

# 4. Trasporti e mobilità

## 4.1 Premessa: la pianificazione della mobilità urbana

In una realtà complessa come quella romana, il governo della mobilità urbana richiede una grande capacità di pianificazione, regolazione e integrazione delle politiche. In primo luogo, un coordinamento verticale tra le diverse dimensioni territoriali interessate, in un'ottica di pianificazione su area vasta. In secondo luogo, un coordinamento orizzontale "esterno" tra i diversi strumenti settoriali della programmazione territoriale: urbanistici, ambientali, per lo sviluppo economico, ecc. In terzo luogo un'integrazione orizzontale "interna" tra le diverse misure che sostanziano una politica complessiva per la mobilità urbana nello specifico contesto romano. A tale scopo la normativa nazionale prevede tre strumenti di pianificazione della mobilità pubblica e privata in ambito urbano, che i Comuni sono tenuti per legge ad adottare<sup>1</sup>.

Il primo è il Piano urbano del traffico (PUT), disciplinato dall'art. 36 del Codice della Strada (DL 285/1992), con aggiornamento previsto ogni due anni. In accordo con gli strumenti urbanistici vigenti, è finalizzato a ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione dell'inquinamento acustico e atmosferico e l'aumento del risparmio energetico, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi. Le direttive ministeriali articolano il PUT in tre livelli di progettazione:

- Piano generale del traffico urbano (PGTU), relativo all'intero centro abitato e indicante la politica intermodale adottata, la qualificazione funzionale dei singoli elementi della viabilità principale, gli eventuali elementi della viabilità locale destinati esclusivamente ai pedoni, il regolamento viario, anche relativo alle occupazioni di suolo pubblico;

- Piani particolareggiati del traffico urbano (PPTU), ossia progetti di massima relativi ad ambiti territoriali più ristretti;
- Piani esecutivi del traffico urbano (PETU), ossia progetti esecutivi dei PPTU per la realizzazione delle relative opere;

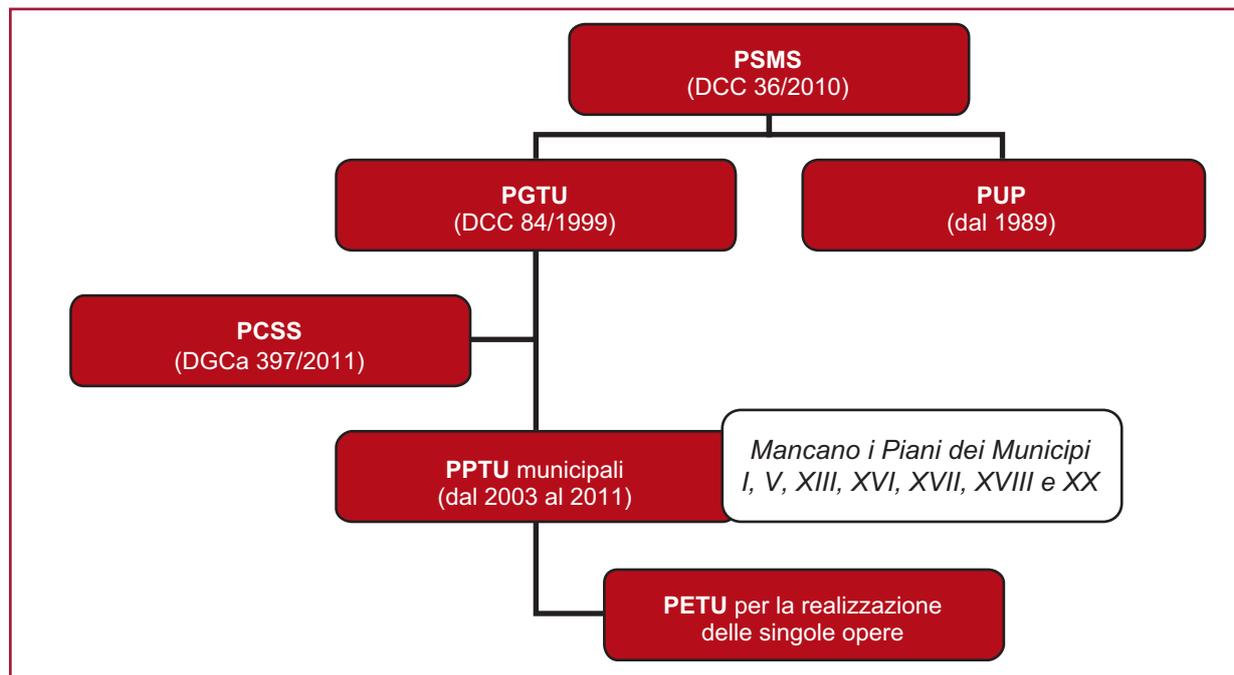
Ad essi si aggiunge il Piano direttore e attuativo della sicurezza stradale urbana (PSSU), secondo le linee guida del Piano nazionale della sicurezza stradale. Il secondo strumento è il Piano urbano dei parcheggi (PUP), ai sensi della L. 122/1989, con aggiornamento previsto ogni tre anni, per definire le localizzazioni e i dimensionamenti delle aree di sosta pubbliche e private, nonché le priorità di intervento e i tempi di attuazione.

Infine, il Piano urbano della mobilità (PUM) è stato istituito con la L. 340/2000 come strumento di integrazione con la pianificazione urbanistica, da attuare laddove necessario in una logica di area vasta. Ha lo scopo di definire l'insieme organico degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e privato, per garantire la mobilità della popolazione, ridurre l'inquinamento atmosferico e acustico e i consumi energetici, aumentare la sicurezza del trasporto e della circolazione stradale, minimizzare l'uso individuale dell'automobile privata e moderare il traffico, incrementare la capacità di trasporto e la percentuale di cittadini trasportati dai sistemi collettivi anche con soluzioni di car pooling e car sharing, ridurre i fenomeni di congestione nelle aree urbane. A Roma lo stato dell'applicazione della normativa evidenzia un quadro disorganico e stratificato nel tempo (Fig. 4.1.1). Se non è mancata negli ultimi 15 anni un'attività di elaborazione e produzione di strumenti

<sup>1</sup> Per un confronto nazionale si rimanda a Isfort – Hermes – Asstra: *Un futuro in costruzione. 8° rapporto sulla mobilità urbana in Italia*, giugno 2011, parte terza.

Fig. 4.1.1

## Strumenti di pianificazione della mobilità urbana a Roma



Fonte: elaborazione Agenzia su delibere comunali.

di pianificazione per singoli comparti e a livello di sistema, l'incerta collocazione nella linea gerarchica delle fonti e la mancata tempestiva approvazione nelle sedi deliberative deputate, non hanno consentito a questi strumenti di esercitare un effettivo potere di indirizzo per la programmazione di settore.

Si noti che le politiche romane per la mobilità sono state e continuano ad essere profondamente influenzate dall'attribuzione da parte del Governo al Sindaco dei poteri speciali di Commissario delegato per l'attuazione degli interventi a fronteggiare lo stato di emergenza sul traffico (DPCM 4 agosto 2006, ai sensi della L. 245/1992). Inizialmente la scadenza era fissata al 2008, ma sono poi intervenute ripetute proroghe, da ultimo al 31 dicembre 2012 (DPCM 4 dicembre 2011). I poteri consistono nella semplificazione delle procedure burocratiche e amministrative relative a interventi e opere strutturali. Pur non essendo accompagnati da fondi aggiuntivi, permettono tuttavia di utilizzare con maggiore rapidità risorse già disponibili nel bilancio comunale, derogando entro certi limiti alle normative sugli appalti pubblici e in materia urbanistica, fermo restando il parere delle sovrintendenze. In particolare, sono stati approvati mediante tale procedura il Piano di riqualificazione delle infrastrutture viarie e per la mobilità e le procedure per la realizzazione degli interventi inseriti nel Piano stesso (Or-

dinanze commissariali 2/2006 e 1/2007).

Ad oggi il documento di riferimento è il PGTU che, sebbene formalmente tuttora vigente, si può ormai considerare largamente superato dall'evoluzione urbana, essendo stato approvato 13 anni fa (DCC 84/1999). Peraltro, il successivo aggiornamento (DGC 87/2005), che comprendeva anche il PSSU, non è mai stato approvato dal Consiglio comunale e quindi di fatto è decaduto. Il PSSU, sia pure sotto forma di Piano Comunale della Sicurezza Stradale (PCSS), ha trovato infine autonoma adozione (DGCa 397/2011).

I vari PPTU sono definiti a livello dei singoli Municipi, redatti prima da Sta, poi da Atac e ora da Roma Servizi per la Mobilità, e concordati con le Amministrazioni interessate. Tra 2003 e il 2005 sono stati approvati i Piani dei Municipi II, III, VI, IX, X, XI e XV (DGC 633/2003, 693/2004, 645 e 673/2005) e più recentemente quelli dei Municipi IV, VII, VIII, XII e XIX, nonché l'aggiornamento del II (DGC 230/2009, 81, 82 e 83/2010, DGCa 49/2010 e 51/2011). Al momento mancano i Municipi V, XIII, XVII e XX, anche se nel primo caso esiste il Piano dell'ambito stradale di Via Tiburtina e Via dei Monti Tiburtini. Sono invece in corso di redazione i PPTU dei Municipi I, XVI e XVIII. In ogni caso, avendo un orizzonte di breve periodo, andrebbero aggiornati periodicamente nel corso del tempo. I corrispondenti PETU vengono infine approvati con delibera di Giunta (o con Ordi-

nanza del Sindaco Commissario, ove facenti parte del relativo Piano di interventi emergenziali), anche accorpate in lotti di appalto, sulla cui base viene bandita la gara per la realizzazione delle opere.

Adeguamenti più tempestivi li ha avuti il PUP, che è stato inizialmente approvato con deliberazione del Commissario straordinario 2671/1989, e poi viene ripetutamente modificato e integrato sulla base dell'inserimento o della cancellazione dei progetti deliberati dal Comune o proposti dai costruttori privati. Invece il PUM non è mai stato approvato, sebbene l'Amministrazione capitolina abbia recentemente introdotto un nuovo documento di indirizzo generale con orizzonte pluriennale, chiamato Piano strategico per la mobilità sostenibile (PSMS), approvato dopo una articolata procedura di consultazione dei cittadini (DCC del 16 marzo 2010, n. 36). Il PSMS contiene alcune caratteristiche che richiamano gli elementi essenziali del PUM, tanto da farne esplicito riferimento come contenitore delle opere strategiche strutturali previste. Stabilisce infatti le linee di indirizzo per l'aggiornamento e la redazione degli strumenti di pianificazione della mobilità, ed è finalizzato a migliorare l'offerta di trasporto attraverso il rafforzamento dei sistemi collettivi e ad incentivare gli spostamenti intermodali per persone e merci.

Le azioni di breve periodo del PSMS riguardano una migliore regolazione e controllo dell'accesso alle diverse fasce della città (tra cui le ZTL e i bus turistici); la riduzione delle vittime della strada; la fluidificazione della rete stradale; la riorganizzazione della rete di bus e tram; lo sviluppo dei servizi e degli incentivi per la mobilità sostenibile; la sperimentazione delle innovazioni tecnologiche nel campo della mobilità; una diversa logistica merci nel centro storico; la riduzione dell'inquinamento ambientale e acustico. Le azioni di più lungo periodo riguardano invece il potenziamento del sistema ferroviario metropolitano e regionale; l'estensione delle linee di metropolitana; la realizzazione dei corridoi della mobilità; la navigabilità del Tevere; il completamento della rete autostradale intorno alla città e degli anelli tangenziali entro il GRA; l'aumento dei parcheggi di scambio e sostitutivi; la rior-

ganizzazione degli ambiti strategici Eur-Litorale e tra il GRA e i Castelli romani; le infrastrutture fisiche e informatiche per la logistica merci.

Nell'ambito specifico della mobilità ciclabile, in attuazione del PSMS, è stato poi adottato il Piano quadro della ciclabilità (DGC del 24 marzo 2010, n. 87, e successiva proposta di Giunta n. 112/2011 approvata con emendamenti dall'Assemblea Capitolina con delibera del 24 aprile 2012). Si tratta di uno strumento di indirizzo e programmazione delle azioni necessarie per lo sviluppo dell'uso delle biciclette a Roma, in termini di infrastrutture, politiche e servizi. È previsto in particolare il completamento della rete di percorsi ciclabili radiali e tangenziali sulla viabilità principale; la realizzazione di reti locali per raggiungere i servizi di quartiere e i nodi di scambio del Tpl; la creazione di parcheggi per bici nei punti di interscambio (possibilmente coperti e presidiati), nelle scuole e nelle università; l'aumento delle postazioni del bike sharing e la sua integrazione con il sistema Metrebus; l'estensione dell'orario e/o dei giorni nei quali è possibile trasportare le bici in metropolitana; la sperimentazione del trasporto di bici su bus e tram; l'incentivo alla diffusione di mezzi a pedalata assistita, tra cui i risciò.

I servizi per i trasporti e la mobilità forniti dalla Amministrazione capitolina riguardano dunque sia gli spostamenti con mezzi pubblici che con mezzi privati, che insieme concorrono a definire il grado di accessibilità e di interconnessione in città:

- l'offerta del sistema integrato di trasporto pubblico locale (Tpl), ossia bus, tram, metropolitane e ferrovie (cfr. Par. 4.2);
- la regolazione dei taxi e del noleggio con conducente (NCC), in quanto veicoli privati ma soggetti a licenza o autorizzazione pubblica (cfr. Par. 4.3);
- i provvedimenti relativi agli spostamenti svolti con veicoli privati individuali, compresi gli incentivi per favorire le altre modalità tipicamente non inquinanti, ossia in bici e a piedi (cfr. Par. 4.4);
- i servizi dedicati a specifiche categorie di utenti, quali il trasporto riservato scolastico (cfr. Par. 4.5) e i bus a chiamata per i disabili.

## 4.2 Il trasporto pubblico locale

### 4.2.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

#### NORMATIVA NAZIONALE E COMUNITARIA

La normativa nazionale del trasporto pubblico locale (Tpl) ha subito nel corso degli ultimi anni tutte le vicissitudini del settore dei servizi pubblici locali.

L'armonizzazione della legislazione italiana con il quadro comunitario mantiene forti ambiguità non risolte circa le modalità di affidamento, riflettendo un dibattito che non è mai arrivato a una conclusione condivisa. L'assetto normativo è rimasto incompiuto dopo il primo intervento organico di riforma con il D.Lgs. 422/1997 (c.d. decreto Burlando), così come

modificato dal D.Lgs. 400/1999. Tale decreto tendeva a liberalizzare e razionalizzare il settore, fissando alcune linee guida per il settore che rimangono tuttora le norme di riferimento:

- distinzione tra regolamentazione e gestione dei servizi, la prima da lasciare in capo alle Regioni e agli Enti locali, mentre la seconda da affidare ad aziende dedicate e specializzate;
- modalità di affidamento dei servizi attraverso procedure concorsuali a evidenza pubblica (concorrenza “per il mercato”);
- utilizzo del Contratto di Servizio come strumento per la disciplina dei rapporti tra Ente e gestore.

Successivamente lo Stato è intervenuto a legiferare anno dopo anno – nonostante la riforma costituzionale del 2001 attribuisca la competenza del Tpl alle Regioni – non solo facendo slittare in avanti il termine del periodo transitorio e l’inizio delle gare, ma anche modificando di continuo il quadro di riferimento. A partire dalla seconda metà degli anni 2000, la discussione sul tema non è riuscita a concretizzare le proposte di riordino del settore, tra cui la più rilevante era il DdL Lanzillotta durante il secondo governo Prodi. Sono stati tuttavia approvati articoli o commi di riforma organica o settoriale all’interno di leggi finanziarie o “milleproroghe”, o persino di norme su tutt’altro argomento<sup>2</sup>. Peraltro si è trattato di interventi spesso contrastanti tra loro e poco organici nel complesso, ripetutamente modificati oscillando in pochi mesi tra obbligo di gara e affidamenti diretti, tra richiami comunitari e specificità nazionali.

In particolare, dopo la ridefinizione del complesso normativo dei servizi pubblici con l’obbligo di gara, salvo deroghe per eventuali circostanze peculiari (art. 23-bis del DL 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. 133/2008), si è provveduto prima a cancellare l’obbligo di effettuare gare nel trasporto passeggeri, anzi ripristinando persino la possibilità di affidamenti diretti (art. 61 della L. 99/2009 sullo sviluppo delle imprese), e subito dopo a tornare alla disciplina della reciprocità e imporre un minimo del 10% del servizio da sottoporre a gara (art. 4-bis della L. 102/2009 sui provvedimenti anticrisi), per poi reintrodurre l’obbligo di gara (art. 15 della L. 166/2009 per l’attuazione di obblighi comunitari). Tutto ciò avveniva in assenza del Regolamento di attuazione dell’art. 23-bis, emanato solo con DPR 168/2010. Infine l’esito del referendum abrogativo

dell’art. 23-bis tenutosi il 12 e 13 giugno 2011 – non limitato al settore idrico che pure era stato al centro del dibattito politico, ma riguardante anche il Tpl – ha fatto tabula rasa della materia rendendo necessario un intervento “riparatore” del legislatore.

