

**Centro Studi**

**Bollettino economico  
sul settore dei trasporti**

Il mercato del trasporto  
di passeggeri

# INDICE

## IL MERCATO DEL TRASPORTO DI PASSEGGERI

<b>1. I principali risultati</b>	<b>PAG. 1</b>
1.1. Premessa: non modalità, ma mercati	1
1.2. Mercati che crescono	4
1.3. La concorrenza tra modalità esiste	8
1.4. Che cosa resta da fare per potenziarla	12
1.5. Postilla: l'integrazione tra modalità	16
<b>2. Le dimensioni del mercato</b>	<b>18</b>
2.1. Il mercato nazionale	18
2.2. I principali collegamenti	24
2.3. Il mercato internazionale	39
<b>3. Le regole del mercato</b>	<b>51</b>
3.1. Le regole del trasporto nazionale	51
3.2. Le regole del trasporto internazionale	66
<b>4. Il rapporto tra aziende e consumatori</b>	<b>77</b>
4.1. Premessa	77
4.2. Il passeggero come creditore di una prestazione economica	79
4.3. Le norme a tutela dei consumatori	92
4.4. Le norme per la qualità dei servizi	109
4.5. Le esperienze di autodisciplina e di risoluzione extra-giudiziale	118
4.6. Alcune conclusioni	122

*Nell'ottobre 1993 è stata costituita in Confindustria la Federazione Nazionale dei Sistemi di Trasporto, in forma abbreviata FEDERTRASPORTO.*

*FEDERTRASPORTO, quale componente intermedia della Confindustria, costituisce la rappresentanza delle imprese di trasporto ed è legittimata a rappresentare in esclusiva gli interessi generali del settore di competenza.*

*I soci che oggi vi aderiscono sono ACI, AGENS, ANAV, ANITA, ASSOCARGO, ASSOLOGISTICA, ASSOINTERPORTI, ASSOTOUR, ASSOTRAVEL, FEDER-INTERPORTI, FISE, FS.*

*Il Bollettino economico sul settore dei trasporti "Il mercato del trasporto di passeggeri" è stato promosso e supervisionato dal Raggruppamento Trasporto Passeggeri di Federtrasporto, presieduto dall'ing. Roberto Renon.*

*Alle attività del Raggruppamento hanno partecipato anche AISCAT, ALITALIA, ASSAEREO, AUTOSTRADE, CONFITARMA E FEDERTURISMO.*

## **1. I PRINCIPALI RISULTATI<sup>(\*)</sup>**

### **1.1. Premessa: non modalità, ma mercati**

Questo Bollettino nasce dalla convinzione che lo studio e la promozione del trasporto di passeggeri debbano superare il tradizionale approccio per modalità ed approdare ad un più moderno e appropriato approccio per mercati.

Per verificare che l'approccio per modalità sia oramai obsoleto è sufficiente partire dalla seguente e semplice constatazione: quando il consumatore decide di affrontare un viaggio, non limita la sua scelta all'interno di una modalità, ma opera un vero e proprio "arbitraggio" tra le offerte e tra le modalità (e, tra queste, ovviamente considera anche l'autoproduzione dello spostamento in automobile).

Certamente nell'operare questa scelta è condizionato da fattori strutturali, quali la disponibilità a pagare, il tempo necessario per il viaggio, il motivo dello spostamento. Ma è anche senz'altro vero che il consumatore ha quasi sempre la possibilità di scegliere tra più modalità.

Ma se non è la modalità, qual è il mercato di riferimento del consumatore? Non può essere l'insieme indistinto di tutto il trasporto, in cui si sommano trasporto locale, a media e lunga distanza, a lunghissima distanza. A seconda degli ambiti cambiano infatti le determinanti della domanda e le possibilità dell'offerta, cambiano cioè le stesse condizioni della concorrenza.

---

(\*) Il Bollettino è stato coordinato da Gerardo Marletto e Valeria Battaglia. Gli autori dei singoli capitoli sono: per il cap. 1, Gerardo Marletto; per il cap. 2, Flavia Di Castro; per il cap. 3, Valeria Battaglia; per il cap. 4, Monica Salvatore. Per le collaborazioni alle elaborazioni statistiche si veda la nota d'apertura del capitolo 2.

Come accade in tutti i comparti, anche nel trasporto di passeggeri è dunque necessario procedere per segmentazioni.

Partendo da queste considerazioni abbiamo operato le seguenti scelte di carattere statistico:

- abbiamo escluso del tutto il TPL (trasporto pubblico locale). In questo segmento sono infatti prevalenti le esigenze di servizio pubblico e la stessa regolazione pubblica impedisce il dispiegarsi di una concorrenza basata su fattori realmente commerciali. In sintesi: non si tratta di un mercato;
- abbiamo ricostruito quindi il TNP (trasporto nazionale di passeggeri). Con alcune assunzioni abbiamo isolato in ciascuna modalità le quote di traffico a media e lunga distanza e, sommandole, abbiamo definito un aggregato dove il confronto commerciale tra le modalità comincia ad essere significativo;
- abbiamo approfondito l'analisi del TNP. Prendendo alcuni dei principali collegamenti nazionali<sup>1</sup> abbiamo potuto evidenziare con maggiore precisione l'andamento della concorrenza tra modalità in funzione dei tempi di spostamento e delle caratteristiche dell'offerta;
- abbiamo cominciato ad esplorare il trasporto internazionale di passeggeri. Pur fermandoci ad un'analisi di insieme, abbiamo potuto trarre utili indicazioni – certamente da approfondire con successivi studi – in materia di scelte modali e di motivazioni degli spostamenti.

Sempre a partire da un approccio per mercati abbiamo elaborato una proposta politica tesa proprio a liberare tutte le potenzialità della concorrenza tra modalità, sino ad oggi compresse da normative modali eterogenee e protezionistiche.

---

<sup>1</sup> I collegamenti studiati sono: Roma-Milano, Roma-Bari, Roma-Bologna, Milano-Venezia, Roma-Napoli, Sardegna-Resto d'Italia. Questi collegamenti rappresentano circa il 10% del mercato del TNP.

Nella costruzione della proposta politica ci siamo attenuti ad alcune considerazioni di fondo:

- la constatazione che nel trasporto di passeggeri prevale la dimensione del mercato rispetto a quella del servizio pubblico;
- la conseguente rilevanza dell'obiettivo del completamento dei processi di liberalizzazione all'interno di ciascuna modalità;
- la connessa crucialità del rafforzamento dell'equa concorrenza tra imprese di modalità diverse.

Ne è emerso un quadro politico parzialmente confortante: la soluzione in senso concorrenziale di molti problemi di regolazione è stata in questi anni avviata; molto resta però da fare in termini sia di attuazione delle innovazioni introdotte, sia di approvazione delle regole ancora mancanti.

La scelta di un approccio per mercati al trasporto di passeggeri ci pare comunque quella giusta. Nei mercati che abbiamo identificato e studiato e per i quali abbiamo proposto soluzioni maggiormente orientate alla concorrenza:

- la domanda cresce con tassi superiori a quelli generali dell'economia;
- l'offerta si moltiplica grazie alle iniziative di nuovi operatori ed al rinnovamento degli operatori tradizionali, stimolati dalla maggiore pressione concorrenziale;
- la qualità è sempre più un fattore critico nella domanda e nell'offerta, primo sintomo dell'affermazione di un consumatore più maturo e meno passivo.

Sono dunque mercati dinamici, in positiva evoluzione. Con questo Bollettino vogliamo contribuire al loro studio ed alla loro promozione.

## 1.2. Mercati che crescono

Un dato accomuna i mercati del trasporto di passeggeri che abbiamo esaminato in questo Bollettino: la crescita.

Tab.1. Andamento dei mercati del trasporto di passeggeri (1997-1999; valori assoluti e numeri indice: 1997 = 100)

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<i><u>Nazionale</u><sup>(1)</sup></i> (milioni di passeggeri x km)			
Totale	114.049	117.738	120.109
Indice	100,0	103,2	105,3
Principali collegamenti <sup>(2)</sup>	10.324	10.352	10.930
Indice	100,0	100,4	106,1
<i><u>Internazionale</u></i> (milioni di passeggeri)			
Totale	55,8	57,4	60,1
Indice	100,0	102,8	107,7
Italiani	20,2	21,0	21,5
Indice	100,0	104,0	106,1
Stranieri	35,6	36,4	38,6
Indice	100,0	102,2	108,5

<sup>(1)</sup>Escluso il trasporto locale  
<sup>(2)</sup>Roma-Milano, Roma-Bari, Roma-Bologna, Milano-Venezia, Roma-Napoli, Sardegna-Resto d'Italia

Fonte: Elaborazioni Centro studi Federtrasporto su fonti varie

Tra il 1997 ed il 1999 infatti (tab.1):

- il trasporto nazionale è cresciuto del 5,3%;
- i segmenti principali del trasporto nazionale sono cresciuti complessivamente

del 6,1% (incremento quasi integralmente realizzato tra il 1998, anno di stagnazione, ed il 1999, anno di rapida ripresa);

- il trasporto internazionale è cresciuto del 7,7% (gli spostamenti degli stranieri sono aumentati del 8,5%, quelli degli italiani del 6,1%)<sup>2</sup>.

Scendendo più nel dettaglio è possibile analizzare il comportamento delle modalità all'interno di ciascun mercato.

Tab.2. Mercato del trasporto nazionale<sup>(1)</sup> di passeggeri: dettaglio per modalità (1997-1999; numeri indice e valori percentuali; passeggeri x km)

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<i><u>Numeri indice</u></i> (1997=100)			
Auto	100,0	105,3	107,4
Treno	100,0	95,0	92,7
Bus	100,0	105,0	110,3
Aereo	100,0	108,0	113,9
Nave	100,0	103,9	109,8
Totale	100,0	103,2	105,3
<i><u>Quote di mercato</u></i> (valori %)			
Auto	50,7	51,8	51,7
Treno	21,6	19,8	19,0
Bus	16,8	17,1	17,6
Aereo	8,6	9,0	9,4
Nave	2,2	2,3	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0

<sup>(1)</sup>Escluso il trasporto locale

Fonte: Elaborazioni Centro studi Federtrasporto su fonti varie

<sup>2</sup> E si tratta verosimilmente di tendenze sottostimate.



Nel trasporto nazionale (tab.2) crescono tutte le modalità (+ 14% per l'aereo, +10% per il bus e la nave, + 7% per l'auto) tranne il treno (-7,8%).

Questo si riflette sulla distribuzione modale:

- si avvicinano infatti le quote di treno e autobus (rispettivamente pari al 19% ed al 18%);
- continua a crescere quella dell'aereo (che punta progressivamente alla soglia del 10%);

Le quote dell'auto e della nave restano invece rispettivamente quella dominante (oltre il 50%) e quella marginale (circa il 2%).

Nei principali collegamenti (tab.3) si rilevano due fenomeni commercialmente diversi:

- il treno ha messo in atto una strategia maggiormente orientata ai mercati più commerciali: nel 1999 ha infatti quasi integralmente recuperato quanto aveva perso nel 1998 (arrivando così a solo -3,1% rispetto al 1997);
- l'aereo ha invece registrato una dinamica positiva inferiore a quella nazionale ("solo" +11,6%): in questo caso sono dunque altre le tratte più dinamiche (segno della diffusione dell'aereo al di fuori delle rotte principali).

Nei collegamenti principali le quote modali sono comunque significativamente diverse dallo scenario nazionale: l'auto perde infatti di peso attestandosi a circa il 28%. I riflessi più rilevante si registrano per l'aereo e la nave, che raggiungono rispettivamente quota 32% e 14%.

Tab.3. Principali collegamenti<sup>(1)</sup> del mercato del trasporto nazionale di passeggeri: dettaglio per modalità (1997-1999; numeri indice e valori percentuali; passeggeri x km)

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<i><u>Numeri indice</u></i>			
<i>(1997=100)</i>			
Auto	100,0	105,6	105,9
Treno	100,0	84,9	96,9
Bus	100,0	104,4	121,2
Aereo	100,0	106,4	111,6
Nave	100,0	106,7	111,2
Totale	100,0	100,4	106,1
<i><u>Quote di mercato</u></i>			
<i>(valori %)</i>			
Auto	28,0	29,4	27,9
Treno	27,0	22,8	24,6
Bus	0,7	0,8	0,8
Aereo	30,7	32,5	32,3
Nave	13,6	14,5	14,4
Totale	100,0	100,0	100,0
<sup>(1)</sup> Roma-Milano, Roma-Bari, Roma-Bologna, Milano-Venezia, Roma-Napoli, Sardegna-Resto d'Italia			

Fonte: Elaborazioni Centro studi Federtrasporto su fonti varie

### **1.3. La concorrenza tra modalità esiste**

La validità di un approccio per mercati trova ulteriore conferma nell'analisi dei singoli collegamenti nazionali che abbiamo preso in considerazione.

E' evidente infatti il dispiegamento effettivo di una concorrenza tra modalità all'interno dello stesso collegamento. Per cogliere appieno la natura di tale concorrenza non è rilevante tanto la lunghezza del collegamento, quanto il tempo totale necessario per compierlo<sup>3</sup>.

Prendendo in particolare a riferimento il tempo totale di spostamento dell'alternativa terrestre più veloce è infatti possibile verificare che (tab.4):

- al di sotto di una prima soglia (fino a circa 3 ore del trasporto terrestre) l'aereo è assolutamente marginale e la concorrenza si gioca quasi esclusivamente tra le modalità terrestri. In particolare la quota del treno dipende, oltre che dalla velocità, dalla qualità complessiva del servizio: così si spiega infatti perché il divario del treno rispetto all'auto è minore nella più breve Roma-Napoli (41% contro 56%) ed è maggiore invece nella più lunga Milano-Venezia (22% contro 75%);
- in una seconda soglia intermedia (da 3 a 5 ore del trasporto terrestre) l'aereo comincia ad essere un'alternativa modale reale e la concorrenza è in atto sostanzialmente tra tutte le modalità. Sulla Roma-Bologna il treno, godendo del vantaggio relativo garantito dalla "direttissima" Roma-Firenze, riesce ad avere una quota (il 59%) significativamente superiore sia all'auto (28%) sia

---

<sup>3</sup> Conteggiando cioè nel tempo di spostamento anche i tempi per raggiungere il punto di partenza e – nel caso dell'aereo – anche il tempo richiesto per presentarsi anticipatamente al *check-in*.

all'aereo (13%). Completamente diverso è il quadro sulla Roma-Bari, dove la quota del treno (31%) è addirittura inferiore all'auto (36%) e non così distante da quella dell'aereo (21%).

- nella terza e ultima soglia che qui consideriamo (oltre le 5 ore) diviene minoritaria la quota dell'auto e la concorrenza si gioca tra treno e aereo. E' questo il caso della Roma-Milano dove l'aereo raggiunge il 56% del mercato del collegamento, il treno raggiunge comunque il 31% e l'auto si attesta a solo il 13%.

La segmentazione per soglie di tempo totale del mercato dei collegamenti è confermata anche dall'andamento nel tempo delle quote relative (tab.4):

- sulla Roma-Bologna, posizionata al limite inferiore della fascia intermedia, gli effetti del miglioramento della quota del treno (dal 54% al 59% tra il 1998 ed il 1999) si sono ripartiti sull'auto (scesa dal 30% al 28%) e sull'aereo (dal 15% al 13%);
- sulla Roma-Bari, posizionata invece nel "cuore" della fascia intermedia, il miglioramento del treno (dal 22% al 31%) è avvenuto a discapito quasi esclusivo dell'aereo (sceso dal 30% al 21%);
- sulla Roma-Milano, posizionata nella fascia superiore, l'aereo ha una dinamica positiva (tra il 1997 ed il 1999 è passata dal 51% al 56%) sostanzialmente indipendente dalle modalità concorrenti<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Il che verosimilmente cambierà quando sarà completato il collegamento ferroviario ad alta velocità.

Tab.4. Principali collegamenti nel mercato nazionale del trasporto di passeggeri (1997-1999; distanza terrestre e tempo totale; valori percentuali)

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<i><u>Roma-Milano</u> (circa 600 km)</i>			
Auto (6 <sup>h</sup> )	13,0	14,6	12,9
Treno (5 <sup>h</sup> )	36,5	28,9	31,2
Aereo (2 <sup>h</sup> 45')	50,5	56,5	55,9
Totale	100,0	100,0	100,0
<i><u>Roma-Bari</u> (circa 450 km)</i>			
Auto (4 <sup>h</sup> 30')	34,6	36,7	35,8
Treno (5 <sup>h</sup> 10')	22,9	22,0	31,0
Bus (5 <sup>h</sup> )	11,3	11,7	12,2
Aereo (2 <sup>h</sup> 40')	31,2	29,6	21,0
Totale	100,0	100,0	100,0
<i><u>Roma-Bologna</u> (circa 400 km)</i>			
Auto (4 <sup>h</sup> )	25,6	30,0	28,3
Treno (3 <sup>h</sup> 10')	60,3	54,2	58,6
Bus (4 <sup>h</sup> 30')	0,6	0,7	0,6
Aereo (2 <sup>h</sup> 40')	13,5	15,1	12,5
Totale	100,0	100,0	100,0
<i><u>Milano-Venezia</u> (circa 300 km)</i>			
Auto (3 <sup>h</sup> )	74,2	78,0	74,7
Treno (3 <sup>h</sup> 10')	25,4	21,4	22,2
Aereo (2 <sup>h</sup> 35')	0,4	0,6	3,1
Totale	100,0	100,0	100,0
<i><u>Roma-Napoli</u> (circa 200 km)</i>			
Auto (2 <sup>h</sup> )	55,7	57,0	56,2
Treno (2 <sup>h</sup> 20')	40,9	39,8	41,1
Aereo (2 <sup>h</sup> 30')	3,4	3,2	2,7
Totale	100,0	100,0	100,0
<i><u>Sardegna-Resto d'Italia</u></i>			
Aereo	41,9	41,4	41,5
Nave	58,1	58,6	58,5
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Centro studi Federtrasporto su fonti varie

Come tutte le regole, anche questa della concorrenza tra modalità ha la sua eccezione: il collegamento tra la Sardegna ed il resto d'Italia.

In questo caso infatti le differenze nel tempo di spostamento e nelle tecniche di trasporto<sup>5</sup> rendono i servizi marittimo ed aereo in larga misura non sostituibili. Ne consegue uno sviluppo della concorrenza quasi esclusivamente all'interno di ciascuna modalità, grazie all'affermazione ed al consolidamento di imprese private, aeree e marittime.

---

<sup>5</sup> Pesa in particolare l'evidente impossibilità di trasportare in aereo le auto al seguito.

#### **1.4. Che cosa resta da fare per potenziarla**

Se è vero che esiste una concorrenza tra le modalità, è altrettanto vero che le norme di regolazione del trasporto di passeggeri hanno per tradizione una forte connotazione modale. Il che molto spesso rallenta il pieno dispiegarsi della concorrenza tra imprese di modalità diverse e, di fatto, agisce come disincentivo all'efficienza ed alla qualità anche all'interno delle singole modalità.

Nel precedente Bollettino dedicato al tema del trasporto di passeggeri avevamo individuato alcune proposte per rendere meno eterogeneo il quadro regolamentare tra le diverse modalità, mettendo "a fattor comune" le tendenze alla liberalizzazione che, seppure con velocità diverse, interessano ormai tutte le modalità del trasporto di passeggeri. Tutto ciò a valere almeno per il mercato del trasporto nazionale.

La proposta era articolata sui diversi aspetti del mercato del trasporto, per alcuni dei quali sono nel frattempo state prese decisioni legislative e amministrative che hanno migliorato il quadro. Da una semplice lettura "per differenza" può quindi derivare quali aspetti debbano essere ancora resi omogenei tra le diverse modalità (tav.1).

Nel settore della regolazione dei prezzi avevamo proposto una regolazione con *price cap* dei servizi in posizione dominante (legale o di fatto).

Una regolazione con *price cap* è stata nel frattempo introdotta per Fs-Trenitalia ed è stata correttamente correlata non solo all'andamento dell'inflazione ed ai recuperi attesi efficienza, ma anche alla qualità promessa ed erogata.

Resta dunque da introdurre un approccio equivalente per le autolinee in concessione (almeno fino a quando varrà l'esclusiva per tratta). La stessa regolazione con *price cap* dei prezzi di Fs-Trenitalia dovrà essere radicalmente modificata quando nuovi operatori ferroviari si affacceranno sul mercato<sup>6</sup>.

Tav.1. Interventi per lo sviluppo del mercato del trasporto nazionale di passeggeri

	<b>Cosa avevamo proposto</b>	<b>Cosa resta da fare</b>
<u>Prezzi dei servizi in esclusiva</u>	<i>Price cap</i> per la ferrovia e per le autolinee	<i>Price cap</i> per le autolinee
<u>Accesso al mercato</u>	Superamento delle concessioni esclusive per la ferrovia e per le autolinee	Superamento delle concessioni esclusive per le autolinee
<u>Pedaggi per l'uso delle infrastrutture</u>	Commisurazione ai costi effettivamente generati in tutti i settori	Commisurazione ai costi effettivamente generati per i porti e le autostrade
<u>Regolazione dei servizi non commerciali</u>	Riferimento alle norme europee in tutti i settori	Riferimento alle norme europee per i servizi marittimi convenzionati, per i servizi ferroviari non commerciali e per le autolinee

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

<sup>6</sup> Se ora il *price cap* serve ad evitare che Fs-Trenitalia imponga prezzi troppo alti nelle sue tratte migliori, in futuro – in condizioni di concorrenza ferroviaria – il *price cap* dovrà servire ad evitare che Fs-Trenitalia finanzia i prezzi bassi nelle tratte più esposte alla concorrenza con i prezzi alti estratti nelle tratte ancora in monopolio.



Nell'ambito dell'accesso al mercato avevamo proposto il superamento delle concessioni in esclusiva anche nei settori delle autolinee e delle ferrovie.

Ciò è accaduto solo nel settore ferroviario, dove il Ministero ha ora facoltà di concedere licenze a nuovi operatori anche per il trasporto nazionale. Nel settore delle autolinee si è invece ancora in attesa del regolamento ministeriale che dovrebbe allineare le norme italiane a quelle comunitarie per i servizi internazionali, improntate ad un meccanismo di concorrenza autorizzata.

Nell'ambito dell'accesso alle infrastrutture avevamo proposto l'allineamento di tutti i pedaggi ai costi effettivamente generati.

Ciò è accaduto nel settore ferroviario, dove i pedaggi coprono una parte dei costi di circolazione e dovrà accadere negli aeroporti, dove – con l'attuazione di un nuovo criterio di *price cap* – i diritti e le tariffe saranno commisurati ai costi medi dei servizi di infrastruttura. Si è invece in attesa sia del regolamento ministeriale che riformi il sistema delle tasse e dei diritti marittimi e che li semplifichi e accorpi, sia della revisione dei pedaggi autostradali (per ora annunciata solo attraverso la stampa).

Nell'ambito della regolazione dei servizi sussidiati avevamo auspicato l'applicazione diretta delle specifiche norme europee che, pur con differenze tra modalità, si basano sulla corretta considerazione del trasporto di passeggeri come mercato in cui il ricorso al sussidio deve essere residuale e proporzionato alle esigenze di servizio che si intendono garantire.

In questa direzione si è avuta una produzione normativa relativa al solo trasporto aereo (per la Sardegna, le isole minori della Sicilia e le zone “obiettivo 1”).

Resta invece irrisolta la questione – rilevante per il suo impatto distorsivo della concorrenza nel settore marittimo – della convenzione tra lo Stato italiano e Tirrenia. Dovrebbero trovare una migliore e più esplicita regolazione anche i servizi delle autolinee (verificando gli eventuali danni commerciali causati dai prezzi “autorizzati”) ed i servizi ferroviari non commerciali (in particolare, quelli notturni).

Come è evidente, molto è stato fatto nella direzione di un mercato caratterizzato da norme omogenee tra le diverse modalità. E’ altrettanto evidente che molto resta ancora da fare.

## 1.5. Postilla: l'integrazione tra modalità

Un approccio per mercati ci ha portato ad approfondire i fenomeni, sino ad oggi largamente inesplorati, della concorrenza tra modalità.

E' bene precisare – per evitare fraintendimenti – che un approccio per mercati si regge anche sulla integrazione tra modalità. Sebbene questo tema non costituisca l'oggetto di studio di questo Bollettino, va qui dunque evidenziato quali sono gli ampi spazi di coesistenza della concorrenza tra modalità con l'integrazione tra modalità.

Innanzitutto va ricordato che tutti i mercati del trasporto di passeggeri hanno l'esigenza di una piena integrazione con il trasporto locale e regionale<sup>7</sup>. Accessi locali (urbani e regionali) più rapidi e meno congestionati ai nodi ed alle reti del trasporto nazionale ed internazionale costituiscono un fattore comune ed imprescindibile di sviluppo e di miglioramento della qualità complessiva dei servizi.

Si deve inoltre aggiungere che in specifici mercati l'integrazione non è solo tra trasporto locale e trasporto a lunga distanza, ma tra modalità diverse del trasporto nazionale ed internazionale. E' questo ad esempio il caso:

- del trasporto aereo a lunga e lunghissima distanza. L'integrazione con gli aeroporti della rete ferroviaria nazionale (e, in particolare, di quella ad alta velocità) può essere di vantaggio sia per il treno che per l'aereo;

---

<sup>7</sup> Nella stessa logica rientra in realtà anche l'integrazione tra diversi servizi della stessa modalità. E' questo il caso del sistema *hub&spokes* del trasporto aereo, che integra voli a medio-lungo raggio con quelli a lunghissimo raggio; vale anche per il trasporto ferroviario, dove l'orario deve tenere conto dell'integrazione tra servizi a media distanza e servizi a lunga distanza.

- del trasporto crocieristico. L'integrazione tra stazioni marittime ed aeroporti può anche in questo caso essere di beneficio sia per l'aereo che per la nave.

Va infine considerato che l'integrazione tra le modalità non si deve arrestare alle pur importanti realizzazioni infrastrutturali. Sono rilevanti infatti anche le sue dimensioni organizzative e di servizio:

- la predisposizione di orari costruiti non solo sulle esigenze del singolo servizio e della singola modalità, ma anche di quelle dei servizi e delle modalità complementari;
- la disponibilità di tragitti di passaggio da una modalità all'altra che non siano "percorsi a ostacoli", ma itinerari rapidi e facilmente "leggibili";
- l'offerta di informazioni chiare ed abbondanti sull'offerta di tutti i servizi di trasporto, specialmente all'interno dei nodi infrastrutturali di cambio modale;
- il ricorso massiccio alle tecnologie telematiche che possono semplificare – e di molto – la gestione di catene plurimodali da parte dei viaggiatori;
- l'introduzione di innovazioni organizzative che facilitino l'uso di diverse modalità (ad esempio il check-in aereo fatto in stazione o il passaggio del bagaglio direttamente dal check-in aereo alla cabina della nave).

Abbiamo sicuramente dimenticato qualcosa.

Ma l'intento era qui solo di ribadire che, proprio parlando di mercati e del loro sviluppo, quello tra concorrenza intermodale e integrazione intermodale è "un matrimonio che s'ha da fare".

## 2. LE DIMENSIONI DEL MERCATO<sup>1</sup>

### 2.1. Il mercato nazionale

Dato che non esistono dati ufficiali sul trasporto nazionale di passeggeri (TNP)<sup>2</sup>, il mercato del TNP negli anni 1994-'99 è stato valutato facendo specifiche ipotesi. Per una corretta interpretazione di questi dati, nella Nota metodologia riportata alla fine di questo paragrafo è descritta la metodologia di calcolo utilizzata per la valutazione del traffico relativo alle singole modalità di trasporto.

Tab.1. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'99 - Valori assoluti in milioni di Pkm

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Autoveicolo	54.271	56.008	56.036	57.865	60.960	62.148
Treno	23.394	24.254	25.442	24.642	23.398	22.842
Autobus	16.526	17.352	18.219	19.130	20.087	21.091
Aereo	7.284	7.576	8.564	9.846	10.630	11.212
Nave	1.932	2.043	2.328	2.565	2.664	2.816
<b>Totale</b>	<b>103.407</b>	<b>107.233</b>	<b>110.589</b>	<b>114.049</b>	<b>117.738</b>	<b>120.109</b>

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Trenitalia S.p.A., Istat, Società Autostrade S.p.A., Ministero dei trasporti e della navigazione, Anas e Assoporti

---

<sup>1</sup> Per la realizzazione di questo studio, si ringrazia in particolare Claudio Astori – Autoservizi Zani, Sergio Berlinghi – Aeroporti di Roma, Candido Bernuzzi – Società Autostrade, Marco Bonelli – Bonelli Bus, Roberto Buoso – Sita, Renata Coppola – Enac, Laura Ercoli – Società Autostrade, Giuseppe Liscio – Autolinee Liscio, Noli Mazza – Confitarma, Giovanni Giuseppe Ortolani – Ufficio Italiano Cambi, Lorenzo Paolizzi – Fedarlinea, Carlo Putignano – Istat, Roberto Savino – Marozzi, Alessandra Servili – Assoporti e Vito Velardi – Trenitalia.

<sup>2</sup> Per trasporto nazionale di passeggeri s'intendono tutti gli spostamenti di persone con origine e destinazione sul territorio nazionale che esulano dallo stretto ambito locale, ovvero si intende quello che, con altro termine, viene chiamato trasporto passeggeri di media e lunga percorrenza.

