progetto – Electronic Journal of Management, n. 3, 2013
- BERETTA, La fuel poverty: quale contributo della disciplina sociologica allo studio del problema, Quaderni di Sociologia, 66, 2014
- BHATTA, International dictionary of public management and governance, New York, 2006

BOITANI-CAMBINI, Il trasporto pubblico locale in Italia. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato, in Mercato concorrenza regole, 2002

BONELLI, Il valore costituzionale della tutela del consumatore: spunti ricostruttivi (tra Italia e Unione europea), 2009

BRIGNARDELLO, Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato, Milano, 2004

BUSTI, Contratto di trasporto terrestre, Milano, Giuffrè, 2007

CALAMANDREI, La nozione di consumatore, 2004

CAPPELLETTO, LA SMART CITY E LA SMART MOBILITY NELLA CITTÀ DI TREVISO. Studio del progetto LIFE+ PERHT e del progetto ChiamaMOM. Università Ca'Foscari di Venezia, tesi di laurea magistrale in Sviluppo Interculturale dei Sistemi Turistici, Anno Accademico 2015/2016

CARNEVALE VENCHI, Trasporti pubblici, in Enc. dir., Milano, 1992, vol. XLIV

CARTESI, I servizi di interesse economico generale fra riflesso dogmatico e regole di mercato, in Rivista italiana di diritto comunitario, 2005

CASANOVA-BRIGNARDELLO, Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato, Milano, 2004

CASSESE, La nuova costituzione economica, Roma-Bari, 2004

CATRICALÀ, Politica della concorrenza e riforma della regolazione: l'evoluzione della normativa nel 2007, relazione annuale del 30 aprile 2008 sull'attività svolta

CERCHIARA, La tutela del consumatore rispetto ai diritti fondamentali della Costituzione e il rischio di eccesso di potere legislativo in materia, 2007

CERIONI, Diritti dei consumatori e degli utenti, Editoriale scientifica, Napoli, 2014

CHIEPPA, GIOVAGNOLI, Manuale di diritto amministrativo, Giuffrè, 2017

COCCHIA, Smart and Digital City: A Systematic Literature Review, in DAMERI-ROSENTHAL-SABROUX, Smart city, Springer International Publishing Switzerland, 2014

COMMISSIONE EUROPEA, Una strategia europea per i sistemi di trasporto intelligenti cooperativi, prima tappa verso una mobilità cooperativa, connessa e automatizzata, Bruxelles, 2016

COMMISSIONE EUROPEA – DG Regio, Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward, Ottobre 2011

COMMISSIONE EUROPEA, La politica di concorrenza in Europa e il cittadino, 2000

COMMISSIONE EUROPEA, Una visione europea per i passeggeri: Comunicazione sui diritti dei passeggeri in tutti i modi di trasporto, dicembre 2011

CONGIU, Mobilità e progetto territoriale della città, 2011

Consiglio di Stato, Sez. V, 4 aprile 2008, n. 1600

Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 aprile 2006, n. 1893

Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 luglio 2006, n. 4289

Consiglio di Stato, 5 dicembre 2008, n. 6049

COPPOLA, Classificazione e prestazioni dei sistemi di trasporto collettivo. Dispensa del corso di Trasporti Urbani e Metropolitan della II Università degli studi di Roma “Tor Vergata”, 2008

Corte Costituzionale, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007

Corte Costituzionale sentenza n. 299 del 2012, n. 80 del 2006, n. 242 e 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004, n. 125 del 2014

Corte Costituzionale sentenze n. 46 del 1963 e n. 97/1969, n. 223 del 1982, n. 241 del 1990, n. 94 del 2013

Corte Costituzionale sentenze n. 401 e n. 452 del 2007

CRISTINO, Città e fondi comunitari tra opportunità e disfunzioni amministrative, Tesi di laurea, 2013

D’ALBERTI, Concessioni e concorrenza, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 1998

D’ALBERTI, Poteri pubblici, mercati e globalizzazione, Bologna, 2008

D’ALBERTI, Lezioni di diritto amministrativo, Torino, 2012

D’ALESSIO, Diritto dei trasporti, Milano, 2003

DE JONG-JOSS-SCHRAVEN-ZHAN-WERIJNEN, Sustainable–smart–resilient–low carbon–eco-knowledge cities: making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization, in *Journal of Cleaner Production*, 2015