Allo stato attuale vigono le disposizioni dell’art. 4 del DL 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148), come modificato prima dalla L. 12 novembre 2011, n. 183 (c.d. legge di stabilità), e poi dall’art. 25 del DL 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. “Cresci Italia”, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27). Esse sono applicabili a tutti i servizi pubblici locali e prevalgono sulle relative discipline di settore con esse incompatibili, superando così una serie di dubbi interpretativi<sup>3</sup>. Sono state in parte riprodotte le previsioni dell’art. 23-bis, ma rinviando agli Enti locali il compito decisivo di valutare se il servizio pubblico locale può essere fornito da più operatori in concorrenza tra loro oppure deve essere affidato “in esclusiva”, quali obblighi di servizio pubblico possono essere imposti, quali sono i “bisogni della comunità locale”. Di fatto, lo schema attuale non è più quello di un atto avente forza di legge accompagnato da un regolamento attuativo, ma piuttosto di norme che vengono poi attuate dagli Enti locali, con un atto amministrativo, sotto forma di delibera-quadro. È in ogni caso vietato l’affidamento *in house* per i servizi di valore superiore a 200.000 euro (art. 4 comma 13 del DL 138/2011, modificato dall’art. 25 punto b comma 5 del DL 1/2012). Né è possibile la frammentazione del servizio, vietata espressamente dalla legge di stabilità.

Particolarmente rilevanti per il caso romano sono inoltre le ulteriori modifiche approvate con l’art. 25 punto b comma 6 lettera a del DL 1/2012. Da un lato è stato infatti prorogato al 31 dicembre 2012 il termine di decadenza degli affidamenti *in house*, rispetto alla data del 31 marzo inizialmente prevista dal DL 138/2011 “senza necessità di apposita deliberazione dell’ente affidante”. Dall’altro lato è stata introdotta una deroga all’obbligo di gara, per una durata non superiore a tre anni, ammettendo l’affidamento *in house* a favore di nuove aziende pubbliche risultanti dall’integrazione operativa di preesistenti affidatarie senza gara che configurino un unico gestore del servizio a livello di ambito o di bacino territoriale ottimale.

Per il Tpl, dunque, la gara continua a costituire la

<sup>2</sup> Isfort: *Il lungo percorso della riforma del trasporto pubblico locale. Una lettura “critica” delle norme*, febbraio 2011; Isfort: *Il lungo percorso della riforma del trasporto pubblico locale. Alla ricerca di una disciplina di settore*, luglio 2011.

<sup>3</sup> Sul quadro normativo vigente si rimanda allo studio dell’Agenzia: *Trasporto pubblico locale a Roma: affidamento dei servizi e analisi del mercato*, gennaio 2012, cap. 1-3.

modalità ordinaria sul piano sia generale sia settoriale, estendendola peraltro anche al trasporto pubblico regionale, comprese le ferrovie (art. 25 punto b comma 9 del DL 1/2012). Integra invece la disciplina di settore la possibilità di affidamento a società mista con l'obbligo di attribuire al socio privato una partecipazione non inferiore al 40%.

La gara come modalità principale è prevista d'altronde anche dal Regolamento 1370/2007 dell'Unione Europea, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia. È consentito l'affidamento in house alle condizioni imposte dalla giurisprudenza comunitaria, ossia solo se l'Ente pubblico effettua sull'affidatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi e se l'affidatario realizza "la parte più importante della propria attività" con l'Ente controllante. Il Regolamento condiziona anche il ricorso alla società mista, poiché lo ammette, in via transitoria, solo fino al 2019.

#### LA GOVERNANCE E LE RISORSE FINANZIARIE

A fronte di un quadro normativo ancora non pienamente stabilizzato, l'effetto concreto delle riforme è anche legato alla disponibilità adeguata e costante di risorse economiche per il settore, che in una logica di bene pubblico e di beneficio collettivo viene finanziato in gran parte tramite trasferimenti pubblici rispetto ai ricavi del servizio. Permane invece da troppi anni un profondo stato di incertezza in tema di risorse per il settore, acuito da un lato dall'avvio del percorso verso il federalismo fiscale, e dall'altro lato dal delicato quadro congiunturale che attraversa il Paese. In particolare, la riduzione dei trasferimenti agli Enti locali imposta da esigenze stringenti di finanza pubblica limita fortemente lo spazio per gli investimenti, inclusi quelli di rimpiazzo, e pone in seria difficoltà la stessa gestione corrente, riflettendosi inevitabilmente sulla operatività dei servizi.

Ciò comporta sia la contrazione dei trasferimenti statali che una scarsa possibilità di programmare nel lungo periodo. Non solo, infatti, negli ultimi tre anni le risorse si sono progressivamente ridotte, dai 2,065 miliardi nel 2010 a 1,941 nel 2011 fino a circa 1,6 nel 2012, a seguito dell'azzeramento dei c.d. "trasferimenti Bassanini" e del limitato finanziamento del nuovo fondo nazionale per il Tpl. Ma soprattutto la certezza dei fondi disponibili si è andata anche spostando sempre più a ridosso dell'eserci-

zio, tanto che i finanziamenti per il 2012 – per quanto insufficienti – sono stati definiti con un accordo tra governo e regioni solo a dicembre 2011, data fino alla quale le uniche risorse certe erano pari a 400 milioni.

Dunque, le Regioni e gli Enti locali sono costrette da un lato a ridurre l'offerta e/o aumentare le tariffe, in modo da compensare le risorse mancanti, e dall'altro lato a bloccare o rimandare le gare per l'affidamento dei servizi, stante la difficoltà di impegnarsi per 6 o 9 anni (la durata tipica dei Contratti di Servizio) nei confronti dei partecipanti.

Inoltre, la maggioranza degli Enti locali e delle aziende pubbliche non sembra avere sfruttato adeguatamente il periodo transitorio prima dell'obbligo di gara per riorganizzare il settore. Non è stata né superata la frammentazione dell'offerta né recuperata efficienza e qualità, e anzi si sono cristallizzate le posizioni di monopolio esistenti (*incumbent*). Rimane pressoché immutato il numero e la dimensione delle aziende, molto più piccole delle concorrenti estere, senza che vi siano state rilevanti e significative fusioni o acquisizioni nel mercato volte a sfruttare le sinergie e le economie di scala presenti nel settore. Alcuni cambiamenti nel modello di *governance* sono per ora limitati alle regioni del nord, orientati verso forme di integrazione sia di tipo intermodale che territoriale. Ciò è avvenuto mediante l'acquisizione di aziende medio-piccole da parte di imprese multinazionali (l'inglese Arriva e la francese Ratp sono ormai tra i primi operatori in Italia), l'ingresso di soci industriali esteri con gara a doppio oggetto (es. la stessa Ratp a Genova e Modena), oppure l'aggregazione dal basso di aziende che operano in bacini limitrofi, sebbene al riguardo sia fallita l'operazione più ambiziosa, ossia la fusione tra l'Atm di Milano e la Gtt di Torino.

Per sfruttare la deroga prevista dal DL 1/2012 per gli affidamenti *in house*, sembrano però al momento ben avviate le operazioni di unificazione societaria in Toscana (con gara unica regionale) e Abruzzo, oltre a minori aggregazioni in Lombardia ed Emilia. Nel corso degli ultimi anni sono dunque poche le realtà locali che hanno bandito e aggiudicato gare per affidare i servizi di Tpl su gomma<sup>4</sup>, privilegiando l'affidamento *in house* o – in pochi casi – la gara per il socio privato. Ad aggiudicarsele sono stati generalmente gli *incumbent* pubblici (di cui lo stesso Ente affidatario è spesso azionista), soli o consorziati con aziende private. Quasi mai, inoltre, le gare

<sup>4</sup> Bentivogli C. – Cullino R. – Del Colle D.M.: *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 20/2008; Isfort: *Il lungo percorso della riforma del trasporto pubblico locale. Una lettura "critica" delle norme*, febbraio 2011.

si sono configurate come una scelta tra piani industriali realmente alternativi, ma piuttosto come gare tra diversi *management*, prevedendo da un lato la proprietà dell'Ente locale su veicoli e depositi, e dall'altro garanzie per la forza lavoro già impiegata (mediante le clausole di protezione sociale), oltre ai casi accertati di intese tra aziende finalizzate ad alterare i meccanismi concorrenziali<sup>5</sup>.

Più in generale, l'esperienza degli ultimi anni sembra mostrare come la complessità del servizio del Tpl – non solo in termini industriali ma anche di programmazione – ponga serie criticità nel coinvolgimento dei privati. Difficilmente, infatti, consente un adeguato governo del sistema in presenza di gestori privati mediante il semplice strumento del Contratto di Servizio, anche considerata la forte presenza di esternalità e obiettivi pubblici che caratterizzano il settore.

#### IL RIORDINO DEL TPL ROMANO

Neanche a Roma è stato intaccato il ruolo centrale dell'azienda pubblica Atac s.p.a., che continua a gestire quasi interamente il Tpl comunale e ad essere a totale proprietà pubblica, nonostante ripetuti cambiamenti e riassetti che hanno tentato di seguire e persino di anticipare l'evoluzione normativa nazionale.

Dopo la riforma legislativa del 1997, infatti, il riassetto organizzativo e societario comunale fece sì che Atac mantenesse solo la proprietà dei mezzi, degli impianti e dei depositi, cedendo la gestione operativa di bus e tram a Trambus s.p.a., mentre le linee su ferro (la metropolitana e le tre ferrovie ex-concesse) erano affidate a Met.Ro. s.p.a., nata dallo scorporo della società regionale Co.Tra.L. (Fig. 4.2.1). Sia Trambus che Met.Ro. erano a totale proprietà pubblica, nel primo caso interamente del Comune di Roma e nel secondo con limitate partecipazioni di altri Enti locali. Al contempo, a parziale ottemperanza degli obblighi di gara, circa il 20% del trasporto di superficie veniva affidato a gestori privati tramite procedura concorsuale.

Nella seconda metà degli anni 2000 si è invece tornati indietro, e si è anzi rafforzato il ruolo di Atac, riunendo sotto la sua gestione con affidamenti in house sia il trasporto di superficie che le linee su ferro. L'Amministrazione comunale è in un primo momento intervenuta (DCC 127/2004) per creare un'unica agenzia della mobilità, in modo da razio-

nalizzare il sistema di gestione e integrare le funzioni della mobilità urbana suddivise in società differenti, oltre a costituire Atac Patrimonio s.r.l. per la gestione delle risorse immobiliari. Ciò è stato realizzato nel dicembre 2005, quando Atac, a seguito dell'incorporazione di Sta s.p.a., ha assunto l'obiettivo di pianificare, gestire, sviluppare, coordinare ed attuare la mobilità pubblica e privata, compresi quindi la gestione e il controllo delle limitazioni al traffico, della sosta tariffata e dei parcheggi di scambio, nonché l'avvio del *car sharing*. Tale pratica, diffusa in maniera crescente nelle grandi città, rappresenta da un lato una forma di contribuzione indiretta che concorre alla copertura degli elevati costi del Tpl, e dall'altro lato una strada per diversificare le attività e rafforzare la propria dimensione. È apparsa tuttavia come non pienamente soddisfacente la separazione societaria tra il soggetto responsabile della commercializzazione dei servizi (Atac) e i soggetti incaricati di produrre ed erogare il trasporto (Trambus e Met.Ro.). Peraltro il sistema romano – assieme a quello napoletano – si caratterizzava in quella fase nel panorama nazionale per la mancanza di una gestione integrata tra le diverse forme di Tpl su ferro e su gomma, che spesso è anzi accompagnata in molte città anche da un'integrazione a scala provinciale e/o di area metropolitana. Le criticità furono facilmente individuate con riferimento allo squilibrio economico della gestione, alla dinamica di costi e ricavi e del conseguente fabbisogno a carico del Comune, alla frammentazione nella catena industriale, al farraginoso coordinamento tra comune e aziende in merito a pianificazione e investimenti.

Il superamento di tale anomalia fu avviato con una Comunicazione della Giunta Veltroni (dicembre 2006) e una successiva Memoria della Giunta Alemanno (luglio 2008), che posero le basi del processo di riordino organizzativo e societario (DCC 36/2009 e DGC 244/2009). Il piano di riassetto, completato con l'esercizio 2010<sup>6</sup>, ha comportato (Fig. 4.2.2):

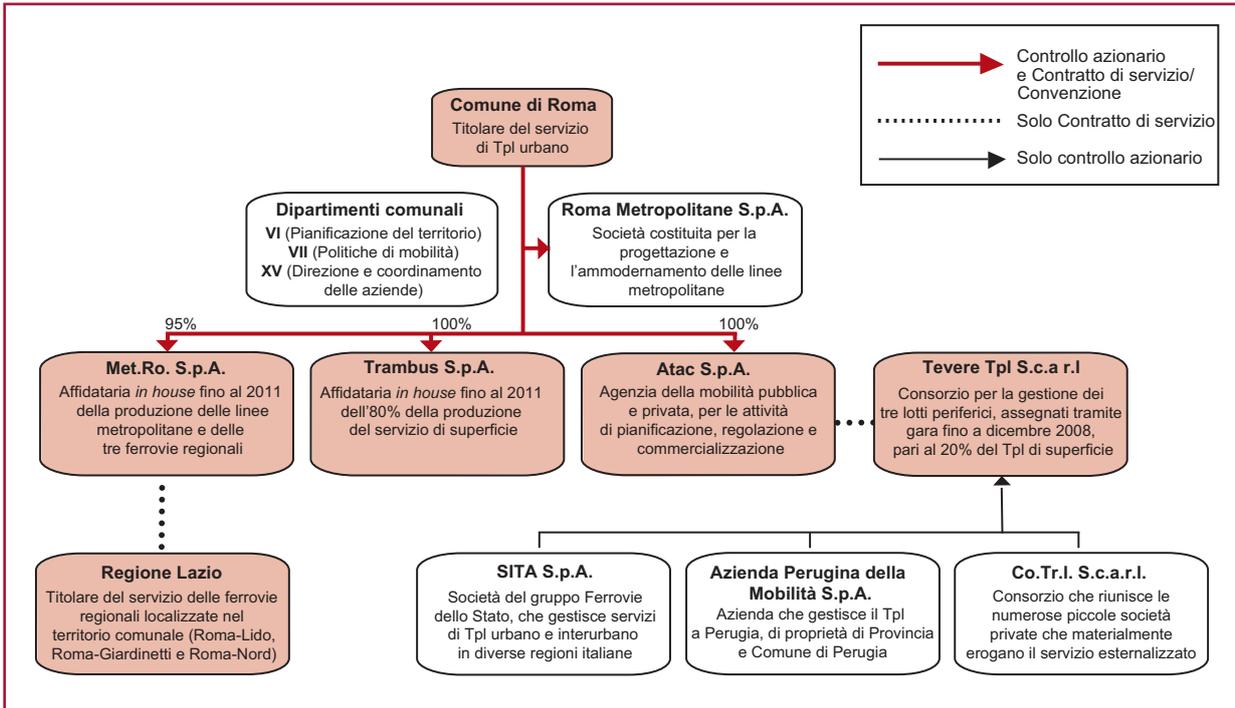
- l'integrazione in un unico soggetto controllato al 100% dal comune, mediante fusione per incorporazione, delle attività commerciali e ausiliarie già gestite da Atac con la gestione del Tpl in capo a Trambus e Met.Ro., nonché con i servizi per la mobilità privata (sosta tariffata, sosta di scambio)

<sup>5</sup> Ad esempio, vi è l'istruttoria n. 1657 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per intesa restrittiva della concorrenza, avviata nel 2005 in relazione alla gara per i lotti esternalizzati di Roma e successivamente estesa a livello nazionale, che ha coinvolto anche Trambus e le società consorziate in Tevere Tpl. Nella conclusione del 2007 l'Antitrust ritiene di avere dimostrato l'esistenza di una rete di accordi tra alcuni operatori italiani del Tpl, finalizzati ad alterare i meccanismi concorrenziali e quindi preservare il ruolo degli *incumbent* nei propri territori.

<sup>6</sup> Per i dettagli operativi del riassetto, si veda Atac: *Bilancio di esercizio 2009*, pag. 61-67.

Fig. 4.2.1

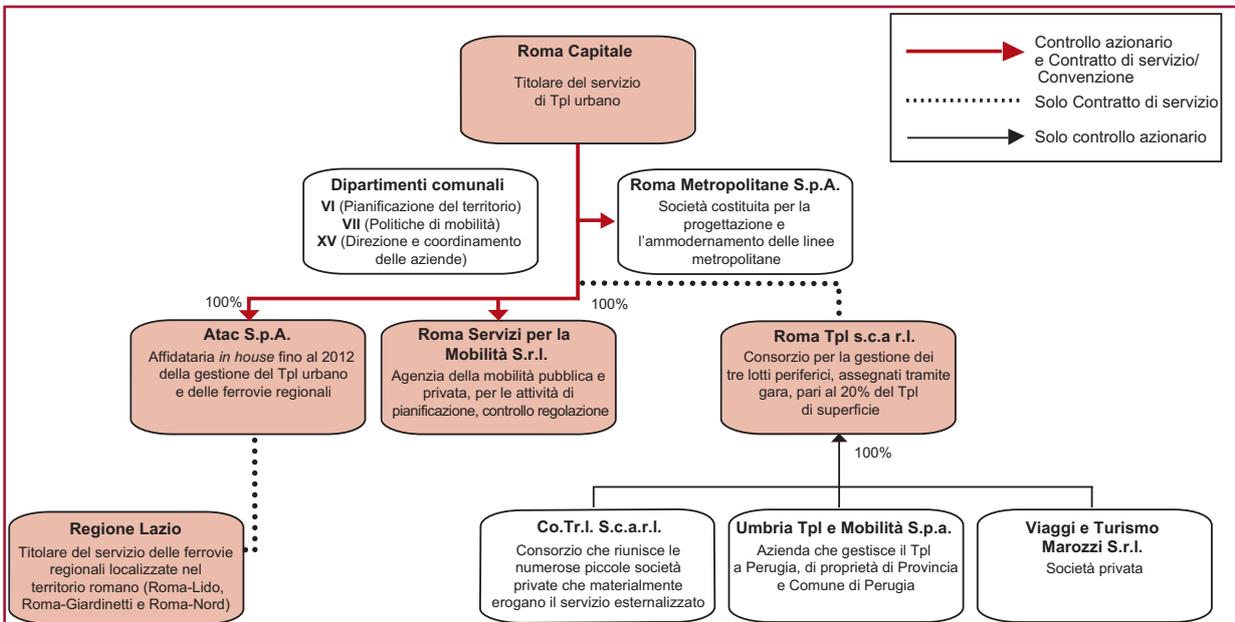
Assetto organizzativo e societario del Tpl a Roma nel 2007



Fonte: elaborazione Agenzia su dati Atac.