In base ai dati di traffico stimati con tale metodologia, risulta che nel 1999 il trasporto nazionale di passeggeri è stato di 120 miliardi di pkm. In termini di composizione modale, è il trasporto stradale ad essere predominante: il 52% del traffico si è svolto infatti in autoveicolo e il 18% in autobus. A seguire la modalità ferroviaria che ha soddisfatto il 19% della domanda e quella aerea, 9%. Il rimanente 2%, infine, ha fatto ricorso alla navigazione marittima.

Tab.2. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'99  
Composizioni percentuali per modalità

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Autoveicolo	52,5	52,2	50,7	50,7	51,8	51,7
Treno	22,6	22,6	23,0	21,6	19,8	19,0
Autobus	16,0	16,2	16,5	16,8	17,1	17,6
Aereo	7,0	7,1	7,7	8,7	9,0	9,4
Nave	1,9	1,9	2,1	2,3	2,3	2,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Trenitalia S.p.A., Istat, Società Autostrade S.p.A., Ministero dei trasporti e della navigazione, Anas e Assoporti

Rispetto al passato, l'incidenza dell'autoveicolo non presenta variazioni di particolare rilievo così come quella del traffico marittimo che, pur avendo un andamento sempre crescente, aumenta complessivamente nel periodo di appena mezzo punto percentuale. Leggermente più sensibili risultano invece le variazioni relative agli altri tre modi di trasporto. Da un lato, infatti, il peso del vettore aereo che cresce dal 7% al 9%, e quello dell'autobus dal 16% a quasi il 18%, dall'altro l'incidenza del trasporto ferroviario che diminuisce da circa il 23% nel 1994 al 19% nel 1999.

Complessivamente, nel periodo considerato il trasporto nazionale di passeggeri è aumentato del 16% (+17 miliardi di pkm) e gli incrementi più rilevanti hanno

interessato le modalità che assorbono le quote più basse della domanda complessiva. Infatti, risulta che:

- la navigazione marittima ha registrato nel periodo un aumento in valore assoluto di circa 900 milioni di pkm determinando in termini percentuali una variazione del 46%,
- il traffico aereo è passato da 7 miliardi di pkm nel 1994 a 11 miliardi di pkm nel 1999 registrando dunque un aumento del 54%.

Il trasporto ferroviario, nonostante l'incremento del 6% nel triennio 1994-'96, è complessivamente diminuito nel periodo di circa due punti percentuali (diminuzione quasi interamente dovuta agli espressi notturni). Infine, per quanto riguarda la modalità stradale, l'incremento relativo al trasporto privato è stato simile a quello registrato per la domanda nazionale (15%) mentre è risultato decisamente più sostenuto quello relativo al trasporto a mezzo autobus che tra il 1994 ed il 1999 è aumentato di circa il 28%.

Tab.3. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'99  
Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Autoveicolo	3,2	0,0	3,3	5,3	1,9
Treno	3,7	4,9	-3,1	-5,0	-2,4
Autobus	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Aereo	4,0	13,0	15,0	8,0	5,5
Nave	5,7	14,0	10,2	3,8	5,7
<b>Totale</b>	<b>3,7</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,0</b>

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Trenitalia S.p.A., Istat, Società Autostrade S.p.A., Ministero dei trasporti e della navigazione, Anas e Assoporti

### Nota metodologica

Per il trasporto ferroviario nazionale di passeggeri, sono stati utilizzati i dati di traffico di competenza della Direzione passeggeri di Trenitalia S.p.A. e dunque relativi al traffico su Intercity/Eurocity, Eurostar ed Espressi (compresi gli Euronotte, treni straordinari, *charter*, ecc.). Questi sono una buona approssimazione del trasporto ferroviario sulle medie e lunghe distanze anche se:

- alcuni interregionali, gestiti dalla Divisione trasporto regionale, sono talvolta utilizzati per spostamenti considerati di media percorrenza (per esempio, Roma-Napoli, Milano-Bologna-Ancona, ecc.),
- alcuni treni di lunga percorrenza, in particolare gli Espressi notturni, servono in prossimità dei grandi nodi un intenso traffico pendolare.

Più complessa ed approssimativa, in quanto frutto di numerose ipotesi, è stata la valutazione quantitativa del trasporto stradale di autovetture ed autobus sulle medie e lunghe percorrenze. La prima ipotesi che abbiamo fatto è stata quella di considerare come tale il trasporto con una percorrenza superiore a 200 km.

Per quanto riguarda le autovetture, in mancanza di statistiche ufficiali su questo fenomeno, abbiamo utilizzato come base di calcolo il traffico nel 1995 sulle strade "E", ossia le grandi strade statali di traffico internazionale<sup>3</sup> relativo alle autovetture<sup>4</sup>, in termini di veicoli-km. Per ottenere una stima del fenomeno in termini di passeggeri-km, abbiamo utilizzato il coefficiente di occupazione standard per questo tipo di valutazioni, pari ad 1,8. Non esistendo informazioni sulle percorrenze medie di tale traffico, abbiamo utilizzato la quota annua del

---

<sup>3</sup> Pubblicato nel Conto nazionale dei trasporti, POC-Ministero dei trasporti e della navigazione (in base a dati Anas).

<sup>4</sup> I dati del 1995 sono in realtà pubblicati solo per due categorie di veicoli. La quota del traffico relativa alle autovetture è stata di conseguenza stimata in base ai dati del 1990.



traffico con percorrenza superiore ai 200 km dei veicoli di classe A<sup>5</sup> sulle c.d. Rete 1 (o Principale) e Rete 27 (od Orientale), che ci è stata fornita dalla Società Autostrade S.p.A.<sup>6</sup>.

Successivamente, per stimare i dati relativi agli altri anni, abbiamo ipotizzato, in mancanza di informazioni più precise, che la dinamica del traffico relativo alle autovetture sia uguale alla dinamica del traffico con percorrenza superiore ai 200 km dei veicoli di classe A sulle c.d. Rete 1 (o Principale) e Rete 27 (od Orientale), che ci è stata fornita dalla Società Autostrade S.p.A..

Per quanto riguarda la valutazione del traffico superiore ai 200 km relativo agli autobus, abbiamo utilizzato come base di partenza i risultati di un indagine realizzata dalla Società Autostrade S.p.A. sul trasporto collettivo a mezzo pullman in autostrada. Questi ci hanno consentito di stimare, facendo determinate ipotesi, il traffico superiore ai 200 km nel 1999. Per gli anni precedenti, ancora una volta in mancanza di informazioni più precise su questo fenomeno, abbiamo utilizzato la dinamica del traffico sulla rete autostradale del trasporto extraurbano in autobus di linea e a noleggio stimata dalla Società Autostrade S.p.A. (tassi di sviluppo attorno al 5% medio annuo nell'ultimo decennio).

Per il trasporto marittimo, relativamente agli anni 1996 e 1997, abbiamo utilizzato i dati che ci sono stati forniti, in passato, direttamente dall'Istat sulla navigazione di cabotaggio con percorrenza superiore a 200 km<sup>7</sup>. Per il biennio 1994-'95, il traffico è stato invece stimato sulla base del dato Istat relativo al '96

---

<sup>5</sup> Comprende i motocicli e gli autoveicoli a 2 assi con altezza al primo asse inferiore a 1,3 metri.

<sup>6</sup> Sono dunque considerati gli spostamenti che hanno effettivamente percorso, almeno in parte, tratte gestite da questa società.

<sup>7</sup> Al fine di escludere il traffico a carattere locale e regionale.

e della dinamica negli anni precedenti della navigazione di cabotaggio complessiva elaborata dal POC-Ministero dei trasporti e della navigazione (pubblicata sul Conto nazionale dei trasporti). Per il biennio 1998-'99, in mancanza di informazioni più precise, la navigazione di cabotaggio con percorrenza superiore a 200 km è stata stimata applicando al dato Istat 1997 la dinamica del traffico marittimo rilevata da Assoport<sup>8</sup> nel 1998-'99.

Infine, per il trasporto aereo abbiamo utilizzato per gli anni 1994-'99<sup>9</sup> i dati relativi al traffico aereo su voli interni di linea e *charter* elaborati dall'Istat.

---

<sup>8</sup> Si riferisce al traffico di passeggeri nei principali porti italiani (da cui è stato escluso il porto di Messina).

<sup>9</sup> Dato provvisorio per il 1999.

## 2.2. I principali collegamenti<sup>10</sup>

### 1° caso: Roma-Milano

Il primo collegamento esaminato è quello tra i bacini di Roma<sup>11</sup> e Milano<sup>12</sup> (tab.1.) che, nel 1999, ha interessato circa 5,3 milioni di persone. La maggior parte di questa domanda è stata soddisfatta dal vettore aereo, 56%, in misura del 31% da quello ferroviario mentre il restante 13% si è spostato in macchina via autostrada.

Tab.1. Traffico viaggiatori fra Roma e Milano – Anni 1997-1999

	<b>Aereo</b>	<b>Treno</b>	<b>Autoveicolo</b>	<b>Totale</b>
<u>Viaggiatori</u>				
1997	2.545.904	1.840.000	655.486	5.041.391
1998	2.770.813	1.419.613	713.531	4.903.957
1999	2.960.569	1.649.455	682.351	5.292.375
<u>Composizione %</u>				
1997	50,5	36,5	13,0	100,0
1998	56,5	28,9	14,6	100,0
1999	55,9	31,2	12,9	100,0
<u>Variazione %</u>				
1997-'98	8,8	-22,8	8,9	-2,7
1998-'99	6,8	16,2	-4,4	7,9
1997-'99	16,3	-10,4	4,1	5,0

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Civilavia, Enac, Aeroporti di Roma, Istat, Trenitalia S.p.A. e Società Autostrade S.p.A.

Nel periodo di osservazione, la crescita complessiva della domanda del 5% ha favorito soprattutto il trasporto aereo la cui quota di mercato, a fronte di un

---

<sup>10</sup> Per il calcolo del traffico relativo alle singole modalità, si rimanda alla Nota metodologica riportata alla fine di questo paragrafo.

<sup>11</sup> Bacino di Roma: provincia di Roma.

<sup>12</sup> Bacino di Milano Malpensa e Milano Linate: province di Bergamo, Biella, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Milano, Novara, Pavia, Varese e Verbania.

aumento della domanda servita del 16%, è passata dal 51% al 56%. Di converso, l'incidenza del trasporto ferroviario è diminuita dal 37% al 31% a causa di un andamento della domanda particolarmente negativo nel 1998, anche se in parte bilanciato dai risultati nel 1999.

Tra il 1997 ed il 1998, a fronte di una riduzione del traffico complessivo pari al 3%, si è registrata infatti una netta diminuzione del numero dei passeggeri che hanno viaggiato in treno (23%). Tale andamento ha determinato di conseguenza una riduzione della quota di domanda servita da questa modalità, dal 37% nel 1997 al 29% nel 1998. Nell'anno successivo, la modalità ferroviaria ha però recuperato parte della domanda persa nel 1998. Infatti, a fronte di una crescita della domanda complessiva nel 1999 pari all'8%, si è verificato un aumento del numero dei passeggeri che si sono spostati in treno del 16% facendo salire di conseguenza la quota di mercato al 31% (più modesto l'aumento dei viaggiatori in aereo, 7%).

Per quanto riguarda la modalità stradale, infine, l'andamento positivo nel 1998 è stato in parte annullato dalla dinamica nell'anno successivo e, complessivamente, nel triennio la domanda servita è aumentata di circa 4 punti percentuali mentre la quota di mercato è rimasta sostanzialmente la stessa (13%).

### 2° caso: Roma-Bari

Il secondo collegamento preso in esame è tra i bacini di Roma<sup>13</sup> e Bari<sup>14</sup> (tab.2.). Nel 1999, il traffico fra il bacino di Roma e quello di Bari, così come determinati in questo studio, è stato di circa 1,5 milioni di persone. In questo caso, il 21% dei viaggiatori ha fatto ricorso alla modalità aerea, il 31% a quella ferroviaria mentre

---

<sup>13</sup> Bacino di Roma: provincia di Roma.

<sup>14</sup> Bacino di Bari: province di Bari, Matera e Taranto.

la quota restante, 48%, a quella stradale determinata in misura del 36% dal trasporto privato in autostrada e del 12% dal trasporto pubblico di linea.

Tab.2. Traffico viaggiatori fra Roma e Bari – Anni 1997-1999

	<b>Aereo</b>	<b>Treno</b>	<b>Autoveicolo</b>	<b>Autobus (1)</b>	<b>Totale</b>
<i>Viaggiatori</i>					
1997	403.400	295.482	447.023	146.286	1.292.191
1998	383.641	284.335	474.658	152.010	1.294.644
1999	309.934	457.312	529.079	179.608	1.475.934
<i>Composizione %</i>					
1997	31,2	22,9	34,6	11,3	100,0
1998	29,6	22,0	36,7	11,7	100,0
1999	21,0	31,0	35,8	12,2	100,0
<i>Variazione %</i>					
1997-'98	-4,9	-3,8	6,2	3,9	0,2
1998-'99	-19,2	60,8	11,5	18,2	14,0
1997-'99	-23,2	54,8	18,4	22,8	14,2

(1) Dati stimati per il biennio 1997-1998

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Civilavia, Enac, Aeroporti di Roma, Trenitalia S.p.A., Società Autostrade S.p.A., Autolinee Liscio s.n.c. e Marozzi s.r.l.

Rispetto al biennio precedente, tale distribuzione modale risulta però sostanzialmente diversa. Infatti, si è verificato che, a fronte di una crescita della domanda complessiva di trasporto fra queste due zone pari al 14% nel 1999:

- la domanda soddisfatta dal vettore aereo è sensibilmente diminuita, -19%,
- di converso è aumentato in modo particolarmente sostenuto il numero di viaggiatori che si sono spostati in treno (61%)<sup>15</sup>.

La combinazione di tali andamenti ha di conseguenza determinato:

- una riduzione della quota di mercato servita dal vettore aereo, dal 30% al 21%,

<sup>15</sup> Tra il 1997 ed il 1998, le variazioni, entrambe negative, erano risultate di gran lunga più modeste (5% e 4% rispettivamente per l'aereo e per la ferrovia a fronte di un andamento sostanzialmente stabile della domanda complessiva).

- parallelamente, una crescita dell'incidenza del vettore ferroviario dal 23% al 31%.

L'uso dell'auto privata in autostrada rimane invece estranea a variazioni di tale entità. La quota di mercato, passa infatti dal 35% nel 1997 al 37% nel 1998 per attestarsi al 36% nel 1999, grazie agli incrementi verificatesi negli anni. Lo stesso ragionamento può essere esteso al trasporto pubblico di linea, la cui incidenza passa dall'11% nel 1997 al 12% nel 1999, registrando tassi di crescita annui comunque sempre superiori a quelli relativi al traffico complessivo fra queste due zone (in parte dovuti all'erogazione di nuovi servizi di trasporto nel 1999).

Così come per il collegamento esaminato precedentemente (la Roma-Milano), spostamenti di quote di mercato significativi riguardano fundamentalmente la modalità ferroviaria e quella aerea mentre l'incidenza di quella stradale risulta all'incirca costante negli anni.

### 3° caso: Roma-Bologna

Nel 1999, circa 2,3 milioni di persone si sono spostate fra il bacino di Roma<sup>16</sup> e quello di Bologna<sup>17</sup> (tab.3.). La modalità di trasporto più rilevante in questo caso è quella ferroviaria, che ha soddisfatto il 59% della domanda, seguita da quella stradale, 29% - di cui 28% in auto ed 1% in autobus - e, infine, da quella aerea, 13%.

---

<sup>16</sup> Bacino di Roma: provincia di Roma.

<sup>17</sup> Bacino di Bologna: province di Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini.

Tab.3. Traffico viaggiatori fra Roma e Bologna – Anni 1997-1999

	<b>Aereo</b>	<b>Treno</b>	<b>Autoveicolo</b>	<b>Autobus</b>	<b>Totale</b>
<i>Viaggiatori</i>					
1997	324.125	1.442.105	613.978	14.494	2.394.703
1998	329.348	1.180.762	652.365	15.061	2.177.536
1999	280.365	1.318.897	638.194	14.142	2.251.597
<i>Composizione %</i>					
1997	13,5	60,3	25,6	0,6	100,0
1998	15,1	54,2	30,0	0,7	100,0
1999	12,5	58,6	28,3	0,6	100,0
<i>Variazione %</i>					
1997-'98	1,6	-18,1	6,3	3,9	-9,1
1998-'99	-14,9	11,7	-2,2	-6,1	3,4
1997-'99	-13,5	-8,5	3,9	-2,4	-6,0

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Civilavia, Enac, Aeroporti di Roma, Trenitalia S.p.A., Società Autostrade S.p.A. e Bonelli Bus

A fronte di una riduzione della domanda complessiva pari al 9% nel 1998, anche su questo collegamento, la domanda soddisfatta dal trasporto ferroviario ha registrato una netta flessione, 18%, mentre variazioni positive sono state registrate per tutte le altre modalità. L'anno successivo, invece, sono state tutte queste a subire una diminuzione della domanda - per il trasporto aereo pari al 15%, per quello in autobus al 6% e per quello in autoveicolo, 2% - mentre il treno ha registrato un incremento del numero di viaggiatori trasportati pari al 12%.

Nel periodo di osservazione, solo il trasporto privato in autostrada presenta complessivamente una dinamica positiva. Questa determina di conseguenza un leggero aumento della relativa quota di traffico soddisfatta, dal 26% nel 1997 al 28% nel 1999, a scapito sia della modalità aerea sia di quella ferroviaria. Tale riduzione risulta comunque molto contenuta, in entrambi i casi, pari a circa un punto percentuale.

4° caso: Roma-Napoli

Il quarto collegamento in esame è quello tra i bacini di Roma<sup>18</sup> e Napoli<sup>19</sup> (tab.4.) che, fatta eccezione per la relazione Continente-Sardegna, è quello decisamente più frequentato rispetto agli altri collegamenti presi in considerazione.

Tab.4. Traffico viaggiatori fra Roma e Napoli – Anni 1997-1999

	<b>Aereo</b>	<b>Treno</b>	<b>Autoveicolo</b>	<b>Totale</b>
<u>Viaggiatori</u>				
1997	227.900	2.708.346	3.686.458	6.622.704
1998	213.705	2.692.856	3.859.450	6.766.011
1999	187.319	2.897.221	3.960.761	7.045.301
<u>Composizione %</u>				
1997	3,4	40,9	55,7	100,0
1998	3,2	39,8	57,0	100,0
1999	2,7	41,1	56,2	100,0
<u>Variazione %</u>				
1997-'98	-6,2	-0,6	4,7	2,2
1998-'99	-12,3	7,6	2,6	4,1
1997-'99	-17,8	7,0	7,4	6,4

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Civilavia, Enac, Aeroporti di Roma, Trenitalia S.p.A. e Società Autostrade S.p.A.

Nel 1999, si sono spostati su questo collegamento circa 7 milioni di persone<sup>20</sup> e, come era prevedibile data la distanza fra le due province, la domanda di trasporto si ripartisce sostanzialmente fra il trasporto ferroviario e quello in automobile, nell'ordine 41% e 56%, mentre si riduce drasticamente il ruolo del vettore aereo (soddisfa circa il 3% della domanda complessiva). Fra l'altro, il ruolo di quest'ultimo ha un andamento nel tempo gradualmente decrescente così come il

<sup>18</sup> Bacino di Roma: provincia di Roma.

<sup>19</sup> Bacino di Napoli: provincia di Napoli.

<sup>20</sup> Circa il 9% in più rispetto al traffico sulla Milano-Venezia ed il 33% in più rispetto a quello sulla Milano-Roma.



numero dei passeggeri trasportati che nel triennio è diminuito complessivamente del 18%.

Per quanto riguarda le altre due modalità, la distribuzione modale del traffico è sostanzialmente stabile nel tempo (oscillazioni intorno ad un punto percentuale). Anche se con andamenti nei singoli anni diversi, nel triennio la crescita del traffico complessivo del 6% si è infatti tradotta in un aumento del 7% del numero dei passeggeri che si sono spostati sia in treno sia in macchina sull'autostrada.

#### 5° caso: Milano-Venezia

Nel 1999, circa 6,5 milioni di persone si sono spostate fra il bacino di Milano<sup>21</sup> e quello di Venezia<sup>22</sup> (tab.5). Fra i collegamenti considerati, è quello con la ripartizione modale più sbilanciata a favore di un'unica modalità. Infatti, il trasporto autostradale rappresenta il 75% della domanda complessiva<sup>23</sup>, segue quello ferroviario, 22% mentre completa il quadro quello aereo con una quota del 3%.

Anche se rappresenta tuttora una quota esigua della domanda complessiva, il vettore aereo è aumentato in modo particolarmente sostenuto passando da 22 mila viaggiatori nel 1997 a circa 200 mila nel 1999. Tale andamento, influenzato dalla entrata a regime delle attività dell'aeroporto di Milano Malpensa, ha determinato una crescita della quota modale dall'1% al 3%. E' però necessario precisare che, in questo caso, il traffico aereo comprende anche quello in

---

<sup>21</sup> Bacino di Milano-Malpensa: province di Biella, Como, Milano, Novara, Varese e Verbania.

<sup>22</sup> Bacino di Venezia: province di Padova, Treviso e Venezia.

<sup>23</sup> Considerando tutti gli altri casi, le quote modali più elevate sono quella relativa al trasporto marittimo nella relazione Continente-Sardegna e quella relativa al treno sulla Roma-Bologna, in entrambi i casi pari al 59%.

trasferimento. Considerando la valenza turistica di Venezia, nonché le caratteristiche dell'aeroporto stesso, l'esclusione di tale traffico rende il ruolo del vettore aereo su questo specifico collegamento marginale rispetto a quello assunto dalle altre modalità.

Tab.5. Traffico viaggiatori fra Milano e Venezia – Anni 1997-1999

	<b>Aereo</b>	<b>Treno</b>	<b>Autoveicolo (1)</b>	<b>Totale</b>
<i>Viaggiatori</i>				
1997	22.378	1.595.815	4.658.393	6.276.586
1998	37.641	1.343.763	4.895.366	6.276.770
1999	199.997	1.439.117	4.839.969	6.479.083
<i>Composizione %</i>				
1997	0,4	25,4	74,2	100,0
1998	0,6	21,4	78,0	100,0
1999	3,1	22,2	74,7	100,0
<i>Variazione %</i>				
1997-'98	68,2	-15,8	5,1	0,0
1998-'99	431,3	7,1	-1,1	3,2
1997-'99	793,7	-9,8	3,9	3,2
(1) I valori riportati comprendono anche il trasporto in autobus che non è indicato separatamente in quanto rappresenta una quota marginale del trasporto stradale complessivo.				

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Enac, Istat, Trenitalia S.p.A., Società Autostrade S.p.A., Autoservizi Zani e Sita S.p.A.

A fronte di un aumento della domanda di trasporto complessiva nel triennio del 3%, emerge che:

- il vettore ferroviario, come in tutti gli altri casi, ha registrato una riduzione della domanda soddisfatta nel 1998 in parte recuperata nel 1999 (variazioni rispettivamente pari a -16% e 7%),
- il trasporto stradale, invece, nonostante una leggera flessione nel 1999 (1%) è aumentato complessivamente fra il 1997 ed il 1999 del 4%.

In termini di distribuzione modale - oltre all'aumento già segnalato per il vettore aereo - tali andamenti hanno determinato una sostanziale stabilità dell'incidenza

del trasporto in autostrada<sup>24</sup> (75%) ed una lieve flessione della quota relativa al trasporto ferroviario (dal 25% al 22%).

6° caso: Continente-Sardegna

L'ultimo collegamento oggetto di studio è "Sardegna-Resto d'Italia". In questo caso, per il trasporto aereo abbiamo preso in considerazione il traffico nazionale relativo ai voli in arrivo ed in partenza nei singoli aeroporti sardi di fonte Civilavia e Enac, mentre per quello marittimo il trasporto effettuato tra il Continente e la Sardegna dalle varie compagnie di navigazione, in base ai dati di Confitarma, F.S. S.p.A. e Fedarlinea.

Tab.6. Traffico viaggiatori fra la Sardegna ed il resto d'Italia – Anni 1997-1999

	<b>Aereo</b>	<b>Nave</b>	<b>Totale</b>
<u>Viaggiatori</u>			
1997	2.904.094	4.020.495	6.924.589
1998	3.028.405	4.289.742	7.318.147
1999	3.168.461	4.471.064	7.639.525
<u>Composizione %</u>			
1997	41,9	58,1	100,0
1998	41,4	58,6	100,0
1999	41,5	58,5	100,0
<u>Variazione %</u>			
1997-'98	4,3	6,7	5,7
1998-'99	4,6	4,2	4,4
1997-'99	9,1	11,2	10,3

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Civilavia, Enac, Confitarma, F.S. S.p.A. e Fedarlinea

Gli spostamenti fra la Sardegna e il resto d'Italia nel 1999 hanno interessato circa 7,6 milioni di persone (tab.6.). In questo caso, è il trasporto marittimo ad aver

---

<sup>24</sup> Con un picco nel 1998 al 78%.

soddisfatto la maggior parte della domanda, 58,5%, rispetto al 41,5% servito dal trasporto aereo.

Nell'ambito del trasporto marittimo, il vettore di maggior rilievo è la società controllata dallo Stato Tirrenia di Navigazione, che nel 1999 ha soddisfatto il 61% della domanda. Gli operatori privati, che non hanno convenzioni con lo Stato e non beneficiano di sovvenzioni, hanno trasportato complessivamente il 36% dei viaggiatori che si sono spostati via mare; fra questi assumono particolare rilievo la società Sardinia Ferries (14%), la Moby Lines (10%) e la Grandi Nave Veloci (8%).

Nei tre anni considerati, la distribuzione modale del traffico non presenta variazioni di particolare rilievo. A fronte di un aumento del numero di viaggiatori su questo collegamento di circa il 10%, la domanda di trasporto marittimo ha registrato una crescita dell'11% mentre quella relativa al vettore aereo, pari al 9%.

Risulta invece particolarmente diversa la distribuzione del traffico marittimo per tipologia di operatore (tab.7). Infatti, la quota di domanda soddisfatta dalle società a capitale privato aumenta sensibilmente, passando dal 26% nel 1997 al 36% nel 1999, a discapito delle società a capitale statale la cui quota scende dal 74% al 64%. In particolare, l'incidenza della Tirrenia di Navigazione, pur restando di gran lunga il vettore più importante, passa dal 68% nel 1997 al 61% nel 1999 e quella di F.S. S.p.A. dal 6% al 4%.

Tab.7. Traffico marittimo di viaggiatori fra la Sardegna ed il resto d'Italia – Anni 1997-'99

	<b>Società a capitale privato</b>	<b>Società a capitale pubblico</b>	<b>Totale</b>
<i>Viaggiatori</i>			
1997	1.043.815	2.976.680	4.020.495
1998	1.412.076	2.877.666	4.289.742
1999	1.586.756	2.884.308	4.471.064
<i>Comp. %</i>			
1997	26,0	74,0	100,0
1998	32,9	67,1	100,0
1999	35,5	64,5	100,0
<i>Var. %</i>			
1997-'98	35,3	-3,3	6,7
1998-'99	12,4	0,2	4,2
1997-'99	52,0	-3,1	11,2

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati Confitarma, F.S. S.p.A. e Fedarlinea

In termini di dinamiche, a fronte di un aumento complessivo della domanda di trasporto marittimo dell'11% nel triennio, il numero dei viaggiatori trasportati è risultato:

- sensibilmente in diminuzione per quanto riguarda i collegamenti realizzati da F.S. S.p.A. (circa un terzo),
- sostanzialmente costante nel caso della Tirrenia Navigazione (-0,6%),
- nettamente in aumento nei collegamenti effettuati dagli operatori privati (52%).

#### Nota metodologica

I dati di traffico negli anni 1997-'99 sui collegamenti:

- Roma-Milano,                      • Roma-Bari,                      • Roma-Napoli,
- Roma-Bologna,                      • Milano-Venezia,

suddiviso per modalità di trasporto sono stati valutati in base alla seguente metodologia di calcolo.

Per la modalità aerea, sono stati utilizzati, come base di elaborazione, i dati che ci ha fornito Civilavia per l'anno 1997 e l'Enac<sup>25</sup> per il biennio 1998-'99 relativi al numero dei passeggeri che, nei singoli anni<sup>26</sup>, si è spostato su ognuna dei collegamenti considerati. Al fine di escludere da questi dati i viaggiatori in trasferimento, ossia tutti quegli spostamenti con origine e destinazione finali diversi rispetto alle città da noi considerate, questi sono stati successivamente elaborati in base alle informazioni fornite dalla società Aeroporti di Roma sulla percentuale di traffico in trasferimento, distintamente su ogni singolo collegamento, rilevata nei primi nove mesi del 2000<sup>27</sup> (ipotizzata costante nel tempo).

Per quanto riguarda le altre modalità, dato che la capacità d'attrazione degli aeroporti non corrisponde però alle singole città<sup>28</sup>, è stato inizialmente necessario individuare i bacini di traffico degli aeroporti per ognuno dei collegamenti oggetto di studio.

Poiché non esistono informazioni specifiche a questo proposito, la Federtrasporto ha commissionato uno studio ad una società di ricerche che permettesse di avere informazioni, per i singoli collegamenti da noi esaminati, sulla provenienza dei viaggiatori. In base ai risultati di questa ricerca, sono stati

---

<sup>25</sup> L'ente costituito nel '97 dal Ministero dei trasporti e della navigazione in cui è confluita Civilavia.

<sup>26</sup> I dati relativi al 1999 sono provvisori.

<sup>27</sup> Tale elaborazione non è stata eseguita sul collegamento Milano-Venezia.