Decreto legislativo n. 422 del 1997

DENNINGER, Diversità, sicurezza e solidarietà. Un nuovo paradigma per il potere costituente e per lo sviluppo dei diritti dell’uomo, in *Diritti dell’uomo e legge fondamentale*, Torino, 2008

FORSTHOFF, Stato di diritto in trasformazione, Milano, 1973

FRACCHIA, Concessione amministrativa, in Enc. dir., Annali, Milano, 2007, I

FRANCESCHELLI, Concorrenza e antitrust: profili generali, in CHITI-GRECO, Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale, I, Milano, 1997

GHIDINI, Slealtà della concorrenza e Costituzione economica, Padova, 1978

GIFFINGER, FERTNER, KRAMAR, KALASEL, PICHLER-MILANOVIC, MEIJERS, Smart Cities: Ranking of European Medium-sized Cities, Vienna, 2007

GRECO-GALETTA, Trasporti terrestri e relativo servizio pubblico, in CHITI-GRECO (diretto da), Trattato di diritto amministrativo europeo, Milano, 1997

HALL, A vision of a Smart City, in Proceedings of the 2nd International Life Extension Technology Workshop, Parigi, Francia, 2000

IFEL Fondazione ANCI, La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, 2011

INGRATOCCI, Trasporti e contratti di servizio, II edizione, Aracne, 2004

IELO, La gestione di reti ed impianti e la separazione tra reti e servizi, in I servizi pubblici locali, Milano, 2004

INGRATOCCI, Trasporti e contratti di servizio, Messina, 2004

ISFORT, 14° Rapporto sulla mobilità in Italia, Roma, aprile 2017

KEMENATER-MALFATTI, Dalla concessione alle procedure di gara nell'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale, in Diritto dei trasporti, 2001

Legge n. 142 del 1990

Legge 28 novembre 1939, n. 1822

Legge 10 aprile 1981, n. 151

Legge n. 59 del 1997

LOBEL, The Law of the Platform, University of San Diego, 2016

LOTTINI, I servizi di interesse economico generale: una nozione controversa, in Rivista italiana di diritto comunitario, 2005

MALFATTI, Dalla concessione alle procedure di gara nell'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale, in Dir. trasp., 2001

MAMELI, Concessioni amministrative, in Cassese S. (diretto da), Dizionario di diritto pubblico, Milano, 2006, II

MARESCA, L'accesso ai servizi di interesse generale, de-regolazione e ri-regolazione del mercato e ruolo degli Users' Rights, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005

MASSARUTTO, La riforma dei servizi pubblici locali. Liberalizzazione, privatizzazione o gattopardismo?

MERUSI, Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza, in *Diritto Amministrativo* 2004

MINERVINI, Concorrenza e consorzi, in *Trattato di diritto civile* diretto da G. GROSSO e F. SANTORO-PASSARELLI, vol. 6, Milano, 1961

Ministero per la Coesione Territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20*, 2013

MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996

NAM-PARDO, Smart City as Urban Innovation: Focusing on Management, Policy, and Context in *Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, Tallinn, Estonia, 2011

NUZZOLO, COPPOLA, Pianificazione dei Trasporti, in *Enciclopedia Treccani*, 2010

PACE, I diritti del consumatore: una nuova generazione di diritti?, in CERRI-HÄ Berle-Jarvard-Ridola-Schefold (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia*, Roma, 2010

PACKARD, *I persuasori occulti*, Milano, 2005

PARISI, *Profili giuridici di tutela del consumatore*, Torino, 2005

PARLAMENTO EUROPEO, *Proposta di risoluzione sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale (2004/2256(INI))*, Documento di seduta, luglio 2005

PARLAMENTO EUROPEO, Directorate-general for Internal Policies – Structural and Cohesion Policies, *Infrastructure funding challenges in the sharing economy*, 2017

PASQUA, *Concorrenza e tutela del consumatore*, Torino, 2006

PEZZOLI, L'introduzione della concorrenza in un mercato regolamentato: la riforma del trasporto pubblico locale, in *Concorrenza e mercato*, 1999