Fig. 4.2.2

Assetto organizzativo e societario del Tpl a Roma nel 2012



Fonte: elaborazione Agenzia su delibere comunali.

- e i servizi dedicati (trasporto scolastico, BusAbile, bus turistici di Trambus Open);
- la trasformazione della vecchia Atac, mediante scissione parziale di ramo d'azienda, in un'agenzia (Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.) di supporto al Dipartimento per le attività di pianificazione, supervisione, coordinamento, controllo e informazione nell'ambito della mobilità pubblica e privata e della logistica delle merci;
- la scissione parziale da Atac delle attività immobiliari e finanziarie (valorizzazione del patrimonio, gestione dell'indebitamento, reperimento di risorse per nuovi investimenti) con la creazione di Roma Patrimonio s.r.l., che però è stata poco dopo sciolta e conferita di nuovo ad Atac per permetterne la ricapitalizzazione (DAC n. 38 del 22 giugno 2011);
- la semplificazione della catena di società partecipate e controllate, ridotte a Trambus Open s.p.a. (60% Atac e 40% Les Cars Rouges) per la gestione dei bus turistici e OGR – Officine Grandi Revisioni Roma s.r.l. (100% Atac) per la manutenzione ordinaria e straordinaria, la revisione e il *revamping* del materiale rotabile su ferro<sup>7</sup>.

La gestione dei lotti esternalizzati delle linee di bus periferici rimane invece affidata a privati, attualmente per una durata di otto anni (DGC 96/2010) a Roma Tpl s.c.a.r.l., società consortile privata tra Umbria Tpl e Mobilità s.p.a. (l'azienda del trasporto pubblico umbro), Viaggi e Turismo Marozzi s.r.l. (società privata) e Consorzio Trasporti Italiani (formato dalle piccole compagnie private che materialmente erogano il servizio).

Tale riassetto rischia di non essere però definitivo, sulla base dell'obbligo di gara reintrodotta e persino rafforzato dalle recenti modifiche normative, secondo le quali i servizi di Tpl – compresa la ferrovia ex concessa Roma-Viterbo – possono venire affidati solo mediante modalità competitive, essendo vietati sia l'in house che la frammentazione del servizio. Le opzioni possibili nel lungo periodo restano dunque due, previa delibera quadro sottoposta al parere obbligatorio dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato<sup>8</sup>:

- procedura ad evidenza pubblica, come modalità privilegiata dal legislatore per la gestione del Tpl (art. 4 comma 8 del DL 138/2011 a livello di disciplina generale, e art. 18 del D.Lgs. 422/1997 a livello settoriale);

- gara a “doppio oggetto”, scegliendo sia il socio industriale privato con partecipazione non inferiore al 40% (art. 4 comma 12 del DL 138/2011) sia gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Tuttavia, in deroga all'obbligo di gara entro il 2012, l'Amministrazione capitolina, insieme alla Regione Lazio, potrebbe anche scegliere di posporre al massimo per tre anni l'avvio delle procedure concorsuali. Ciò sarebbe possibile perfezionando sempre entro il 2012 l'integrazione operativa di Atac con (presumibilmente) Cotral – entrambe affidatarie *in house*, rispettivamente di proprietà capitolina e regionale – e creando quindi un unico gestore pubblico del servizio che operi a livello di bacino regionale (art. 25 punto b comma 6 lettera a del DL 1/2012). È in ogni caso evidente come i tre anni così “guadagnati” avrebbero utilità solo nella misura in cui servissero alla nuova azienda del Tpl laziale per incrementare l'efficienza, contenere i costi e migliorare il servizio, presentandosi poi sul mercato con maggiore forza e competitività.

#### I CONTRATTI DI SERVIZIO

La separazione gestionale tra Atac, Trambus e Met.Ro. portò alla stipula di separati Contratti di Servizio, che sono rimasti in vigore anche dopo la riunificazione dei servizi sotto Atac e la nascita di Roma Servizi per la Mobilità. Dal 2005, la gestione del Tpl romano rimane quindi regolata da tre Contratti di Servizio bilaterali settennali<sup>9</sup>: il primo (c.d. “attivo”, DGC 477/2005) stipulato tra Comune e Atac, e gli altri due (c.d. “passivi”, DGC 474 e 475/2005) stipulati tra Atac e rispettivamente Met.Ro. e Trambus, in base allo schema di convenzione-quadro approvato in precedenza (DGC 1009/2004). Furono poi aggiunte modifiche sul flusso dei trasferimenti regionali (DGC 52/2006). Inizialmente, tali Contratti formalizzavano i reciproci obblighi tra comune (in qualità di titolare del servizio), Atac (in qualità di affidatario delle attività di gestione e sviluppo delle reti di trasporto e di vendita dei titoli di viaggio), Met.Ro. (in qualità di affidatario del servizio metropolitano) e Trambus (in qualità di affidatario dell'80% del servizio di superficie). Dopo il riordino societario, Atac è subentrata a Trambus e Met.Ro. nei loro compiti operativi, ad esclusione dei servizi ausiliari e strumentali trasferiti a Roma Servizi per la

<sup>7</sup> Oltre a TAAS s.c.a.r.l. in liquidazione (consorzio con ATAF Firenze, ATC Bologna e Umbria Mobilità, per la gestione del Tpl in provincia di Grosseto tramite la controllata RAMA s.p.a.).

<sup>8</sup> Sulle forme di affidamento e i concorrenti nazionali ed esteri si rimanda allo studio dell'Agenzia: *Trasporto pubblico locale a Roma: affidamento dei servizi e analisi del mercato*, gennaio 2012, cap. 5-7.

<sup>9</sup> Per i dettagli dei Contratti si rimanda al parere dell'Agenzia: *Parere sui Contratti di servizio tra il Comune di Roma, Atac, Met.Ro. e Trambus per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale (Periodo 2005–2011)*, settembre 2005.

Mobilità, senza peraltro che i Contratti siano mai stati aggiornati alla mutata organizzazione aziendale. Nonostante l'iniziale scadenza fissata al 31 dicembre 2011, il quadro contrattuale rimane tuttora vigente a seguito delle proroghe deliberate prima fino al 31 marzo 2012 (DGCa n. 373 del 24 novembre 2011) ai sensi del DL 138/2011, e poi fino al 31 dicembre (DGCa n. 32 del 3 febbraio 2012) ai sensi del DL 1/2012. Ciò avviene "nelle more dell'espletamento dell'analisi di mercato e dei successivi adempimenti previsti dalla normativa vigente, nonché al fine di poter assicurare la continuità allo svolgimento di un servizio pubblico essenziale", mantenendo comunque i corrispettivi, le condizioni e i livelli di produzione già stabiliti per il 2011. Nel frattempo il Piano per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi (DGC 183/2010) ha comportato – come una delle direttrici di intervento – la "rimodulazione" di alcuni Contratti in essere, tra cui Atac e Roma Tpl, il cui corrispettivo per il 2012 è stato fissato rispettivamente in 462 (di cui 431,5 per il Tpl) e 114 milioni (DGCa n. 70 del 16 marzo 2012). Inoltre, al fine di evitare una crisi di liquidità di Atac, Roma Capitale ha proceduto a cambiare le modalità di erogazione dei corrispettivi contrattuali, anticipando ad aprile le rate mensili del resto del 2012 (DGCa n. 52 del 29 febbraio 2012).

Atac è diventata anche gestore delle tre ferrovie ex concesse localizzate nel territorio comunale (Roma-Lido, Roma-Giardinetti e Roma Nord) ma di competenza regionale, essendo subentrata a Met.Ro. nel Contratto di Servizio del 2007 con la Regione Lazio, peraltro in regime di *prorogatio*. Inoltre, fuori dall'ambito della gestione del Tpl, Atac è soggetta ai Contratti per il servizio riservato di trasporto scolastico (cfr. Par. 4.5) e per le attività propedeutiche all'esercizio della nuova linea C della metropolitana (DGC 264/2010).

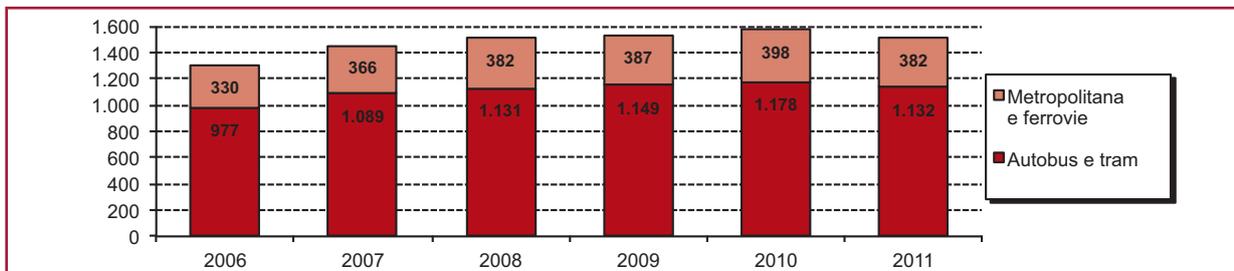
#### 4.2.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

##### LA DOMANDA DI TPL

La domanda di Tpl mostra una continua crescita dei passeggeri-corsa tra il 2006 e il 2010, essendo passati da 1,31 miliardi annui a 1,58, per poi scendere a 1,52 nel 2011 (Fig. 4.2.3), con un rapporto costante di tre a uno tra utilizzatori della rete di superficie e delle linee su ferro (metropolitana e ferrovie concesse). I primi sono infatti cresciuti da 977 a 1.132 milioni e i secondi da 330 a 382, in entrambi i casi con un incremento di circa il 16%. Poiché nello stesso periodo la popolazione residente è rimasta pressoché costante, è aumentato il numero medio di corse per abitante al giorno (Fig. 4.2.4),

Fig. 4.2.3

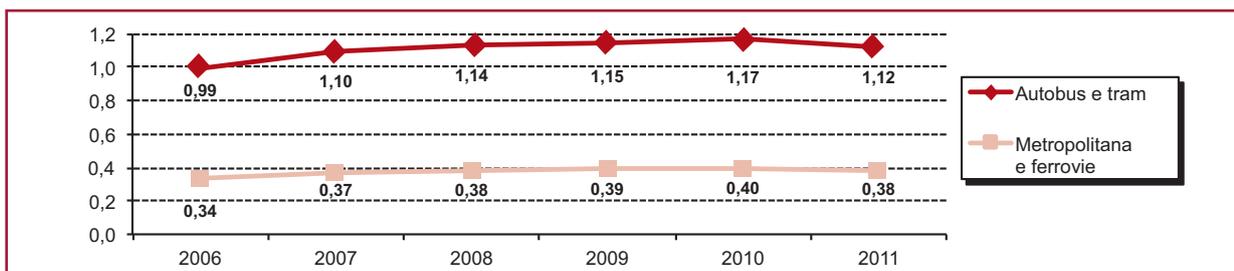
Passeggeri-corsa annuali del Tpl a Roma (milioni)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac.

Fig. 4.2.4

Corse medie per abitante al giorno a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac.

che nel 2006 era pari a 0,99 su bus e tram e 0,34 su ferro, mentre nel 2011 è rispettivamente diventato 1,12 e 0,38, a mostrare un crescente utilizzo di entrambe le modalità di trasporto.

È plausibile che questi valori stiano di nuovo aumentando nel corso del 2012, come conseguenza della progressiva rinuncia ad utilizzare i veicoli privati, derivante dal forte aumento del costo dei carburanti, sia pure combinata con una riduzione complessiva degli spostamenti dovuta alla crisi economica<sup>10</sup>. In effetti, almeno a livello nazionale, il numero di spostamenti con il Tpl l'anno scorso si è ridotto, ma meno di quanto si contraggano i viaggi con auto e moto, e di conseguenza la quota modale dei mezzi pubblici è cresciuta, soprattutto nelle grandi città. Al contrario, i mezzi privati sono favoriti rispetto al Tpl dall'attuale sviluppo urbanistico romano, con la continua espansione di insediamenti

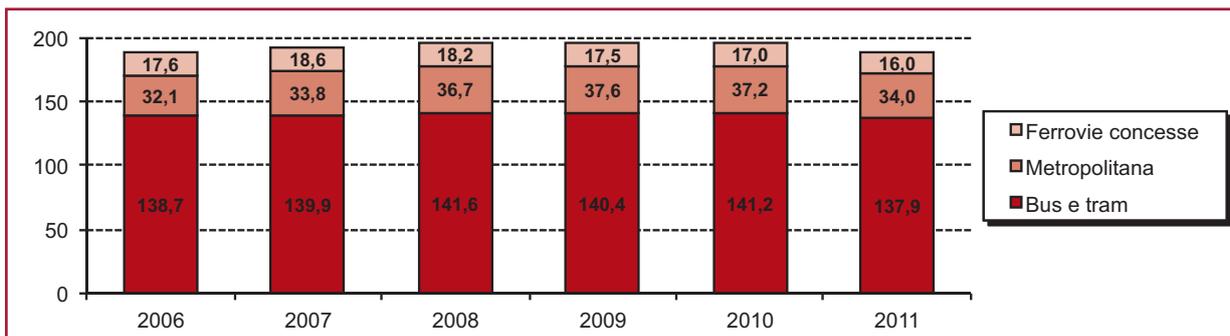
a bassa densità soprattutto fuori dal GRA (cfr. Par. 4.4.2).

L'OFFERTA DI TPL

Nel 2011 sono stati prodotti a Roma 138 milioni di vetture-km su tram e bus, 34 in metropolitana e 16 sulle ferrovie ex concesse<sup>11</sup>. La dinamica recente nell'offerta del servizio mostra un sensibile incremento dal 2006 fino al massimo raggiunto tra il 2008 e il 2010, per poi ripiegare l'anno scorso a causa di numerosi eventi esterni (Fig. 4.2.5 e Fig. 4.2.6). Il miglioramento più consistente, almeno fino al 2009, ha riguardato la metropolitana (+6%), che negli ultimi anni viene esercitata al massimo della sua capacità, con tempi di attesa molto limitati nelle ore di punta, soprattutto nel caso della linea A (+7%) e in misura minore per la linea B (+4%). Il calo del 2011 rispetto al 2010 è dovuto ai lavori in corso per la linea C, che

Fig. 4.2.5

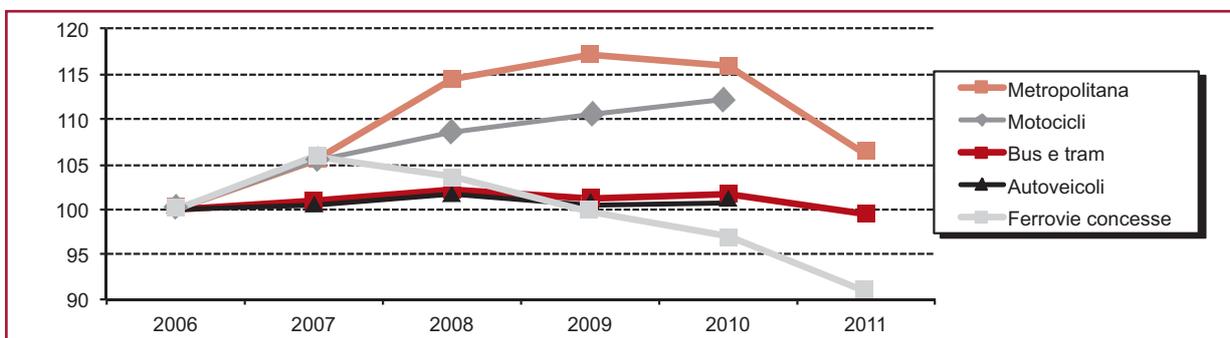
Vetture-km offerte annualmente a Roma (milioni)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac.

Fig. 4.2.6

Vetture-km offerte e veicoli privati a Roma (indice 2006=100)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac e Aci.

<sup>10</sup> Isfort: *La domanda di mobilità degli italiani. Rapporto congiunturale di fine anno*, edizione 2011.

<sup>11</sup> Per i dati sull'offerta di servizio a Roma in termini di parco mezzi, orari, lunghezza della rete, numero di fermate e frequenze, si rimanda alla Carta dei Servizi 2011 di Atac.



hanno comportato l'interruzione serale della linea A da febbraio a dicembre e la chiusura totale nel mese di agosto. È proprio connesso a tali lavori l'andamento discendente delle ferrovie concesse (-9%, ma con un picco nel 2007), a causa della chiusura del tratto da Giardinetti al capolinea sulla ex Roma-Pantano. Questi risultati sono destinati a migliorare con la prossima apertura della linea B1, e in prospettiva con la graduale realizzazione della linea C. Appare invece meno positivo l'andamento del trasporto di superficie (-0,6%), che rimane largamente preponderante nell'offerta complessiva. L'incremento nella produzione del servizio è avvenuto in parallelo con una forte sviluppo nel numero di motocicli immatricolati (+12%), ma con una limitata crescita nel numero degli autoveicoli (+1%, meno della variazione della popolazione residente).

Approfondiamo l'analisi utilizzando alcuni indicatori di efficacia del servizio e di soddisfacimento della domanda, disaggregando la domanda di trasporto nelle sue componenti, sia per bus e tram che per la metropolitana. La domanda effettiva, misurata come passeggeri-corsa per abitante, è infatti il prodotto

dell'offerta potenziale (posti-km offerti per abitante) e del tasso di riempimento delle vetture o *load factor* (passeggeri-corsa per posto-km offerto).