<sup>28</sup> Ciò significa che, confrontando il traffico aereo, per esempio fra Roma e Milano, con quello ferroviario valutato considerando i biglietti in cui sono indicate esclusivamente le stazioni di Roma e Milano, la quota di mercato del trasporto ferroviario risulta sottostimata in quanto la capacità d'attrazione degli aeroporti non corrisponde alle singole città. Infatti, per esempio, una persona che in treno parte da Monza, arriva a Milano e da qui va a Roma facendo un unico biglietto Monza-Roma, non sarebbe conteggiata come un passeggero sulla Roma-Milano nel caso in cui fossero considerate esclusivamente le stazioni di Milano. Se invece questa stessa persona va da Monza all'aeroporto di Milano in automobile/treno e da qui prende il volo Milano-Roma, questa è ovviamente conteggiata nei dati del traffico aereo. La stessa osservazione vale naturalmente per il trasporto autostradale nel caso in cui il traffico

individuati i bacini di traffico dei singoli aeroporti che riportiamo nel seguente prospetto 1.

**Prospetto 1 – Bacini di traffico per collegamento** (in termini di provincia)

• Roma – Bari

<i>Bacino di Roma</i>	<i>Bacino di Bari</i>
- Roma	- Bari - Matera - Taranto

• Roma – Bologna

<i>Bacino di Roma</i>	<i>Bacino di Bologna</i>
- Roma	- Bologna - Modena - Reggio Emilia - Ferrara - Ravenna - Forlì - Rimini

• Roma – Napoli

<i>Bacino di Roma</i>	<i>Bacino di Napoli</i>
- Roma	- Napoli

• Roma – Milano Malpensa e Milano Linate

<i>Bacino di Roma</i>	<i>Bacino di Milano Malpensa e Milano Linate</i>
- Roma	- Milano - Lodi - Bergamo - Brescia - Varese - Como - Cremona - Pavia - Lecco - Novara - Verbania - Biella

• Venezia – Milano Malpensa

<i>Bacino di Venezia</i>	<i>Bacino di Milano Malpensa</i>
- Venezia - Treviso - Padova	- Milano - Como - Varese - Novara - Verbania - Biella

---

fosse stimato considerando esclusivamente i transiti dai caselli di Roma e Milano ma non quelli circostanti.

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario<sup>29</sup>, è stato considerato di conseguenza il traffico di viaggiatori che si è svolto, considerando per esempio sempre la relazione Roma-Milano, fra tutte le stazioni che si trovano nel bacino di Roma e tutte quelle all'interno del bacino di Milano, così come definito nel Prospetto 1.

Analogamente, per quanto riguarda il trasporto autostradale<sup>30</sup>, il traffico Roma-Milano, per esempio, è stato calcolato in base ai transiti fra tutti i caselli presenti nel bacino di Roma e tutti quelli situati nel bacino di Milano. A questo proposito, è necessario però aggiungere alcune precisazioni. Infatti, in alcuni casi, la struttura fisica e le interconnessioni della rete autostradale, nonché il sistema di gestione delle infrastrutture, non consente la rilevazione del traffico con origine e destinazione predeterminate. Talvolta, queste situazioni non influenzano il calcolo del traffico sui collegamenti da noi considerati altre volte, invece, si.

Per fare un esempio del primo caso, è sufficiente considerare il bacino di Roma<sup>31</sup>. Fra i caselli autostradali presenti in questa zona, vi sono quelli relativi all'autostrada A12 (Genova-Roma), da Civitavecchia sud alla Barriera di Roma ovest. Dovendo andare a Napoli da una zona compresa in questo tratto, un viaggiatore percorrerà la A12 nella parte gestita in "aperto"<sup>32</sup>, il Grande Raccordo Anulare e quindi si immetterà sulla A1 (Milano-Napoli) attraverso la Barriera di Roma sud. Di conseguenza, non sarà possibile individuare con esattezza l'origine del viaggio (ossia il casello sulla A12 da dove è entrato) ma,

---

<sup>29</sup> Il traffico viene stimato in base alle emissioni elettroniche dei biglietti dove è riportata la stazione di origine del viaggio e quella di destinazione.

<sup>30</sup> In questo caso, il traffico viene stimato in base ai transiti da casello a casello relativi ai veicoli di Classe A - motocicli ed autoveicoli a 2 assi con altezza al primo asse inferiore a 1,3 metri - moltiplicati per il coefficiente d'occupazione posto pari a 1,8.

<sup>31</sup> Ossia la provincia stessa della città.

<sup>32</sup> Tipo di gestione che prevede un sistema di esazione per cui l'utente paga un importo forfettario ogni volta che passa ad una stazione autostradale controllata (barriera o svincolo); in questo caso non è rilevato il percorso effettivo e non sono, quindi, note le origini/destinazioni dei transiti.



in compenso, tale transito verrà comunque rilevato come un viaggio da Roma a Napoli con origine alla Barriera Roma sud.

Per fare un esempio dei casi in cui, invece, vi sarà una perdita di informazione consideriamo un viaggio con origine Roma e destinazione Cremona, città appartenente al bacino di Milano nella relazione di traffico Roma-Milano. In questo caso, dopo aver percorso l'autostrada A1 fino a Fiorenzuola (Piacenza), l'automobilista dovrà uscire a Piacenza e prendere successivamente l'autostrada A21<sup>33</sup>. In questo caso, il viaggio viene "perso" dato che l'autostrada A1 a Piacenza non è interconnessa con l'A21 e dunque l'automobilista risulterà aver fatto un viaggio Roma-Piacenza.

Infine, in alcuni casi è stato considerato anche il trasporto mediante autobus; le relative informazioni sono state fornite direttamente dalle società che erogano servizi sulle singole relazioni di traffico oggetto di studio. A differenza del calcolo nazionale, non è stato considerato il movimento degli autobus a noleggio ma solo quello delle autolinee.

---

<sup>33</sup> Torino-Brescia

### 2.3. Il mercato internazionale<sup>34</sup>

Nel 1999, il mercato internazionale di viaggiatori è stato di circa 60 milioni di persone, composto in misura del 36% da italiani che si sono recati all'estero e del restante 64% da stranieri che sono venuti in Italia (tab.1.).

Tab.1. Il trasporto internazionale – Anni 1997-'99

	1997	1998	1999
<i>Viaggiatori (1)</i>	55.819	57.400	60.094
Italiani	20.234	21.040	21.471
Stranieri	35.585	36.360	38.623
<i>Composizione %</i>	100,0	100,0	100,0
Italiani	36,2	36,7	35,7
Stranieri	63,8	63,3	64,3
<i>Variazione %</i>	---	2,8	4,7
Italiani	---	4,0	2,1
Stranieri	---	2,2	6,2

(1) Dati in migliaia

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati UIC

Rispetto l'anno precedente, vi è stato un aumento dei viaggiatori complessivi di circa il 5%, dovuto principalmente all'incremento degli stranieri, che sono aumentati del 6%, rispetto a quello degli italiani, 2%<sup>35</sup>.

In termini complessivi, nel 1999, la modalità cui si è fatto maggiormente ricorso è quella stradale, 59% dei viaggiatori, ed a seguire il vettore aereo, con una quota pari al 31% (tab.2.). Notevolmente più bassa è invece l'incidenza sia del mezzo

<sup>34</sup> Informazioni sul tipo di dati utilizzati in questo studio sono riportate nella Nota metodologica presente alla fine di questo paragrafo.

<sup>35</sup> Nel 1998, invece, rispetto ad un incremento complessivo del 3%, erano state le partenze degli italiani a crescere di più, 4%, rispetto agli arrivi degli stranieri, pari al 2%.

ferroviario sia di quello marittimo, utilizzati rispettivamente dal 7% e 4% dei viaggiatori.

Tab.2. Il trasporto internazionale: composizione percentuale per modalità di trasporto – Anno 1999

	<b>Stradale</b>	<b>Ferroviaria</b>	<b>Aerea</b>	<b>Marittima</b>	<b>Totale</b>
Italiani	46,7	7,6	42,0	3,7	100,0
Stranieri	65,2	6,5	24,5	3,7	100,0
Totale	58,6	6,9	30,8	3,7	100,0

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati UIC

Varia invece sensibilmente il ruolo delle diverse modalità di trasporto per gli italiani e per gli stranieri. Infatti, si rileva che nel 1999:

- l'incidenza della modalità aerea è sensibilmente più elevata per i viaggiatori italiani rispetto a quelli stranieri, rispettivamente 42% e 25%,
- di converso, la quota della modalità stradale risulta più bassa per i viaggiatori in uscita dall'Italia rispetto a quelli in entrata, rispettivamente 47% e 65%.

Nel periodo d'osservazione 1997-'99, le scelte degli italiani mettono in evidenza un incremento della modalità stradale, dal 43% al 47%, dovuto in particolare ad una flessione di quell'aerea, dal 47% al 42%. Per gli stranieri, invece, la composizione modale non subisce particolari variazioni, anche se la quota relativa alla modalità stradale registra un aumento di circa un punto percentuale e mezzo a fronte di diminuzioni ripartite fra le altre tre modalità<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Flessioni che oscillano intorno allo 0,5%.

Tab.3. Il trasporto internazionale per modalità: variazioni percentuali annue e di periodo – Anni 1997-'99

	<b>Stradale</b>	<b>Ferroviaria</b>	<b>Aerea</b>	<b>Marittima</b>	<b>Totale</b>
<u>1997-'98</u>	3,9	7,3	0,4	0,2	2,8
Italiani	6,6	19,9	-1,3	12,0	4,0
Stranieri	2,8	0,5	2,3	-5,4	2,2
<u>1998-'99</u>	8,5	-0,5	-0,6	3,2	4,7
Italiani	9,3	0,1	-4,5	0,4	2,1
Stranieri	8,2	-0,9	3,5	4,8	6,2
<u>1997-'99</u>	12,7	6,7	-0,1	3,5	7,7
Italiani	16,6	20,0	-5,7	12,4	6,1
Stranieri	11,2	-0,4	5,8	-0,9	8,5

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati UIC

Considerando ora le dinamiche nel triennio (tab.3.), l'aumento che si è verificato in termini di viaggiatori pari all'8% ha generato:

- un sostenuto incremento della modalità stradale, pari tra il 1997 ed il 1999 al 13%, determinato sia dalle scelte degli italiani sia da quelle degli stranieri,
- la stabilità del trasporto aereo, dovuta però ad una propensione opposta secondo la nazionalità: decrescente per gli italiani e crescente per gli stranieri,
- un aumento del mezzo ferroviario, nel periodo pari al 7%, dovuto essenzialmente alle preferenze degli italiani nel 1998,
- una crescita del 4% della navigazione marittima, da attribuire, come per il treno, ai viaggi degli italiani nel 1998.

Dopo questa panoramica generale sul trasporto internazionale, possiamo ora ad analizzare, separatamente per gli italiani e gli stranieri, il ruolo delle modalità di trasporto in relazione alle motivazioni ed alle destinazioni dei viaggiatori.

Destinazioni e motivazioni dei viaggiatori italiani

Nel 1999 (tab.4.), circa l'80% dei viaggi ha avuto come destinazione un paese europeo: il 18% in Francia, il 12% in Germania, il 10% e l'8% rispettivamente in Svizzera e Austria. Fra i paesi non europei, complessivamente il 20% delle mete, sono gli Stati Uniti d'America ad avere un certo peso, essendo stati la destinazione del 6% dei viaggi complessivamente effettuati dagli italiani.

Tab.4. Il trasporto internazionale degli italiani per paese di destinazione e modalità: composizione percentuale – Anno 1999

	Comp.% per paese	Composizione % per modalità				Totale
		Stradale	Ferrov.	Aerea	Marit.	
<u>Paesi europei</u>	79,8	58,0	9,4	28,0	4,5	100,0
Austria	8,1	83,8	12,5	3,6	0,0	100,0
Francia	18,0	66,1	13,4	15,8	4,7	100,0
Germania	12,2	74,9	8,6	16,5	0,0	100,0
Grecia	2,8	1,0	0,2	56,1	42,7	100,0
Regno Unito	4,4	7,6	0,8	91,5	0,1	100,0
Spagna	5,6	29,5	1,5	67,9	1,2	100,0
Svizzera	9,8	71,7	25,9	2,4	0,0	100,0
<u>P.non europei</u>	20,2	2,1	0,4	97,3	0,2	100,0
USA	5,6	1,4	0,3	98,3	0,0	100,0
Messico	0,8	0,0	0,5	99,5	0,0	100,0
Brasile	0,9	0,0	0,2	99,8	0,0	100,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>46,7</b>	<b>7,6</b>	<b>42,0</b>	<b>3,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati UIC

Nel triennio, si rileva una crescita dell'incidenza dei paesi europei, dal 76% all'80% (aumentano soprattutto i viaggi in Austria ed in Germania) e di converso una diminuzione dei viaggi con destinazione paesi extraeuropei.

Considerando ora il mezzo di trasporto (tab.4.), è necessario distinguere i casi in cui la scelta modale è, di fatto, obbligata dalla collocazione geografica stessa del paese di destinazione da quelli in cui invece la scelta può essere effettuata fra due

o tre modalità. Al primo gruppo, appartengono tutti i viaggi nei paesi non europei, dove la quota dell'aereo si avvicina al 100% mentre, fra i paesi europei, tale quota si attesta al 92% solo per i viaggi nel Regno Unito.

Tale modalità rimane comunque di primaria importanza per gli spostamenti con:

- la Spagna, 68%, mentre in quasi tutti gli altri casi la modalità utilizzata è stata quella stradale,
- la Grecia, 56%, dove tale modalità risente però in maniera più sostenuta della concorrenza del trasporto marittimo a cui hanno fatto ricorso il 43% dei viaggiatori.

Nel caso dei paesi confinanti, è la modalità stradale a diventare preponderante. In particolare, si verifica che:

- nel caso degli spostamenti con l'Austria e la Svizzera, il mercato del trasporto passeggeri è stato soddisfatto in netta prevalenza dalla modalità stradale, rispettivamente l'84% ed il 72% dei viaggi mentre in quasi tutti gli altri casi, soprattutto per la Svizzera, è stato fatto ricorso al vettore ferroviario, rispettivamente 13% e 26%<sup>37</sup>,
- nel caso dei viaggi in Francia ed in Germania, il trasporto su strada, pur restando di gran lunga la modalità più importante rappresentando rispettivamente il 66% e 75% della domanda soddisfatta, risente però della concorrenza sia del vettore ferroviario sia di quello aereo; infatti, considerando la Germania, l'incidenza del treno è pari al 9% e quella dell'aereo addirittura al 17% e, per la Francia, tali percentuali si attestano rispettivamente a 13% e 16%.

---

<sup>37</sup> Si attesta dunque al 4% la quota del trasporto aereo nel caso dell'Austria ed al 2% per la Svizzera.

Come abbiamo già visto nel precedente paragrafo, nel triennio le scelte degli italiani hanno privilegiato la modalità stradale - la cui incidenza passa dal 43% al 47% - a sfavore di quella aerea (dal 47% al 42%). Questa dinamica è da collegarsi, in particolare, sia alla crescita dell'incidenza dei viaggi in Germania ed in Austria – dove comunque tale modalità è predominante - sia ad una maggiore propensione degli italiani che si recano in questi due paesi nei confronti della strada<sup>38</sup>. Nel caso dei viaggi in Spagna ed in Francia, si registra invece una diminuzione dell'incidenza stradale, a favore dell'aereo nel primo caso, del treno nel secondo. Anche se il peso dei viaggi in Grecia è modesto (circa 3%), il ruolo del vettore aereo ha risentito delle scelte degli italiani che vi si sono recati: su questa relazione, infatti, la quota di tale vettore è diminuita di circa 13 punti percentuali a fronte di un aumento di analoga entità della modalità marittima.

In relazione alla motivazione del viaggio<sup>39</sup> (tab.5.), i due terzi dei viaggi degli italiani all'estero nel 1999 sono dovuti a motivi personali<sup>40</sup> (percentuale che nel triennio è diminuita di circa tre punti) e un terzo a motivi di lavoro<sup>41</sup> (di converso in aumento di circa tre punti). Fra queste due tipologie di viaggiatori esistono delle differenze di comportamento, anche se queste risultano nettamente attenuate rispetto al 1997.

---

<sup>38</sup> Per esempio, nel caso dei viaggi in Germania, l'incidenza della modalità stradale è aumentata di ben 12 punti percentuali mentre di converso è diminuita di 10 punti quella dell'aereo.

<sup>39</sup> Seppur disponibili ad un livello di dettaglio superiore, per semplicità di esposizione abbiamo individuato due tipologie di motivi: quelli personali e quelli di lavoro.

<sup>40</sup> Vacanze ed altre attività culturali e ricreative, visite a parenti ed amici, acquisti, pellegrinaggio ed altri motivi religiosi, studio, cure mediche, ecc.

<sup>41</sup> Viaggi effettuati da soggetti che si recano in un paese diverso da quello in cui svolgono normalmente la propria attività lavorativa per intraprendere una qualsiasi attività professionale (vendite, trattative commerciali, missioni, riunioni di lavoro, convegni, corsi di formazioni, installazione di impianti, ecc.) e dai lavoratori stagionali e frontalieri.

Infatti, si rileva che:

- nel '99 il peso del trasporto aereo risulta superiore per la categoria dei viaggiatori per affari, 46% rispetto al 40% rilevato per gli spostamenti personali, ma tali percentuali nel '97 erano pari rispettivamente a 56% e 44%,
- se attualmente l'incidenza della modalità stradale risulta simile, circa 47%, nel '97 era pari a 45% per i viaggi personali ma solo a 38% per quelli di affari.

Tab.5. Il trasporto internazionale degli italiani per motivo e modalità: composizione percentuale – Anni 1997-'99

	Comp.% per motivo	Composizione % per modalità				Totale
		Stradale	Ferrov.	Aerea	Marit.	
<u>1997</u>	100,0	42,5	6,7	47,3	3,5	100,0
Motivi personali	69,8	44,7	7,6	43,5	4,2	100,0
Motivi di lavoro	30,2	37,5	4,8	55,9	1,8	100,0
<u>1998</u>	100,0	43,6	7,8	44,9	3,7	100,0
Motivi personali	69,6	44,7	9,1	41,5	4,7	100,0
Motivi di lavoro	30,4	41,1	4,8	56,6	1,5	100,0
<u>1999</u>	100,0	46,7	7,6	42,0	3,7	100,0
Motivi personali	66,7	46,4	9,0	39,9	4,7	100,0
Motivi di lavoro	33,3	47,3	4,9	46,2	1,5	100,0

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati UIC

In merito alle altre due modalità, si rileva che:

- per i viaggiatori d'affari è più modesta la quota del trasporto sia ferroviario, 5% rispetto al 9% per i viaggi personali, sia marittimo, 2% rispetto al 5%,
- questi valori risultano costanti nel tempo per i primi mentre, nel caso dei viaggi personali, si registra un leggero aumento (dal 7,6% al 9%) della quota relativa al treno.



### *Residenza e motivazioni dei viaggiatori stranieri*

Sono gli abitanti dei paesi europei a determinare in modo nettamente preponderante, 90%, la presenza degli stranieri in Italia nel 1999 (tab.6.). Con una quota del 34%, la Germania risulta il paese più importante; a seguire l'Austria e la Francia, entrambe con il 13%, e la Svizzera, 8%. Fra i paesi non europei, gli americani hanno determinato invece il 4% dei viaggi ed i giapponesi il 2%.

Rispetto al 1997, le differenze di maggior rilievo riguardano:

- i viaggi dei tedeschi che diminuiscono di circa il 3% determinando una riduzione della relativa quota dal 38% al 34%,
- la presenza di residenti austriaci la cui incidenza, con un aumento del 64% tra il 1997 ed il 1999, passa dal 9% al 13%; molto sostenuto, 55%, è anche l'incremento degli olandesi che rappresentano nel 1999 circa il 4% dei viaggiatori<sup>42</sup>,
- i viaggi di francesi, inglesi e svizzeri che aumentano rispettivamente del 26%, 20% e 21% con ripercussioni sulle singole quote però di modesta entità<sup>43</sup>,
- anche se in valore assoluto si tratta di numeri relativamente bassi, è comunque opportuno rilevare la sensibile riduzione dei viaggi sia degli americani, -15%, sia dei giapponesi, -30%.

La modalità di trasporto prevalente è di gran lunga quella stradale, scelta nel 1999 dal 65% degli stranieri. La domanda è stata poi soddisfatta nel 25% dei casi dalla modalità aerea, nel 7% e 4% rispettivamente da quella ferroviaria e marittima. Nel periodo di osservazione, la distribuzione modale non subisce particolari variazioni ed a fronte di un aumento complessivo degli stranieri del

---

<sup>42</sup> Quota in aumento di un punto percentuale rispetto al 1997.

<sup>43</sup> L'incremento più elevato riguarda i francesi la cui quota passa dall'11% al 13%.

9% tra il 1997 ed il 1999, la modalità stradale ha registrato una crescita dell'11%, da collegarsi all'aumento delle presenze di francesi ed austriaci, e quella aerea del 6% (le altre due modalità hanno subito una lievissima flessione, risultando entrambe inferiori ad un punto percentuale).

Tab.6. Il trasporto internazionale degli stranieri per paese di residenza e modalità: composizione percentuale – Anno 1999

	Comp.% per paese	Composizione % per modalità				Totale
		Stradale	Ferrov.	Aerea	Marit.	
<i>Paesi europei</i>	90,3	72,2	5,6	18,6	3,6	100,0
Austria	13,4	95,2	2,5	1,9	0,4	100,0
Belgio	1,9	50,1	1,9	45,8	2,3	100,0
Francia	13,2	72,2	8,5	17,6	1,8	100,0
Germania	33,7	84,4	4,0	9,2	2,4	100,0
Grecia	1,6	0,3	0,5	19,2	80,1	100,0
Olanda	3,5	70,8	2,4	24,3	2,6	100,0
Regno Unito	5,4	11,4	5,3	81,8	1,5	100,0
Spagna	2,2	28,9	1,4	68,6	1,1	100,0
Svizzera	7,7	72,9	20,5	5,7	0,8	100,0
<i>P. non europei</i>	9,7	0,3	14,7	79,8	5,2	100,0
USA	3,9	0,8	18,8	75,2	5,2	100,0
Giappone	2,3	0,0	6,3	92,2	1,5	100,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>65,2</b>	<b>6,5</b>	<b>24,5</b>	<b>3,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati UIC

Fatta naturalmente eccezione per i viaggi dalla Grecia - un mercato servito in misura dell'80% dalla modalità marittima e del 19% da quella aerea, quote che risultano rispettivamente in aumento ed in diminuzione - il ruolo della strada è determinante soprattutto nel caso dei paesi europei confinanti così come il peso dell'aereo lo è per gli altri paesi europei e per quelli extraeuropei. In ordine decrescente, nel 1999 tale modalità è stata infatti utilizzata dal 92% dei

giapponesi che sono venuti in Italia, dall'82% degli inglesi, dal 75% degli americani e dal 69% degli spagnoli.<sup>44</sup>

Fra i paesi europei confinanti, l'incidenza della modalità stradale è particolarmente elevata per l'Austria, 95%, mentre la domanda restante si distribuisce in modo quasi equo fra la modalità ferroviaria e quella aerea<sup>45</sup>. Per gli altri paesi si rileva invece che:

- l'84% dei residenti in Germania ha fatto ricorso alla modalità stradale, il 9% a quella aerea ed il restante 4% a quella ferroviaria,
- scende al 73% l'incidenza dei residenti svizzeri venuti in Italia via strada a fronte del 6% che ha utilizzato l'aereo e ben il 21% il treno,
- viceversa, rispetto ad una quota della modalità stradale simile (72%), è soprattutto la modalità aerea ad aver soddisfatto gli altri spostamenti dalla Francia rispetto a quella ferroviaria, rispettivamente il 18% e 9%.

Ancor più rispetto a quanto emerso per gli italiani, sono soprattutto i motivi personali ad aver spinto gli stranieri a spostarsi (tab.7.). Nel 1999, infatti, sono attribuibili a tali motivi circa l'80% dei viaggi rispetto al 20% degli spostamenti che sono stati determinati da motivi d'affari<sup>46</sup> (tali percentuali risultano all'incirca costanti negli anni). Inoltre, le due tipologie di viaggiatori presentano delle differenze di comportamento notevoli, superiori a quelle rilevate per gli italiani, e costanti nel tempo.

---

<sup>44</sup> Nel caso dei paesi non europei, gli spostamenti restanti sono stati soddisfatti dalla modalità ferroviaria mentre negli altri due casi da quella stradale. Si ricorda (vedi la Nota metodologica) che l'Indagine Uic rileva i passaggi alla frontiera; è dunque evidente che, in questi casi, si tratta di stranieri che sono entrati in Italia in treno o in macchina provenienti da un paese confinante.

<sup>45</sup> Rispetto al 1997, l'incidenza della modalità stradale è aumentata di circa 7 punti percentuali a discapito della modalità aerea e soprattutto di quella ferroviaria.

<sup>46</sup> Si ricorda che per gli italiani tali percentuali sono risultate pari rispettivamente a 67% e 33%.

Nel caso dei viaggi per affari nel 1999, la domanda è soddisfatta principalmente dalla modalità aerea, 49%, e da quella stradale, 45% mentre il ruolo degli altri due modi di trasporto risulta decisamente modesto, 4% e 3% rispettivamente per il treno e la nave. Nel caso dei viaggi per motivi personali, risulta invece che:

- il ruolo del vettore aereo diminuisce in modo drastico, 19% e dunque 30 punti percentuali in meno rispetto all'altra tipologia di viaggiatori,
- di converso aumenta sensibilmente la modalità stradale, 70% ossia circa 25 punti percentuali in più,
- e, seppur di pochi punti percentuali, aumentano anche le altre due modalità, risultando 7% e 4% rispettivamente la quota del vettore ferroviario e di quello marittimo.

Tab.7. Il trasporto internazionale degli stranieri per motivo e modalità: composizione percentuale – Anni 1997-'99

	Comp.% per motivo	Composizione % per modalità				Totale
		Stradale	Ferrov.	Aerea	Marit.	
<u>1997</u>	100,0	63,6	7,1	25,2	4,1	100,0
Motivi personali	80,5	68,7	7,8	19,3	4,2	100,0
Motivi di lavoro	19,5	42,6	4,3	49,4	3,7	100,0
<u>1998</u>	100,0	64,0	7,0	25,2	3,8	100,0
Motivi personali	78,9	68,7	7,9	19,6	3,8	100,0
Motivi di lavoro	21,1	46,5	3,6	46,0	3,9	100,0
<u>1999</u>	100,0	65,2	6,5	24,5	3,7	100,0
Motivi personali	79,9	70,4	7,2	18,5	4,0	100,0
Motivi di lavoro	20,1	44,7	4,0	48,5	2,9	100,0

Fonte: Elaborazione Centro studi Federtrasporto su dati UIC

#### Nota metodologica

I dati illustrati sono stati tratti dai risultati dell'Indagine campionaria sul turismo internazionale dell'Italia realizzata annualmente dall'UIC-Ufficio Italiano Cambi

dal 1996. In questo studio, la dimensione del mercato internazionale è stata valutata prendendo in considerazione:

- tutti gli italiani che, per motivi personali o di lavoro, si sono recati all'estero dove si sono trattenuti almeno una notte,
- tutti gli stranieri che, per motivi personali o di lavoro, sono venuti in Italia dove si sono trattenuti almeno una notte.

In questo modo, è stato escluso tutto il traffico internazionale dovuto ai c.d. escursionisti, ossia coloro che non trascorrono la notte nel luogo visitato. Infatti, a parte poche eccezioni, queste persone non effettuano un trasporto sulle medie e lunghe distanze e dunque esulano dalla definizione di trasporto considerato in questo studio.

Per una corretta interpretazione dei dati, è inoltre opportuno segnalare che per i viaggiatori italiani abbiamo considerato i dati che tengono conto delle “destinazioni multiple”, ossia di tutti i luoghi visitati da ciascun viaggiatore<sup>47</sup> mentre per gli stranieri, dato che l'indagine rileva il paese di residenza del viaggiatore, abbiamo ipotizzato che questo corrisponda al paese di provenienza del viaggiatore stesso<sup>48</sup>.

Per quanto riguarda la modalità di trasporto, questa è stata determinata in base all'informazione rilevata nell'indagine dell'Uic in merito alla tipologia di frontiera – strada, ferrovia, porto e aeroporto – attraversata per entrare/uscire dall'Italia. E' dunque possibile trovare, per esempio, che una certa quota di giapponesi è venuta in Italia in treno; è evidente che in questo caso si tratta di viaggiatori che, prima di venire in Italia, si sono recati in un paese confinante e che da lì hanno preso il treno.

---

<sup>47</sup> Questo significa che se un italiano si è recato in Francia e da qui in Spagna viene considerato due volte. L'incidenza delle destinazioni multiple oscilla intorno al 10%.

<sup>48</sup> A partire dall'anno 2000, le informazioni saranno invece disponibili in base sia alla provenienza sia alla residenza del viaggiatore straniero.

### 3. LE REGOLE DEL MERCATO\*

#### 3.1. Le regole del trasporto nazionale

##### Il trasporto aereo

Il riordino della legislazione aeroportuale è in corso.

Rilevante sul piano della transizione verso un regime di autonomia regolata delle gestioni aeroportuali è lo schema di riordino dei diritti e tariffe per i servizi aeroportuali offerti in esclusiva, di diritto o di fatto, dal gestore o da altri soggetti operanti nell'aeroporto, elaborato dal Ministero dei trasporti e approvato dal Cipe nell'agosto 2000<sup>1</sup>.