PODESTÀ-MAJA, *Metodi e modelli per il trasporto pubblico locale*, Angeli, 2001

POPOLI, *L'azienda di trasporto pubblico locale*, Padova, 1998

POR Marche 2014-2020

PRASSI, Reforming Air Passenger Rights in the European Union, in *Air & Space Law* 39, n. 1, 2014

QUARANTA, I modelli smart (city e mobility) per una nuova governance partecipativa e sostenibile, Ambiente e sviluppo, 2013

QUARANTA, L'effettivo ruolo delle rinnovabili nel raggiungimento delle sostenibilità, pubblicato su Il Quotidiano Ipsosa, Professionalità quotidiana, maggio 2012

RAFFAELLI, Le parole proibite: purismo di stato e regolamentazione della pubblicità in Italia, Bologna, 1983

RANGONE, I trasporti di linea, in CASSESE (a cura di), Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale, Milano, 2003

Regolamento Unione europea n. 561/2006 del 15 marzo 2006

RUFFINI GANDOLFI, Il contratto di trasporto in prospettiva europea: verso una disciplina unitaria dei vari modi?, 2011

RUSCIANO, Le garanzie e i diritti degli utenti, in AA. VV., Servizi pubblici locali e nuove forme di amministrazione, Atti del XLI convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, Villa Monastero, Giuffrè, 1997

SARACCO, Trasporti Urbani ed extraurbani, in Dig. Disc. Pubbl., Torino, 1999, vol. XV

SHAHEEN, CHAN, BANSAL, COHEN, Shared mobility, a sustainability & technologies workshop. Definitions, Industry Developments, and Early Understanding, 2015

SIMONETTA, Effetto Uber sul trasporto pubblico. Ecco l'eredità della startup da 62 miliardi di dollari, in Il Sole 24 Ore, 2016

SPEZA-MONEA-IORIO, I servizi pubblici locali, Milano 2004

STORLAZZI, Trasporto pubblico urbano: forme di concorrenza non regolamentata, in Azienditalia, 1994

TACCONI, Linee guida per i Piani urbani di mobilità sostenibile (Pums), 2017

Tar Lazio, sentenza 31 marzo 2006, n. 2214

Tar Lazio, sentenza 11 luglio 2006, n.5782

The European House-Ambrosetti per Finmeccanica, Smart Mobility. Muoversi meglio per vivere meglio, 2012

TORCHIA (a cura di), Lezioni di diritto amministrativo progredito, Il Mulino, 2012

UN environment, The weight of cities: resource requirements of future urbanization, 2018

YEPES SEVILLA, La smart mobility e la città. Scenari di Trasformazione Urbana per Progetti di Mobilità Smart. Politecnico di Torino, tesi di laurea specialistica in Architettura per la Sostenibilità, Anno Accademico 2012/2013

ZAMPONE, Diritti minimi del passeggero in autobus. La tutela del passeggero in autobus, Enc. giur., Roma, 2012

ZUNARELLI, ROMAGNOLI, CLARONI, Diritto pubblico dei trasporti, Bonomo, 2013

Sitografia

<http://www.agcm.it>

<https://www.agcom.it>

<https://www.arup.com>

<http://www.autorita-trasporti.it>

<https://www.comune.ancona.gov.it>

<http://www.conaf.it>

<http://www.conerobus.it>

<http://www.c4rs.eu>

<https://ebiblio.istat.it>

<https://ec.azure-westeuropa-prod.socrata.com>

<http://ec.europa.eu>

<https://enjoy.eni.com/it>

<http://www.ey.com>

<https://europa.eu>

<https://eur-lex.europa.eu>

<https://www.federalismi.it>

<http://www.fiscooggi.it>

<https://www.focus.it>

<http://formazioneturismo.com>

<http://www.forumpa.it>

<http://www.giurcost.it>

<http://www.giustamm.it>

<http://www.ilsole24ore.com>

<https://www.iusexplorer.it>

<http://www.repubblica.it>

<http://www.marteproject.eu>

<http://www.mit.gov.it>

<http://new.abb.com/it/smartcity/report-abb>

<http://www.oecd.org>

<http://www.regione.marche.it>

<http://smartforcity.it>

<http://webcrew.it/flixbus>

<http://www.treccani.it>

<http://www.ue.regione.lombardia.it>

<http://www.unionecamere.net>