A sua volta, l'offerta potenziale è il prodotto della dotazione di infrastrutture (km di rete per abitante), della sua intensità di utilizzo (vetture-km offerte per km di rete) e della capienza media del parco veicoli (posti-km per vettura-km). La domanda effettiva è quindi l'effetto combinato di quanti km di rete sono disponibili, della frequenza con cui vengono percorsi dai mezzi pubblici, della capienza e di quanto si riempiono i veicoli (Fig. 4.2.7).

Per il Tpl di superficie gli indicatori mostrano una sostanziale stabilità nell'organizzazione del servizio tra il 2006 e il 2010, con un lieve peggioramento nel 2011 a causa della contrazione del servizio sopra accennata (Fig. 4.2.8). A fronte di una costante dotazione di rete (8,4-8,5 km ogni 10.000 abitanti), è diminuita l'intensità di utilizzo (nel 2011 circa 6,5 milioni di posti-km per km di rete, -4%) e di conseguenza anche l'offerta potenziale (5,4 migliaia di posti-km per abitante, -4%). Il forte incre-

Fig. 4.2.7

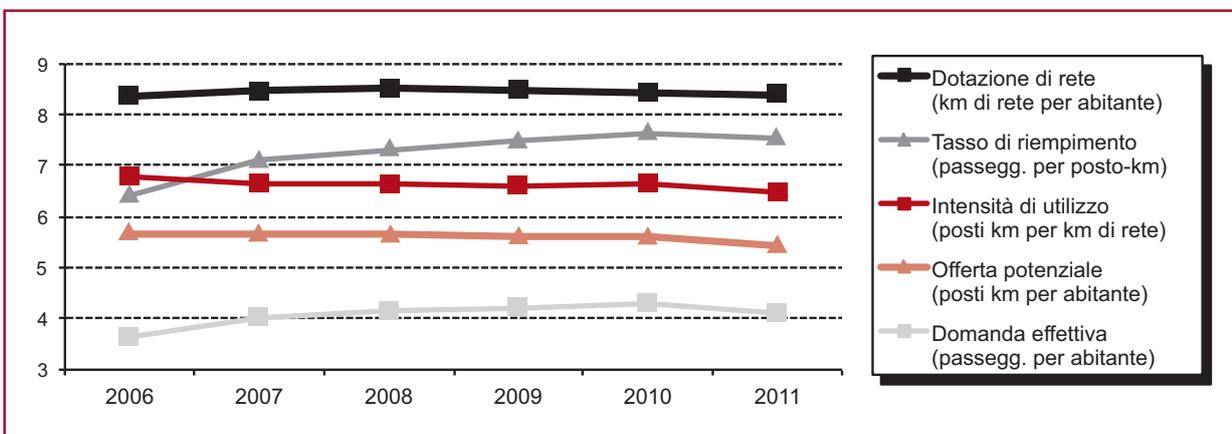
Scomposizione della domanda e offerta di Tpl

$$\frac{\text{Passeggeri}}{\text{Abitanti}} \text{ (domanda effettiva)} = \frac{\text{Passeggeri}}{\text{Posti-km}} \text{ (riempimento)} \times \underbrace{\frac{\text{Posti-km}}{\text{Vetture-km}} \text{ (capienza media)} \times \frac{\text{Vetture-km}}{\text{km di rete}} \text{ (intensità di uso)}}_{\frac{\text{Posti-km}}{\text{Abitanti}} \text{ (offerta potenziale)}} \times \frac{\text{km di rete}}{\text{Abitanti}} \text{ (dotazione)}$$

Fonte: elaborazioni Agenzia.

Fig. 4.2.8

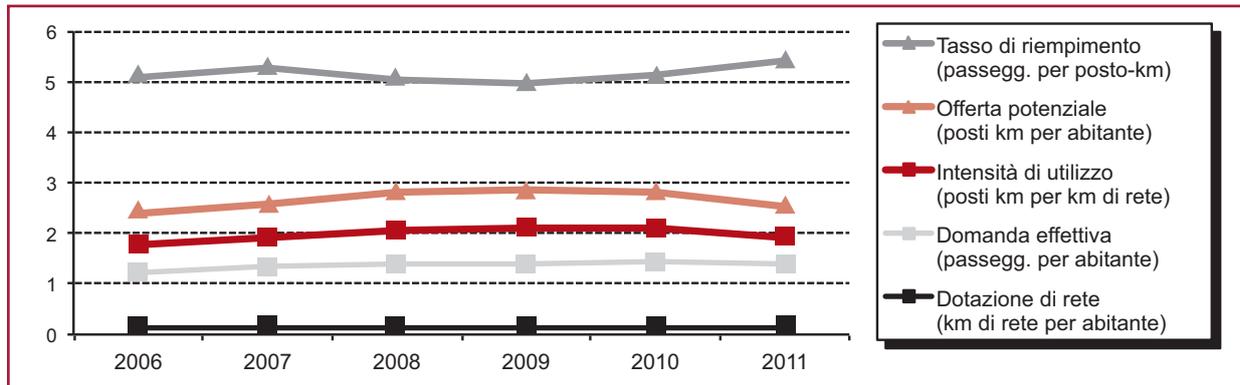
Domanda e offerta di bus e tram a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac e Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

Fig. 4.2.9

## Domanda e offerta della metropolitana a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac e Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

mento dei passeggeri trasportati da bus e tram (da 3,6 a 4,1 centinaia di corse per abitante, +13%) si è dunque tradotto in un tasso di riempimento delle vetture altrettanto crescente (da 6,4 a 7,5 passeggeri ogni 100 posti-km, +18%). Ciò è positivo solo se aumentano i passeggeri nelle fasce orarie in cui i mezzi circolano maggiormente vuoti, ma ovviamente rappresenta al contrario un elemento negativo se si traduce nel sovraffollamento di vetture e vagoni durante le ore di punta. Sarebbero quindi necessari dati disaggregati per linea e fascia oraria per determinare l'effetto concreto sulla qualità del viaggio.

In parte, l'offerta è andata positivamente spostandosi sempre più verso la metropolitana (Fig. 4.2.9), che implica minori costi a parità di offerta, una maggiore velocità commerciale media e un migliore comfort per gli utenti. Sebbene la dotazione di rete sia rimasta identica (0,13 km ogni 10.000 abitanti), tra il 2006 e il 2011 l'intensità di utilizzo è invece nettamente aumentata (da 177 a 193 milioni di posti-km per km di rete, +9%, ma con un picco nel 2009 pari a 213), a mostrare – come detto in precedenza – che soprattutto la linea A viene ormai esercitata al massimo della sua capacità. Si ha quindi un aumento dell'offerta potenziale (da 2,4 a 2,55 migliaia di posti-km per abitante, +6%, anche in questo caso con un picco nel 2009 pari a 2,85), in parallelo a un ancora più consistente aumento dei passeggeri trasportati dalla metropolitana (da 122 a 138 corse per abitante, +13%), cosicché il tasso di riempimento delle vetture è rimasto sostanzialmente stabile fino al 2010 per poi salire repentinamente nel 2011 (da 5,1 a 5,4 passeggeri ogni 100 posti-km, +6%) a fronte della già accennata riduzione del servizio sulla linea A.

### 4.2.3 Struttura ed evoluzione di costi e tariffe

#### IL COSTO DEL TPL PER LA COLLETTIVITÀ

Le risorse economiche necessarie a coprire i costi di produzione vengono trasferite tramite il bilancio capitolino alle aziende erogatrici, secondo quanto prescrivono i Contratti di Servizio. Questi nel caso romano sono di tipo "gross cost incentive", ossia i gestori assumono i rischi industriali senza incassare i ricavi da traffico. Al momento della stipula dei Contratti, i corrispettivi pagati a Trambus e Met.Ro. erano di due tipi, diretti e indiretti. Il pagamento diretto era il corrispettivo chilometrico dovuto dal comune alle aziende secondo il preventivo; il trasferimento indiretto era invece l'erogazione da parte del soggetto titolare dei ricavi tariffari del sistema (Atac), in proporzione ai posti-km effettivamente offerti. Inoltre, poiché l'aumento dei passeggeri trasportati rappresenta un obiettivo fondamentale per la mobilità urbana, era previsto un incentivo pari al riconoscimento del 70% dell'eventuale incremento dei ricavi tariffari rispetto ai valori predefiniti.

Con il riassetto societario il corrispettivo pagato ad Atac viene allo stato attuale definito ex ante in base al costo presunto del servizio e, in parte, integrato ex post secondo il raggiungimento di specifici obiettivi di qualità. In particolare, il corrispettivo fisso è commisurato al servizio prodotto in termini di vetture-km, insieme a rimborsi per la copertura di extra costi originati da variazioni normative non prevedibili all'atto della stipula o da accordi successivi (es. aumento del gasolio, rinnovo del contratto collettivo di lavoro, vigilanza, antiterrorismo), per variazioni al programma di esercizio, per riduzioni di servizio dovute a causa di forza maggiore, per l'espletamento di servizi speciali e per attività accessorie quali la sorveglianza delle corsie riservate e il controllo degli accessi alla metropolitana.

**Tav. 4.2.1 Corrispettivi pagati alle aziende del Tpl a Roma**

Gestore	Ente pagatore	Corrispettivi (migliaia di €) (a)				Corrispettivo 2008 (€) (b)	
		2005	2006	2007	2008	per 1.000 posti-km	per passeggero
Trambus	Comune	237.809	247.516	246.374	258.968	34,37	0,38
	Atac	196.074	199.061	200.700	198.006		
	Totale	433.883	446.577	447.074	456.974		
Tevere Tpl	Atac	65.825	63.788	64.818	65.726	22,26	(c)
Met.Ro. (metropolitana)	Comune	59.797	60.845	62.137	66.186	15,22	0,35
	Atac	62.428	61.283	63.574	62.434		
	Totale	122.225	122.128	125.711	128.620		
Met.Ro. (ferrovie)	Regione	78.326	85.776	91.879	91.879	27,08	1,80
<b>Totale servizi di Tpl urbano</b>		<b>700.259</b>	<b>718.269</b>	<b>729.482</b>	<b>743.199</b>	<b>26,59</b>	<b>0,46</b>

(a) Di cui 27.700 da Atac a Trambus e 13.434 da Atac a Met.Ro. per manutenzioni straordinarie nel 2008.

(b) Esclusi i corrispettivi per manutenzioni straordinarie.

(c) Il corrispettivo per passeggero di Trambus è relativo all'intera rete di superficie, compreso Tevere Tpl.

Fonte: elaborazione Agenzia su bilanci aziendali.

Tra il 2005 e il 2008, durante la vecchia configurazione societaria, i corrispettivi ricevuti dai gestori direttamente dal comune o indirettamente tramite Atac erano cresciuti da 434 a 457 milioni per Trambus, da 201 a 220 milioni per Met.Ro. (compreso quanto dovuto dalla Regione per le ferrovie ex concesse), oltre a circa 65 milioni per l'allora gestore privato Tevere Tpl (Tav. 4.2.1). In termini di costo per servizio reso, anche se rispetto ai posti-km erogati si evidenzia un costo nettamente maggiore per Trambus e minore per la metropolitana, il corrispettivo per passeggero trasportato in superficie (0,38 €) e in metropolitana (0,35 €) era sostanzialmente allineato. Bisogna infatti tenere conto dell'effettivo grado di utilizzo dei posti offerti (ossia del coefficiente di riempimento pari al rapporto tra passeggeri e posti-km): soprattutto nelle ore di morbida, la maggiore rigidità delle linee su ferro tende a ridurre notevolmente il grado di utilizzo medio. Si consideri inoltre che il costo per passeggero particolarmente elevato rilevato per le ferrovie concesse (1,80 €) è in parte dovuto al servizio periferico delle tre linee e al servizio extraurbano della Roma-Nord.

Per gli esercizi 2009 e 2010 non è possibile replicare tale disaggregazione, in quanto il bilancio di Atac non distingue tra il servizio di superficie e la metropolitana e rende ovviamente meno evidenti i flussi finanziari. È possibile comunque stimare l'evoluzione del costo complessivo del Tpl, considerando dal 2005 al 2008 tutti i contributi erogati a vario titolo ai gestori (compresi quelli per manutenzioni straordinarie) e nel 2009 e 2010 gli incassi di Atac per i Contratti di Servizio, per la vendita dei titoli di viaggio e per il rimborso dei costi sociali (i contributi di comune e provincia sugli abbonamenti a tariffa agevolata).

Tale dinamica mostra una marcata crescita dai 700

milioni del 2005 ai 742 del 2010, pari a 274 euro per residente, nonostante nell'ultimo anno ci sia stata una lieve riduzione e – si noti – al netto del disavanzo di bilancio di Atac che andrà ripianato nei prossimi anni a carico dell'Amministrazione capitolina. Poiché però è nel frattempo aumentata in parallelo anche la produzione del servizio (cfr. Par. 4.2.2), ne deriva che i corrispettivi unitari sono rimasti stabili nel periodo di vigenza dei Contratti di Servizio, rispettivamente pari a circa 3,8 euro per vettura-km e a 3,2 euro ogni 100 posti-km.

Per quanto riguarda infine i lotti di bus periferici esternalizzati tramite gara, per la produzione del servizio e il rinnovo del parco vetture il Comune corrisponde a Roma Tpl 3,30 € per vettura-km più Iva, per un importo complessivo di 813 milioni negli otto anni dell'affidamento.

#### LE TARIFFE PER GLI UTENTI

La partecipazione dei cittadini al costo del Tpl avviene quindi in due forme: direttamente e in forma regressiva, come utenti dei mezzi di trasporto; indirettamente e in forma progressiva, attraverso il prelievo fiscale a livello locale e nazionale. Tale sistema fa sì che i cittadini residenti contribuiscano ai costi del servizio in misura proporzionalmente maggiore rispetto ad altre componenti della domanda: non solo a quelle occasionali legate al turismo e ai visitatori d'affari o per altri motivi; ma anche e soprattutto quelle sistematiche legate ai flussi di pendolarismo che quotidianamente interessano la nostra città.

Le tariffe del Tpl romano sono al momento rimaste invariate dal 2003 (DGC 612/2003). Tuttavia, pochi mesi fa la Regione Lazio ha deliberato un adeguamento del sistema tariffario dei servizi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano (DGR n. 654 del 28

**Tav. 4.2.2 Aumenti previsti per le tariffe del Tpl a Roma (€)**

Titolo di viaggio	Tariffa vigente	Nuova tariffa	Parametro ISEE	Variazione %
<b>Ordinari</b>				
BIT (orario)	1	1,50 (a)	-	+50,0
BIG (1 giorno)	4	6	-	+50,0
BTI (3 giorni)	11	16,50	-	+50,0
CIS (settimana)	16	24	-	+50,0
Mensile personale	30	35	-	+16,7
Mensile impersonale	46	53	-	+15,2
Annuale	230	250	-	+8,7
<b>Mensile agevolato</b>				
Invalidi e pensionati sociali	4	annuale	-	-
Disoccupati	16	16	< 20.000	=
Giovani e studenti	18	annuale	-	-
Anziani	18	annuale	-	-
<b>Annuale agevolato</b>				
Anziani over70	0	n.d.	< 15.000	-
Invalidi e pensionati sociali	48 (b)	20 - 35 - 50	<10 <15 <20.000	+4,2
Rifugiati	no	40	< 20.000	-
Anziani over65	216 (b)	130 - 140 - 150	<10 <15 <20.000	-30,6
Giovani e studenti	150	130 - 140 - 150	<10 <15 <20.000	=
Reddito basso	150	no	-	-
Famiglie numerose (c)	no	225	-	-
2° abbonamento familiare	225	225	-	=

(a) La durata del biglietto passa da 75 a 100 minuti, per un costo orario che aumenta da 0,80 a 0,90 €.

(b) Pari al prodotto del vigente costo dell'abbonamento mensile per 12 mensilità; la variazione % riguarda la tariffa più alta.

(c) Almeno tre figli a carico, oppure due tra cui un disabile.

Fonte: elaborazione Agenzia su DGC 53/2012.

dicembre 2011). Roma Capitale ne ha preso atto e ha contestualmente stabilito anche le nuove agevolazioni, introducendo l'Issee come parametro dell'effettiva necessità di fruire di qualunque riduzione eccetto quelle familiari (Tav. 4.2.2) (DGC n. 53 del 29 febbraio 2012). L'entrata in vigore delle tariffe dovrebbe avvenire il 25 maggio.

Il nuovo schema tariffario sembra disegnato da un lato allo scopo di incentivare l'uso abituale del Tpl e spostare l'onere della copertura dei costi a svantaggio degli utenti occasionali (spesso non residenti a Roma, ma turisti o visitatori della città), e dall'altro lato al fine di ridurre le agevolazioni ai casi di effettiva necessità. Infatti, in primo luogo, l'aumento più consistente riguarderà i biglietti e sarà esattamente del 50%, mentre gli abbonamenti cresceranno meno, ossia di un sesto quello mensile e di meno del 10% quello annuale. Inoltre, in secondo luogo, il sistema delle agevolazioni viene interamente subordinato al parametro dell'Issee – con fasce diverse di costo secondo il reddito, ma entro la soglia dei 20mila euro – e spostato verso gli ab-

bonamenti annuali, salvo il mensile per disoccupati che rimane invariato.

Per invalidi e pensionati sociali, anziani oltre i 65 anni e giovani e studenti, il costo annuale sarà uguale o inferiore all'attuale, ma solo se rientrano nella soglia indicata, altrimenti dovranno corrispondere la tariffa piena. Mentre scompare l'agevolazione per redditi bassi, evidentemente ormai ricompresa nelle precedenti tipologie, vengono introdotte nuove agevolazioni per i rifugiati e i perseguitati e, soprattutto, per le famiglie numerose, che ottengono lo sconto del 10% su ogni abbonamento già vigente per un secondo abbonamento familiare. Non è infine chiaro cosa succeda all'abbonamento gratuito attualmente concesso agli anziani con oltre 70 anni e Issee inferiore a 15mila euro, che viene finanziato annualmente ma non è citato nella nuova delibera.