Il nuovo schema, attualmente non operativo, applica il metodo del *price cap*, sulla base di principi di rispondenza verificabile dei proventi ai servizi resi e ai costi, ai diritti/tariffe per servizi aeroportuali per i quali l'utenza aeroportuale (ossia i vettori) versa:

- diritti di approdo e partenza, sosta e ricovero (L 662/96),
- tasse di imbarco passeggeri e imbarco/sbarco merci (L 662/96),

---

\* Nelle pagine che seguono sono illustrati gli aggiornamenti del quadro normativo per i servizi di trasporto nazionale di passeggeri intervenuti successivamente alla pubblicazione del Bollettino Federtrasporto n. 9 "Concorrenza e prezzi. Il mercato del trasporto nazionale di passeggeri", e una sintesi delle regole vigenti per i servizi internazionali. Le tavole sinottiche poste in chiusura di capitolo ricostruiscono le regole vigenti per tutti gli aspetti trattati nel precedente Bollettino, integrati con le modifiche successive e con i servizi internazionali.

<sup>1</sup> Deliberazione Cipe n. 86/2000, del 4.8.2000 (GU n. 225 del 26.9.2000). E' atteso il Dm che dovrebbe formalizzare il nuovo regime.

- compensi per operazioni di controllo di sicurezza passeggeri e bagagli al seguito o da stiva (Dm 85/99<sup>2</sup>),
- corrispettivi per uso delle infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e di uso esclusivo (di cui al Dlgs 18/99 che recepisce la direttiva 96/67 sull'handling aeroportuale),
- corrispettivi per le attività di handling offerte da un unico prestatore (di cui al Dlgs 18/99).

Vengono specificati gli obblighi di contabilità analitica, distinta per tipologia di servizi, le regole di imputazione dei costi ai singoli servizi, le regole di imputazione degli oneri per investimenti e dei relativi ammortamenti (che esclude il recupero mediante tariffa degli oneri sostenuti dallo Stato), i parametri di redditività applicabili per stabilire i proventi unitari dei servizi sottoposti a regolazione, le relative dinamiche pluriennali. Sono definiti i parametri di calcolo della dinamica dei diritti di approdo e partenza, sosta e ricovero degli aeromobili, già genericamente indicati nelle pertinenti disposizioni legislative<sup>3</sup>, i cui incrementi sono destinati allo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali.

“I parametri da includere nel modello sono stabiliti – aeroporto per aeroporto – con contratti di programma stipulati dall’Enac con ciascun gestore aeroportuale, approvati dai Ministri competenti, i quali stabiliscono il profilo temporale della dinamica dei proventi”.

---

<sup>2</sup> D.M. 29 gennaio 1999, n. 85 - Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 5 del D.L. 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 1992, n. 217, in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza (G.U. n. 77 del 2 aprile 1999). Successivi decreti ministeriali hanno definito in Lit 3.500 e 3.900 gli oneri aggiuntivi a titolo di diritti di imbarco passeggeri per i controlli di sicurezza rispettivamente sui passeggeri e bagagli al seguito per tutti i voli e sui bagagli da stiva per i voli internazionali, per il periodo del Giubileo.

<sup>3</sup> Legge 537/95 come modificata dalla Legge 662/96.

Il nuovo regime dovrebbe attuare la differenziazione dei diritti aeroportuali, in via di principio già prevista dalle norme vigenti, in relazione alla diversa qualità dei servizi resi e alle diverse dinamiche di sviluppo delle infrastrutture e dei servizi. Parallelamente, dovrebbe essere formalizzata dal Parlamento la trasformazione dei diritti aeroportuali in tariffe.

Ancora in materia di tasse aeroportuali, il Collegato fiscale<sup>4</sup> alla Legge finanziaria 2000 ha riformato la normativa vigente relativa alle tasse sul rumore degli aeromobili.

Le vigenti imposte sul rumore<sup>5</sup> sono soppresse dal 1° gennaio 2001, e sostituite da una imposta regionale, dovuta dalla compagnia per ogni decollo o atterraggio e diversificata in funzione del peso massimo al decollo e della classificazione acustica dell'aeromobile. Le modalità applicative dell'imposta dovranno essere definite con Dm entro 90 giorni, mentre è data facoltà alle Regioni di disporre con legge un incremento fino al 15% per i movimenti nelle fasce orarie di maggiore utilizzazione, l'adeguamento annuale in misura non superiore all'indice Istat dei prezzi al consumo, la differenziazione dell'imposta su base territoriale fino ad un massimo del 10% in relazione alla densità abitativa attorno all'aeroporto. Il gettito "è destinato prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico e al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti ...".

---

<sup>4</sup> Artt. da 90 a 95 della L. 342 del 21.11.2000 (Suppl. Ord. n. 194 L alla GU n. 276 del 25.11.2000).

<sup>5</sup> Di cui all'art. 10 della L 165/90, che quantifica la tassa in percentuale sui diritti di approdo e partenza, a loro volta differenziati secondo il peso massimo al decollo dell'aeromobile, e all'art. 18 della L 449/97, che introduceva una tassa regionale quantificata in relazione alla rumorosità degli aeromobili.



Si segnala infine che per il Decreto legislativo n. 18/99, che recepisce la direttiva europea 96/67 sulla liberalizzazione dei servizi aeroportuali, la Commissione europea ha avviato nel settembre 1999 le fasi preliminari del procedimento per inadempimento nei confronti dell'Italia, per i profili di incompatibilità rilevati in materia di condizioni di accesso imposte ai nuovi entranti nel mercato dell'handling aeroportuale, non previste e dunque non ammesse dalla direttiva "madre"<sup>6</sup>. Si fa riferimento, in particolare, agli obblighi di assunzione di personale del gestore aeroportuale divenuto esuberante in seguito all'ingresso di nuovi operatori, alle medesime condizioni economiche precedentemente godute (artt.13 e 14 del dlgs 18/99).

#### *Partecipazione pubblica alla proprietà delle aziende*

Nel mese di dicembre 2000 l'Iri ha deliberato la cessione al Tesoro del pacchetto azionario di Alitalia rimasto in suo possesso, pari al 53,01%. L'annunciata privatizzazione non è dunque stata completata, né sono noti i tempi con cui si procederà alla dismissione della partecipazione statale. Hanno influito sui tempi della privatizzazione anche vicende tra loro interrelate quali il contenzioso comunitario su Malpensa, le iniziative, tuttora in corso, per la ricerca di un partner straniero, le limitazioni operative imposte ad Alitalia con decisione della Commissione europea nel '97 come condizioni per l'approvazione del piano di ristrutturazione (pluriennale), recentemente annullate dal Tribunale di Prima Istanza comunitario per difetti di motivazione e di valutazione della redditività del piano<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Per una illustrazione delle criticità del provvedimento legislativo si rinvia al Bollettino Federtrasporto n. 9, cit.

<sup>7</sup> Sentenza del Tribunale di Prima Istanza CE, del 12.12.2000, nella Causa T-296/97 Alitalia contro Commissione delle Comunità europee. Il testo della sentenza è reperibile sul sito Internet della Corte di Giustizia delle Comunità europee: <http://europa.eu.int/cj/it>.

*Intervento pubblico nella produzione dei servizi: sussidi, contratti di servizio, etc.*

Nel 1999, è stato definito il quadro normativo e procedurale che consente di attivare servizi di linea sovvenzionati da e verso la Sardegna e le isole minori della Sicilia per assicurare la continuità territoriale<sup>8</sup>. I requisiti di servizio pubblico richiesti per servizi minimi verso la Sardegna sono stati pubblicati nelle Gazzette ufficiali italiana<sup>9</sup> ed europea, come richiesto dal regolamento (Cee) 2408/92.

Analoga disposizione è stata introdotta nella Legge finanziaria per l'anno 2001<sup>10</sup>, per i collegamenti con la Sicilia in cofinanziamento regionale. Nella stessa legge è contenuta la previsione di carattere generale che consente al Ministro dei trasporti, con decreto, di introdurre oneri di servizio pubblico per servizi di linea “nelle regioni di cui all’obiettivo 1”, in conformità con le disposizioni comunitarie vigenti (art. 136), e di “costituire le condizioni necessarie a determinare una effettiva riduzione delle tariffe dei servizi aerei di linea nelle predette regioni”.

---

<sup>8</sup> Art. 36 della Legge 17 maggio 1999, n. 144 - "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali (SO n. 99 alla GU n. 118 del 22 maggio 1999).

<sup>9</sup> DM 1 agosto 2000 del Ministero dei trasporti e della navigazione – Determinazione del contenuto degli oneri di servizio pubblico per i servizi aerei di linea da e per la Sardegna (GU n. 194 del 21.8.2000). Sulla base delle indicazioni definite in sede di conferenza dei servizi in merito a rotte, frequenze, fasce orarie, tipologia degli aeromobili, capacità offerta, livelli tariffari per i collegamenti aerei che si intende assicurare tra gli aeroporti della Regione Sardegna (Cagliari, Olbia e Alghero) e gli aeroporti di Roma e Milano, il decreto stabilisce i relativi oneri di servizio pubblico. Qualora entro 30 giorni dalla pubblicazione in GU delle Comunità europee degli oneri di servizio pubblico individuati nessun vettore comunitario accetti di esercitare tali servizi, l'Enav procederà alla gara secondo quanto previsto dal Reg. (Cee) 2408/92 e dall'art. 36, comma 4 della L 144/99.

<sup>10</sup> Art. 135 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2001) (Suppl. Ord. n. 219/L alla GU n. 302 del 29.12.2000)

## **Il trasporto con autobus**

### *Infrastrutture*

Sono due le novità di rilievo. La prima attiene al Dpcm 21 febbraio 2000<sup>11</sup>, che individua, con effetto dal 1° gennaio 2001, “le strade, già appartenenti al demanio statale ai sensi dell'art. 822 del codice civile, che, non essendo ricomprese nella rete autostradale e stradale dichiarata di interesse nazionale con il decreto legislativo ... n. 461 del 1999<sup>12</sup>, sono da trasferire al demanio delle regioni a statuto ordinario o al demanio degli enti locali, secondo quanto disposto dalle leggi regionali emanate in attuazione della legge n. 59 del 1997”.

La seconda è contenuta nella cosiddetta legge annuale “di semplificazione”<sup>13</sup>, prevista dalla Legge n. 59/97 (Bassanini). Essa prevede che le nuove infrastrutture autostradali possano essere realizzate solo se previste dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e dal programma triennale dell’Anas, così come le strade d’interesse nazionale per le quali sia previsto il pedaggio. Inoltre dispone il ricorso a gare pubbliche per la costruzione e l’affidamento delle relative gestioni.

A questo proposito si segnala che a fine novembre l’Anas (Ente nazionale per le Strade) ha pubblicato il bando per l’affidamento in concessione della gestione manutenzione ed esercizio delle autostrade A24 e A25.

---

<sup>11</sup> Individuazione e trasferimento, ai sensi dell'art. 101, comma 1, del D.Lgs. n. 112 del 1998, delle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale (GU 13 giugno 2000, n. 136).

<sup>12</sup> D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 461 -Individuazione della rete autostradale e stradale nazionale, a norma dell'articolo 98, comma 2, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (GU 9.12.1999, n. 288).

<sup>13</sup> Legge n. 340, del 24 novembre 2000 – Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi (GU n. 275 del 24.11.2000)

### *Accesso al mercato*

La legge di semplificazione sopra citata prelude alla riforma del regime di accesso al mercato per i servizi di linea. Essa autorizza il Governo ad emanare un regolamento in materia di rilascio delle concessioni per autolinee di interesse nazionale (ora disciplinate dalla L. 1822/39), che si dovrà attenere ai principi direttivi indicati dalla legge 59/1997, tra i quali è espressamente riportato il superamento del regime concessorio in favore di un regime autorizzatorio.

## **Il trasporto ferroviario**

### *Costruzione e gestione delle infrastrutture*

L'evoluzione dell'assetto societario di FS ha prodotto, nel corso del 2000, lo scorporo delle attività di trasporto e delle relative risorse a favore di Trenitalia SpA (ex Itf), posseduta al 100% da FS.

FS SpA mantiene la titolarità della concessione per l'infrastruttura ferroviaria e i relativi nodi<sup>14</sup>. La gestione dell'infrastruttura resterà in capo ad Rfi Spa – Rete ferroviaria italiana – a seguito della scissione di FS, approvata dal Cda e di prossima attuazione, in Rfi e FS holding srl, quest'ultima con funzioni di capogruppo. Per le linee ad alta velocità, TAV Spa, da marzo '98 interamente posseduta da FS (in futuro da Rfi), è concessionaria di FS per la costruzione, la gestione, e il relativo sfruttamento economico fino al 2041<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> L'art. 131 della Legge finanziaria 2001, cit., coerentemente sottrae al regime concessorio previsto dagli artt 14 e 18 della L 333/92 le attività di trasporto ferroviario.

<sup>15</sup> La gestione sarà delegata ad FS (in futuro Rfi) dietro pagamento di un canone a TAV.

## *Accesso all'infrastruttura*

### Assegnazione delle capacità di infrastruttura

In qualità di gestore dell'infrastruttura, FS è tenuta ad attribuire le capacità di infrastruttura agli operatori abilitati che ne facciano richiesta, senza discriminazione, nel rispetto dei criteri stabiliti dal Dpr 146/99<sup>16</sup> e dalla delibera Cipe del 5.11.1999<sup>17</sup>. Deve quindi garantire che:

- la ripartizione della capacità consenta un utilizzo efficace e ottimale dell'infrastruttura ferroviaria,
- sia data priorità:
  - ai servizi di trasporto quantitativamente e qualitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini, disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare tra le imprese ferroviarie e lo Stato, o le regioni. Tali servizi, in presenza di richiesta di capacità per altri servizi, non possono comunque assorbire l'intera capacità delle tratte e delle fasce orarie interessate;
  - ai servizi di trasporto ad alta velocità effettuati totalmente o parzialmente su infrastrutture appositamente costruite o adattate e ai servizi di trasporto merci effettuati su linee specializzate;
  - e nell'ambito degli altri servizi di trasporto viaggiatori e merci, rispettivamente:
    - a) ai servizi espletati con orario cadenzato o che costituiscono interconnessione cadenzata su più linee;

---

<sup>16</sup> Art. 8 del D.P.R. 16 marzo 1999, n. 146 - Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 95/18/CE, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della direttiva 95/19/CE, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura (GU n. 119 del 24.5.1999).

<sup>17</sup> Deliberazione CIPE 5 novembre 1999, n. 180/99 – Canone di pedaggio per l'accesso alla rete infrastrutturale ferroviaria (GU n. 17 del 22.1.2000).

b) ai servizi in grado di realizzare una interconnessione a rete di diffusione nazionale.

Il Cipe ha stabilito nel 60% il limite massimo di capacità di rete impegnabile, in una determinata fascia oraria, dai servizi con diritto di priorità all'accesso.

#### Canoni d'uso dell'infrastruttura

Come previsto dal Dpr 277/98<sup>18</sup>, è stato emanato il Dm Trasporti<sup>19</sup>, su proposta del gestore e acquisito il parere del Cipe<sup>20</sup>, che fissa i criteri per la definizione dei canoni d'uso della rete.

Il canone per ciascuna traccia oraria si compone della somma di tre parti:

- una quota assegnata per tratta o nodo, che incorpora coefficienti di qualità dell'infrastruttura,
- una quota variabile, a chilometro/minuto, che incorpora coefficienti di velocità, di saturazione e di usura (peso/velocità del convoglio, caratteristiche del contatto pantografo-catenaria) che la tipologia di servizio comporta sulla singola tratta;
- una quota, anch'essa variabile, relativa al consumo di energia, che dipende dalla tipologia dei mezzi e dai chilometri percorsi.

I criteri di determinazione del canone sono soggetti ad aggiornamento, mediante Dm, in relazione all'inflazione o a nuove tipologie di costo da prendere in considerazione, ad esempio per l'utilizzo di nuove infrastrutture.

---

<sup>18</sup> D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277 - Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (GU n. 187 del 12 agosto 1998).

<sup>19</sup> DM 21 marzo 2000 – Determinazione dei criteri di determinazione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (GU n. 94 del 21.4.2000).

<sup>20</sup> Deliberazione Cipe n. 180/99, del 5.11.1999 – Canone di pedaggio per l'accesso alla rete infrastrutturale ferroviaria (GU n. 17 del 22.1.1999).

I canoni così definiti sono basati “sui costi di circolazione correlati all’utilizzo di una struttura efficientata, ponendo quindi a carico dello Stato gli extra-costi dovuti alle attuali inefficienze infrastrutturali e gli extra-costi conseguenti all’utilizzo del secondo macchinista necessario in relazione alle insufficienze tecnologiche della rete”<sup>21</sup>. Tali oneri sono coperti dallo Stato - mediante contributi al gestore dell’infrastruttura che quest’ultimo “trasferisce agli utenti (*ndr* gli operatori ferroviari) sotto forma di sconti trasparenti e non discriminatori”<sup>22</sup> – e destinati a progressiva riduzione sino alla definitiva soppressione nel 2003 in parallelo al completamento degli investimenti sulla rete previsti dal contratto di programma Stato-FS.

#### *Accesso alla professione / esercizio d’impresa*

Il Dpr 146/99 ha recepito la pertinente direttiva europea 95/18, disciplinando il rilascio della licenza, a cura del Ministero dei Trasporti, a favore delle imprese ferroviarie per i servizi internazionali “liberalizzati” dalla direttiva Cee 91/440 (associazioni internazionali di imprese ferroviarie e imprese ferroviarie italiane che effettuano trasporto combinato internazionale). Per svolgere tali servizi l’operatore dovrà:

- disporre direttamente di materiale rotabile, del personale di guida e accompagnamento dei convogli, di copertura assicurativa per la responsabilità civile,
- possedere la licenza, sulla base dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e competenza professionale specificati,

---

<sup>21</sup> Delibera Cipe n. 180/99 cit.

<sup>22</sup> *Ibidem*

- possedere il certificato di sicurezza rilasciato dal gestore della rete, che attesta la conformità agli standard in materia di sicurezza della circolazione definiti dal Ministero dei trasporti e della navigazione.

Il DL 70/2000<sup>23</sup>, non convertito per questa parte, ha previsto la possibilità di rilascio di autorizzazioni per l'esercizio di servizi ferroviari anche al di fuori delle ipotesi stabilite dalla direttiva e dal regolamento 146/99.

Tale disposizione è stata reinserita nella Legge finanziaria 2001<sup>24</sup>, cosicché "il Ministro dei trasporti e della navigazione può rilasciare titoli autorizzatori" ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dal Dpr 146/99 anche per servizi diversi da quelli disciplinati dalle direttive comunitarie.

#### *Accesso al mercato*

Le disposizioni sopra descritte comportano il superamento della storica esclusiva in favore di FS (oggi di Trenitalia).

L'effettivo accesso al mercato discende dalla disponibilità di tracce orarie, da richiedersi al gestore. FS (in futuro Rfi), in qualità di gestore, pubblica bandi periodici per la richiesta di tracce e la conseguente programmazione dell'orario stagionale, e attribuisce le tracce nel rispetto dei criteri di non discriminazione sopra indicati.

---

<sup>23</sup> DL 28 marzo 2000, n. 70 - Disposizioni urgenti per il contenimento delle spinte inflazionistiche (GU n. 73 del 28 marzo 2000).

<sup>24</sup> Art. 131 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2001) (Suppl. Ord. n. 219/L alla GU n. 302 del 29.12.2000). L'estensione dell'istituto della licenza ai servizi non liberalizzati dalla direttiva 91/440/Cee "anticipa" l'attuazione della recente modifica della direttiva 95/18, che rende obbligatorio il possesso della licenza per tutte le imprese ferroviarie operanti nella Ue. La licenza sarà valida su tutto il territorio comunitario.



### *Partecipazione pubblica alla proprietà delle aziende*

Il riassetto societario di FS SpA ha condotto, nel corso del 2000, alla definitiva cessione a Trenitalia SpA (ex Itf) delle attività di trasporto merci e passeggeri. E' stato approvato dal Cda ed è atteso a breve l'ulteriore passaggio per il riassetto di gruppo, ovvero la scissione di FS SpA in *FS Holding Spa* e *Rfi Spa* – Rete ferroviaria italiana. Rfi resta gestore dell'infrastruttura e azionista di TAV e dovrà essere conferita dal Tesoro ad FS Holding. Alla holding, interamente posseduta da Tesoro, faranno capo quindi le società Trenitalia e Rfi (al 100%) e le partecipazioni nelle altre società del gruppo (Sogin, Italferr, Grandi Stazioni, Metropolis).

Negli ultimi due anni, a seguito dell'apertura del mercato ferroviario per i servizi di combinato internazionale merci e in vista della liberalizzazione annunciata per i servizi nazionali, si sono costituite in Italia e hanno ottenuto la licenza diverse società ferroviarie, di proprietà pubblica, privata e mista: la RTC (Rail Traction Company), costituita da Ferrotramviaria e Reset 2000 con il 20% ciascuna, Fercam e SAE con il 10% ciascuna e Autostrade del Brennero con il 40%; la Rail Italy (gruppo Duferco); le FNME (Ferrovie Nord Milano Esercizio) che si sono alleate con la SGF (gruppo Serra e Merzario); Del Fungo Giera; Metroferro Spa di Roma e Metronapoli. Per tutte, tranne RTC, la licenza copre anche i servizi nazionali e per i servizi passeggeri. Rail Italy ha annunciato l'avvio di servizi passeggeri, charter e turistici, dal 2002.

### *Formazione dei prezzi*

Da gennaio 2000, FS/Trenitalia applica un regime flessibile in linea con quanto richiesto dalla Direttiva governativa del marzo '99<sup>25</sup> e regolato dalla successiva

---

<sup>25</sup> Direttiva PCM 18.3.1999 – Risanamento delle Ferrovie dello Stato (GU n. 113 del 17.5.1999)

delibera Cipe sulle tariffe FS per i servizi passeggeri di media e lunga percorrenza<sup>26</sup>.

Le tariffe sono dunque svincolate dal sistema storico basato sul prezzo fisso chilometrico e supplementi, anch'essi rigidi. Sono tendenzialmente tariffe per relazione, definite in autonomia da Trenitalia, anche in considerazione della concorrenza esercitata dalle altre modalità di trasporto, della elasticità della domanda per tipologia di servizio, per fascia oraria e per giorno della settimana.

Le variazioni sono soggette a *price cap*, secondo i parametri definiti dalla delibera Cipe citata, e autorizzate dal Ministero a seguito di verifica del raggiungimento degli obiettivi di

- riduzione dei costi di esercizio stabiliti nel piano di impresa,
- miglioramento della qualità, secondo standard definiti dal Ministero tenendo conto dei parametri annualmente fissati nella Carta dei servizi aziendale (la prima è stata pubblicata da FS nell'autunno '99) in termini di velocità commerciale, puntualità, età media del materiale rotabile, quantità dei punti vendita informatizzati.

Sulla base delle dovute verifiche e tenuto conto del tasso di inflazione programmato, il Ministero dei trasporti ha autorizzato Trenitalia ad applicare aumenti tariffari per il 2001 fino al limite del 5,2% (media ponderata delle variazioni)<sup>27</sup>. Contestualmente, il Ministero ha definito gli obiettivi per il 2001.

---

<sup>26</sup> Deliberazione Cipe n. 173/99, del 5.11.1999 (GU n. 8 del 12.1.2000)

<sup>27</sup> DM 7.12.2000 – Aumenti tariffari per i servizi di trasporto passeggeri sulla media e lunga percorrenza, con le modalità e secondo le procedure di cui alla deliberazione Cipe n. 173/99 (GU n. 296 del 20.12.2000).

## **Il trasporto marittimo**

### *Servizi infrastrutturali*

E' in corso di riforma il quadro normativo relativo alle tasse e ai diritti marittimi (tassa di ancoraggio e tasse di imbarco/sbarco merci e passeggeri). Il Collegato fiscale<sup>28</sup> alla Legge finanziaria 2000, approvato a fine novembre 2000, autorizza il governo ad emanare, entro sei mesi, un regolamento che riformi il sistema, in un'ottica di semplificazione e accorpamento, e definisca:

- la quota da attribuire al bilancio delle Autorità Portuali per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni “senza ricorso all'utilizzazione dei fondi disponibili sullo stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici”, e
- “l'individuazione di un sistema di autonomia finanziaria delle Autorità Portuali per il finanziamento delle opere infrastrutturali contenute nei piani regolatori e nei piani operativi triennali approvati”.

Anche a seguito dei rilievi di incompatibilità comunitaria formulati dalla Commissione europea, la Legge Comunitaria 2000<sup>29</sup> ha anticipato al 1° gennaio 2001 l'abrogazione delle disposizioni della Legge 82/63<sup>30</sup> che stabilivano una tassazione speciale, più gravosa per determinate rotte internazionali, per l'imbarco e lo sbarco di passeggeri nei porti di Genova, Napoli e Trieste. La

---

<sup>28</sup> Legge n. 342 del 21.11.2000 “Misure in materia fiscale” (S.O. 194/L alla GU n. 276 del 25.11.2000).

<sup>29</sup> Approvata il 21.12.2000. Non ancora pubblicata in GU.

<sup>30</sup> Legge n. 82 del 9 febbraio 1963 - Revisione delle tasse e dei diritti marittimi (GU n. 52 del 23 febbraio 1963)

specifica disposizione contenuta nel Collegato fiscale (art. 100, par.1e) appare pertanto superata.

#### *Accesso al mercato*

A seguito della liberalizzazione del cabotaggio insulare nei mari italiani per effetto del regolamento comunitario n. 3577/92, il Ministero dei trasporti ha provveduto ad individuare le disposizioni nazionali, in materia di equipaggi, che devono trovare applicazione a bordo delle navi comunitarie che operino in Italia servizi di cabotaggio con le isole nonché, per le navi di stazza lorda inferiore a 650 tonnellate, servizi di cabotaggio continentale e di crociera. Tali disposizioni riguardano in particolare la nazionalità dell'equipaggio (comunitaria), l'obbligo di contratto di lavoro scritto, la tabella di armamento, i livelli minimi di formazione, la lingua di lavoro e di comunicazione con i passeggeri, la disciplina dell'orario di lavoro, la retribuzione minima, la protezione sociale, la sicurezza sul lavoro, le attitudini fisiche<sup>31</sup>.

La greca Anek Lines, già presente sulle rotte Trieste/Ancona-Igoumenitsa-Patrasso, ha annunciato l'avvio di un servizio regolare bisettimanale passeggeri tra Catania e Ravenna, per la stagione estiva a partire da maggio 2001.

---

<sup>31</sup> Circolare 25 novembre 1999, n.1 - Ministero dei trasporti e della navigazione – Disposizioni relative agli equipaggi delle navi che effettuano servizi di cabotaggio marittimo (GU n. 13 del 18.1.2000)

### **3.2. Le regole del trasporto internazionale**

L'integrazione del mercato comunitario tende a produrre una sostanziale identità o equivalenza di regole per i servizi che siano offerti in ambito nazionale e per quelli offerti su scala transnazionale intracomunitaria.

Ne deriva, sul piano delle regole applicabili ai servizi internazionali, una fondamentale bipartizione tra servizi intra-comunitari – sempre più simili a servizi prestati in un mercato domestico senza frontiere di tipo regolamentare - ed extra-comunitari.

#### *Servizi intra-comunitari*

In materia di trasporti la liberalizzazione intra-comunitaria dei servizi internazionali, l'apertura dei mercati nazionali e l'armonizzazione delle regole che presiedono alla prestazione dei servizi hanno proceduto a velocità diverse nelle diverse modalità.

Per il settore aereo la progressiva liberalizzazione dei servizi, prima internazionali e poi anche di cabotaggio nazionale, ha creato un mercato unico in cui non è ammessa discriminazione tra imprese nazionali e comunitarie, pubbliche e private, le quali tutte operano in regime di mercato e a parità di condizioni, sull'intero territorio comunitario, sulla base di requisiti professionali armonizzati o considerati equivalenti e soggetti a mutuo riconoscimento nazionale.

Il settore marittimo è liberalizzato, e non è ammessa discriminazione tra imprese nazionali ed estere, che operano tutte in regime di mercato. Va tuttavia precisato

che, mentre il traffico *nazionale* nei singoli Stati membri è aperto agli armatori comunitari che impiegano navi registrate in uno Stato membro<sup>32</sup>, il traffico *internazionale* intra-europeo è aperto anche a società di Paesi terzi con navi battenti bandiere non comunitarie.

E' diversa la situazione per il trasporto di passeggeri su gomma e per ferrovia, che seguono percorsi di liberalizzazione diversi e parziali.

Per il trasporto su gomma, un passo fondamentale è stato fatto con l'armonizzazione su scala europea dei requisiti finanziari, tecnici e professionali per l'accesso all'esercizio dell'attività<sup>33</sup>. Su quella base, l'impresa che intenda svolgere servizi internazionali (e di cabotaggio, pur con la rilevante esclusione dei servizi regolari) ha diritto ad ottenere la licenza<sup>34</sup>, riconosciuta in tutto il territorio dell'Unione.

La liberalizzazione dei servizi è stata progressivamente introdotta ed ha oggi una notevole ampiezza.