#### 4.2.4 Benchmarking dell'offerta

##### DIMENSIONE ED EFFICACIA DEL SERVIZIO

Dal confronto di Roma con le principali città italiane, sulla base dei dati Istat 2009 a livello comunale<sup>12</sup>,

**Tav. 4.2.3 Offerta di Tpl nella grandi città (2009)**

Città	Autobus, filobus e tram				Metropolitana				Passeggeri corsa totali (milioni)
	Lunghezza rete (km)*	Fermate	Vetture	Posti-km (milioni)	Lunghezza rete (km)	Stazioni	Vagoni	Posti-km (milioni)	
<b>Roma</b>	<b>2.321</b>	<b>8.522</b>	<b>2.836</b>	<b>15.311</b>	<b>36,6</b>	<b>49</b>	<b>449</b>	<b>7.795</b>	<b>1.455</b>
Milano	655	4.333	1.919	8.029	50,2	71	785	9.578	910
Napoli	447	2.741	1.129	2.276	17,4	18	54	1.189	216
Torino	787	3.730	1.375	5.493	9,6	14	58	1.037	184
Palermo	341	2.280	561	1.856	-	-	-	-	64
Genova	756	2.530	743	2.988	5,5	7	18	184	159
Bologna	314	1.437	481	1.504	-	-	-	-	93
Firenze	481	2.555	546	2.369	-	-	-	-	85
Bari	292	1.061	235	1.020	-	-	-	-	24

(\*) Al lordo delle sovrapposizioni tra linee autobus, tram e filobus.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

**Tav. 4.2.4 Struttura delle aziende del Tpl nelle grandi città (2012)**

Città	Azienda	Comuni serviti	Popolazione servita	Superficie servita (kmq)	Affidamento tramite gara	Servizi effettuati		
						Urbano	Extra-urbano	Ferrovie
<b>Roma</b>	<b>Atac *</b>	<b>1</b>	<b>2.721.558</b>	<b>1.308</b>	<b>no</b>	<b>X</b>		<b>X</b>
Milano	Atm	73	2.627.284	984	solo hinterland	X	X	
Napoli	Anm	20	2.000.000	458	no	X	X	
Torino	Gtt	270	2.100.000	668	no	X	X	X
Palermo	Amat	1	661.303	159	no	X		
Genova	Amt	1	611.029	244	socio privato	X		
Bologna	Atc	60	964.065	3.700	no	X	X	
Firenze	Ataf-Linea	13	638.597	794	sì	X	X	
Bari	Amtab	1	321.594	116	no	X		

(\*) Compresi i lotti esternalizzati a Roma Tpl ed escluso il servizio extraurbano della ferrovia Roma-Nord.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati aziendali.

emergono due peculiarità. In primo luogo, la rete romana è particolarmente complessa in termini di estensione e di produzione del servizio (Tav. 4.2.3): in particolare, rispetto a Milano, nel servizio di superficie a Roma la lunghezza della rete è il quadruplo, le fermate sono il doppio, i posti-km offerti sono quasi il doppio, le vetture sono pari al 50% in più. Anche nel complesso del Tpl i passeggeri trasportati a Roma risultano pari al 50% in più rispetto a Milano e sette volte il dato di Napoli. Solo per la metropolitana prevale Milano, in termini sia di estensione della rete che di posti-km offerti, tanto che la sua produzione di Tpl erogata in sotterraneo supera

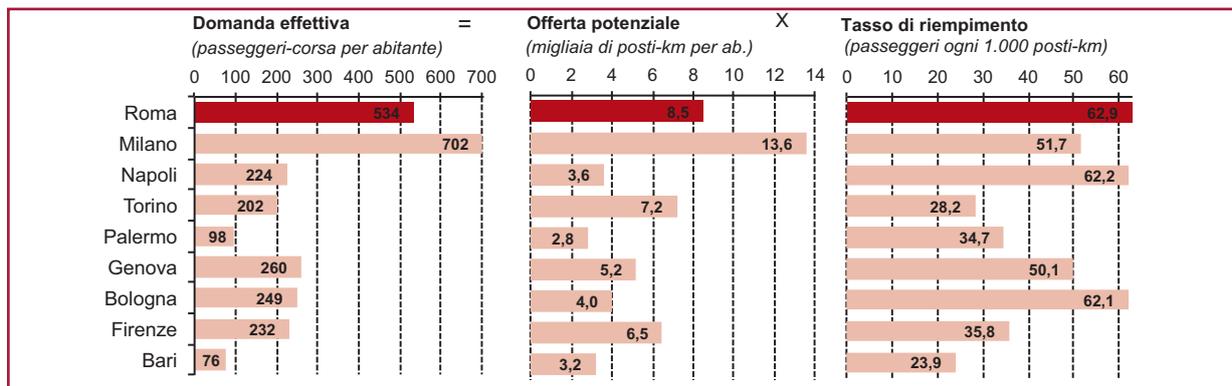
quella in superficie (54%), mentre a Roma e Napoli si raggiunge solo un terzo. In secondo luogo, tuttavia, poiché la gestione di Atac è limitata al territorio comunale, manca una piena integrazione con i comuni dell'hinterland – come a Milano, Napoli, Torino, Bologna e Firenze – dove il servizio urbano ed extraurbano viene svolto dalla stessa azienda, come mostra il totale della popolazione servita nel complesso da Atac di poco superiore a quella dell'Atm di Milano (Tav. 4.2.4).

Come già spiegato (cfr. Par. 4.2.2), per calcolare alcuni indicatori di efficacia del servizio e di soddisfacimento della domanda, va disaggregata la domanda effettiva

<sup>12</sup> Indicatori sui trasporti urbani per il 2009, relativi ai soli comuni capoluogo, escludendo l'eventuale servizio delle aziende nel resto della provincia, come è il caso di Milano, Torino e Napoli. Per dati aggregati a livello nazionale, si veda Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*, anni 2009-10, cap. 5.

Fig. 4.2.10

Domanda e offerta di Tpl nelle grandi città (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

(passeggeri-corsa per abitante) per il complesso del Tpl come prodotto della offerta potenziale (posti-km offerti per abitante) e del tasso di riempimento delle vetture o *load factor* (passeggeri-corsa per posto-km offerto). Poiché nei dati Istat il numero dei passeggeri è fornito solo nel complesso e mancano le vetture-km, possiamo poi solo scomporre l'offerta potenziale in superficie e in metropolitana come prodotto della dotazione di infrastrutture (km di rete per abitante) e dell'intensità di utilizzo (posti-km offerte per km di rete). Considerando insieme bus, tram e metropolitane (Fig. 4.2.10), a Roma la domanda effettiva è molto consistente in rapporto alla popolazione (534 passeggeri-corsa per abitante), più del doppio rispetto alle altre grandi città e seconda solo a Milano (702), per la quale tuttavia dovrebbe essere considerata una popolazione di riferimento maggiore a causa della massa di pendolari lombardi che utilizzano il Tpl in città ma sono residenti nell'hinterland. Ciò è il risultato di valori

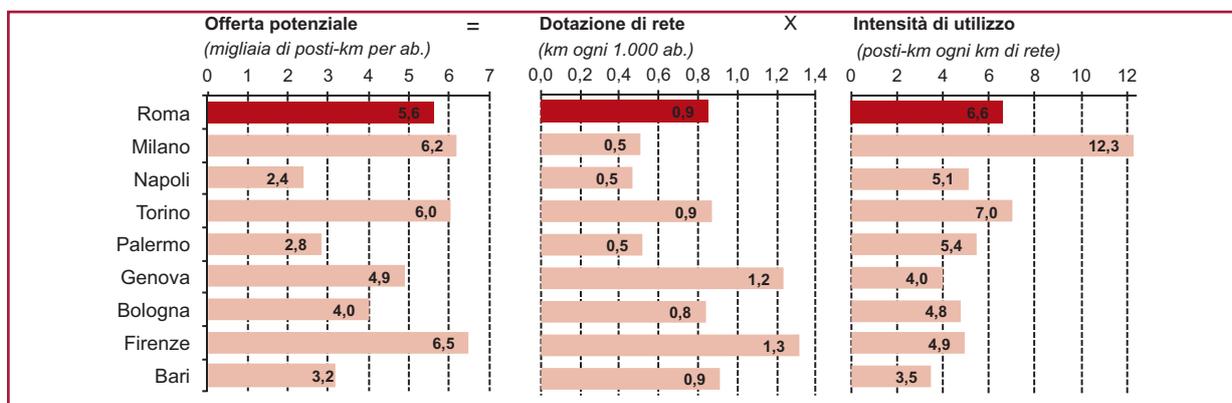
altrettanto elevati in termini di offerta potenziale (8.500 posti-km per abitante, sempre alle spalle di Milano con 13.600) e tasso di riempimento (63 passeggeri ogni 1.000 posti-km), per il quale Roma prevale tra le grandi città insieme a Napoli e Bologna. Quest'ultimo "primato" va tuttavia valutato in maniera prudente: è infatti un elemento positivo solo nella misura in cui indica un uso efficiente dei mezzi, ossia che non circolano vuoti o quasi, ma al contrario risulta negativo se si traduce in un eccessivo sovraffollamento delle vetture e dei vagoni durante le ore di punta.

Distinguendo tra mezzi di superficie e metropolitana (Fig. 4.2.11 e Fig. 4.2.12), emergono inoltre per Roma alcune considerazioni interessanti:

- l'offerta potenziale e la dotazione di rete per abitante in superficie sono chiaramente inferiori ai valori delle grandi città senza metropolitana (come Torino, Genova e Firenze), ma i posti-km prodotti

Fig. 4.2.11

Offerta di bus e tram nelle grandi città (2009)

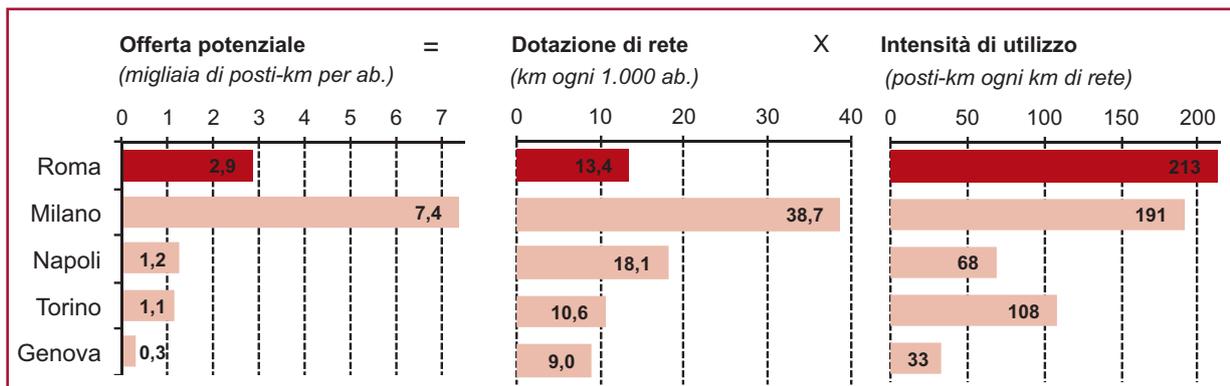


Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.



Fig. 4.2.12

## Offerta della metropolitana in Italia (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

con bus e tram risultano inferiori anche rispetto a Milano (per la quale vale comunque il “caveat” sulla rilevante presenza dei pendolari che rende poco confrontabili gli indicatori);

- l'intensità di utilizzo della rete di superficie – che invece non dovrebbe dipendere dalla presenza o meno di una rete sotterranea – è poco più della metà del valore di Milano, e inferiore anche rispetto a Torino, evidentemente a causa di un disegno delle linee differente, essendo quelle milanesi poche ma ad elevata frequenza e quelle romane numerose ma in quartieri periferici poco densi e quindi a bassa frequenza di passaggio;
- l'offerta potenziale in metropolitana è solo un terzo rispetto al dato di Milano, un dato che deriva in parte ovviamente dalla diversa estensione della rete sotterranea che rapportata alla popolazione è anch'essa circa un terzo (ed è persino minore rispetto a Napoli), e in parte da una intensità di utilizzo lievemente maggiore di Milano e doppia di quella torinese, che rafforza quanto detto in merito all'impegno con cui si stanno gestendo le linee romane A e B.

## EFFICIENZA

I rilevanti benefici esterni dell'utilizzo del Tpl – anche a vantaggio del resto della cittadinanza in termini di minore congestione e migliore sostenibilità ambientale – rendono coerenti e fisiologiche le politiche pubbliche di copertura finanziaria. Da ciò deriva una scarsa significatività per i risultati economici in termini aziendali, ai fini di un'analisi di efficienza produttiva. Più opportuno è il ricorso ad analisi comparative con altre realtà urbane, sia pure tenendo conto che possono risentire delle diverse condizioni di contesto e delle diverse caratteristiche dei sistemi di Tpl, a cominciare dalla maggiore o minore estensione della rete sotterranea. Sulla base dei dati Istat, il confronto più immediato riguarda la produttività media del parco veicoli, che incide sull'efficienza economica in combinazione con il lavoro, le forme di organizzazione industriale e le caratteristiche del contesto urbano. A Roma si utilizzano in maniera particolarmente intensa le vetture e i vagoni disponibili, con valori medi tra i maggiori rispetto alle altre grandi città per quasi tutte le tipologie di mezzi, in termini di posti-km per vettura (Tab. 4.2.5). La

Tav. 4.2.5 Efficienza produttiva dei mezzi pubblici nelle grandi città (milioni di posti-km/vettura, 2009)

Città	Autobus	Tram	Filovie	Metro
Roma	5,31	6,92	5,22	17,35
Milano	2,98	7,38	4,19	12,19
Napoli	2,19	1,80	0,44	22,01
Torino	3,91	4,44	-	17,89
Palermo	3,31	-	-	-
Genova	4,10	-	2,43	10,20
Bologna	3,18	-	2,74	-
Firenze	4,34	-	-	-
Bari	4,34	-	-	-

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

**Tav. 4.2.6 Tariffe del Tpl nelle grandi città (euro 2012)**

Città	Biglietto ordinario		Abbonamento mensile				Abbonamento annuale			
	Prezzo (1)	Validità (min)	Prezzo (2)	Rap- porto (=2/1)	Ridotto per studenti	% di ridu- zione	Prezzo (3)	Rap- porto (=3/2)	Ridotto per studenti	% di ridu- zione
<b>Roma</b>	<b>1,50</b>	<b>100</b>	<b>35,00</b>	<b>23,3</b>			<b>250,00</b>	<b>7,1</b>	<b>150,00 (a)</b>	<b>-40,0</b>
Milano	1,50	90	30,00 (b)	20,0	17,00 (c)	-43,3	300,00	10,0	170,00 (c)	-43,3
Napoli	1,20	90	40,00	33,3			276,70	6,9	170,00	-38,6
Torino	1,50	90	38,00	25,3	21,00	-44,7	310,00	8,2	170,00	-45,2
Palermo	1,30	90	48,00	36,9	17,20 (d)	-64,2	459,40	9,6	159,60	-65,3
Genova	1,50	100	43,00	28,7	29,00 (c)	-32,6	380,00	8,8	240,00 (c)	-36,8
Bologna	1,20	60	36,00 (e)	30,0	27,00	-25,0	300,00	8,3	220,00	-26,7
Firenze	1,20	90	35,00	29,2	23,00	-34,3	310,00	8,9	185,00	-40,3
Bari	0,90	75	35,00	38,9	20,00	-42,9	250,00	7,1	180,00	-28,0

(a) Solo per redditi bassi, con costo di 130, 140 o 150 euro secondo il reddito Isee inferiore a 10, 15 o 20mila euro.

(b) Gli abbonamenti prevedono il pagamento di 10€ per la tessera elettronica valida 4 anni.

(c) Solo per redditi bassi.

(d) Tutti gli abbonamenti ridotti sono limitati a 4 linee a scelta, oltre a 2 fisse.

(e) L'abbonamento mensile è solo impersonale.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet delle aziende (aggiornamento ad aprile 2012).

produttività media è infatti pari per gli autobus a 5,3 milioni di posti-km (molto più rispetto a Milano e Napoli), per i tram a 6,9 milioni (poco meno di Milano), per i filobus a 5,2 milioni e per i vagoni della metropolitana a 17,4 milioni, dove Roma è al terzo posto dietro Napoli (22) e Torino (17,9). Tuttavia – in assenza di altre informazioni comparabili sull'età del parco mezzi, sulle spese di manutenzione e sull'incidenza dei guasti – una produttività elevata può derivare sia da una maggiore efficienza nell'utilizzo di vetture e vagoni, sia da un loro sfruttamento eccessivo che a sua volta si può riflettere sui costi di gestione.

Un'analisi più completa dovrebbe riguardare il confronto tra la provenienza dei ricavi e il grado di copertura dei costi con gli incassi del servizio, in rapporto all'offerta di servizio, tenuto conto del livello minimo del 35% imposto per legge nel rapporto tra ricavi tariffari e costi. Purtroppo allo stato attuale non sono disponibili dati omogenei e facilmente comparabili tra le grandi città, poiché i bilanci aziendali risentono della compresenza nella stessa società di attività diverse in termini sia di territori coperti (trasporto urbano, extraurbano, ferroviario) che di servizi erogati (Tpl e mobilità privata). Gli ultimi dati pubblicati, relativi al 2007, mostravano come a Roma coesisteva un'offerta molto consistente in termini di posti-km con costi unitari di produzione contenuti, sia pure a distanza dai rapporti tra ricavi e costi tipici delle città del Nord<sup>13</sup>.

#### EQUITÀ

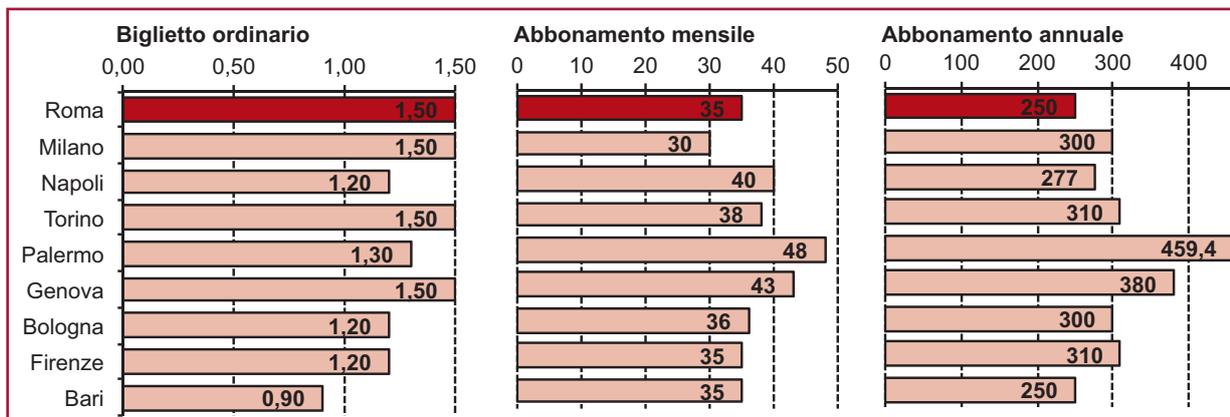
Il confronto della gamma dei titoli di viaggio, insieme alle diverse opzioni tariffarie, permette di valutare sia le scelte politiche di suddivisione dell'onere di sostenere i costi del Tpl tra utenti e fiscalità generale, sia la capacità di corrispondere adeguatamente alle differenti esigenze e condizioni della clientela.

Dopo gli aumenti che negli ultimi mesi hanno interessato Roma (cfr. Par. 4.2.3), Milano e Torino, le grandi città presentano sistemi tariffari abbastanza omogenei (Tav. 4.2.6 e Fig. 4.2.13). I biglietti a tempo permettono di utilizzare i mezzi pubblici per 90-100 minuti a un prezzo compreso tra 1,20 e 1,50 euro (eccetto Bari), con una tariffa oraria media che di conseguenza si attesta tra 80 centesimi e 1 euro. Gli abbonamenti mensili sono generalmente compresi tra 35 e 40 euro, eccetto Milano che ha un prezzo più basso (30) e Genova e Palermo che lo hanno più alto (43 e 48). Invece gli abbonamenti annuali variano tra 250 (Roma e Bari) e 310 euro (Torino e Firenze), anche in questo caso con l'eccezione di Genova e Palermo (380 e 459,40). Come evidente, per incentivare l'acquisto degli abbonamenti si ricorre a un rapporto vantaggioso tra i prezzi dei diversi titoli: a Roma sono sufficienti 12 giorni di viaggi di andata e ritorno per rendere conveniente l'acquisto del titolo mensile rispetto al biglietto ordinario, mentre servono 8 mesi di utilizzo

<sup>13</sup> Fondazione Civicum – Ufficio studi Mediobanca: *Le società controllate dai maggiori Comuni italiani: costi, qualità ed efficienza*, rapporto 2009, pag. 155-159. Per un confronto nazionale su costi e ricavi delle aziende, si rimanda a Isfort – Hermes – Asstra: *Un futuro in costruzione. 8° rapporto sulla mobilità urbana in Italia*, giugno 2011, parte seconda.

Fig. 4.2.13

## Biglietti e abbonamenti del Tpl nelle grandi città (€ 2012)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet delle aziende (aggiornamento ad aprile 2012).

Tav. 4.2.7 Opzioni tariffarie del Tpl nelle grandi città (€ 2012)

Città	Carnet di biglietti		Altre tipologie di biglietto				Abbon. impersonali	
	Prezzo e n° di biglietti	Costo unitario	Venduto a bordo	Giornaliero	2 o 3 giorni	Settimanale	Mensile	Annuale
<b>Roma</b>	-	-	-	6,00	16,50 (3 g.)	24,00	53,00	-
Milano	13,80 con 10	1,38	-	4,50	8,25 (2 g.)	11,30	-	-
Napoli	-	-	-	3,60	-	-	-	-
Torino	6,50 con 5 17,50 con 15	1,30 1,17	-	5,00	7,50 (2 g.) 10,00 (3 g.)	12,00	-	-
Palermo	23,50 con 20	1,18	1,70	3,50	-	15,40	65,90	659,20
Genova	14,00 con 10	1,40	2,50	4,50	-	16,00	-	-
Bologna	11,00 con 10	1,10	1,50	4,00	-	-	36,00 (a)	330,00
Firenze	4,70 con 4 30,00 con 35	1,18 0,86	2,00	5,00	12,00 (3 g.)	18,00	-	-
Bari	-	-	1,50	2,20	-	12,00	-	-

(a) L'abbonamento mensile è solo impersonale.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet delle aziende (aggiornamento ad aprile 2012).

intensivo per scegliere l'abbonamento annuale rispetto al mensile; in entrambi i casi si tratta dei rapporti più favorevoli nelle grandi città eccetto rispettivamente Milano (dove bastano 10 giorni) e Napoli (7 mesi).

Nonostante gli aumenti, quindi, la tariffa oraria di Roma è in linea con la media nazionale e con il dato di Milano; dal punto di vista degli abbonamenti, invece, sia per il mensile sia per l'annuale, nessuna città presenta costi inferiori eccetto Milano: sia pure escludendo i valori molto elevati di Palermo, nelle altre città il mensile costa fino a 8 euro in più e l'annuale fino 130 euro in più.

L'articolazione delle opzioni tariffarie nelle diverse città è invece molto varia e poco omogenea, per

quanto riguarda sia la gamma di biglietti ordinari, giornalieri o plurigiornalieri (Tav. 4.2.7), sia riduzioni e agevolazioni sugli abbonamenti mensili e annuali (Tav. 4.2.8). Le alternative risultano quindi più o meno ampie rispetto alle esigenze dei passeggeri e delle categorie a cui vengono proposti biglietti speciali o abbonamenti agevolati, generalmente anziani, disoccupati, invalidi e studenti; inoltre possono esistere o meno abbonamenti impersonali, utilizzabili da più persone separatamente, oppure titoli pensati per specifiche tipologie di utenti, quali i turisti o i visitatori occasionali. Le riduzioni per studenti e anziani sono comunque presenti ovunque, sia pure limitati al mensile o all'annuale e in alcuni casi con limiti di reddito: gli studenti a Roma, Milano e Genova hanno riduzioni legate al basso reddito,

**Tav. 4.2.8 Agevolazioni tariffarie del Tpl nelle grandi città (2012)**

Città	Abbonamento mensile ridotto								Abbonamento annuale ridotto										
	Anz	AnzR	Inv	Lav	Ore	Redd	Stud	StuR	Anz	AnzR	Fam	Inv	Lav	Mae	Ore	Redd	Rifug	Stud	StuR
Roma						(a)				X	X	X					X		X
Milano	X				X			X	X						X				X
Napoli		X	X							X		X				X		X	X
Torino	X		X		X		X		X						X	(a)		X	
Palermo (b)		X		(c)			X			X			(c)			X		X	
Genova		X	X			X		X		X		X	X					X	X
Bologna							X		X		X							X	
Firenze							X			X	X	X				X		X	X
Bari				(d)	X		X			X		X	(d)	X				X	

Legenda: "X" indica la presenza di un'agevolazione per le seguenti categorie, con riduzioni e condizioni diverse secondo la città: ANZ = Anziani, ANZR = Anziani con reddito inferiore a una data soglia, FAM = Famiglie numerose o con più di un abbonamento, INV = Invalidi, LAV = Lavoratori dipendenti, MAE = Maestri del lavoro, ORE = Abbonamento limitato a una data fascia oraria (a Milano studenti di sera, a Torino over 60 dopo le 9, a Bari nelle ore non di punta), REDD = Persone con reddito inferiore a una data soglia, RIFUG = Rifugiati e perseguitati, STUD = Studenti, STUR = Studenti con reddito inferiore a una data soglia.

(a) A Roma e Torino solo per disoccupati.

(b) Tutti gli abbonamenti ridotti sono limitati a 4 linee a scelta, oltre a 2 fisse.

(c) Solo per i residenti fuori Palermo.

(d) Solo per i dipendenti comunali.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet delle aziende (aggiornamento ad aprile 2012).

mentre solo Milano, Torino e Bologna non pongono limitazioni per gli anziani. In particolare, agli studenti (tralasciando l'eccezione di Palermo), è concesso un risparmio compreso tra il 25% del mensile di Bologna e il 45% degli abbonamenti di Torino, con Roma in posizione intermedia sull'annuale (ma senza riduzioni sul mensile (Tav. 4.2.6).

Focalizzando l'attenzione su Roma, emerge come le opzioni tariffarie appaiano scarsamente adeguate a incentivare l'utilizzo del Tpl per le categorie di utenti che ne fanno un uso saltuario, poiché mancano carnet convenienti per l'acquisto di più biglietti e non è possibile l'acquisto con sovrapprezzo a bordo (è però possibile acquistare il biglietto con le emittitrici automatiche installate su parte delle vetture). Anzi, appaiono esageratamente elevati i costi del biglietto giornaliero (4 volte l'ordinario, rispetto a 3 per Milano e Napoli), del biglietto di 3 giorni e della carta settimanale, che costa il doppio rispetto a Milano e Torino ed è troppo vicina al prezzo dell'abbonamento mensile. Anche le agevolazioni sono eccessivamente legate agli abbonamenti annuali, peraltro giustamente condizionate al reddito, lasciando solo ai disoccupati la possibilità di acquistare il titolo mensile ed eliminando – unico caso insieme a Milano – le riduzioni agli studenti senza limiti di reddito. Roma rimane invece tra le poche città, insieme a Firenze e Bologna, a prevedere sconti per i nuclei familiari numerosi o che acquistano più di un abbonamento.

#### 4.2.5 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

Il Contratto di Servizio tra Comune e Atac prevede, tra le misure a garanzia e tutela degli utenti, la predisposizione di una Carta dei servizi, che riporti annualmente gli obiettivi quantitativi e qualitativi assegnati al gestore. Lo schema abituale della Carta prevede una descrizione dei servizi resi, un approfondimento sull'accessibilità per i disabili, gli impegni verso l'utenza e i risultati raggiunti, i principali dati delle indagini interne di customer satisfaction, le tariffe, una sintesi del regolamento di trasporto, i canali di comunicazione con l'azienda e le forme di tutela dell'utenza. In merito agli impegni e ai risultati raggiunti, evidenziamo attraverso la grafica se i risultati riportati nelle ultime cinque edizioni della Carta abbiano raggiunto o meno gli obiettivi prefissati (eccetto le ferrovie ex concesse, qui non riportate).

In merito ai servizi di commercializzazione e verifica dei titoli di viaggio, di competenza di Atac già prima del riassetto societario (Tav. 4.2.9), se l'impegno relativo alla rete di vendita è stato rispettato solo perché meno ambizioso rispetto agli anni passati, quello riguardante le emittitrici automatiche a bordo dei mezzi è raggiunto solo parzialmente. Al contrario, l'attività di verifica dei titoli di viaggio è l'unica tra tutte quelle esaminate ad essere realizzata per meno del 90% dell'obiettivo prefissato, peraltro con risultati e impegni molto variabili da un anno all'altro.

**Tav. 4.2.9 Qualità rilevata nella Carta dei servizi di Atac – Titoli di viaggio**

Indicatore	2006	2007	2008*	2009*	2010*
<b>Rete di vendita e verifica del titolo di viaggio</b>					
Numero di punti vendita ogni 1.000 abitanti	1,29	1,23	1,34	1,44	1,39
Numero di mezzi con emettitrici automatiche a bordo	924	910	956	1.083	1.088
Ore/anno del personale di verifica in vetture e stazioni (migl.)	n.d.	199,4	209,8	196,7	188,8
<b>Legenda - Raggiungimento dell'impegno</b>					
Impegno rispettato = 100% o più					
Impegno parzialmente rispettato > 90%					
Impegno non adeguatamente rispettato < 90%					

(\*) Dal 2008 al 2010, quando l'impegno è rispettato, il valore indicato è pari all'impegno assunto (e non al risultato effettivo).

Fonte: elaborazioni Agenzia su Carte dei Servizi Atac 2007-2011.

**Tav. 4.2.10 Qualità rilevata nella Carta dei servizi di Atac – Bus e tram**

Indicatore	2006	2007	2008*	2009*	2010*
<b>Produzione e parco mezzi</b>					
Corse effettuate su corse programmate	96,5%	96,6%	96,3%	96,5%	97,2%
Velocità commerciale media (km/h)	13,7	14,7	14,8	14,8	14,8
Età media di autobus e filobus (anni)	5,2	5,1	6,0	6,5	7,6
Età media dei tram (anni)	23,1	23,8	24,9	25,9	27,1
<b>Comfort e impatto ambientale</b>					
Vetture climatizzate	70,8%	80,5%	81,7%	81,1%	85,0%
Vetture a basso impatto ambientale	65,7%	72,7%	73,3%	74,1%	75,0%
<i>di cui</i> a metano	6,6%	12,5%	13,7%	13,3%	13,8%
<i>di cui</i> elettrici (bus, tram, filobus)	8,1%	8,4%	8,4%	8,0%	10,0%
<i>di cui</i> euro 3	49,9%	49,6%	51,4%	51,3%	51,3%
Fermate con pensiline	10,0%	12,0%	12,0%	12,0%	14,6%
<b>Informazione e comunicazione</b>					
Numero di vetture con video informativi a bordo	570	734	771	843	843
Fermate di superficie con indicazione degli orari	12,4%	12,4%	12,5%	24,6%	36,3%
<i>di cui</i> orari affissi sulle paline	8,8%	8,9%	9,0%	20,8%	32,5%
<i>di cui</i> paline elettroniche	3,7%	3,5%	3,5%	3,8%	3,6%
<b>Accessibilità per le persone con disabilità</b>					
Bus con pedana per salita carrozzelle e area attrezzata	61,4%	67,1%	67,8%	68,3%	64,8%
Tram con pianale a livello banchina e area per carrozzelle	67,6%	68,5%	68,3%	68,3%	68,5%
<b>Pulizia delle vetture</b>					
Vetture trattate con pulizia ordinaria giornaliera	87,1%	87,2%	86,9%	76,8%	85,0%
Vetture trattate mensilmente con lavaggio e disinfezione	98,0%	100%	100%	98,0%	100%
Vetture con sedili imbottiti in stoffa	n.d.	n.d.	4,9%	7,2%	7,4%

(\*) Dal 2008 al 2010, quando l'impegno è rispettato, il valore indicato è pari all'impegno assunto (e non al risultato effettivo).

Fonte: elaborazioni Agenzia su Carte dei Servizi Atac 2007-2011.

Per la qualità delle rete di superficie (Tav. 4.2.10), si nota in primo luogo che le corse effettuate continuano a rimanere di poco inferiori a quelle programmate, con risultati che in cinque anni non hanno mai rispettato gli impegni assunti, seppure sempre sopra il 96%. A parte ciò, quasi tutti gli impegni appaiono completamente rispettati, in particolare per la climatizzazione delle vetture e il loro

impatto ambientale, l'indicazione degli orari alle fermate e i trattamenti di pulizia ordinaria giornaliera e mensile. Permangono invece limitate carenze in relazione all'accessibilità dei disabili sui bus e alla diffusione delle paline elettroniche alle fermate. Risulta altresì positiva l'età media dei bus e dei tram, ma solo perché viene periodicamente incrementato il valore assunto come obiettivo.

**Tav. 4.2.11 Qualità rilevata nella Carta dei servizi di Atac – Metropolitana**

Indicatore	2006	2007	2008*	2009*	2010*
<b>Produzione e parco mezzi</b>					
Corse effettuate su corse programmate	94,1%	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%
Età media dei treni (anni)	9,9	11,3	12,3	14,7	14,7
<b>Comfort e sicurezza</b>					
Treni climatizzati	39,8%	48,7%	47,9%	46,5%	53,0%
Treni con avisatore acustico di chiusura porte	69,8%	80,0%	80,0%	94,1%	95,0%
Stazioni con sistema di videosorveglianza	100%	100%	100%	100%	100%
Stazioni con presidio di vigilanza armata	100%	100%	100%	100%	100%
<b>Informazione e comunicazione</b>					
Banchine con tempo di attesa del treno successivo	33,0%	69,3%	76,0%	95,0%	100%
Numero di vagoni con video informativi a bordo	178	216	216	233	282
<b>Accessibilità per disabili</b>					
Treni con pianale a livello banchina e area per carrozzelle	82,7%	91,9%	91,9%	94,1%	94,4%
Stazioni con percorsi e mappe tattili	59,2%	67,3%	66,5%	65,3%	65,3%
<b>Pulizia</b>					
Treni trattati con pulizia ordinaria giornaliera	100%	100%	100%	100%	100%
Treni trattati mensilmente con lavaggio e disinfezione	90,0%	98,0%	100%	100%	100%
Stazioni con pulizia ordinaria giornaliera (pavimenti e scale)	100%	100%	100%	100%	100%
Stazioni con 4 interventi di raccolta rifiuti al giorno	100%	100%	100%	100%	100%

(\*) Dal 2008 al 2010, quando l'impegno è rispettato, il valore indicato è pari all'impegno assunto (e non al risultato effettivo).