Mentre i servizi internazionali non di linea sono sostanzialmente liberalizzati, restano invece soggetti ad autorizzazione degli Stati interessati i servizi internazionali regolari. Tuttavia l'autorizzazione può essere negata solo se il nuovo servizio compromette direttamente la redditività di servizi ferroviari

---

<sup>32</sup> Unica residua eccezione sono i servizi di cabotaggio marittimo in Grecia, riservati alle imprese greche sino alla fine del 2003. Il mutuo riconoscimento, in materia di cabotaggio, implica che l'accesso al cabotaggio in altri Paesi Ue è riconosciuto per le navi di bandiera comunitaria che, in patria, rispondano ai requisiti richiesti per i servizi di cabotaggio, e ciò esclude le navi iscritte ai cosiddetti Registri internazionali negli Stati membri in cui il Registro internazionale non dà titolo ad operare servizi domestici.

<sup>33</sup> Direttiva 96/26/Ce e successive modifiche (Guce L 124/96)

<sup>34</sup> Regolamento (Ce) n. 684/92 (Guce L 74/92) modificato dal Reg. (Ce) n. 11/98 (Guce L 4/98)

“comparabili” sui tronchi diretti in questione o servizi di linea (almeno due) precedentemente autorizzati sulla medesima relazione, o se esso riguardi solo la parte più redditizia dei servizi già esistenti sui collegamenti in questione.

Queste residue limitazioni appaiono frutto più di una scelta positiva di politica settoriale comune che di una resistenza politica alla libertà delle imprese qualificate di offrire servizi nel mercato interno senza limiti territoriali. L'elemento di “protezione” che rimane in questo regime è quello che riconosce una priorità al servizio ferroviario che eventualmente sia offerto in parallelo. Resta tuttavia espressa in termini stringenti la prova della minaccia diretta che ad esso deve provenire dall'attivazione di un servizio su gomma e che può giustificare il diniego dell'autorizzazione.

Per nulla integrato sul piano normativo appare invece il settore dei trasporti ferroviari, che risente della storica identificazione dell'impresa nazionale ferroviaria con l'Amministrazione, e della sua tradizionale “autonomia” intesa come autoregolamentazione degli aspetti tecnici, di servizio e tariffari. Tale identificazione ha comportato la costruzione di un sistema che, per i servizi internazionali, fa riferimento alla *cooperazione* tra imprese monopoliste e a convenzioni tariffarie e accordi tecnici non tra Stati bensì tra imprese ferroviarie.

La politica comunitaria dei trasporti sta modificando questo assetto, a partire da una separazione delle responsabilità tra Gestore della rete e impresa di trasporto, unita alla definizione *legislativa* di criteri di gestione e ripartizione delle capacità di rete in favore di una pluralità di operatori di trasporto e alla definizione *legislativa* di obiettivi di interoperabilità tecnica.

Va tuttavia ricordato come, allo stato attuale, nessuna norma europea disponga la libera prestazione dei servizi internazionali passeggeri, né quindi il diritto di accesso alla rete nazionale per le imprese ferroviarie di altro Paese Ue<sup>35</sup>.

I servizi ferroviari internazionali passeggeri sono dunque offerti sulla base di accordi, tendenzialmente paritetici, tra le imprese nazionali interessate, su tracce orarie rese disponibili dai gestori delle reti in virtù di una necessaria e consolidata (ma non obbligatoria) cooperazione<sup>36</sup>, e con tariffe anch'esse concordate. Le tariffe, in particolare, sono definite all'interno di un quadro convenzionale cui aderiscono le imprese ferroviarie stesse - incluse le ferrovie dei Paesi confinanti dell'est - che stabilisce le tariffe da applicare sui singoli segmenti nazionali dei servizi internazionali, e consente alle imprese di optare per prezzi "di mercato" su singole relazioni.

#### *Servizi extra-comunitari*

Tutte le modalità di trasporto operano nel quadro di accordi bilaterali o multilaterali di tipo governativo, che stabiliscono i diritti e i requisiti di accesso, i servizi e le tariffe, normalmente su base paritetica. Ciascun Paese contraente designa poi il vettore o i vettori abilitati ad esercitare i servizi.

---

<sup>35</sup> La Direttiva ferroviaria 91/440/Cee dispone il diritto di accesso alle reti nazionali solo per servizi di trasporto combinato internazionale e per servizi internazionali (anche passeggeri) offerti da non meglio identificate associazioni di imprese ferroviarie della Comunità. Questa ultima previsione non sembra aver avuto sufficiente attrattiva per superare la tradizionale fornitura di servizi internazionali su base di cooperazione. L'estensione dei diritti di accesso prevista, a partire dal 2003, dalla recente modifica della direttiva 91/440 riguarda solo il trasporto internazionale di merci.

<sup>36</sup> Le compagnie ferroviarie europee si riuniscono a più riprese nel corso dell'anno per concordare le tracce internazionali da chiedere e rendere disponibili nell'anno successivo sia per le merci sia per i passeggeri. Questa sede di cooperazione è detta Forum Train Europe; le direttive e gli orientamenti della politica comune dei trasporti hanno determinato, all'interno del Forum stesso, una progressiva separazione delle sedi di discussione e accordo tra gli operatori ferroviari di trasporto da un lato e tra i gestori delle reti responsabili delle tracce dall'altro.



Non c'è dunque un quadro regolamentare omogeneo, poiché ogni convenzione risponde ad esigenze, interessi, mercati diversi. Si rileva tuttavia una tendenza alla liberalizzazione tariffaria, che viene sempre più spesso lasciata all'iniziativa dei vettori interessati, con un controllo amministrativo a posteriori o addirittura con controllo affidato agli strumenti antitrust.

Nel settore marittimo e aereo, che operano su scala globale, gli accordi bilaterali e multilaterali si muovono comunque all'interno di regole e standard stabiliti da Organizzazioni internazionali appositamente costituite e consolidate<sup>37</sup>, cui aderisce la quasi totalità degli Stati. In questi settori la libertà di tariffa può considerarsi prevalente così come la cosiddetta multidesignazione, ossia la rinuncia alla predeterminazione di vettori specifici abilitati in esclusiva alla prestazione dei servizi oggetto di convenzione<sup>38</sup>.

Il ruolo della Comunità europea nella stipula di accordi internazionali in materia di trasporti è destinato a crescere in sostituzione dei singoli Paesi membri, per effetto del principio del parallelismo tra competenze interne ed esterne della Comunità, affermato dalla giurisprudenza Ce<sup>39</sup>, secondo cui l'effettivo esercizio di competenze normative all'interno dell'Unione comporta la parallela perdita

---

<sup>37</sup> Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile - Icao, nata nel 1944, Organizzazione Marittima Internazionale - Imo, derivata da una convenzione del 1948, e Nazioni Unite.

<sup>38</sup> Nel settore marittimo, il regolamento comunitario 4055/86 dispone l'obbligo, a carico degli Stati membri firmatari di accordi bilaterali, di prevedere l'accesso ai servizi oggetto di accordo a favore dei vettori comunitari, nonché l'obbligo di rinegoziare in tal senso accordi già esistenti che riservino i servizi a vettori nazionali.

<sup>39</sup> Sent. della Corte di Giustizia Ce, del 31.3.1971, Causa 22/70, Commissione delle Comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee (AETS): "(...) tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere, né individualmente, né collettivamente, di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidono su dette norme o ne alterino la portata. Nell'attuare le disposizioni del trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne".

della possibilità per gli Stati “di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidono su dette norme o ne alterino la portata”.

E' all'esame della Corte europea, sotto questo profilo, la legittimità degli accordi sul trasporto aereo firmati negli ultimi anni da numerosi Stati membri singolarmente con gli Stati Uniti, che la Commissione europea ritiene ormai di propria competenza. Si tratta di accordi detti *Open Sky*, che in linea di massima consentono servizi senza predefinizione degli aeroporti di origine e destinazione, escluso il cabotaggio.

Sono in corso, su mandato formale del Consiglio Ce alla Commissione europea, i negoziati per accordi di liberalizzazione del trasporto aereo tra la Comunità e dieci Paesi dell'est europeo, e l'accordo multilaterale Interbus tra la Comunità e quattordici Paesi dell'est sulla liberalizzazione dei servizi internazionali di trasporto passeggeri su gomma che rispondano agli standard professionali e tecnici europei.



TAV. 1 SINTESI DELLE REGOLE DEL TRASPORTO NAZIONALE DI PASSEGGERI – LUNGHE PERCORRENZE\*

	<b>AEREO</b>	<b>FERROVIARIO</b>	<b>MARITTIMO</b>	<b>CON AUTOBUS</b>
<b>1. INFRASTRUTTURA modalità di accesso</b>	Per gli aeroporti congestionati, procedura di ripartizione della capacità aeroportuale basata per l'80% sulla capacità precedentemente a disposizione ed effettivamente utilizzata.	<p><i>Priorità a</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>servizi minimi regionali,</i></li> <li>- <i>ad alta velocità su linee appositamente realizzate,</i></li> <li>- <i>servizi merci su linee specializzate.</i></li> </ul> <p><i>Per gli altri servizi va data priorità a quelli cadenzati e di interconnessione a rete di diffusione nazionale.</i></p> <p><i>Facoltà per il gestore di rete di riservare la capacità, in una determinata fascia oraria, per servizi con diritto di priorità in misura non superiore al 60%.</i></p>	Priorità per i servizi convenzionati prodotti dalle aziende pubbliche, che si può tradurre in esclusiva di fatto. Possibilità di ottenere aree demaniali in concessione esclusiva.	Libero.
<b>2. INFRASTRUTTURA pedaggi/diritti d'uso</b>	<p>Direttamente versati al gestore dell'aeroporto e parzialmente devoluti allo Stato.</p> <p><i>In fase di transizione verso un regime di tariffazione regolata, correlata ai costi e ai servizi resi (price cap).</i></p> <p>Lo Stato e/o il gestore finanziano gli investimenti.</p>	<p><i>Versati al gestore.</i></p> <p><i>Pari alla somma di tre fattori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>accesso alla tratta o nodo,</i></li> <li>- <i>costo di utilizzo, variabile ex usura (distanza, velocità, n. pantografi, peso, etc.)</i></li> <li>- <i>consumo energetico.</i></li> </ul> <p><i>Compensazioni per extra-costi per mancati adeguamenti tecnologici e regolamentari (incluso il doppio agente) a carico dello Stato, degressivi, fino al 2003.</i></p> <p>Lo Stato finanzia gli investimenti.</p>	<p>Tasse di ancoraggio versate allo Stato e tassa portuale sulle merci imb/sbarcate e sui passeggeri versata per il 50% allo Stato e per il 50% all'Autorità portuale.</p> <p>Le tasse non remunerano la gestione. Tariffe per servizi tecnico-nautici (per lo più obbligatori) correlate al costo effettivo della organizzazione del servizio inteso come "servizio universale".</p> <p>Lo Stato (con il concorso delle Autorità portuali e delle Regioni) finanzia gli investimenti per le opere di grande infrastrutturazione.</p>	<p>Per la sola parte della rete autostradale a pagamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pedaggi per classi di veicolo versati direttamente al gestore.</li> <li>- la struttura dei pedaggi non riflette la struttura del costo d'uso della rete.</li> <li>- i pedaggi remunerano la gestione e finanziano gli investimenti.</li> </ul>

\* Sono evidenziati in corsivo gli aggiornamenti rispetto al Bollettino Federtrasporto n. 9.

(segue TAV. 1)	<b>AEREO</b>	<b>FERROVIARIO</b>	<b>MARITTIMO</b>	<b>CON AUTOBUS</b>
<b>3. SERVIZIO accesso alla professione</b>	Licenza, sulla base di requisiti economici, tecnici e professionali armonizzati a livello europeo.	<i>Autorizzazione ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dal DPR 146/99, ossia</i> - <i>requisiti per il possesso della licenza: disponibilità di materiale rotabile, di personale incaricato della guida e dell'accompagnamento dei convogli, e della copertura assicurativa, nonché possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e professionale,</i> - <i>possesso del certificato di sicurezza, rilasciato dal gestore della rete.</i>	Vincolato solo alla disponibilità della nave a titolo di proprietà o di gestione.	Abilitazione professionale, sulla base di requisiti economici, tecnici e professionali armonizzati a livello europeo.
<b>4. SERVIZIO accesso al mercato</b>	Libero. Esteso ai vettori Ue.  Condizionato dalla disponibilità di slot negli aeroporti congestionati.	<i>Dal 2001 è superato il regime della concessione esclusiva a FS.</i>  <i>I soggetti autorizzati possono richiedere le tracce, a condizione di reciprocità ove "stranieri".</i>	Libero. Esteso agli operatori Ue con navi iscritte a registri nazionali Ue che abilitano al cabotaggio.  Convenzioni dello Stato con le società pubbliche (Gruppo Tirrenia) per i servizi essenziali.	Concessione allo Stato in esclusiva per ciascuna linea. Nella valutazione delle richieste di linee presentate dalle aziende viene data priorità ai servizi già esistenti, con particolare riferimento al servizio ferroviario.

(segue TAV. 1)	<b>AEREO</b>	<b>FERROVIARIO</b>	<b>MARITTIMO</b>	<b>CON AUTOBUS</b>
<b>5. SERVIZIO</b> <b>Prezzi</b>	Liberi	<i>Per Trenitalia:</i> <i>Prezzi autorizzati, soggetti a price cap.</i> <i>Prezzi per relazione, differenziati in funzione di: livello del servizio reso e condizioni di mercato (es. elasticità della domanda, fasce orarie, giorni della settimana, concorrenza di altre modalità di trasporto).</i> <i>La variazione annua dei prezzi è predeterminata per un periodo quadriennale.</i> <i>L'incremento dei prezzi è riconosciuto a FS solo se i servizi erogati rispondono ai requisiti qualitativi predeterminati anno per anno dal Min. trasporti.</i>  <i>Per altri operatori: prezzi liberi.</i>	Tariffe autorizzate per i servizi essenziali. Prezzi liberi per gli altri servizi, ma di fatto condizionati dalle tariffe autorizzate.	Tariffe autorizzate.
<b>6. SERVIZIO</b> <b>Compensazioni per servizio pubblico</b>	<i>Solo per rotte altrimenti non servite, e a seguito di gara europea, da/verso Sardegna e Sicilia e nelle regioni Ob. 1.</i>  <i>Sono stati pubblicati i bandi per la Sardegna.</i>  Acquisto dei velivoli: in autofinanziamento.	Nessuna. Il Dlgs 422/97 prevede contratti di servizio regionali che integrano gli introiti tariffari anche su servizi di carattere interregionale “che svolgono una funzione per il traffico passeggeri di media-lunga percorrenza”  Acquisto del materiale rotabile: in parte in autofinanziamento e in parte prevalente coperto dal contratto di programma Stato-FS.	Dallo Stato alle aziende pubbliche che producono i servizi essenziali, a copertura della differenza tra ricavi e costi del servizio, inclusa adeguata remunerazione del capitale investito.  Acquisto dei mezzi navali: per le aziende pubbliche convenzionate rientra nel calcolo della sovvenzione “di equilibrio”. In autofinanziamento per gli operatori privati.	Nessuna.  Acquisto dei veicoli: in autofinanziamento.

TAV. 2 SINTESI DELLE REGOLE DEL TRASPORTO INTERNAZIONALE DI PASSEGGERI – LUNGHE PERCORRENZE

	<b>AEREO</b>	<b>FERROVIARIO</b>	<b>MARITTIMO</b>	<b>CON AUTOBUS</b>
<b>1. INFRASTRUTTURA modalità di accesso</b>	Come per i nazionali.	Accesso concordato tra Gestori nazionali europei (non solo Ue) sulla base di capacità richieste dalle imprese per i servizi internaz. in apposita conferenza annuale (Forum Train Europe). La Direttiva 91/440/Ce dà diritto di accesso per servizi internazionali effettuati da associazioni internazionali di imprese ferroviarie comunitarie. L'impresa deve attenersi alle norme di sicurezza del Paese ospite (certificato di sicurezza)	Come per i nazionali.	Libero.
<b>2. INFRASTRUTTURA pedaggi/diritti d'uso</b>	Come per i nazionali.	Come per i nazionali. Non discriminatori.	<u>Ue</u> : le tasse portuali non variano rispetto ai servizi nazionali. <u>Extra-Ue</u> : le tasse portuali sono le medesime per le navi di Paesi con i quali esiste un accordo di riconoscimento di bandiera, e più elevate per gli altri.	Come per i nazionali.
<b>3. SERVIZIO accesso alla professione</b>	<u>Ue</u> : Licenza, come per i nazionali. <u>Extra-Ue</u> : secondo la normativa del Paese di bandiera, comunque in linea con standard internazionali definiti in sede internazionale (Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile – ICAO; Joint Aviation Authorities - JAA).	Secondo le normative nazionali. Allo stato attuale, solo per i servizi liberalizzati il diritto Ce richiede la licenza, che attesta il possesso dei requisiti nazionali. E' in fase di adozione la normativa Ce che farà della "licenza" il titolo generale di abilitazione, riconosciuto su scala comunitaria. Il materiale rotabile risponde a standard internazionali (Uic).	La nave deve essere in regola con la normativa dello Stato di registro, comunque in linea con standard minimi internazionali di costruzione / manutenzione della nave definiti in sede di Organizzazione Marittima Internazionale (Imo).	<u>Ue</u> : licenza comunitaria che attesta il possesso dei requisiti di idoneità per servizi nazionali e internazionali. <u>Extra Ue</u> : secondo normative nazionali dei Paesi interessati. E' in corso di adozione l'accordo Interbus tra i Paesi Ue e dell'est europeo che applica gli standard professionali e tecnici Ue per i servizi internaz. "occasionalni".

(segue TAV. 2)	<b>AEREO</b>	<b>FERROVIARIO</b>	<b>MARITTIMO</b>	<b>CON AUTOBUS</b>
<p><b>4.</b> <b>SERVIZIO</b> <b>accesso al mercato</b></p>	<p><u>Ue</u>: libero.</p> <p><u>Extra Ue</u>: regolato da accordi bilaterali fra gli Stati interessati, che individuano rotte (origine / destinazione) e frequenze in modo più o meno elastico, a favore di 1 o più vettori dei due Paesi. Sono detti Open Sky gli accordi che consentono servizi senza predefinitone degli aeroporti di origine e destinazione, escluso il cabotaggio. Ciascun Paese designa il/i vettore/i mediante convenzione (in Italia il diritto di effettuare la rotta è detto “concessione”).</p>	<p>Attualmente è concordato tra le imprese ferroviarie nazionali, per singola relazione.</p> <p>Il servizio può essere richiesto e svolto da una sola impresa, o da entrambe separatamente, o dalle due imprese in comune mediante accordi (es. geie).</p>	<p>Libero, come per i servizi nazionali, sia per servizi intra-Ue sia per servizi extra-Ue.</p>	<p><u>Ue</u>: liberi i servizi occasionali. Autorizzazione statale per i servizi di linea, Può essere negata solo a certe condizioni (compromette i servizi –almeno due- già autorizzati o ferroviari operanti, interessa la parte più redditizia di servizi già attivi, ...)</p> <p><u>Extra-Ue</u>: regolato da accordi bilaterali fra gli Stati interessati, che individuano i servizi, in genere su base paritetica. Ciascun Paese designa il vettore che ne faccia richiesta (“concessione”). Il futuro accordo Interbus prevede la liberalizzazione dei servizi internaz. “occasional” negli scambi Ce - Est Europa.</p>
<p><b>5.</b> <b>SERVIZIO</b> <b>Prezzi</b></p>	<p><u>Ue</u>: liberi.</p> <p><u>Extra Ue</u>: gli accordi bilaterali possono prevedere prezzi liberi o soggetti ad autorizzazione preventiva o successiva degli Stati interessati. Di fatto possono considerarsi libere. Si tende ad affidare il controllo della dinamica dei prezzi agli strumenti antitrust, anziché a clausole tariffarie in sede di accordo.</p>	<p>In Europa, sia per servizi intra-Ue sia per servizi extra-Ue, le tariffe sono regolate da una Convenzione internazionale (TCV) e da ulteriore documento Europrix che stabilisce le tariffe applicate sui segmenti nazionali di servizi internazionali europei (somma delle tratte nazionali), su base essenzialmente chilometrica e per tipologia di servizio. Come consentito dalla TCV, su specifiche relazioni internazionali sono applicati prezzi “di mercato” definiti dalle imprese interessate.</p>	<p>Prezzi liberi.</p>	<p>La concessione individua i prezzi, che sono tendenzialmente liberi e modificabili.</p>



## 4. IL RAPPORTO TRA AZIENDE E CONSUMATORI

### 4.1. Premessa

La disciplina dei rapporti tra i passeggeri e le aziende di trasporto fa capo nel nostro ordinamento, ad un insieme eterogeneo di norme di fonte nazionale, comunitaria e internazionale.

Volendo procedere ad una breve ricognizione di tale quadro normativo può essere utile, con qualche inevitabile forzatura, suddividere le norme in tre gruppi.

Il primo gruppo comprende: le disposizioni del codice civile e della legislazione settoriale concernenti l'inadempimento e l'inesatta esecuzione delle prestazioni contrattuali; la disciplina dettata dal codice della navigazione in particolare per i contratti di trasporto marittimo e aereo; le convenzioni internazionali che regolano lo svolgimento delle attività di trasporto internazionale nelle diverse modalità. Salvo eccezioni, queste norme tutelano il passeggero prevalentemente in quanto *creditore di una prestazione economica*.

Il secondo gruppo di norme riguarda il passeggero in quanto *consumatore*, cioè "parte debole" di un rapporto contrattuale. Comprende un insieme di norme volte a compensare, in una serie di circostanze, la posizione di svantaggio negoziale del singolo rispetto all'impresa. Si tratta di un sistema di tutela speciale, ancora largamente incompleto, che integra e rafforza le previsioni codicistiche sopra menzionata. Si distinguono le norme valide per tutti i consumatori, e dunque eventualmente anche per i consumatori di servizi di trasporto, e quelle dedicate in particolare ai rapporti tra passeggero e azienda di trasporto.

Infine, il terzo gruppo comprende le norme che, essendo volte a promuovere la qualità dei servizi di trasporto, necessariamente interessano anche il rapporto tra azienda e cliente. In questo caso si tratta di norme, basate sul presupposto che la qualità “conviene” tanto ai consumatori quanto alle aziende”, che attribuiscono, con i limiti di cui parleremo, specifica rilevanza giuridica ad una serie di attività (fissazione di standard di qualità dei servizi, verifica del rispetto di tali standard, monitoraggio del grado di soddisfazione del cliente, informazioni alla clientela, attivazione di procedure di reclamo e di rimborso per il mancato rispetto degli standard, ecc.) generalmente indifferenti all’ordinamento giuridico o da questo considerate rilevanti solo in termini strettamente contrattuali, per esempio quando il loro mancato svolgimento si configuri in termini di inadempimento. Rischiando una eccessiva semplificazione, si può dire che nell’ambito di questo terzo gruppo di norme il passeggero è tutelato, non senza contraddizioni, in quanto *fruitore di un servizio pubblico*.

## **4.2. Il passeggero come creditore di una prestazione economica**

### 4.2.1. La responsabilità del vettore nel trasporto di persone per inadempimento, ritardi, sinistri: l'ordinamento interno

*Regole generali sulla responsabilità contrattuale ed extracontrattuale.* Il codice civile prevede in generale per i casi di inadempimento una serie di rimedi tra i quali in primo luogo il risarcimento dei danni e la risoluzione del contratto<sup>1</sup>. Il creditore che agisce per il risarcimento deve dare la prova del danno nonché dell'inadempimento. Per essere risarcibile il danno - che normalmente comprende la perdita subita e il mancato guadagno - deve essere: imputabile al debitore nonché conseguenza immediata e diretta dell'inadempimento, inteso anche come inesatta esecuzione della prestazione promessa.

*D'altra parte, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto contrattuale,* chiunque può avvalersi di quella regola cardine del nostro ordinamento secondo la quale colui che con dolo o colpa causi ad altri un danno ingiusto è tenuto a risarcire i danni (art. 2043 c.c.). In caso di controversia, è a carico del richiedente la prova del danno subito e del fatto illecito da cui è derivato il danno nonché, salvo diversa prescrizione, della colpa o del dolo del presunto responsabile. Anche in questo caso il danno deve essere legato da un nesso di causalità adeguata con il fatto contestato. Il diritto al risarcimento da fatto illecito si prescrive normalmente in cinque anni dall'evento che ha provocato il danno ma se questo è prodotto dalla circolazione di veicoli il termine di prescrizione è di due anni. Sempre a titolo di responsabilità extracontrattuale, è inoltre previsto (art. 2054 c.c.) che il conducente di un veicolo senza guida di rotaie è obbligato a risarcire il danno prodotto a persone o cose dalla circolazione del veicolo se non prova di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno (presunzione di colpa). La norma si riferisce ai danni procurati a terzi estranei alla circolazione del veicolo.

---

<sup>1</sup> Sulla responsabilità del debitore: articoli 1218 e ss. c.c.; sulla risoluzione del contratto per inadempimento: articoli 1453 e ss. c.c.

Il trasportato potrà invece rivalersi per i danni sul proprio vettore ai sensi della disciplina sul contratto di trasporto.

*Il contratto di trasporto*<sup>2</sup>. Per quanto riguarda in particolare il contratto di trasporto, il codice civile<sup>3</sup> distingue tra responsabilità per i ritardi e l'inadempimento nell'esecuzione del trasporto da un lato, e responsabilità per i

---

<sup>2</sup> Il contratto di trasporto di persone si perfeziona con l'incontro delle volontà delle parti e non è vincolato al rispetto di requisiti formali essendo il biglietto di viaggio destinato semplicemente ad assolvere la funzione di documento di legittimazione che serve ad individuare il soggetto che ha diritto alla prestazione di trasporto. In mancanza di previsioni legislative esplicite, si è posto il problema di definire quando il rapporto contrattuale abbia, in concreto, inizio e fine per poter identificare i momenti in cui nasce e termina la responsabilità contrattuale del vettore. L'elaborazione dottrina e giurisprudenziale ha fornito indicazioni differenti per i vari tipi di trasporto. Tali indicazioni, vanno senz'altro lette tenendo in considerazione i cambiamenti intervenuti e in corso di attuazione nei diversi comparti del settore trasporto, ma costituiscono comunque un importante riferimento interpretativo. Così, nei casi in cui è prevista l'emissione preventiva del biglietto rispetto ad uno specifico viaggio (prevalentemente trasporto marittimo, aereo o ferroviario), è pacifico che solo con l'emissione del biglietto insorge la responsabilità del vettore per i ritardi o la soppressione di linee rispetto alla data e all'orario del viaggio su questo indicati. La responsabilità dell'azienda ferroviaria che deriva dalla vendita di un biglietto per un treno specifico (per es. per quanto riguarda l'incolumità del passeggero) si è considerata finora estesa anche all'utilizzo dei servizi accessori, quali le sale di attesa riservate ai passeggeri provvisti di biglietto (ma che accade se i servizi accessori sono gestiti da soggetti diversi dalla società di trasporto ferroviario?).

Nei casi in cui, invece, l'emissione del biglietto non sia prevista, oppure quando sia prevista l'emissione a mezzo di strumenti automatici o la convalida di titoli preacquistati (per esempio, per i mezzi pubblici), oppure nel caso di titoli di viaggio non specifici (per esempio, gli abbonamenti ferroviari), il contratto si perfeziona nel momento in cui il viaggiatore manifesta la sua volontà di viaggiare prendendo posto sul veicolo o, meglio, quando entra in contatto con il veicolo, per esempio salendo sul predellino del tram o dell'autobus o del treno. Di conseguenza, in questi casi, il fatto che il passeggero viaggi senza biglietto non preclude il perfezionamento del rapporto contrattuale, con la conseguenza che il vettore dovrà rispondere dei danni eventualmente causati da sinistri, ritardi (all'arrivo) o altro inadempimento. Nel trasporto con taxi, invece, il contratto si può perfezionare anche prima dell'accesso al veicolo: si pensi all'ipotesi del taxi chiamato via radio o telefonicamente che abbia accettato la chiamata. Generalmente è stata finora condivisa la tesi secondo la quale il contratto di trasporto ha termine, per il trasporto ferroviario, nella uscita del passeggero dalla stazione e per gli altri mezzi di trasporto nella discesa dal mezzo di trasporto (automobile, nave, autobus). Per i bagagli valgono, in linea di massima, le regole sopra descritte dove applicabili. Su tali argomenti, cfr. in dottrina, P. Gonnelli – G. Mirabelli, voce "Trasporto (dir. Priv.)", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, p. 1157 e Giuffrè, 1992 e G. Romanelli, G. Silingardi, voce "Trasporto - I) Trasporto terrestre", in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1994, par. 1.2.1. Per la giurisprudenza, cfr. il Commentario breve al codice civile, con complemento giurisprudenziale, a cura di G. Cian e A. Trabucchi, edito e periodicamente aggiornato dalla ed. Cedam.