Fonte: elaborazioni Agenzia su Carte dei Servizi Atac 2007-2011.

Anche nella metropolitana (Tav. 4.2.11) la situazione sembrerebbe pressoché perfetta, con quasi tutti gli impegni pienamente rispettati, compresa la percentuale di corse realizzate rispetto alla programmazione. Le uniche eccezioni, comunque in miglioramento nel corso degli anni, riguardano i monitor informativi a bordo dei vagoni e l'accessibilità per i disabili, nonché l'età dei treni in attesa dell'avvio in servizio dei nuovi acquisti per la linea B1.

#### 4.2.6 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

Nei dieci anni di attività dell'Agenzia, il settore del Tpl è stato oggetto di grande attenzione, sia come attività indipendente di indagine sui livelli di qualità erogata del servizio di metropolitana e di superficie, sia con una specifica ricerca quantitativa sul rapporto tra mobilità e Tpl, sia attraverso alcuni studi specifici che hanno riguardato l'accessibilità territoriale dei punti di accesso al Tpl e quella specifica rivolta ai disabili per la metropolitana, sia infine sul tema dell'affidamento del servizio. In questo paragrafo vengono riassunti i principali risultati contenuti nei lavori svolti, rimandando alla loro lettura integrale per un maggior approfondimento.

MONITORAGGIO DELLA QUALITÀ EROGATA DEI SERVIZI DI TRASPORTO METROPOLITANO E DI SUPERFICIE DEL COMUNE DI ROMA (DICEMBRE 2003 – APRILE 2008)

Nell'ambito dell'attività di valutazione indipendente sui livelli di servizio resi agli utenti, l'Agenzia ha avviato sin dal dicembre 2003 una campagna di monitoraggio della qualità erogata sul trasporto passeggeri relativo alle linee A e B della metropolitana, e nel giugno 2006 è stata poi avviata un'attività analoga per le linee di superficie; entrambe le attività sono state condotte fino ad aprile 2008.

Il monitoraggio della metropolitana, effettuato su base trimestrale, ha riguardato sia tutte le 49 stazioni, sia un campione di treni scelti casualmente. In entrambi i casi i dati raccolti sono stati aggregati in modo tale da poter fornire una valutazione numerica sintetica (scala 0-100) e confrontati a un obiettivo di qualità adeguata assunto come standard di riferimento (Tav. 4.2.12 e Tav. 4.2.13). Solo la sicurezza raggiunge o supera lo standard sulla linea A (sempre) e sulla linea B (sostanzialmente sempre, salvo il primo trimestre di rilevazione). Scostamenti negativi si registrano invece per i due indicatori comfort dell'attesa (in maggior misura per la linea A) e qualità del viaggio (una sola rilevazione sopra lo standard per la linea B, due per la linea A), mentre

**Tav. 4.2.12 Monitoraggio della qualità della metropolitana - Indicatori di primo livello per la linea A**

Indicatori	Dic.03 Feb.04	Mar.04 Mag.04	Set.04 Nov.04	Dic.04 Feb.05	Mar.05 Mag.05	Giu.05 Ago.05	Set.05 Nov.05	Dic.05 Feb.06	Apr.06 Giu.06	Lug.06 Set.06	Ott.06 Dic.06	Gen.07 Mar.07	Feb.08 Apr.08	Standard
Accesso alla stazione	54,6	59,9	62,5	66,4	56,5	52,9	60,6	59,7	59,4	63,3	60,1	62,6	65,0	79,4
Informazione e attenzione al cliente	71,7	74,5	73,0	75,8	64,1	56,8	71,6	72,1	74,7	72,5	75,1	75,4	70,3	75,9
Comfort dell'attesa	63,5	58,9	58,4	56,3	64,8	64,5	62,3	61,0	64,6	60,2	59,7	60,9	63,8	76,3
Qualità del viaggio	63,5	58,5	55,3	56,8	62,3	68,7	64,5	65,9	75,3	67,7	63,4	64,4	72,7	71,6
Sicurezza dell'utenza	82,7	90,9	92,6	93,4	84,2	86,3	90,5	92,1	88,2	94,0	96,8	96,4	96,0	82,0

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

**Tav. 4.2.13 Monitoraggio della qualità della metropolitana - Indicatori di primo livello per la linea B**

Indicatori	Dic.03 Feb.04	Mar.04 Mag.04	Set.04 Nov.04	Dic.04 Feb.05	Mar.05 Mag.05	Giu.05 Ago.05	Set.05 Nov.05	Dic.05 Feb.06	Apr.06 Giu.06	Lug.06 Set.06	Ott.06 Dic.06	Gen.07 Mar.07	Feb.08 Apr.08	Standard
Accesso alla stazione	54,6	59,9	64,0	63,7	63,4	62,7	61,3	62,4	60,9	63,9	65,8	69,7	68,5	79,4
Informazione e attenzione al cliente	58,4	73,0	78,6	67,3	66,2	70,3	71,0	70,3	74,3	73,4	67,5	62,9	61,9	75,9
Comfort dell'attesa	73,3	69,2	64,0	66,7	66,2	75,5	71,8	71,6	73,6	73,3	62,9	57,2	68,1	76,3
Qualità del viaggio	68,0	62,9	56,6	63,7	68,1	69,3	67,7	68,1	74,1	65,5	65,3	64,8	66,9	71,6
Sicurezza dell'utenza	73,9	83,6	92,7	87,4	81,9	87,8	86,1	85,0	81,8	89,3	82,9	80,6	86,6	82,0

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

informazione ed attenzione al cliente per la linea A, salvo il calo nel semestre marzo-agosto 2005, era prossimo al raggiungimento dello standard, a fronte invece del vistoso calo per la linea B.

Le indagini del Tpl di superficie hanno invece riguardato tre tipologie di rilevazione: le fermate, i mezzi da terra (ovvero al momento del loro passaggio presso le fermate, per verificare affollamento, regolarità e frequenza di passaggio – Tav. 4.2.14) e i mezzi a bordo (personale, condizioni di viaggio, funzionalità). In particolare, nell'ultima indagine effettuata, l'affollamento era limitato: le vetture transitate alle diverse fermate con disponibilità di posti a sedere erano il 73%, e una vera congestione riguardava poco più del 6% delle corse osservate, evidentemente però concentrate su determinate linee e fasce orarie. In secondo luogo, il calcolo del tempo medio di passaggio alla fermata

metteva in luce un netto miglioramento nel corso del tempo, poiché aumentava la corrispondenza tra il numero di corse programmate e quelle effettivamente transitate alle fermate. Tuttavia, l'andamento della regolarità è meno positivo rispetto al tempo medio di attesa, poiché diminuisce la percentuale di passaggi regolari, mentre aumentano i passaggi troppo vicini o troppo distanti.

#### ANALISI E VALUTAZIONE DELL'ACCESSIBILITÀ DEL TPL NEL COMUNE DI ROMA (APRILE 2007)

Il tema dell'accessibilità al servizio di trasporto pubblico locale rappresenta un argomento di interesse significativo dal momento che investe molteplici sfere della qualità della vita del cittadino: mobilità, accesso ai servizi, distribuzione del tempo. L'argomento diventa ancora più rilevante in un contesto metropolitano come quello romano in cui si stanno sviluppando con rapidità nuovi quartieri in periferia. Tali zone ad

**Tav. 4.2.14 Monitoraggio della qualità delle linee di superficie**

Indicatore		giu 2006	set 2006	dic 2006	feb 2008
		set 2006	dic 2006	mar 2007	apr 2008
Affollamento alla ripartenza dalla fermata	Più della metà dei posti a sedere liberi	43,1	52,7	43,8	51,1
	Meno della metà dei posti a sedere liberi	30,1	22,0	31,0	29,6
	Nessun posto a sedere, ma c'è spazio	20,5	19,2	21,1	13,3
	Nessun posto a sedere e difficoltà a muoversi	6,3	6,0	4,0	5,9
Tempo medio di passaggio (corse effettuate rispetto alle programmate)	In più	20,7	28,2	23,0	31,2
	Uguali	57,4	37,4	38,8	39,1
	Alcune in meno	8,3	9,9	12,8	9,4
	Molte in meno	13,7	24,5	25,4	20,3
Regolarità del passaggio	Troppo ravvicinato	26,5	26,3	15,8	19,0
	Regolare	52,2	50,7	64,4	59,0
	Troppo distante	21,3	23,0	19,9	22,0

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

alta densità abitativa devono essere raggiunte il prima ed il meglio possibile dal servizio pubblico affinché il pendolarismo casa/lavoro non gravi ulteriormente sulle già congestionate arterie stradali e venga incentivato l'utilizzo del mezzo pubblico a discapito del mezzo privato. La capillarità e funzionalità della rete di Tpl, insieme all'ubicazione degli insediamenti residenziali, direzionali e commerciali, determina il livello di accessibilità e disponibilità del servizio pubblico. Tali temi sono stati affrontati nell'aprile 2007 per mezzo di un'indagine desk finalizzata ad analizzare l'offerta dal punto di vista della domanda, misurando la disponibilità infrastrutturale in termini sia quantitativi sia qualitativi, in modo da comprendere come essa possa soddisfare i clienti (effettivi e potenziali) riguardo alla distribuzione sul territorio, alla popolazione servita, alla varietà dell'offerta. Dall'analisi quantitativa, condotta su un campione stratificato di 1.500 indirizzi stradali, è emerso che nella maggior parte dei punti analizzati e, soprattutto, in quelli relativi ai municipi centrali e semiperiferici, il servizio è quasi ovunque raggiungibile con un percorso a piedi entro un raggio di 300 metri (Fig. 4.2.14). Le situazioni più critiche sono quelle che caratterizzano i municipi più estesi e periferici (VIII, XIII, XX), che peraltro sono anche i più popolosi. Ciò è particolarmente importante, poiché mostra come le situazioni di maggior disagio siano concentrate proprio laddove la popolazione risulta concentrata in quartieri generalmente recenti e densamente abitati, ma senza continuità urbanistica con il resto della città. Tali criticità vanno quindi evidenziate, poiché riguardano numerosi utenti potenziali attualmente poco serviti dal Tpl, che potrebbero

invece utilizzarlo maggiormente se messi nelle condizioni di farlo.

I risultati dell'analisi qualitativa dell'offerta hanno condotto infine alle seguenti conclusioni:

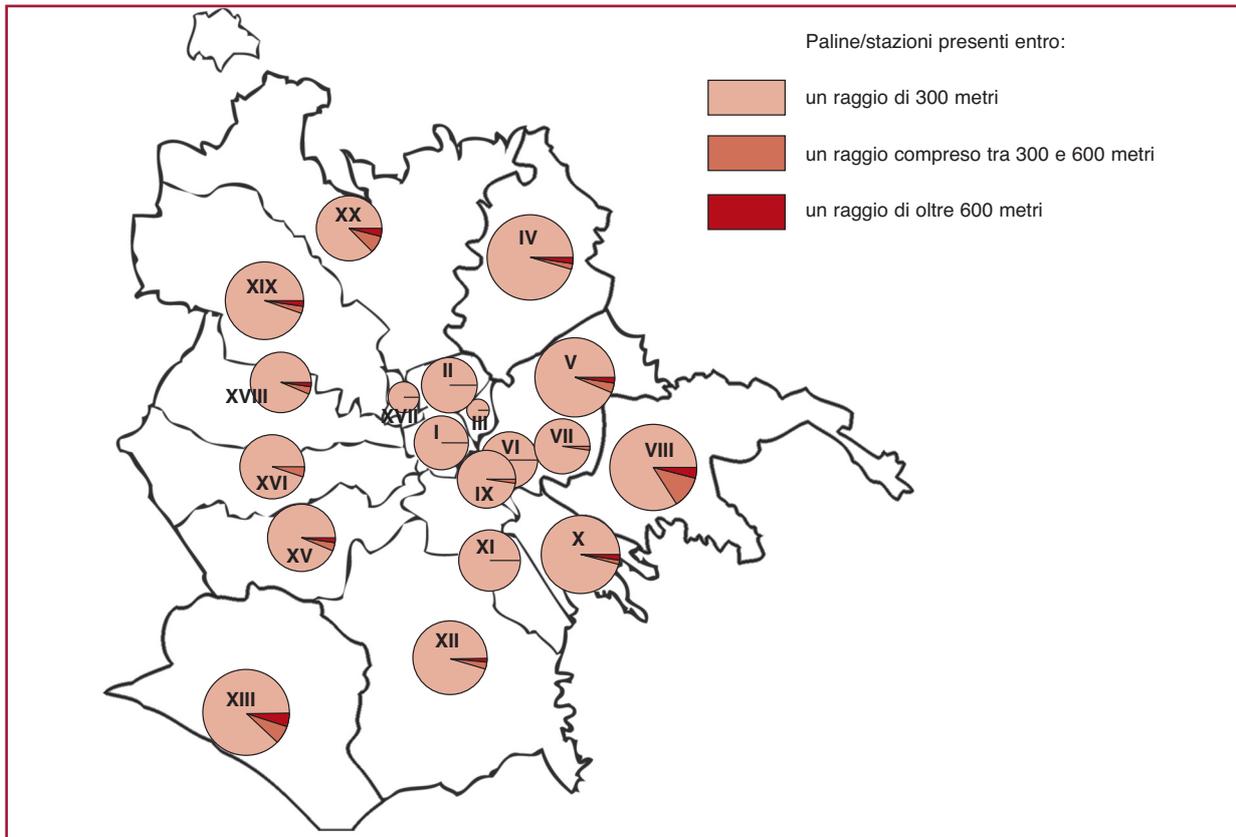
- in tutti i municipi risultano maggiormente diffuse le linee su gomma rispetto a quelle su ferro;
- la distribuzione territoriale esalta il primato del Municipio I ove si attestano la maggior parte delle linee, sia diurne che notturne e dove è possibile reperire anche stazioni di tutte le linee su ferro;
- mentre le linee su gomma sono maggiormente presenti nei municipi centrali, quelle su ferro tendono a concentrarsi verso l'esterno della città e le periferie di più recente sviluppo; quasi ovunque però l'offerta ferroviaria risulta insufficiente se tradotta in termini di carichi di linea e di utenti effettivi;
- anche per quanto riguarda le stazioni delle due linee della metropolitana, l'accesso risulta insufficiente, non raggiungendo molte aree della città: questa situazione è già ben nota nel panorama del trasporto pubblico romano e rappresenta un nodo di discussione attuale che potrebbe essere parzialmente sanato grazie ai progetti in corso relativi alle linee C e D;
- per le linee express e le notturne le conclusioni sono invece decisamente più positive, dal momento che risulta evidente una cura del gestore nel tentativo di garantire queste tipologie di servizio ai residenti di quasi tutti i municipi.

#### INDAGINE SULLA MOBILITÀ E IL TRASPORTO PUBBLICO A ROMA (OTTOBRE 2009)

L'indagine campionaria sul sistema della mobilità romana è stata promossa dall'Agenzia (con metodo CATI su 2.000 residenti) allo scopo di esplorare i

Fig. 4.2.14

## Presenza di paline o stazioni alle diverse distanze nei municipi di Roma (2007)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac.

comportamenti e le scelte modali dei cittadini romani, con particolare riguardo alle motivazioni di uso e, soprattutto, di non uso del Tpl. L'analisi dei fattori critici del non utilizzo (tempo, comodità, qualità, ecc.), da parte di chi impiega abitualmente i mezzi privati, ha consentito anche di individuare un target potenziale di utenti privati che, a particolari condizioni di miglioramento dell'offerta pubblica, potrebbero essere attratti dal sistema del Tpl.

La domanda di trasporto romana che è emersa conferma naturalmente in primo luogo il ruolo centrale svolto dal Tpl nell'organizzazione della mobilità dei cittadini romani, poiché si attesta attorno a un ragguardevole 35-40% degli spostamenti motorizzati, pur in un contesto di ripartizione modale ancora sbilanciato a favore del mezzo privato, ossia automobili ma anche motocicli o ciclomotori. Il peso rilevante, ancorché minoritario, del Tpl non deve tuttavia nascondere alcune persistenti debolezze strutturali. Rispetto alle motivazioni dei viaggi, ad esempio, risulta evidente la minore capacità di attrazione della mobilità collettiva quando lo spostamento è breve e non sistematico, ovvero quando

la destinazione si lega alla gestione familiare (acquisti, servizi, accompagnamento di persone, ecc.) o al tempo libero. Proprio le ragioni occasionali di mobilità tendono tuttavia ad assorbire, in particolare negli ambiti urbani, quote crescenti della domanda e in questo senso il posizionamento di mercato del Tpl è tutt'altro che ottimale, peraltro con una decisa maggiore propensione al mezzo privato man mano che ci si allontana dal centro della città. Una seconda area di debolezza riguarda il profilo dell'utente del mezzo pubblico, più sbilanciato verso i segmenti deboli della domanda: donne, giovani e studenti (ma solo per gli spostamenti sistematici di studio), anziani, cittadini con basso livello di istruzione o basso reddito, pensionati e disoccupati. Un terzo aspetto problematico riguarda l'orientamento a utilizzare i mezzi pubblici o privati in via "esclusiva": la contaminazione tra le diverse soluzioni di mobilità, in particolare da parte di automobilisti e motociclisti, è piuttosto bassa a causa di abitudini e atteggiamenti radicati nei comportamenti di mobilità.