<sup>3</sup> Codice civile, Libro IV, Titolo III, Capo VIII (*Del trasporto*): articoli 1678 e ss.

sinistri e per la perdita o danneggiamento dei bagagli a mano dall'altra. Nel primo caso (ritardi e inadempimento) il vettore risponde secondo le disposizioni generali sopra richiamate (art. 1218 c.c.) per cui, tra l'altro, qualora non esegua esattamente la prestazione dovuta "è tenuto al risarcimento del danno se non provi che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile". Nel secondo caso (sinistri e perdita o danneggiamento bagagli) la disciplina è più severa infatti il vettore risponde dei sinistri alla persona e della perdita o danneggiamento dei bagagli che questa porta con sé se non prova "di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare i danni"<sup>4</sup>. A differenza del codice della navigazione, della legislazione ferroviaria di diritto interno e delle convenzioni internazionali sul trasporto marittimo, aereo, stradale e ferroviario, il codice civile non individua limiti al risarcimento del danno. Nei trasporti cumulativi, ciascun vettore risponde dell'ambito del proprio percorso anche se "il danno per il ritardo o per l'interruzione del viaggio si determina in ragione dell'intero percorso". Per i diritti derivanti dal contratto di trasporto il codice civile prevede un termine di prescrizione breve di un anno o di un anno e mezzo per i trasporti con inizio o termine fuori d'Europa. Il termine decorre dall'arrivo a destinazione della persona o dal giorno del sinistro<sup>5</sup>. Si prescrivono parimenti in un anno dalla richiesta del trasporto i diritti verso gli esercenti pubblici servizi di linea ex art. 1679 del cc. (art. 2951 c.c.)". La disciplina del codice civile si applica ai trasporti via terra ma anche ai trasporti per via d'acqua, aerei e ferroviari in quanto non sia

---

<sup>4</sup> È solo il caso di accennare che in caso di sinistri che colpiscono la persona del viaggiatore durante il viaggio o di perdita o avaria delle cose che il viaggiatore porta con sé, il vettore risponde non solo in via contrattuale (rientra tra i suoi obblighi quello di portare il viaggiatore incolume a destinazione) ma anche per fatto illecito ex art. 2043 o 2054. Il viaggiatore può decidere di cumulare le due azioni ma anche di esperirne una a preferenza di un'altra, cosa che può rilevare considerando che, per esempio, la prescrizione dell'azione contrattuale di trasporto è di un anno (o un anno e mezzo per i trasporti che hanno inizio o termine fuori d'Europa) (art. 2951 c.c.) mentre l'azione extracontrattuale si prescrive in due anni (art. 2947, 2° co., c.c.).

<sup>5</sup> Per i danni derivanti da un reato per il quale è prevista una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile di risarcimento danni (art. 2947, 3° co.).

derogata o integrata da diversa o più dettagliata previsione del codice della navigazione e della legislazione speciale (art. 1680 c.c.).

*Trasporto ferroviario.* La disciplina delle “Condizioni e Tariffe per il trasporto di persone e cose sulle ferrovie dello Stato” (CT ferroviarie “persone” e “cose) ha forza di legge formale. Essa integra e modifica, per il settore ferroviario, le disposizioni civilistiche sul trasporto terrestre ai sensi dell’art. 1680 dello stesso codice civile. In questa sede interessa soprattutto notare che le vigenti CT ferroviarie<sup>6</sup> alleggeriscono il regime di responsabilità del vettore ferroviario per i danni da incidente ferroviario subiti dai viaggiatori<sup>7</sup> previsto dal codice civile, identificano precisi limiti alla responsabilità per perdita o danneggiamento dei

---

<sup>6</sup> D.I. 13 dicembre 1956 - Approvazione del nuovo testo delle Condizioni e Tariffe per i trasporti delle persone sulle ferrovie dello Stato e DPR 30 marzo 1961, n. 197 – Revisione delle condizioni per il trasporto delle cose sulle ferrovie dello Stato (SO ala GU del 10 .4.1961, n. 89) così come successivamente modificati soprattutto dalla l. 7 ottobre 1977, n. 754, – Ammodernamento del sistema giuridico in materia di danno alla persona del viaggiatore mediante modificazioni ed integrazioni alle condizioni e tariffe per i trasporti delle persone e delle cose sulle Ferrovie dello Stato (GU n. 288 del 21.10.1977). Nel nostro ordinamento le CT ferroviarie, sia quelle relative al trasporto di persone sia quelle relative al trasporto di cose, hanno efficacia di legge formale. Sul punto v. G. Romanelli, G. Silingardi, voce “Trasporto - I) Trasporto terrestre”, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1994, par. 1.3.2.

<sup>7</sup> A seguito della riforma delle Condizioni e Tariffe ferroviarie per il trasporto di persone (CT “persone”), intervenuta nel 1977 per rispondere all’esigenza di coordinare la normativa internazionale e la disciplina interna dei trasporti nazionali per ferrovia (CT *pre* riforma del 1977), oggi il vettore ferroviario risponde per tutti i danni al viaggiatore causati da un incidente relativo all’esercizio ferroviario salvo il caso in cui provi che il sinistro è stato determinato da causa a lui non imputabile (art. 13, par. 4 delle vigenti CT ferroviarie persone). In dottrina si rileva che il regime di responsabilità per i sinistri che colpiscono la persona del passeggero durante il viaggio e per la perdita o l’avarìa del bagaglio a mano previsto dal codice civile (art. 1681) sia più severo di quello previsto dalle CT ferroviarie (art.13, par. 4). Nel primo caso la prova liberatoria deve consistere nella dimostrazione da parte del vettore di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno; nel secondo la prova stessa deve consistere nella dimostrazione da parte del vettore che il fatto lesivo è derivato da fatto a lui non imputabile. Si noti inoltre che le stesse CT ferroviarie “persone” prevedono un termine di prescrizione annuale del diritto ad agire giudizialmente (sulla base delle stesse CT) nei confronti del vettore ferroviario, con decorrenza dal giorno del fatto causa del danno o da quello di scadenza della validità del biglietto a seconda che si tratti di diritti inerenti o non inerenti a danni subiti dalla persona del viaggiatore. Inoltre le stesse CT distinguono tra infortunio mortale e non mortale e stabiliscono in due anni il termine di prescrizione del diritto “degli aventi causa al risarcimento del danno” in caso di morte del viaggiatore.

bagagli al seguito<sup>8</sup>, specificano in quali casi i passeggeri hanno diritto a rimborsi o risarcimenti<sup>9</sup>. Il tutto secondo un atteggiamento di favore verso l'operatore ferroviario<sup>10</sup>. La violazione delle CT legittima gli interessati ad agire in via giudiziaria. Salvo si tratti di una richiesta di risarcimento per danni alla persona, è tuttavia richiesta la previa presentazione di un reclamo in via amministrativa (art. 17 CT persone).

*Trasporto su strada.* Per quanto riguarda invece il trasporto stradale, la legislazione speciale<sup>11</sup> estende ai danni prodotti alle cose trasportate su strada dai veicoli destinati ad uso pubblico e degli autobus destinati ad uso privato, sia per bagagli a mano sia per quelli consegnati, i limiti risarcitori previsti per il trasporto marittimo ed aereo dal codice della navigazione (vedi oltre).

*Trasporto marittimo.* La materia della responsabilità dei vettori marittimi e aerei per inadempimento, inesatta esecuzione delle prestazioni e danni alle persone e

---

<sup>8</sup> Per quanto riguarda i risarcimenti per i bagagli a mano, quei bagagli cioè di cui il viaggiatore conserva la custodia, gli articoli 15 e 50 delle vigenti CT ferroviarie per il trasporto di cose (CT "cose") prevedono che le FS ne rispondono solo se la perdita o il danneggiamento avvengono "durante il viaggio a causa di incidente di esercizio facente carico all'amministrazione medesima". In particolare al viaggiatore spetta un risarcimento nei seguenti limiti: in caso di perdita, se si tratta di bagagli per i quali sia stato comunque emesso un documento di trasporto, le FS devono lire 4.000 lire per chilo, oppure il maggiore valore comprovato, ma entro un massimo di lire 15.000 lire per chilo, oppure quando è il caso, il valore dichiarato; in caso di avaria, l'ammontare del deprezzamento subito dalle cose danneggiate o avariate. Gli stessi limiti valgono anche per i bagagli spediti. In caso di danno causato da dolo o colpa grave del vettore, l'avente diritto può pretendere ai sensi del codice civile dei danni che provi di avere subito fino a concorrenza del doppio delle indennità massime sopra indicate (art. 52, CT "cose", *cit.*). Nessun limite è invece previsto alla responsabilità per danni alle persone.

<sup>9</sup> Rimborsi totali o parziali e risarcimenti sono ammessi solo a certe condizioni e in circoscritti casi di ritardo e di mancato svolgimento del viaggio per interruzione di linea o soppressione di treno (artt. 11-15 delle CT "persone", *cit.*).

<sup>10</sup> Cfr. G. Romanelli, G. Silingardi, voce "Trasporto - I) Trasporto terrestre", *cit.*, par. 1.3.2, dove si rileva che le CT ferroviarie sono "caratterizzate anziché dalla integrale attuazione di un equilibrato contemperamento dei contrapposti interessi tra utente e impresa ferroviaria, da un persistente netto favore per la posizione dell'Amministrazione ferroviaria".

<sup>11</sup> Legge 22 agosto 1985, n. 450 (Norme relative al risarcimento dovuto dal vettore stradale per perdita o avaria delle cose trasportate – GU 28 agosto 1985, n. 202).

ai bagagli è regolata dal codice della navigazione<sup>12</sup> le cui disposizioni, dunque, prevalgono sulle corrispondenti norme dettate dal codice civile per i trasporti in generale<sup>13</sup>. Per il trasporto via mare il codice della navigazione regola l'ipotesi di mancata partenza prevedendo, se è dimostrato che questa dipende da causa non imputabile al vettore (caso fortuito), la risoluzione del contratto e il diritto al rimborso del prezzo del biglietto per il passeggero. Negli altri casi in cui la partenza è soppressa dal vettore, se questi non può proporre la partenza con un'altra nave successiva o il passeggero non accetta di spostare la partenza, il contratto è risolto e il biglietto va rimborsato. Lo scioglimento del contratto e il rimborso del biglietto sono previsti anche in caso di ritardo notevole. In tutti i casi di mancata partenza o di ritardo per cause imputabili al vettore è sempre sancito il diritto al risarcimento dei danni. In caso di ritardo il vettore deve inoltre garantire alloggio e vitto se questo è compreso nel prezzo di passaggio. Se è il passeggero a non presentarsi al momento della partenza resta l'obbligo del pagamento dell'intero biglietto al netto delle eventuali spese di vitto. Per quanto riguarda, invece, i danni ai viaggiatori e ai bagagli, il vettore marittimo risponde illimitatamente dei sinistri alle persone a partire dal momento dell'imbarco fino al compimento dello sbarco, salvo che il danno derivi da causa a lui non imputabile<sup>14</sup>. Nel prezzo del biglietto è compreso il corrispettivo per il trasporto dei bagagli del passeggero. Questo deve contenere solo oggetti personali del passeggero e non deve superare determinati limiti di peso. Per i bagagli che superano tali limiti (c.d. bagaglio registrato) il passeggero deve corrispondere un apposito prezzo di trasporto. È regolata anche la responsabilità dei vettori in

---

<sup>12</sup> La disciplina dei rapporti tra vettore e passeggero è prevista in particolare dagli articoli 396-418 per il trasporto marittimo e dagli articoli 940-949 per trasporto aereo. In materia di rapporti tra le diverse fonti giuridiche che regolano il contratto di trasporto marittimo e aereo, si rimanda a G. Romanelli, G. Silingardi, voce "Trasporto – II) Trasporto nella navigazione marittima e aerea", in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1994, par. 2.1.

<sup>13</sup> Art. 1680 c.c.

<sup>14</sup> Da notare che, sotto il profilo della prova liberatoria a carico del vettore, il naufrago è trattato allo stesso modo del viaggiatore che subisce un deragliamento, ma i due sono trattati in maniera deteriore rispetto al viaggiatore che subisce un incidente stradale o aereo.



maniera diversa secondo che il bagaglio sia stato consegnato al vettore o meno. Nel primo caso (bagaglio consegnato) il vettore risponde delle perdite e delle avarie nei limiti di 12.000 lire per chilogrammo, o della maggiore cifra risultante da una eventuale dichiarazione di valore sottoscritta alla consegna, salvo anche in questo caso, che non dimostri che la perdita o l'avaria sono dipese da cause a lui non imputabili. Nel secondo caso (bagaglio non consegnato) il vettore risponde solo qualora il passeggero riesca a dimostrare che la perdita o l'avaria sono dipese da causa imputabile allo stesso vettore. In questo caso non sono previste limitazioni di responsabilità. Il codice stabilisce un termine di prescrizione di sei mesi per i diritti derivanti dal contratto di trasporto di persone o bagagli non registrati e di un anno per i bagagli registrati.

*Trasporto aereo.* Il vettore aereo risponde sia dei danni per i ritardi, sia per la mancata esecuzione della prestazione di trasporto, sia per i sinistri che colpiscono la persona del viaggiatore, sia per le perdite e le avarie dei bagagli consegnati a meno che non provi di aver preso “tutte le misure necessarie e possibili, secondo la normale diligenza, per evitare il danno”. Diversamente dal collega del mare, deve dunque dimostrare di aver fatto tutto il necessario e possibile per evitare anche il caso fortuito, nel senso che nel suo caso per vincere la presunzione di colpevolezza non basta dimostrare che il danno è derivato da causa a lui non imputabile. Peraltro in suo favore, a differenza di quanto previsto per il settore marittimo, e solo per i casi di responsabilità non dipendente da dolo o colpa grave, è previsto un limite massimo al risarcimento stabilito, dal 1987, in 195 milioni di lire a persona<sup>15</sup>. Anche per i bagagli consegnati, il vettore può beneficiare, in mancanza di dolo o colpa grave, di un limite massimo di

---

<sup>15</sup> Art. 943 cod. nav. La limitazione di responsabilità prevista dal codice non opera in caso di incidente aereo, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento comunitario n. 2027/97 che ha previsto in proposito un regime di responsabilità illimitata per tutti i vettori comunitari (v. oltre). Si noti inoltre che l'art. 941 cod. nav. prevede per gli esercenti di linee aeree regolari l'obbligo di “assicurare ciascun passeggero contro gli infortuni di volo per la somma di 5.200.000 lire”.

responsabilità fissato in 30.000 lire per chilogrammo caricato o nella maggiore cifra corrispondente al valore effettivo dichiarato prima del carico. Per i bagagli a mano il vettore aereo risponde solo se il passeggero prova che perdita o avaria sono dipese da causa imputabile al vettore. In questo caso, se sono esclusi dolo o colpa grave, il vettore risponde nel limite massimo di 1.950.000 lire a passeggero<sup>16 17</sup>. Per quanto non espressamente previsto al vettore aereo si applica la disciplina prevista per il vettore marittimo.

*Obblighi connessi allo svolgimento di pubblici servizi di linea.* Il codice civile prevede inoltre, per tutti i soggetti che esercitano servizi di linea per il trasporto di persone o cose in base ad una concessione amministrativa, l'obbligo legale a contrarre in regime di parità di trattamento degli utenti e l'obbligo di eseguire i trasporti secondo l'ordine delle richieste. È inoltre sancita l'obbligatorietà *erga omnes* delle condizioni e tariffe contenute nella condizioni generali stabilite o autorizzate nell'atto di concessione del servizio nonché la loro inderogabilità con conseguente prevalenza sulle clausole in deroga (art. 1679 c.c.) ed eccezione alla regola generale dell'art. 1341 c.c. che richiede la specifica approvazione per iscritto delle clausole vessatorie. La violazione di questi obblighi può legittimare, se ricorrono tutti i presupposti, una richiesta di risarcimento dei danni eventualmente subiti a titolo di responsabilità contrattuale o extracontrattuale (per es. in caso di rifiuto a contrarre) (art. 2043 c.c. – v. oltre).

---

<sup>16</sup> Art. 944 cod. nav.

<sup>17</sup> Per far valere un diritto derivante da un contratto di trasporto aereo o marittimo di persone è necessario un documento scritto che dimostri l'avvenuta conclusione del contratto stesso. Tale documento può anche essere il biglietto, rilasciato dal vettore, che fa prova della conclusione del contratto per il viaggio indicato nel biglietto stesso e delle condizioni del trasporto anche se non sottoscritto dal passeggero. La prova per iscritto non è necessaria, nel trasporto marittimo, per il trasporto di persone su navi minori di stazza lorda non superiori alle dieci tonnellate, se a propulsione meccanica e alle 25 tonnellate in ogni altro caso (art. 396 cod. nav.)

4.2.2. La responsabilità del vettore nel trasporto di persone per inadempimento, ritardi, sinistri: l'ordinamento internazionale

La responsabilità dei vettori delle diverse modalità nei trasporti tra più Stati è disciplinata da una serie di convenzioni internazionali<sup>18</sup>.

*Trasporto ferroviario.* Il fulcro del diritto dei trasporti ferroviari internazionali è la Convenzione di Berna del 9.5.80 e i suoi allegati (COTIF)<sup>19</sup>. Uno degli allegati alla COTIF, che è entrata in vigore il 1° maggio 1985, prevede regole uniformi concernenti il contratto di trasporto ferroviario internazionale dei viaggiatori e dei bagagli (CIV) su percorsi che si svolgono sui territori di almeno due Stati e compresi nelle linee appositamente individuate, escluso il mero transito. Le regole CIV disciplinano, tra l'altro, la responsabilità delle ferrovie per i danni fisici e psichici<sup>20</sup> derivanti dalla morte o dal ferimento dei viaggiatori, da ritardi di consegna, avaria, perdita di bagagli. Sono previsti limiti risarcitori per i casi di morte, lesioni, smarrimento o avaria bagagli, danni all'autovettura al seguito. In caso di morte o ferimento il foro competente è quello designato dallo

---

<sup>18</sup> Il diritto internazionale dei trasporti è costituito da un insieme di norme sparse in fonti diverse che si presentano sotto forma di accordi bilaterali o multilaterali. A questo proposito è importante sottolineare, da un lato, che si tratta di un sistema di norme non completamente realizzato e, dall'altro, che i procedimenti di perfezionamento delle norme internazionali, che prevedono la ratifica non contemporanea da parte degli Stati firmatari, rendono più complessa la ricostruzione di tale sistema. In questa sede saranno richiamati, a titolo di promemoria, solo gli accordi multilaterali più significativi ai fini del presente studio che si propone di rappresentare lo strumentario giuridico a tutela del consumatore del trasporto. I testi di tutti gli accordi resi esecutivi in Italia sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, in appendice al provvedimento di esecuzione.

<sup>19</sup> Alla Convenzione ed ai suoi allegati (che sostituisce la Convenzione di Berna del 1961) è stata data esecuzione in Italia con l. 18.12.1984, n. 976. Per ulteriori approfondimenti e per indicazioni bibliografiche su questo tema, si rimanda a C. Talice, voce "Trasporto - V) Trasporti ferroviari – Diritto internazionale", in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1994.

<sup>20</sup> L'eventuale risarcimento del danno morale o estetico è invece regolato dalla legge del luogo dell'incidente. In tal senso v. C. Talice, *op. cit.*, par. 3.2.2.

Stato sul cui territorio è avvenuto l'incidente, negli altri casi quello designato dallo Stato da cui dipende la ferrovia convenuta. In sostanza, se il foro competente fosse in Italia, l'azione di risarcimento dovrebbe essere proposta secondo le procedure previste dal codice civile davanti al giudice ordinario territorialmente competente il quale dovrebbe, quindi, decidere sulla base delle regole CIV. L'azione deve essere proposta, in caso di morte o ferimento, nei confronti della ferrovia esercente la linea sulla quale si è verificato l'incidente; le altre azioni possono essere proposte tanto nei confronti dell'esercente la ferrovia di arrivo quanto verso l'esercente la ferrovia del luogo dell'incidente.

*Trasporto stradale.* Non esiste una convenzione internazionale multilaterale che regoli la responsabilità dei vettori nei confronti dei passeggeri nel trasporto di persone su strada tra più Stati. La materia risulta dunque regolata dalle convenzioni bilaterali o, in mancanza, dalla legge italiana se questa è applicabile in base alle vigenti norme internazionali sulla legge applicabili alle obbligazioni contrattuali (Convenzione di Roma del 1980). Se si tratta di responsabilità extracontrattuale il giudice italiano dovrebbe decidere in base alla legge applicabile secondo le regole di diritto internazionale privato previste dalle disposizioni preliminari al codice civile. Il giudice competente a decidere le controversie dovrà essere determinato in base a quanto previsto dalle norme internazionali sulla determinazione della competenza giurisdizionale (Convenzione di Bruxelles del 1968).

*Trasporto marittimo.* Per il trasporto marittimo internazionale, la disciplina uniforme dettata dalla Convenzione di Atene del 31 dicembre 1974 prevede un regime di responsabilità del vettore sensibilmente diverso da quello adottato nel

codice della navigazione. La Convenzione: statuisce che il vettore è responsabile nei confronti del passeggero se l'evento dannoso è stato determinato da colpa propria o dei suoi dipendenti e pone a carico del passeggero il relativo onere probatorio; prevede una presunzione di colpa del vettore solo per i danni che siano conseguenza diretta o indiretta di naufragio, urto, arenamento, esplosione o incendio e vizio della nave; limita la responsabilità economica del vettore<sup>21</sup> anche se tale limitazione viene meno in caso di dolo o di c.d. "colpa temeraria e consapevole". Accanto alla responsabilità del soggetto che ha contrattualmente assunto l'obbligo del trasferimento (*carrier*), la Convenzione di Atene prevede quella dell'esecutore dello stesso (*performing carrier*). Quest'ultimo soggetto è responsabile in solido con il *carrier* per i danni al passeggero verificatisi durante il trasporto alla cui esecuzione ha provveduto. Infine, per quanto riguarda i bagagli, la Convenzione di Atene prevede un regime di responsabilità per perdita o danni analogo a quello che regola la responsabilità per morte o lesioni del passeggero<sup>22</sup>.

*Trasporto aereo.* Nel settore aereo, è la Convenzione di Varsavia del 12.10.29 il riferimento giuridico rilevante per quanto riguarda la responsabilità civile dei

---

<sup>21</sup> Detto importo massimo, corrispondente, a partire dal 1976, a 46.666 DSP (Diritti Speciali di Prelievo) per passeggero è stato innalzato a 175.000 DSP con il Protocollo di Londra del 1990, non ancora entrato in vigore. Tale regime di limitazione della responsabilità del vettore marittimo per morte o lesioni del passeggero suscita dubbi di costituzionalità alla luce della sentenza della Corte Costituzionale del 1985 con la quale è stato contestato l'analoga previsione della Convenzione di Varsavia del 1929 per il settore aereo (v. *infra* in nota). Il Diritto Speciale di Prelievo è una unità monetaria internazionale definita dal Fondo monetario internazionale. Al 3.1.2001, 1 DSP = 1, 38 Euro.

<sup>22</sup> In questi casi, il citato Protocollo di Londra del 1990 (v. nota precedente) prevede un limite massimo al risarcimento di 1.800 DSP, per il bagaglio di cabina e di 2.700 DSP per l'altro bagaglio trasportato dal passeggero in virtù del contratto di trasporto e di 12.000 DSP per l'auto al seguito. Per una ricognizione della normativa internazionale sul trasporto marittimo, si rimanda a S. Zunarelli. Voce "Trasporto marittimo", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, pp. 1202 s.s., Giuffrè, 1992.

vettori in caso di danni causati ai passeggeri a seguito di incidente<sup>23</sup>. In effetti tale Convenzione, così come modificata da successivi accordi internazionali, vincola le sole compagnie aeree extracomunitarie in quanto i vettori comunitari sono oggi tenuti a rispettare il più rigido regime di responsabilità da incidente previsto da un regolamento comunitario del 1997, di cui si tratta più avanti. Ciò premesso: la Convenzione di Varsavia stabilisce un limite massimo di responsabilità dei vettori per morte o lesioni pur prevedendo che le compagnie possano, su base volontaria, adottare un regime di responsabilità illimitata<sup>24</sup>. La Convenzione regola inoltre la responsabilità delle compagnie per la perdita e il danneggiamento dei bagagli. Anche in questo caso è previsto un limite massimo al risarcimento che non potrà superare i 20 Euro per ogni chilogrammo di peso del bagaglio. Si tenga presente tuttavia che, a modifica della Convenzione di Varsavia, un nuovo accordo internazionale siglato a Montreal il 28 maggio del 1999, ma non ancora in vigore, impone a tutte le compagnie la responsabilità illimitata per i danni alle persone (lesioni o morte), rivede la disciplina della responsabilità per i bagagli, fissando un nuovo limite massimo al risarcimento pari a circa 1.380 Euro (1000 DSP) per passeggero e sancisce la responsabilità

---

<sup>23</sup> La Convenzione è stata resa esecutiva in Italia con l. 19.5.32, n. 841. È stata ripetutamente emendata da ultimo dalla Convenzione di Montreal del 28.5.99 a cui si fa riferimento nel testo. Si ricorda che, invece, non hanno valore normativo, pur essendo vincolanti per le associate, le risoluzioni della International Air Transport Association – IATA, che è una associazione privata fondata nel 1945. Aperta alla partecipazione volontaria delle imprese di trasporto aereo di linea, lo scopo essenziale della IATA consiste nel coordinamento delle attività delle predette imprese. È controverso in dottrina il valore giuridico delle condizioni generali di contratto (comprese quelle che le imprese associate IATA sono obbligate in quanto tali ad adottare) stabilite o approvate dall'atto di concessione e rese note al pubblico. Cfr. sul punto G. Romanelli, G. Silingardi, voce "Trasporto – II) Trasporto nella navigazione marittima e aerea", cit., par. 2.3.

<sup>24</sup> Nel 1985 la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale il sistema di limitazione di responsabilità del vettore per lesioni o morte del passeggero previsto dalla Convenzione di Varsavia e ha indicato le condizioni – soprattutto: limiti adeguati e certezza del risarcimento - cui è subordinata nel nostro ordinamento l'ammissibilità di tali limiti alla responsabilità dei vettori (C. Cost., sentenza n. 132 del 6.5.1985).

del vettore anche per il danno provocato da ritardo entro il limite di circa 5727 Euro (4150 DSP) per passeggero salvo che il vettore dimostri di avere fatto tutto il possibile per evitare il danno stesso.

*Contratto di viaggio.* La Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV), firmata a Bruxelles il 23. 4. 1970<sup>25</sup> e resa esecutiva in Italia con l. 27.12.1977, n. 1084, disciplina i due contratti di organizzazione e di intermediazione dei viaggi. La CCV prevede, tra l'altro, limitazioni di responsabilità<sup>26</sup> che tuttavia vengono meno nei casi di dolo e di grave colpa. Si deve, peraltro, tenere presente che le agenzie e i *tour operator* dei paesi dell'Unione europea sono oggi vincolati anche dalla più garantista disciplina comunitaria sui "pacchetti turistici tutto compreso" di cui si tratta nel seguito di questo capitolo.

---

<sup>25</sup> La legge che ha reso esecutiva in Italia la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV) è la l. 27.12.1977, n. 1084.

<sup>26</sup> In particolare l'organizzatore risponde dei danni causati dal proprio inadempimento al viaggiatore nei seguenti limiti: 50.000 franchi-oro per danno alla persona; 2.000 franchi-oro per danno alle cose; 5.000 franchi-oro per qualsiasi altro danno. L'intermediario risponde per l'inadempimento dei suoi obblighi nei limiti di 10.000 franchi-oro per viaggiatore.

### **4.3. Le norme a tutela dei consumatori**

#### 4.3.1. La tutela dei consumatori in generale

*Clausole vessatorie e condizioni generali di contratto.* La normativa sulle clausole abusive, così come quella sulle condizioni generali di contratto, nasce dal riconoscimento del fatto che il consumatore rappresenta, nel rapporto contrattuale, la *parte più debole*. Il codice civile<sup>27</sup> sancisce l'inefficacia delle clausole vessatorie o abusive inserite nei contratti tra professionisti o imprese da un lato e consumatori dall'altro (in particolare nelle condizioni generali di contratto e nei contratti conclusi tramite moduli o formulari). Per clausole vessatorie si intendono quelle clausole che determinano un significativo squilibrio tra le posizioni contrattuali delle parti a svantaggio del consumatore. Nell'elenco delle clausole da considerare vessatorie fino a prova contraria sono comprese, tra le altre, quelle che prevedono: spostamenti del foro competente, facoltà di recesso o decadenze a svantaggio del consumatore, rinnovi taciti del contratto, limitazioni alla facoltà di opporre l'eccezione di inadempimento o altre eccezioni (art. 1469 bis). Non sono invece vessatorie le clausole che siano state oggetto di trattativa individuale (art. 1469-ter). Nei contratti conclusi mediante moduli o formulari predisposti unilateralmente dal proponente, in caso di controversia incombe su quest'ultimo l'onere di provare che determinate clausole sono state oggetto di trattativa specifica con il consumatore (inversione dell'onere della prova). Sono peraltro sempre inefficaci le clausole che, sebbene

---

<sup>27</sup> Gli articoli da 1469 bis a 1469 sexties sono stati inseriti nel codice civile dall'art. 25 della l. 6.2.1996, n. 523 (legge comunitaria 1994) in attuazione della direttiva comunitaria 93/13/Cee in materia di clausole abusive.



oggetto di trattativa individuale, abbiano per oggetto o effetto di (art. 1469 quinquies):

- 1) escludere o limitare la responsabilità del professionista in caso di morte o danno alla persona del consumatore, risultante da un fatto o da un'omissione del professionista;
- 2) escludere o limitare le azioni del consumatore nei confronti del professionista o di un'altra parte in caso di inadempimento totale o parziale o di adempimento inesatto da parte del professionista;
- 3) prevedere l'adesione del consumatore come estesa a clausole che non ha avuto, di fatto, la possibilità di conoscere prima della conclusione del contratto.

L'inefficacia opera soltanto a vantaggio del consumatore e può essere rilevata d'ufficio dal giudice. Vigge, inoltre, il principio che, in caso di dubbio sul senso di una clausola, prevale l'interpretazione più favorevole al consumatore (art. 1469-*quater* c.c.) e questo anche per le clausole inserite nelle condizioni generali di contratto. Le associazioni rappresentative dei consumatori e dei professionisti e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, possono convenire in giudizio il professionista o l'associazione di professionisti che utilizzano condizioni generali di contratto e richiedere al giudice competente di inibire l'uso delle condizioni di cui sia accertata l'abusività. L'inibitoria può essere concessa, quando ricorrono giusti motivi di urgenza e il giudice può ordinare che il provvedimento sia pubblicato a spese del responsabile in uno o più giornali, di cui uno almeno a diffusione nazionale (art. 1469-*sexies*).

Il codice prevede inoltre anche che le condizioni generali di contratto predisposte da uno dei contraenti siano efficaci nei confronti dell'altro solo se, al momento della conclusione del contratto, questi le conosceva o avrebbe dovuto conoscerle secondo un criterio di ordinaria diligenza (art. 1341, 1°co.) e che non hanno

effetto, se non sono state specificamente approvate per iscritto, le clausole vessatorie corrispondenti ai tipi elencati dal codice stesso (art. 1341, 2° co.)<sup>28</sup>.

*Contratti negoziati fuori dai locali commerciali*<sup>29</sup>. Questa categoria comprende principalmente i contratti tra un operatore commerciale che fornisce beni o servizi e un consumatore stipulati al domicilio o sul posto di lavoro di quest'ultimo, in luogo pubblico o aperto al pubblico o per corrispondenza<sup>30</sup>. Sono esclusi i contratti di assicurazione e quelli di valore inferiore a cinquantamila lire. Al consumatore è riconosciuto il *diritto di recedere* dal contratto entro un certo termine dalla stipulazione del contratto o dalla consegna della merce e di ricevere la *restituzione del prezzo già pagato* salvo le eventuali spese di spedizione e l'obbligo di restituzione della merce. L'operatore commerciale è peraltro tenuto ad informare per iscritto il consumatore su tale possibilità di ripensamento e il mancato rispetto di tale obbligo comporta che il termine entro il quale può essere esercitato il diritto di recesso, normalmente di sette giorni, diventa di sessanta. La normativa che regola la materia prevede che il foro territorialmente competente per le controversie civili riguardanti le vendite negoziate fuori dai locali commerciali sia quello della residenza o del domicilio

---

<sup>28</sup> Dall'interpretazione coordinata degli articoli 1341 e 1649 bis e ss. del c.c. risulta dunque che le clausole vessatorie contenute in contratti standard o comunque predisposte da uno solo dei contraenti devono essere specificatamente approvate per iscritto dal consumatore e *inoltre* non devono risultare in contrasto con la nuova disciplina delle clausole vessatorie prevista nei nuovi articoli del codice civile 1469 bis -1469 sexies. V. in tal senso, G. Cian – A. Trabucchi, *Commentario breve al codice civile*, 5a ed., Cedam, 1997.

<sup>29</sup> Dlgs 15 gennaio 1992, n. 50 – Attuazione della direttiva Cee in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (GU n. 27 del 3.2.1992)

<sup>30</sup> Più precisamente il dlgs 50/92 si applica ai contratti tra un operatore commerciale e un consumatore riguardanti la fornitura di beni o la prestazione di servizi, in qualunque forma conclusi, che siano stati stipulati: durante una visita dell'operatore commerciale al domicilio o al posto di lavoro del consumatore ovvero o in altro luogo nel quale questo si trova anche temporaneamente; durante un'escursione organizzata dal commerciante al di fuori dei propri locali commerciali; in area pubblica o aperta al pubblico mediante la sottoscrizione di una nota d'ordine, comunque denominata; per corrispondenza o comunque in base ad un catalogo che il consumatore ha avuto modo di consultare senza la presenza dell'operatore commerciale.

del consumatore. La normativa sui contratti conclusi fuori dai locali commerciali ha aperto la strada alla normativa sui contratti negoziati a distanza.

*Contratti negoziati a distanza*<sup>31</sup>. La normativa riguarda i contratti conclusi a distanza tra imprese e consumatori attraverso l'impiego di tecniche di comunicazione a distanza (posta elettronica, telefax, radio, televisione, catalogo, ecc.). Tra l'altro, l'operatore economico deve informare il consumatore, con l'obbligo di successiva conferma per iscritto, delle caratteristiche e del prezzo del bene o servizio di cui si tratta, delle modalità di pagamento ammesse nonché dei diritti che la legge gli riconosce. Salvo alcune eccezioni, il consumatore ha il diritto (irrinunciabile) di *recedere dal contratto*, entro un certo termine dalla stipulazione o dalla consegna, senza penalità e senza obbligo di motivazione; all'acquirente che recede spetta il rimborso di quanto già eventualmente pagato, fatte salve le spese di spedizione. Da notare che la normativa ora descritta espressamente non si applica ai contratti di fornitura di servizi di trasporto "quando all'atto della conclusione del contratto il fornitore si impegna a fornire tali prestazioni ad una data determinata o in un periodo prestabilito". Peraltro, la Commissione europea in un documento di consultazione in materia di diritti dei passeggeri nel settore aereo<sup>32</sup> si è espressa a favore di una estensione della disciplina delle vendite a distanza ai consumatori del settore dei trasporti aerei dove si registra un notevole ricorso alla prenotazione e alla vendita di biglietti per telefono o via Internet.

---

<sup>31</sup> Dlgs 22 maggio 1999, n. 185 "Attuazione della direttiva 97/7/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza" (GU n. 143 del 21 giugno 1999 - rettifica in GU n. 230 del 30 settembre 1999)

<sup>32</sup> Commissione europea, "Air Passengers Rights in the European Union – A Consultation Document on Consumer Protection in Air Transport" – Gennaio 2000.

*Pubblicità ingannevole*<sup>33</sup> e *pubblicità comparativa*. È vietata nel nostro ordinamento qualsiasi pubblicità che in qualunque modo induca o possa indurre in errore i soggetti (consumatori o imprese concorrenti) cui è rivolta o comunque raggiunga e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il comportamento economico di questi. Il compito di far rispettare tale divieto è attribuito dalla legge all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Su ricorso degli interessati (comprese le associazioni dei consumatori) o d'ufficio, l'AGCM può avviare un procedimento istruttorio per accertare l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario contestato e, in caso di esito positivo, può disporre la sospensione della diffusione del messaggio e la messa in atto, da parte dei soggetti responsabili, di altre misure per la rettifica del messaggio o per la rimozione dei suoi effetti. Nei procedimenti in materia di pubblicità l'AGCM può decidere, se lo ritiene opportuno, di invertire l'onere della prova nel senso di disporre che sia l'operatore a dimostrare l'esattezza dei dati contenuti nel messaggio promozionale. La mancata osservanza dei provvedimenti dell'Autorità da parte dell'operatore pubblicitario, committente incluso, è punita con sanzioni amministrative (arresto fino a tre mesi e ammenda fino a cinque milioni)<sup>34</sup>. L'AGCM non può decidere in materia di eventuali risarcimenti dei danni per i quali resta competente l'autorità giudiziaria ordinaria. La legge incoraggia il ricorso ad organismi volontari e autonomi di autodisciplina. La normativa sulla pubblicità ingannevole si applica anche alla pubblicità comparativa a seguito di una direttiva Ce del 1998 che ha modificato in questo senso la precedente direttiva del 1984<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Dlgs 25 gennaio 1992, n. 74 – attuazione della direttiva 84/450/Cee in materia di pubblicità ingannevole (SO alla GU n. 36 del 13.2.1992)

<sup>34</sup> Contro le decisioni dell'AGCM è ammesso il ricorso al TAR.

<sup>35</sup> Direttiva 97/55/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 ottobre 1997 che modifica la direttiva 84/450/CEE relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa (Guce L 290 del 23.10.1997). Tale direttiva è stata recepita con dlgs 25 febbraio 2000, n. 67 – Attuazione della direttiva 97/55/Ce che modifica la direttiva 84/450/Cee, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa (GU n. 72 del 27.3.2000).

*Tutela della privacy*<sup>36</sup>. In base alla legge sulla privacy del 1996 il trattamento di dati personali effettuato in Italia deve svolgersi “nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, con particolare riguardo alla riservatezza e alla libertà personale”. Allo scopo di garantire la realizzazione di tale obiettivo la legge disciplina la raccolta, il trattamento e la diffusione dei dati personali e tra l’altro stabilisce che:

- il trattamento di dati è ammesso solo con il consenso espresso liberamente, in forma specifica e per iscritto della persona a cui si riferiscono i dati personali (l’interessato); se si tratta di dati sensibili è inoltre richiesta la previa autorizzazione del Garante istituito dalla stessa legge;
- l’interessato ha diritto a conoscere l’esistenza di trattamenti di dati che possono riguardarlo nonché di ottenere la cancellazione, la trasformazione in forma anonima, la rettifica, l’aggiornamento o l’integrazione dei suoi dati e di opporsi in tutto o in parte, salvo eccezioni, al trattamento; per far valere tali diritti l’interessato può rivolgersi all’autorità giudiziaria ordinaria (AGO) o al Garante; la scelta della strada giurisdizionale preclude, per la stessa questione, il ricorso al Garante ed è inoltre l’unica che consente la richiesta di un risarcimento di danni;
- se per effetto del trattamento qualcuno causa danno ad altri scatta l’obbligo di risarcimento secondo la severa disposizione del codice civile relative allo svolgimento di attività pericolose<sup>37</sup>; la violazione della maggior parte delle disposizioni della legge 675/96 ha rilevanza penale e dunque rende risarcibile anche il danno non patrimoniale<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Legge 31 dicembre 1996, n. 675. "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali" (GU n. 5 dell'8.1.1997 - SO n. 3)

<sup>37</sup> L’art. 2050 del c.c. prevede che “chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di una attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno”. Non è chi richiede il risarcimento che, come di regola (art. 2043 c.c.), deve dimostrare, tra l’altro, la colpa o il dolo della controparte ma è il presunto responsabile che deve dimostrare di avere fatto tutto il possibile per evitare il danno.

<sup>38</sup> Ai sensi della stessa legge, il risarcimento del danno non patrimoniale è espressamente ammesso nei casi di violazione delle prescrizioni relative alla modalità di raccolta e ai requisiti dei dati personali oggetto di trattamento (art. 29, co. 9 della legge 675/96).

*Vendita e garanzia beni di consumo*<sup>39</sup>. Una direttiva Ce, che riguarda i beni di consumo e dunque non si applica ai servizi di trasporto, stabilisce il principio della responsabilità del venditore per i casi di *non conformità* dei prodotti al contratto di vendita salvo il diritto di rivalsa di quest'ultimo verso l'effettivo responsabile della non conformità del prodotto (produttore, precedente venditore nella stessa catena contrattuale o altro intermediario). In caso di difetto di conformità, il consumatore ha diritto al *ripristino*, senza spese, della conformità del bene mediante riparazione o sostituzione o ad una *riduzione adeguata del prezzo* o alla *risoluzione del contratto* relativo a tale bene. La normativa prevede inoltre che la garanzia prestata vincoli giuridicamente la persona che la offre secondo le modalità stabilite nella dichiarazione di garanzia e nella relativa pubblicità. L'esercizio dei diritti riconosciuti dalla direttiva lascia impregiudicato l'esercizio di altri diritti di cui il consumatore può avvalersi in forza delle norme nazionali relative alla responsabilità contrattuale o extracontrattuale. La direttiva non è stata ancora recepita nel nostro ordinamento. È interessante nella prospettiva che anche per i servizi venga introdotta una disciplina specifica per i casi di non conformità al contratto di vendita.

*Provvedimenti inibitori*. Dal 1998 il nostro ordinamento riconosce la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi, alle associazioni di consumatori in possesso di determinati requisiti ed iscritte in un apposito elenco tenuto dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato<sup>40</sup>. Tali

---

<sup>39</sup> Direttiva 1999/44/CE del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (Guce L 171 del 7.7.1999). Il recepimento in Italia di tale direttiva, è previsto dalla Legge comunitaria per il 2000 adottata il 21 dicembre 2000 (in corso di pubblicazione).

<sup>40</sup> L. 30 luglio 1998, n. 281 - Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (GU n. 189 del 14.8.1998). Si veda anche la direttiva 98/27/CE del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori (Guce L 166 dell'11.6.1998) che legittima le organizzazioni dei consumatori e altri organi qualificati ad avviare azioni legali sul territorio di un paese a partire dal quale siano state commesse infrazioni alla legislazione in materia di diritti dei consumatori (direttive europee e misure nazionali di esecuzione).

associazioni possono richiedere al giudice competente: di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori; di adottare misure correttive; di ordinare la pubblicazione del provvedimento sulla stampa se utile per eliminare o correggere gli effetti delle violazioni accertate. Le associazioni possono attivare, prima del ricorso al giudice, una procedura di conciliazione di fronte alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, procedura che deve essere in ogni caso definita entro sessanta giorni. L'eventuale verbale di conciliazione deve poi essere sottoposto per la omologazione al pretore competente che lo dichiara esecutivo con decreto. L'azione proposta dalle associazioni non preclude il diritto dei consumatori danneggiati dalle stesse violazioni ad agire individualmente. Tra i diritti che la legge espressamente riconosce ai consumatori, e nel cui interesse possono agire anche le associazioni, è incluso quello alla trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni o servizi. Alle associazioni, la legge estende i contributi e le agevolazioni (tariffe telefoniche, telegrafiche, postali e dei trasporti) previsti dalla legislazione sull'editoria.

#### 4.3.2. La tutela dei consumatori di servizi di trasporto

*Overbooking, ritardi e cancellazione dei voli (trasporto aereo)*<sup>41</sup>. Quando una compagnia aerea, per aver effettuato prenotazioni in eccesso rispetto ai posti disponibili (*overbooking*), rifiuta l'imbarco su un volo di linea in partenza da un aeroporto comunitario ad una persona in possesso di biglietto valido e di prenotazione confermata, tale persona ha diritto a scegliere tra:

- il rimborso senza penali del prezzo del biglietto per la parte del viaggio non effettuata,

---

<sup>41</sup> Regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio, del 4 febbraio 1991, che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea (Guce L 036 dell'8.2.1991).

- un volo alternativo quanto prima possibile fino alla destinazione finale, o
- un volo alternativo in una data successiva che gli convenga.

Inoltre, indipendentemente della scelta effettuata dal passeggero, il vettore aereo paga, immediatamente dopo aver negato l'imbarco, una compensazione minima pari a:

- 150 ecu per i voli sino a 3.500 km,
- 300 ecu per i voli oltre i 3.500 km,

considerata la destinazione finale indicata nel biglietto.

Qualora il vettore offra un volo alternativo sino alla destinazione finale la cui ora d'arrivo non ecceda quella programmata per il volo inizialmente riservato di 2 ore per collegamenti sino a 3.500 km e di 4 ore per collegamenti oltre i 3.500 km, le compensazioni di cui sopra possono essere ridotte del 50 %. Gli importi delle compensazioni, da pagare in contanti o, d'accordo con il passeggero, con buoni-viaggio e/o altri servizi, possono limitarsi al prezzo del biglietto. La compagnia aerea è inoltre tenuta a farsi carico delle spese documentate relative a comunicazioni telefoniche, invio fax, alloggio, ristorazione sostenute dal passeggero nell'attesa del volo successivo. I vettori aerei devono fornire a ciascun passeggero cui è stato negato l'imbarco un formulario recante le regole di compensazione per negato imbarco. La normativa descritta lascia impregiudicato l'ulteriore ricorso alla giurisdizioni competenti per i risarcimenti supplementari. Attualmente, per i ritardi dovuti ad altre cause, compresa la semplice cancellazione del volo, il passeggero può solo adire le vie legali per chiedere un risarcimento<sup>42</sup>. La Commissione europea sta valutando la possibilità di introdurre per tali casi forme di compensazione automatiche e forfetarie<sup>43</sup> analoghe a quelle

---

<sup>42</sup> I ritardi dovuti nel settore aereo a cancellazione dei voli comportano, al di sopra di certe soglie, la perdita dei relativi *slots* (diritti di atterraggio e decollo) da parte delle compagnie responsabili.

<sup>43</sup> L'estensione della responsabilità dei vettori aerei anche al danno causato da ritardo è prevista nella proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti – COM(2000) 340 del 6.6.2000.



previste per l'overbooking nonché di estendere la tutela ai voli non di linea; le difficoltà di procedere in questo senso derivano anche dal fatto che una parte dei ritardi dei voli possono essere dovuti a cause strutturali estranee alla responsabilità delle compagnie, quali la non disponibilità delle rotte o l'insufficiente capacità infrastrutturale dell'aeroporto. La Commissione europea ha inoltre intenzione di proporre la pubblicazione di informazioni e statistiche sulla puntualità dei voli per fornire ai viaggiatori elementi concreti per valutare l'affidabilità delle compagnie sotto questo profilo<sup>44</sup>.

*Responsabilità per lesioni o morte in caso di incidenti (settore aereo)*<sup>45</sup>. In caso di incidente, ovunque questo si verifichi, le compagnie aeree comunitarie rispondono delle lesioni subite dai passeggeri o per il caso di morte senza alcun limite finanziario sia esso stabilito dalla legge, da una convenzione o in via contrattuale.

In particolare:

- le compagnie rispondono illimitatamente per i danni provocati al passeggero in caso di morte e lesioni;
- le compagnie sono tenute a corrispondere tempestivamente, e comunque non oltre 15 giorni dal momento in cui l'avente diritto è identificato, una somma

---

<sup>44</sup> I più recenti orientamenti comunitari in materia di tutela dei diritti dei passeggeri nel settore aereo sono contenuti in due recenti documenti adottati nel 2000 dalla Commissione europea: "Air Passengers Rights in the European Union – A Consultation Document on Consumer Protection in Air Transport", gennaio 2000, *cit.*, e "Protection of Air Passengers in the European Union" – Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2000)365 del 21.6.2000. Per quanto riguarda la modifica del regolamento sull'overbooking, cfr. anche la proposta di regolamento del Consiglio (Ce) che modifica il regolamento (Cee) 295/91, che stabilisce norme comuni relative ad un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea – COM (1998) 41 del 30.1.98, presentata dalla stessa Commissione.

<sup>45</sup> Regolamento (CE) n. 2027/97 del Consiglio del 9 ottobre 1997 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti (Guce L 285 del 17.10.1997). Come si è detto, per le compagnie extracomunitarie il regime di responsabilità per morte o lesioni in caso di incidenti è regolato dalla convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto internazionale firmata a Varsavia il 12.10.1929 e dall'insieme dei vigenti strumenti internazionali che la integrano e sono ad essa connessi (Convenzione di Varsavia).

- a titolo di pagamento anticipato per fare fronte alle spese immediate conseguenti all'incidente;
- in caso di morte gli anticipi non possono essere inferiori all'equivalente in Euro di 15.000 DSP<sup>46</sup> per passeggero fermo restando che un anticipo di pagamento non costituisce riconoscimento di responsabilità;
  - per le richieste di risarcimento fino a 100.000 DSP i vettori non possono escludere o limitare la loro responsabilità provando di aver preso tutte le misure atte ad evitare il danno;
  - i vettori possono essere esonerati totalmente o parzialmente dalla loro responsabilità se risulta che la negligenza del passeggero danneggiato o deceduto ha contribuito al danno;
  - le indicazioni relative al regime di responsabilità illimitata e le disposizioni sugli anticipi devono essere inserite nelle condizioni di trasporto del vettore aereo comunitario.

Da segnalare che la Commissione europea, in conformità a quanto previsto dalla già citata Convenzione di Montreal del maggio 1999, ha recentemente proposto da un lato di estendere la responsabilità del vettore comunitario anche al danno al bagaglio (ora regolata dalla Convenzione di Varsavia<sup>47</sup>) fino ad un limite di 1.000 DSP (circa 1.380 Euro) e, dall'altro di prevedere la possibilità, per il passeggero, di dichiarare al momento del *check-in* il maggior valore del suo bagaglio rispetto al massimo risarcibile al fine di garantirsi, eventualmente pagando per una assicurazione integrativa, un risarcimento più consistente. La stessa proposta prevede inoltre che le compagnie siano tenute a fornire ai

---

<sup>46</sup> Al 3.1.2001, 1 DSP = 1,38 Euro.

<sup>47</sup> V. *supra*.

passaggeri un livello minimo di assistenza di emergenza fino all'arrivo del bagaglio o alla completa liquidazione del risarcimento in caso di smarrimento<sup>48</sup>.

*Pacchetti turistici tutto compreso (riguarda tutte le modalità previste dal pacchetto).* Nel caso in cui un servizio di trasporto sia fornito nell'ambito di un pacchetto turistico del tipo "tutto compreso"<sup>49</sup> la legislazione italiana riconosce al consumatore determinati diritti cui corrispondono specifici obblighi a carico dell'organizzatore e del venditore del pacchetto turistico<sup>50</sup>. Le principali disposizioni della normativa riguardano:

*Informazione:* il consumatore ha diritto a ricevere nel dettaglio, in forma scritta e in termini chiari e precisi, tutte le informazioni relative ai servizi e alle altre prestazioni incluse nel pacchetto nonché, tra l'altro, ai termini per la presentazione dei reclami per i casi di inadempimento o di inesatta esecuzione del contratto.

*Contenuto obbligatorio degli opuscoli:* le informazioni contenute negli opuscoli informativi vincolano organizzatore e venditore salvo diversa pattuizione scritta successiva alla stipulazione del contratto o salvo che le modifiche siano state comunicate, sempre per iscritto, al consumatore prima della stipulazione. Ogni modifica delle condizioni contrattuali deve essere pattuita in forma scritta con il consumatore che ha comunque il diritto di recedere senza pagamento di penale.

*Revisione del prezzo:* la revisione del prezzo forfetario di vendita del pacchetto turistico è ammessa solo se espressamente prevista e non può comunque superare

---

<sup>48</sup> V. la già citata proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 2027/97 sulla responsabilità del vettore aereo in caso di incidenti – COM(2000) 340 del 6.6.2000.

<sup>49</sup> I pacchetti turistici hanno ad oggetto i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", risultanti dalla prefissata combinazione di almeno due degli elementi di seguito indicati, venduti od offerti in vendita ad un prezzo forfetario, e di durata superiore alle ventiquattro ore ovvero estendentesi per un periodo di tempo comprendente almeno una notte: a) trasporto; b) alloggio; c) servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscano parte significativa del "pacchetto turistico".

<sup>50</sup> D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 111 - Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso" (GU n. 88 del 4 aprile 1995).

il 10% del prezzo iniziale. Per aumenti superiori, scatta il diritto di recesso e di rimborso delle somme già versate. *Recesso e inadempimento*: in caso di recesso nei casi sopra descritti o di annullamento del servizio per causa non imputabile al consumatore e salvo cause di forza maggiore, questi ha diritto di usufruire di un pacchetto di qualità equivalente (con restituzione parziale di quanto già pagato se inferiore) oppure al rimborso dell'intero prezzo, oltre al risarcimento di ogni ulteriore danno dipendente dalla mancata esecuzione del contratto. Il risarcimento da parte dell'organizzatore e del venditore, secondo le rispettive responsabilità, spetta anche nei casi di mancato o inesatto adempimento del contratto salvo che questo derivi da causa a questi non imputabile. Se l'inadempimento o l'inesatta esecuzione provoca danni alla persona c'è l'obbligo di risarcimento nei limiti previsti dalle convenzioni internazionali rilevanti (in particolare: Convenzione di Varsavia, per il trasporto aereo; Convenzione di Berna, per il trasporto ferroviario; CCV, sul contratto di viaggio). L'azione di inadempimento delle prestazioni di trasporto si prescrive nei termini previsti dal codice civile e della navigazione<sup>51</sup>. Per le altre prestazioni il termine è di tre anni dal rientro del viaggiatore. In un anno si prescrive il diritto al risarcimento per i danni diversi da quelli alla persona per i quali, in assenza di specifica pattuizione, valgono le limitazioni previste dalla convenzione di Bruxelles sul contratto di viaggio (CCV). È previsto che, qualora l'inadempimento o l'inesatta esecuzione siano dipesi dal consumatore, da cause di forza maggiore o dal caso fortuito, venditore e organizzatore siano esonerati da responsabilità. Questi soggetti sono comunque tenuti ad apprestare ogni rimedio utile per consentire al consumatore la prosecuzione del viaggio tranne che nel caso di sua responsabilità.

---

<sup>51</sup> V. *supra*.

*Fondo di garanzia:* la legge prevede inoltre l'istituzione di un Fondo nazionale di garanzia, per consentire, in caso di insolvenza o di fallimento del venditore o dell'organizzatore, il rimborso del prezzo versato ed il rimpatrio del consumatore nel caso di viaggi all'estero, nonché per fornire una immediata disponibilità economica in caso di rientro forzato di turisti da Paesi extracomunitari in occasione di emergenze, imputabili o meno al comportamento dell'organizzatore. Il fondo è alimentato annualmente da una quota pari allo 0,5% dell'ammontare del premio dell'assicurazione che venditore e organizzatore sono tenuti stipulare per la responsabilità civile verso il consumatore e per i risarcimenti sopra descritti.

*Sistemi telematici di prenotazione (settore aereo e ferroviario).* La normativa sui sistemi telematici di prenotazione (CRS)<sup>52</sup>, attraverso i quali viene effettuata la maggior parte delle prenotazioni del settore aereo, introduce una serie di diritti e obblighi per i diversi soggetti interessati alle operazioni di vendita e prenotazione dei biglietti aerei e, dal 1999, anche ferroviari. Tale normativa incrementa la trasparenza e la correttezza dei rapporti tra gli operatori coinvolti nei CRS (vettori aerei e ferroviari, gestori dei CRS, *tour operator*, agenzie di viaggio) in un sistema complessivamente finalizzato alla tutela sia della concorrenza, sia dei consumatori. È previsto che ai consumatori siano fornite informazioni corrette, complete e precise sui servizi disponibili e dunque, per esempio, sugli orari, sulla disponibilità di posti, sulle tariffe, sugli eventuali scali previsti con o senza cambio di aeromobile/treno, sul vettore che opera effettivamente il volo/treno, su eventuali trasferimenti tra aeroporti, nonché sui servizi connessi ai servizi di trasporto richiesti, nella misura in cui tali informazioni sono disponibili nel

---

<sup>52</sup> Regolamento (Cee) 2299/89 del 24.7.1989 del Consiglio relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (Guce L 220 del 29.7.1989) come modificato dal regolamento (Ce) n. 23/1999 dell'8.2.1999 del Consiglio (Guce L 40 del 13.2.1999) che ha tra l'altro previsto l'integrazione dei servizi ferroviari nella visualizzazione principale del CRS.

CRS<sup>53</sup>. Specifiche disposizioni, riguardanti l'accesso alle informazioni statistiche e di altro genere ricavabili dal CRS, vietano la comunicazione di informazioni di carattere personale dei passeggeri a terzi estranei alla transazione relativa alla prenotazione o all'acquisto di biglietti aerei e/o ferroviari e riconoscono al passeggero il diritto di conoscere quali sono i suoi dati destinati ad essere registrati nel CRS, per quanto tempo e a quali scopi tali dati saranno conservati nonché come contattare il gestore del CRS. La mancata osservanza di tutte le prescrizioni descritte può essere sanzionata dalla Commissione europea, che avvia la procedura per accertare l'infrazione d'ufficio o su denuncia degli interessati, con un'ammenda fino a concorrenza del 10% del fatturato realizzato dell'impresa responsabile.

*Sciopero nei servizi pubblici essenziali.* La tutela dell'utenza è la finalità prima della legge che impone nei casi di sciopero in determinati settori, definiti essenziali, e tra questi il settore dei trasporti, il rispetto di determinate prescrizioni e procedure. Tra l'altro la legge, a seguito delle recenti modifiche<sup>54</sup>, prevede:

- l'obbligo per coloro che proclamano lo sciopero di comunicare per iscritto ai soggetti erogatori e ai soggetti istituzionali competenti in relazione alla rilevanza territoriale dello sciopero con un preavviso minimo non inferiore a dieci giorni la durata e le modalità di attuazione, nonché le motivazioni, dell'astensione collettiva dal lavoro;

---

<sup>53</sup> Inoltre il regolamento prevede che le agenzie di viaggio comunichino al consumatore, salvo sua diversa richiesta: 1. le diverse alternative per uno stesso viaggio nel seguente ordine: tutti i voli diretti senza scalo tra le coppie di città considerate, tutti gli altri collegamenti senza cambio di aeromobile o di treno, i voli in coincidenza; 2. tutte le tariffe offerte dai diversi vettori. L'agenzia deve inoltre permettere al consumatore di prendere visione delle informazioni visualizzate al computer eventualmente stampando le schermate.

<sup>54</sup> L. 12 giugno 1990, n. 146 – Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge (GU n. 137 del 14.6.1990) come modificato dalla l. 11 aprile 2000, n. 83 (GU n. 85 dell'11.4.2000).

- l'obbligo, a carico dei lavoratori e delle imprese o enti erogatori, di garantire l'erogazione delle prestazioni indispensabili, nel settore dei trasporti, per il godimento del diritto costituzionalmente tutelato alla circolazione in particolare nei seguenti servizi: "i trasporti pubblici urbani ed extraurbani autoferrotranviari, ferroviari, aerei, aeroportuali e quelli marittimi, limitatamente ai collegamenti con le isole"; le prestazioni indispensabili sono identificate nei contratti collettivi i quali devono in ogni caso prevedere procedure di raffreddamento o di conciliazione, obbligatorie per entrambe le parti, da esperire prima della proclamazione dello sciopero. Per i casi in cui la contrattazione non disponga in materia di prestazioni indispensabili o non preveda disposizioni idonee, provvede la Commissione di garanzia, secondo i principi stabiliti dalla stessa legge, sentite le organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute;
- la pubblicazione degli orari dei servizi ordinari e la comunicazione agli utenti da parte delle amministrazioni o delle imprese erogatrici dei servizi di trasporto, dei servizi che saranno garantiti comunque in caso di sciopero e i relativi orari, come risultano definiti dagli accordi collettivi;
- la comunicazione agli utenti nelle forme adeguate, almeno *cinque giorni* prima dell'inizio dello sciopero, dei modi e dei tempi di erogazione dei servizi nel corso dello sciopero e delle misure per la riattivazione degli stessi da parte dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni erogatrici o dei responsabili delle aziende e degli enti erogatori;
- la diffusione di informazioni complete sullo sciopero (inizio, durata, misure alternative, modalità di esercizio, ecc.) da parte del servizio pubblico radiotelevisivo e per gli altri mezzi di informazione che usufruiscono di finanziamenti pubblici o agevolazioni;
- disposizioni volte a garantire che anche le astensioni collettive delle prestazioni messe in atto a fini di protesta o di rivendicazione di categoria da parte di lavoratori autonomi, professionisti o piccoli imprenditori, che

incidano sulla funzionalità dei servizi pubblici presi in considerazione dalla legge siano esercitate in modo da consentire l'erogazione delle prestazioni indispensabili;

- un intervallo minimo tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione del successivo “quando ciò sia necessario ad evitare che, per effetto di scioperi proclamati in successione da soggetti sindacali diversi e che incidono sullo stesso servizio finale o sullo stesso bacino di utenza, sia oggettivamente compromessa la continuità dei servizi pubblici”;
- la legittimazione delle associazioni dei consumatori a rivolgersi alla Commissione di garanzia per far accertare la violazione dei diritti degli utenti da parte delle organizzazioni sindacali responsabili e/o dei responsabili delle amministrazioni o delle imprese erogatrici con riferimento agli obblighi di informazione sui modi e sui tempi dell'erogazione dei servizi indispensabili;
- sanzioni a carico dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali ritenute responsabili nei casi di revoca dello sciopero proclamato di cui sia già stata data comunicazione all'utenza;
- misure sanzionatorie, anche di tipo pecuniario, a carico dei diversi soggetti responsabili nei casi di scioperi proclamati o effettuati in contrasto con quanto previsto dalla legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali nonché a carico dei dirigenti responsabili delle amministrazioni pubbliche e i legali rappresentanti delle imprese e degli enti erogatori di servizi pubblici che non rispettino gli obblighi loro imposti dalla legge, compresi gli obblighi di informazione all'utenza.



#### **4.4. Le norme per la qualità dei servizi**

##### 4.4.1. Le riforme degli anni '90

La Carta della mobilità (carta dei servizi per il settore dei trasporti) è uno strumento che nasce nel contesto delle riforme della pubblica amministrazione avviate al principio degli anni '90. La riforma per la trasparenza e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, il riordino delle autonomie locali con la previsione dei nuovi istituti di partecipazione dei cittadini allo svolgimento delle attività amministrative, la normativa per la creazione nelle pubbliche amministrazioni degli uffici per la relazioni con il pubblico, costituiscono le premesse normative e concettuali che hanno portato all'adozione, nel 1994, della direttiva del PCM sui principi per l'erogazione dei servizi pubblici che ha previsto la Carta dei servizi e ha senz'altro fatto fare un passo avanti alla cultura della *customer satisfaction* nel settore pubblico.

##### 4.4.2. La direttiva sull'erogazione dei servizi pubblici<sup>55</sup>

La direttiva stabilisce che l'erogazione dei servizi pubblici deve essere ispirata ai principi di uguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia e individua gli strumenti per dare attuazione a tali principi:

1. individuazione dei fattori da cui dipende la qualità dei servizi e, sulla base di essi, adozione e pubblicazione di standard di qualità e quantità di cui assicurare il rispetto,
2. semplificazione delle procedure per l'accesso e la fruizione dei servizi,
3. informazione degli utenti circa le modalità di prestazione dei servizi,

---

<sup>55</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" (GU n. 43 del 22 febbraio 1994).

4. cura dei rapporti con gli utenti (obblighi di rispetto, cortesia e disponibilità per il personale),
5. svolgimento di apposite verifiche per la valutazione della qualità dei servizi,
6. previsione di forme di rimborso.

Per quanto riguarda in particolare i rimborsi, è previsto che i soggetti erogatori assicurino agli utenti “forme di rimborso nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività, agli standard pubblicati”.

La direttiva stabilisce che gli enti erogatori attivino procedure di reclamo dell'utente. L'adozione delle carte dei servizi pubblici è peraltro prevista implicitamente con l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, di un Comitato per l'attuazione della carta dei servizi pubblici<sup>56</sup>.

Per la mancata osservanza della direttiva (e, dunque, anche per la mancata adozione delle carte) sono previste sanzioni disciplinari a carico dei dirigenti e dei dipendenti nei casi di servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni mentre, per i servizi erogati in regime di concessione o di convenzione o comunque da soggetti non pubblici, la direttiva prevede che “l'inosservanza dei principi della direttiva costituisce inadempimento *contrattuale* da parte degli enti erogatori”. Nulla è previsto se i servizi pubblici sono erogati indipendentemente da un rapporto *contrattuale* o *concessorio* tra il soggetto erogatore e una pubblica amministrazione.

---

<sup>56</sup> In effetti la direttiva non prevede esplicitamente l'obbligo di adozione della Carta dei servizi pubblici ma tale obbligo si deduce proprio dall'istituzione di tale Comitato per l'attuazione della Carta.

Da notare, peraltro, che il citato Comitato per l'attuazione della Carta dei servizi pubblici è stato poi di fatto soppresso a luglio 1999<sup>57</sup>. A tale Comitato la direttiva attribuiva le seguenti funzioni: valutare gli standard di qualità adottati dagli enti erogatori in relazione ai suddetti principi, vigilare sull'osservanza degli standard, valutare l'adeguatezza delle procedure di reclamo e delle misure di ristoro previste nel caso di pregiudizio recato all'utente per la mancata osservanza della direttiva, promuovere le misure dirette ad assicurare la possibilità di scelta dell'utente.

#### 4.4.3. La Carta della mobilità

Al fine di dare attuazione settoriale ai principi stabiliti dalla direttiva del 1994, la legge 273/95 ha imposto al Dipartimento della Funzione pubblica l'adozione di schemi generali di carte dei servizi per i settori che sarebbero stati poi individuati dal DPCM del 29.5.1995. A dicembre 1998 è stato adottato lo schema generale di Carta della mobilità.

Tale schema generale individua, per ciascuna modalità di trasporto, i fattori di qualità e gli indicatori per la misurazione della qualità sulla base dei quali ciascun ente erogatore deve determinare gli standard, cioè i livelli di servizio promesso. Impone inoltre l'attivazione di procedure di verifica della qualità delle prestazioni erogate nonché il monitoraggio del grado di soddisfazione degli utenti ovvero della qualità percepita. I soggetti tenuti all'adozione della Carta sono tutte le imprese di trasporto, i gestori delle infrastrutture trasportistiche e i

---

<sup>57</sup> Decreto del Ministro della Funzione pubblica del 6 luglio 1999 (GU n. 181 del 4.8.1999)

soggetti erogatori di servizi connessi<sup>58</sup>. Per esplicita previsione, la mancata osservanza delle prescrizioni sopra descritte comporta le stesse conseguenze previste per l'inosservanza dei principi della direttiva del 1994 così dando adito alle stesse considerazioni circa la mancanza di riferimento alle ipotesi in cui i servizi pubblici siano erogati indipendentemente da un rapporto *contrattuale* o *concessorio* con una pubblica amministrazione.

La Carta della mobilità è uno strumento esplicitamente finalizzato alla realizzazione di due obiettivi: il miglioramento dei rapporti tra utente e fornitore dei servizi e il miglioramento della qualità dei servizi.

Nel complesso, la normativa sulla Carta della mobilità solleva una serie di interrogativi riguardanti soprattutto:

- le conseguenze per la mancata adozione della Carta,
- la competenza a valutare se gli standard di servizio promessi siano adeguati o meno,
- le conseguenze per il mancato rispetto di tali standard,
- l'efficacia della Carta ai fini della tutela dei diritti dell'utenza.

---

<sup>58</sup> Da notare che lo schema generale sembra avere interpretato estensivamente il disposto della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1994 sull'erogazione dei servizi pubblici per quanto riguarda i soggetti tenuti, tra l'altro, all'adozione delle carte. Nel definire il proprio ambito di applicazione, tale direttiva in effetti ha previsto che, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto erogatore, sono considerati *servizi pubblici* "quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona costituzionalmente tutelati alla salute, all'assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e sicurezza della persona, alla libertà di circolazione, *ai sensi dell'art. 1 della legge 12 giugno 1990, n. 146*, e quelli di erogazione di energia elettrica, acqua e gas". La legge 146/90 che regola il diritto di sciopero nei settori dei servizi pubblici essenziali, per quanto riguarda in particolare la tutela della libertà di circolazione, prende in considerazione i seguenti servizi di trasporto: "i trasporti pubblici urbani ed extra urbani autoferrottranviari, ferroviari, aerei, aeroportuali e quelli marittimi limitatamente al collegamento con le isole". Sulla base del rinvio alla legge sullo sciopero le imprese del settore marittimo diverse da quelle che effettuano i collegamenti con le isole sembrerebbero non rientrare tra i destinatari della direttiva stessa.

A questo proposito è necessario considerare che attualmente nel settore dei trasporti si possono distinguere due tipologie di soggetti erogatori:

- i soggetti erogatori che operano in regime di concessione o comunque godono di diritti speciali o esclusivi,
- i soggetti erogatori che operano in regime di libero mercato.

Come si è detto, tutti sono tenuti all'adozione della Carta della mobilità nel rispetto della direttiva sull'erogazione dei servizi pubblici del 1994 e nel rispetto dello schema generale per la predisposizione della Carta, naturalmente anche per quanto riguarda la promozione dei diritti dell'utenza (per esempio: procedure di reclamo, procedure di rimborso), tuttavia:

- per i soggetti erogatori che operano in regime di concessione o comunque godono di diritti speciali o esclusivi:
  - l'adozione della Carta della mobilità deve essere prevista dal contratto di servizio o dalla concessione che regola i rapporti tra amministrazione e soggetto erogatore; in base alla delibera CIPE del 24.4.96<sup>59</sup> il contratto di servizio, tra l'altro, deve definire gli standard relativi alle caratteristiche e alla qualità dei servizi;
  - il mancato rispetto dei contenuti della Carta, oltre che la mancata adozione di questa, è considerato inadempimento contrattuale o violazione della concessione<sup>60</sup>;

---

<sup>59</sup> Delibera CIPE 24 aprile 1996 – Linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (GU n. 118 del 22.5.1996)

<sup>60</sup> Diversa è la situazione nei settori dotati di Authority di regolazione (per ora solo energia e comunicazioni). Qui l'adozione delle carte dei servizi da parte dei soggetti erogatori è obbligatoria nel rispetto della direttiva sull'erogazione dei servizi pubblici del 1994 e nel rispetto dello schema generale per la predisposizione delle carte; tuttavia è l'Authority che determina, oltre ai parametri per la determinazione delle tariffe applicando il metodo del *price cap*, i modi per assicurare la più ampia conoscenza dei servizi offerti da parte dell'utenza, i casi di indennizzo automatico degli utenti, i livelli generali e specifici di qualità dei servizi. L'A. verifica anche la congruità delle misure finalizzate alla tutela degli utenti predisposte dagli enti erogatori. L'inosservanza dei provvedimenti dell'A. è punita con sanzioni amministrative pecuniarie da 50 milioni a 300 miliardi irrogate dalla stessa A. L'istituzione delle Autorità per i servizi di pubblica utilità è prevista dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (SO n. 136 alla GU n. 270 del 18.11.1995).

- per i soggetti erogatori che operano in regime di libero mercato:
  - gli standard relativi alle caratteristiche e alla qualità dei servizi e le modalità di attuazione delle prescrizioni della direttiva del 1994 sui servizi pubblici, anche per quanto riguarda la tutela e la promozione dei diritti dell'utenza, sono definiti dallo stesso soggetto erogatore;
  - per la mancata adozione della Carta nonché per il mancato rispetto degli standard e delle prescrizioni della direttiva del 1994, non sono previste conseguenze.

Qualche parola a parte merita il caso di Trenitalia, la nuova società di trasporto ferroviario nata lo scorso anno. La normativa vigente prevede che il mancato conseguimento dell'obiettivo di migliorare la qualità complessiva dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri di media e lunga percorrenza, comporti l'impossibilità per Trenitalia di aumentare le relative tariffe<sup>61</sup>. In particolare, sulla base del nuovo sistema tariffario introdotto dal CIPE nel 1999<sup>62</sup>, le tariffe dei servizi ferroviari di media e lunga percorrenza possono essere aumentate solo in quanto l'azienda, non solo adotti e aggiorni la Carta della mobilità, ma inoltre

---

<sup>61</sup> Deliberazione CIPE n. 173 del 5.11.1999 (GU n. 8 del 12.1.2000). Il provvedimento ha previsto il meccanismo di adeguamento delle tariffe del trasporto viaggiatori delle Ferrovie dello Stato Spa sulla media-lunga percorrenza nell'arco temporale 2000-2003, in attuazione degli indirizzi stabiliti dalla citata precedente deliberazione CIPE del 24.4.1996. Il Ministero dei Trasporti e della Navigazione con DM 4 .7.2000 n. 88T (GU 21.7.2000) ha quindi fissato gli standard di qualità del servizio di trasporto viaggiatori per il 2000 ed ha anche previsto per FS Spa e Trenitalia Spa ulteriori adempimenti necessari ai fini del raggiungimento degli obiettivi di qualità indicati dallo stesso decreto. A seguito della verifica positiva del rispetto degli obiettivi fissati per il 2000, Trenitalia è stata autorizzata ad aumentare le proprie tariffe del 5,2% nel corso del 2001. Per il 2001, il Ministero dei trasporti ha fissato nuovi e più stringenti standard di qualità e l'obbligo dell'estensione delle procedure di rimborso; dal rispetto di questi parametri dipenderà la possibilità di Trenitalia di aumentare le tariffe nel 2002 (DM 146T del 7.12.2000; GU 20.12.2000).

<sup>62</sup> In base al nuovo sistema tariffario previsto dalla citata deliberazione CIPE 173/99, le variazioni annue dei prezzi sono regolate dal principio del price cap, uno strumento della regolazione incentivante, e sono predeterminate per un periodo quadriennale secondo la seguente formula:  $V = m_p - x + S_n$ .  $V$  è l'incremento percentuale tariffario massimo consentito per un anno rispetto all'anno precedente;  $m_p$  è il tasso di inflazione programmata;  $x$  è il tasso di aumento della redditività;  $S_n$  è il costo aggiuntivo per i miglioramenti qualitativi dei servizi offerti espressi in una percentuale dei ricavi.

raggiunga gli specifici standard di qualità previsti nella Carta stessa<sup>63</sup>. In base a quanto previsto ancora dal CIPE, inoltre, alcuni di tali standard sono fissati annualmente dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione che può anche demandare alla società di trasporto ferroviario l'adozione di ulteriori standard da inserire nella Carta della mobilità. D'altra parte lo stesso Ministero deve provvedere, sempre annualmente, a verificarne la realizzazione<sup>64</sup>.

In conclusione, si nota che:

- la mancata adozione della Carta non è sanzionata se non nel caso in cui la sua adozione sia prevista in un contratto di servizio; in questi casi si configura, come si è detto, un inadempimento contrattuale da parte dell'erogatore. Fa eccezione attualmente solo il settore del trasporto ferroviario di passeggeri di media e lunga percorrenza dove è previsto che l'azienda che non adotti la Carta o che comunque non rispetti gli standard in questa fissati, pur in assenza di contratto di servizio nonché di concessione, sia soggetta ad una penalizzazione consistente nella perdita della facoltà di applicare aumenti tariffari;
- la valutazione dell'adeguatezza degli standard di servizio promessi compete allo stesso prestatore di servizi se questo opera in concorrenza mentre compete all'amministrazione committente negli altri casi (di nuovo va evidenziata l'eccezione di Trenitalia, dove il Ministero procede a fissare gli standard, oltre che a verificarne il rispetto);
- con l'eccezione del trasporto ferroviario, per il mancato rispetto degli standard e delle altre prescrizioni a tutela degli utenti contenute nelle carte della mobilità sono previste conseguenze giuridicamente rilevanti solo

---

<sup>63</sup> Ministero dei Trasporti e della Navigazione, DM 146T del 7.12.2000, cit., art. 6, 1.

<sup>64</sup> Deliberazione CIPE 173/99 cit., art. 3.

quando le violazioni siano poste in essere da soggetti che operano in mercati regolati in regime di concessione o di contratto di servizio;

- in regime di concessione o di contratto di servizio, non diversamente da quanto può accadere in regime di libero mercato, si rischia da un lato che alcuni diritti siano riconosciuti meritevoli di tutela in determinati casi e non in altri e, dall'altro, che si creino incoerenze nell'ambito delle diverse realtà imprenditoriali e delle diverse modalità di trasporto in relazione al contenuto dei singoli contratti di servizio e all'efficacia degli strumenti di verifica e controllo da questi previsti.

Anche il legislatore nazionale ha peraltro espresso forti dubbi sulla reale efficacia della Carta quale strumento di qualità e di tutela dell'utenza. Il dlgs 30 luglio 1999, n. 286 ha, infatti, abrogato la disposizione che prevedeva l'obbligo dell'emanazione degli schemi generali di carte dei servizi (pur lasciando fermo l'obbligo di adozione delle carte per i settori per i quali lo schema generale sia già stato adottato) e ha previsto che gli standard e criteri di misurazione della qualità, nonché le condizioni di tutela e indennizzo degli utenti nel caso in cui questi siano disattesi saranno definiti con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>65</sup>.

D'altra parte, in un rapporto recentemente elaborato dal Dipartimento della Funzione pubblica sullo stato dell'amministrazione pubblica<sup>66</sup> si considera che il numero incoraggiante di carte dei servizi adottate nei diversi settori interessati

---

<sup>65</sup> Per quanto riguarda i servizi erogati direttamente o indirettamente da regioni o enti locali lo stesso dlgs 286/99 prevede l'adozione di atti di indirizzo e di coordinamento, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, supportato da apposita struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri. E' anche ammesso il ricorso a un soggetto privato, da scegliersi con gara europea di assistenza tecnica, sulla base di criteri oggettivi e trasparenti. Sono peraltro fatte salve le funzioni e i compiti legislativamente assegnati, per alcuni servizi pubblici, ad autorità indipendenti.

<sup>66</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica: “Lo stato dell'amministrazione pubblica – A 20 anni dal Rapporto Giannini” – 1999.



certamente “dimostra, se non altro, la vitalità e la voglia di cambiare che anima parte non indifferente degli apparati pubblici e dei gestori di servizio pubblico”, ma che ciò nonostante “la qualità delle prestazioni fornite dalla gran parte dei gestori non è migliorata in maniera sensibile”. Lo strumento, si afferma nel rapporto citato, “andrebbe rilanciato per meglio innestarlo nell’azione di governo per la riforma dell’amministrazione”.

## **4.5. Le esperienze di autodisciplina e di risoluzione extragiudiziale**

### 4.5.1. Gli orientamenti comunitari

Generalmente le esperienze di autodisciplina rispondono da un lato all'esigenza di semplificare e rendere più trasparenti i rapporti tra le imprese e i loro clienti e dall'altra alla volontà di rendere più rapida e meno onerosa la soluzione degli eventuali conflitti tra tali due soggetti.

Sull'argomento è in corso da tempo un'ampia riflessione alimentata dalle istituzioni comunitarie e in particolare dalla Commissione europea che, convinta della validità dei meccanismi alternativi di soluzione dei conflitti tra consumatori e operatori economici, ha adottato nel 1998 una raccomandazione sui principi applicabili agli organi extragiudiziali competenti in materia di controversie di consumo<sup>67</sup>. I principi enucleati dalla raccomandazione sono in particolare i seguenti: indipendenza, trasparenza, contraddittorio, efficacia della procedura, legalità, libertà (le decisioni sono vincolanti solo se le parti hanno così espressamente deciso in un momento successivo all'origine della vertenza), rappresentanza (diritto delle parti di farsi rappresentare o accompagnare in qualunque fase della procedura).

È inoltre interessante notare che ad iniziativa della stessa Commissione europea è stato elaborato nel 1998 un "formulario di reclamo del consumatore" allo

---

<sup>67</sup> Raccomandazione 98/257/CE della Commissione del 30 marzo 1998 riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione delle controversie in materia di consumo (Guce L 115 del 17.4.1998). La raccomandazione segue una serie di altre iniziative tra le quali si ricordano il Libro verde "L'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato interno" [Com (93) 576 del 16.11.1993] e il Piano d'azione sulla stessa materia [Com (96) 13 del 14.2.1996].

scopo di facilitare e rendere più trasparente il dialogo tra imprese<sup>68</sup> e consumatori nei casi di controversie nazionali o transfrontaliere. Il formulario è stato concepito in modo da poter essere utilizzato indipendentemente dal valore e dal tipo di contenzioso. Deve essere prima indirizzato dal consumatore (o da una associazione di consumatori) all'impresa per un tentativo di composizione amichevole della controversia ma, nel caso tale tentativo abbia esito negativo, lo stesso modulo può essere utilizzato per sottoporre il caso ad un organismo extragiudiziario. La Commissione europea conta di effettuare una valutazione sull'efficacia di tale strumento. Non esistono in Italia sedi alternative e volontarie alla giustizia ordinaria per le controversie di consumo specificamente riguardanti il settore dei trasporti mentre esperienze interessanti, seppure diverse tra loro, sono state realizzate nei settori della pubblicità e dei servizi bancari<sup>69</sup>.

#### 4.5.2. Il Giurì di autodisciplina pubblicitaria

Gli operatori e gli utenti del settore pubblicitario hanno da tempo istituito il Giurì di autodisciplina pubblicitaria. Tale organismo autonomo è competente su base volontaria a valutare la conformità dei messaggi pubblicitari alle regole stabilite nel Codice di autodisciplina pubblicitaria<sup>70</sup> cui aderiscono volontariamente la maggior parte degli operatori del settore pubblicitario. Dispone di poteri inibitori

---

<sup>68</sup> Imprese o professionisti.

<sup>69</sup> Nel settore della pubblicità vige inoltre un sistema di coordinamento tra i diversi istituti di autodisciplina europei che rende possibile la gestione dei reclami transfrontalieri (quando il soggetto che propone il reclamo e l'operatore commerciale risiedono in paesi diversi). Anche per il settore bancario è allo studio un sistema di coordinamento analogo.

<sup>70</sup> La prima edizione del codice di autodisciplina pubblicitaria risale al 1966. Esso viene aggiornato periodicamente. Il codice di autodisciplina vincola gli operatori del settore pubblicitario che a questo abbiano volontariamente aderito: utenti committenti, agenzie, consulenti di pubblicità, gestori dei veicoli pubblicitari di ogni tipo e chiunque abbia accettato di rispettarlo hanno così individuato le regole e i principi cui deve essere ispirata l'attività pubblicitaria per assicurare che questa "venga realizzata come servizio per il pubblico, con speciale riguardo alla sua influenza sul consumatore" (CAP – Norme preliminari e generali, lett. a) Finalità del codice).

e può imporre l'adozione di provvedimenti di rettifica o altrimenti riparatori. Nei procedimenti dinanzi al Giurì vale il principio dell'inversione dell'onere della prova nel senso che il Giurì può chiedere a chi si serve della pubblicità di dimostrare la veridicità dei dati, delle descrizioni, delle illustrazioni o testimonianze usate. La mancata osservanza delle decisioni del Giurì comporta una sanzione che consiste nella pubblicazione della notizia di tale inadempimento a spese dell'impresa responsabile. Il sistema dell'autodisciplina pubblicitaria "funziona"; sono infatti pochissimi gli operatori che non si uniformano alle decisioni del Giurì, il quale peraltro è competente anche in materia di pubblicità ingannevole e comparativa. La normativa che disciplina tale materia prevede infatti espressamente che le parti che decidano di adire, *gratuitamente*, il Giurì possono richiedere di sospendere il giudizio eventualmente già avviato dinanzi all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

#### 4.5.3. L'Ombudsman bancario

Ad iniziativa dell'Associazione Bancaria Italiana è stato istituito nel 1993 un mediatore bancario (Ombudsman bancario). Tale organismo, quale sede alternativa e volontaria alla giustizia ordinaria, giudica sulla base della legislazione civilistica vigente (anche per quanto riguarda la quantificazione dei risarcimenti) le controversie di valore fino a 10 milioni di lire tra le imprese bancarie e i loro clienti<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Ai sensi dell'Accordo per la costituzione dell'Ufficio Reclami della clientela e dell'Ombudsman bancario di cui alla circolare A.B.I. "Serie Tecnica R" n. 3 del 1° febbraio 1993 "all'Ombudsman possono rivolgersi esclusivamente i soggetti che rivestono la qualifica di consumatori (...) per controversie relative a rapporti, aventi ad oggetto operazioni o servizi, da essa intrattenuti con enti creditizi per finalità estranee all'attività professionale o imprenditoriale eventualmente svolta".

I suoi cinque membri, scelti tra soggetti particolarmente qualificati ed esperti in materie economico-creditizia o giuridica, sono così nominati: uno dal Governatore della Banca d'Italia, due dall'ABI, uno dal Consiglio nazionale forense, uno dal Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti. Tutto quanto attiene alle funzioni, ai poteri e alle competenze dell'Ombudsman, nonché alle procedure per la presentazione dei ricorsi e all'adozione delle decisioni è stato stabilito con un Accordo interbancario. Il ricorso all'Ombudsman bancario prevede la preventiva presentazione da parte del consumatore di una contestazione scritta all'Ufficio reclami istituito presso ogni banca aderente al sistema e non preclude la via giudiziaria ordinaria. Le banche si sono anche impegnate a dare adeguata pubblicità sia all'adesione all'Accordo sia al contenuto di questo e a rendere noti alla clientela l'istituzione dell'Ufficio reclami e l'indirizzo dell'Ombudsman. Le procedure di reclamo e di ricorso all'Ombudsman sono gratuite per il consumatore. L'Ufficio reclami decide entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta scritta, l'Ombudsman entro 90<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Per un resoconto delle attività dell'Ombudsman bancario si rimanda alle Relazioni sull'attività svolta dallo stesso pubblicate a cadenza semestrale.

#### **4.6. Alcune conclusioni**

L'esame della normativa e delle esperienze in materia di tutela dei consumatori sopra citate, porta a svolgere alcune considerazioni:

- la tutela del passeggero in Italia è affidata in prevalenza a normative generali a tutela dei consumatori; la tutela dei consumatori di servizi è a tutt'oggi più limitata rispetto a quella del consumatore di beni industriali; sono molte le istanze del passeggero che non trovano adeguata risposta nell'ordinamento; particolarmente penalizzati sono nel nostro ordinamento il diritto di informazione e di scelta, il diritto alla puntualità del viaggio, il diritto ad una risoluzione rapida ed equa delle eventuali controversie con l'impresa di trasporto;
- quando è previsto il necessario concorso di diversi prestatori di servizi (per esempio, negli spostamenti aerei: vettore, gestore aeroportuale, dogana, controllori di volo, ecc.) il passeggero è inoltre particolarmente penalizzato dalla mancanza di strumenti di tutela efficaci che, in caso di ritardo o altro disservizio, consentano in maniera certa e trasparente l'individuazione e/o la ripartizione delle responsabilità ai fini di eventuali richieste di risarcimento, rimborso o altra compensazione;
- le norme e gli strumenti a tutela del passeggero non sono uniformi nelle diverse modalità di trasporto: questo genera di fatto una disparità di trattamento tra consumatori secondo i servizi di trasporto acquistati e, dall'altro, problemi di concorrenza tra le diverse modalità;

- nel settore aereo, oggi totalmente liberalizzato, si sono maggiormente concentrati gli interventi normativi settoriali di origine comunitaria a tutela dell'utenza: e c'è da aggiungere che proprio in relazione a tale settore la Commissione europea sta valutando l'opportunità di introdurre ulteriori misure a tutela degli interessi dei consumatori;
- la Carta della mobilità è uno strumento imperfetto: il rispetto dei suoi contenuti da parte del soggetto emanatore non è adeguatamente garantito da strumenti di controllo, di verifica e sanzionatori adeguati alla tutela dell'utenza soprattutto quando l'impresa di trasporto opera in un contesto di libera concorrenza; la Carta può svolgere comunque una importante funzione di informazione nei confronti dell'utenza sulle caratteristiche dei servizi prestati, sulle modalità e i tempi di erogazione e sugli strumenti di tutela in caso di contestazioni, reclami o controversie di consumo;
- i processi di liberalizzazione che interessano in varia misura tutti i comparti del trasporto favoriscono e impongono il confronto concorrenziale tra operatori e tra modalità: una più completa soddisfazione delle esigenze degli utenti dovrebbe assicurare la disponibilità di informazioni chiare, aggiornate, corrette, imparziali e comparabili sulle diverse alternative di trasporto disponibili; a questo scopo potrebbero essere maggiormente sfruttate le potenzialità di Internet;
- nell'attuale quadro normativo resta il problema della risoluzione delle controversie di consumo: soprattutto nelle cause di modesto valore, ma non solo in quelle, gli strumenti della giurisdizione ordinaria scoraggiano i consumatori per la durata dei procedimenti, per i costi a questi connessi e per la complessità delle procedure.