I fattori che tendono a limitare la domanda di mo-

bilità collettiva possono essere raggruppato in tre categorie principali. Nella prima vanno inseriti i due fattori che risultano largamente prioritari nella formazione della scelta modale, ovvero il fattore “tempo” (il mezzo pubblico non è abbastanza competitivo nel tempo impiegato per il viaggio) e il fattore “comodità e praticità” (il mezzo pubblico non è in grado di rispondere alle frammentate e complesse esigenze quotidiane). Nella seconda cate-

goria si collocano due motivazioni come la “capillarità” del servizio pubblico (la lontananza delle fermate) e la “preferenza” per il viaggio con il mezzo privato (per abitudine e motivazioni psicologiche). Nel terzo gruppo, infine, due fattori di spesso considerati importanti ma che nella realtà non sembrano esercitare un’influenza decisiva: la “regolarità” del servizio (puntualità, certezza dei tempi di arrivo) e la “qualità del viaggio” offerta dal

**Tav. 4.2.15** Ipotesi sul mercato potenziale del Tpl, per fattore di non uso del mezzo pubblico (numero di spostamenti effettuati in auto in migliaia)

Fattori di non uso del mezzo pubblico	Ipotesi “base” (a)	Ipotesi “medio-bassa” (b)	Ipotesi “medio-alta” (c)	Ipotesi di “massimo potenziale” (d)
Capillarità	984	1.476	1.730	1.985
Tempo	1.509	2.264	2.853	3.442
Regolarità	517	775	921	1.067
Qualità del viaggio	328	493	612	732
Comodità e praticità	2.538	3.807	5.428	7.050
Preferenza per il mezzo privato	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>5.876</b>	<b>8.814</b>	<b>11.545</b>	<b>14.276</b>
<i>Peso % sul totale degli spostamenti</i>	<i>31,2</i>	<i>46,9</i>	<i>61,4</i>	<i>75,9</i>

(a) 2/3 degli spostamenti associati alla risposta “sicuramente sì” alla domanda “Se non ci fosse il problema principale da lei dichiarato di non uso del mezzo pubblico, sarebbe disponibile a prenderlo?”.

(b) Tutti gli spostamenti associati alla risposta “sicuramente sì”.

(c) Tutti gli spostamenti associati alla risposta “sicuramente sì” e metà delle risposte “probabilmente sì” e “probabilmente no”.

(d) Tutti gli spostamenti associati alle risposte “sicuramente sì”, “probabilmente sì” e “probabilmente no”.

Fonte: Indagine sulla mobilità e il trasporto pubblico a Roma, ottobre 2009.

**Tav. 4.2.16** Incidenza delle azioni di sostegno al Tpl sui fattori di non uso del mezzo pubblico

Azioni di sostegno al Tpl	Fattore di non uso del mezzo pubblico*					
	Capillarità	Tempo	Regolarità	Comodità e praticità	Qualità del viaggio	Preferenza per il mezzo privato
Potenziare l’offerta dei servizi aumentando il numero delle linee	X	X		X		
Potenziare l’offerta dei servizi aumentando la frequenza delle corse sulle linee attuali		X		(X)	(X)	
Aumentare l’estensione delle corsie preferenziali per i mezzi pubblici		X	X			
Rinnovare il materiale rotabile				(X)	X	
Migliorare la sicurezza ( <i>safety</i> e <i>security</i> ) dei veicoli					X	
Migliorare la pulizia e il decoro dei veicoli					X	
Promuovere i servizi a chiamata (orari serali o notturni e zone periferiche)	X			(X)		
Favorire l’intermodalità auto-mezzo pubblico (parcheggi di scambio, ecc.)	(X)			(X)		
Sviluppare l’infomobilità per gli utenti (informazioni alle fermate e a bordo, ecc.)			X	(X)	(X)	
Potenziare l’informazione sulla rete dei servizi, in particolare per i non utenti	X	(X)		(X)		
Promuovere campagne di comunicazione a favore del Tpl						X
Promuovere misure dissuasive della circolazione privata (ZTL, sosta tariffata, ecc.)		X	X	X		

(\*) Legenda: X = incidenza diretta e molto rilevante, (X) = incidenza indiretta e di media rilevanza.

Fonte: Indagine sulla mobilità e il trasporto pubblico a Roma, ottobre 2009.

**Tav. 4.2.17** Classificazione dei fattori di non uso del Tpl nella prospettiva delle azioni di sostegno

Fattori di non uso del mezzo pubblico	Potenziale di cambio modale dall'auto al Tpl (numero di spostamenti settimanali in migliaia)		Impatto delle azioni di sostegno al Tpl*		
	Ipotesi di base	Ipotesi di massimo potenziale	Efficacia (capacità di rimuovere l'ostacolo)	Fattibilità economica e finanziaria	Praticabilità tecnico-urbanistica e consenso dei cittadini
Capillarità	984	1.985	●●●●●	●	●●●●
Tempo	1.509	3.442	●●●●	●●	●●
Regolarità	517	1.067	●●●●	●●	●●
Comodità e praticità	2.538	7.050	●●	●	●●
Qualità del viaggio	328	732	●●●●●	●●	●●●●●
Preferenza per il mezzo privato	-	-	●	●●●●	●●●●●

(\*) La scala va da ● = molto basso ●●●●● = molto alto.

Fonte: Indagine sulla mobilità e il trasporto pubblico a Roma, ottobre 2009.

trasporto pubblico (basso affollamento e materiale rotabile silenzioso, pulito, climatizzato). La qualità del viaggio è di grande importanza per fidelizzare la clientela e risollevare l'immagine del servizio pubblico solo nella misura in cui è associata ad una reale capacità competitiva del trasporto collettivo in termini di velocità, comodità e praticità. Un'elevata qualità del viaggio sembra quindi una condizione necessaria ma non sufficiente per una scelta modale a favore del mezzo pubblico.

I risultati dell'indagine sono stati utilizzati per formulare una stima del mercato potenziale del trasporto pubblico, valutando quanta parte degli spostamenti oggi effettuati in automobile potrebbero essere attratti dalla mobilità collettiva e a quali condizioni (Tav. 4.2.15). Il potenziale del trasporto pubblico non coincide ovviamente con l'intero mercato oggi presidiato dai mezzi privati. La propensione al cambio modale appare in generale più elevata quando associata a motivazioni di mobilità legate al lavoro e allo studio, soprattutto se di tipo sistematico; a fattori di non uso del mezzo pubblico connessi alla "capillarità", alla "regolarità" e al "tempo" e agli spostamenti effettuati con l'automobile. È invece più bassa se associata a motivazioni di mobilità legate alla gestione familiare e, soprattutto, al tempo libero; a fattori di non uso del mezzo pubblico connessi alla "comodità e praticità" e alla "qualità del viaggio"; a spostamenti effettuati con la moto.

Su questa base, è possibile stimare in circa 8,8 milioni gli spostamenti settimanali (dal lunedì al venerdì) effettuati dai cittadini romani in automobile ai quali si associa una significativa propensione al

cambio modale (sono il 47% del totale degli spostamenti in auto), mentre per altri 5,5 milioni di spostamenti (il 30%) si registra una certa propensione al cambio modale, sia pure relativamente contenuta. Ovviamente, la condizione necessaria è che l'offerta alternativa del Tpl recuperi il gap competitivo che agli occhi dell'intervistato rappresenta l'ostacolo all'uso del mezzo pubblico.

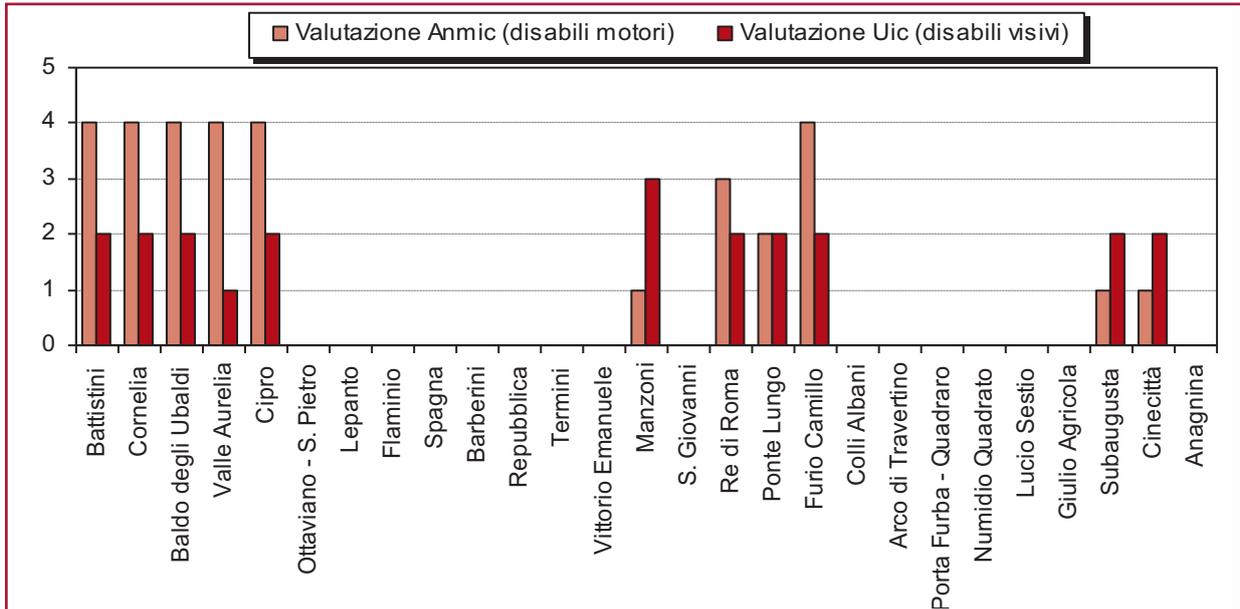
Il ventaglio delle possibili opzioni per favorire tale riequilibrio modale è ovviamente molto ampio e dipende soprattutto dalla scala degli interventi ipotizzabili. Ne è scaturita una lista di dodici potenziali azioni a sostegno della mobilità collettiva, che sono state poste in relazione ai fattori di non uso del mezzo pubblico emersi dall'indagine (Tav. 4.2.16). A ciascuna azione è stato poi associato un duplice livello di valutazione, in termini di efficacia (capacità di incidere sui fattori di non uso del mezzo pubblico), fattibilità economico-finanziaria e praticabilità (in termini tecnico-transportistici, urbanistici e di condivisione da parte dei cittadini) (Tav. 4.2.17). L'insieme di questi elementi di valutazione offre un primo cruscotto di orientamento per la scelta delle politiche da mettere in atto.

MONITORAGGIO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E UTENTI DISABILI: LA METROPOLITANA DI ROMA (MARZO 2010)

Sulla base della normativa vigente, e della crescente attenzione verso l'accessibilità dei servizi pubblici, ormai da qualche anno l'Amministrazione comunale e le aziende che gestiscono il trasporto pubblico a Roma hanno avviato un graduale pro-

Fig. 4.2.15

Valutazione complessiva sull'accessibilità delle stazioni della linea A

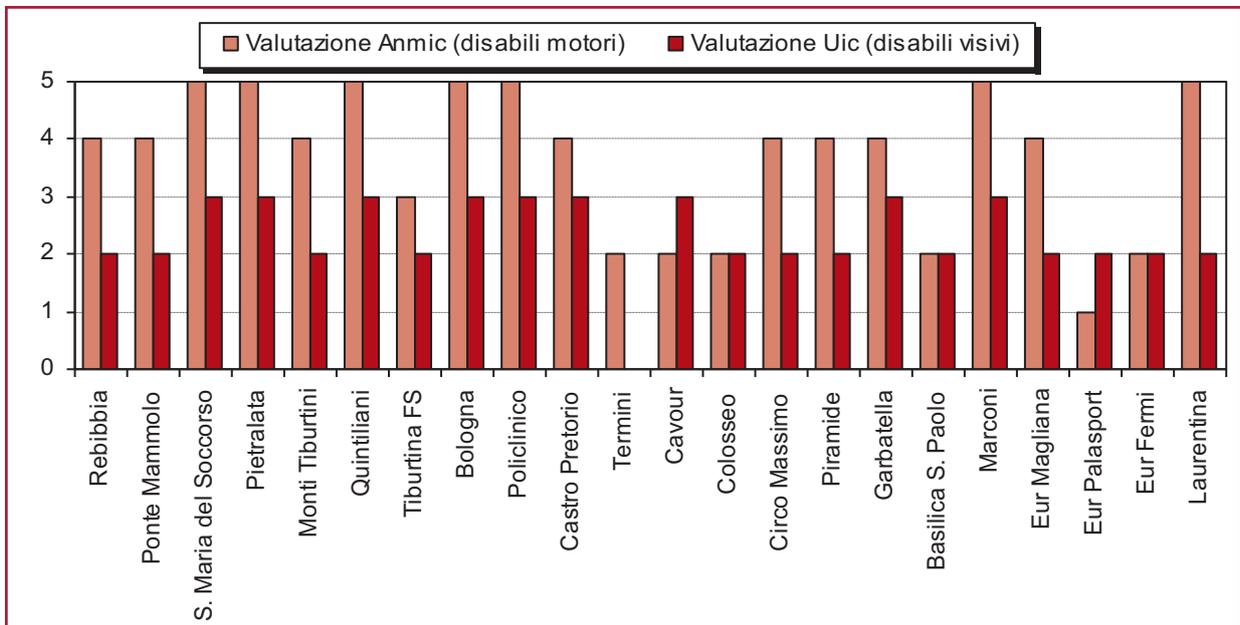


Legenda: 0 = non accessibile, 1 = insufficiente, 2 = mediocre, 3 = sufficiente, 4 = buono, 5 = ottimo.

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

Fig. 4.2.16

Valutazione complessiva sull'accessibilità delle stazioni della linea B



Legenda: 0 = non accessibile, 1 = insufficiente, 2 = mediocre, 3 = sufficiente, 4 = buono, 5 = ottimo.

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

cesso di riduzione delle barriere architettoniche sui mezzi pubblici, con l'obiettivo di favorire una mobilità sicura e almeno in parziale autonomia ai disabili

motori e sensoriali. In particolare, l'accessibilità attuale della metropolitana è il risultato di progressivi interventi per l'adeguamento di parcheggi, stazioni



e vetture volti a recuperare le carenze strutturali per i disabili motori e sensoriali<sup>14</sup>.

In questo quadro, il monitoraggio dell’Agenzia ha riguardato le condizioni di accessibilità sulle sole stazioni delle linee A e B della metropolitana dichiarate dal gestore accessibili alle diverse categorie di disabilità, nonché su un campione di vetture, da parte delle persone a ridotta capacità motoria, visiva e uditiva<sup>15</sup>. L’analisi e l’insieme dei giudizi forniti in ogni ambito di indagine hanno contribuito alla definizione della valutazione finale delle stazioni, espressa in una scala di valori che va dall’insufficienza (nel caso di inaccessibilità) a una valutazione ottima nel caso di assenza di elementi che impediscono l’accesso ai disabili.

Nelle stazioni della linea A la vetustà rende difficile apportare modifiche che ne permettano l’utilizzo a pieno di un utente disabile, soprattutto per le stazioni centrali (escluse dal monitoraggio perché non dichiarate accessibili da Atac, insieme al capolinea di Anagnina). Per i disabili motori, nessuna stazione della linea A ha comunque raggiunto il livello di giudizio “ottimo” per l’assenza di servizi igienici o di parcheggi, o per i percorsi inadeguati; la valutazione migliore riguarda il tratto più recente da Cipro a Battistini, oltre a Furio Camillo (Fig. 4.2.15). Nota a parte va fatta per Manzoni, stazione completamente rinnovata ma all’epoca non ancora completamente agibile per la mancata messa in funzione dell’ascensore, e quindi dichiarata inaccessibile. La mobilità autonoma di ciechi e ipovedenti è invece solo mediocre, con l’unica eccezione di Manzoni, nonostante gli interventi a loro beneficio siano molto meno invasivi rispetto ai disabili motori, e molto più facili da realizzare; spicca in particolare l’insufficienza di Valle Aurelia, dovuta alla persistente mancanza di mappa tattile nonostante la stazione sia dichiarata accessibile da Atac.

La linea B beneficia di una realizzazione o ristrutturazione più recente rispetto alla A, e per questo rispetta in maniera più esaustiva le normative che conducono ad una completa accessibilità e fruibilità dei servizi (Fig. 4.2.16). Per la disabilità motoria, sette stazioni hanno valutazione “ottima”, cioè sono completamente accessibili; tra le restanti otto hanno valutazione “buona”, a dimostrazione della qualità medio alta del servizio offerto, mentre cinque hanno

valutazione “mediocre”, dovuta a servizi igienici assenti o impossibili da utilizzare o all’assenza di parcheggi per disabili che ne limitano l’utilizzo; solamente una stazione risulta “insufficiente” (Eur Palasport), causa lavori e in un’unica direzione. La valutazione finale evidenzia una situazione più che sufficiente per la tratta più nuova in direzione Rebibbia e peggiore per la tratta più vecchia ma ammodernata in direzione Laurentina. Anche per i disabili visivi l’accessibilità è nel complesso migliore sulla tratta verso Rebibbia, ma sono poche (solo nove) le stazioni che raggiungono la sufficienza, mentre le restanti dodici risultano mediocri a causa di numerosi elementi mancanti, tra cui i percorsi tattili sui marciapiedi, un’adeguata individuabilità degli ingressi e la coerenza tra la mappa tattile e i luoghi rappresentati. A seguito della pubblicazione del lavoro e grazie all’interesse suscitato, la società Roma Metropolitane, incaricata tra l’altro della ristrutturazione del nodo di Termini, e il Dipartimento Mobilità hanno consultato l’Agenzia e le associazioni coinvolte nel monitoraggio. La collaborazione ha riguardato in particolare gli utenti ciechi e ipovedenti, allo scopo di valutare e migliorare gli accorgimenti già previsti nel progetto e in corso di realizzazione come ausilio alla loro mobilità.

#### TPL A ROMA: AFFIDAMENTO DEI SERVIZI E ANALISI DEL MERCATO (GENNAIO 2012)

L’Agenzia ha sottoposto all’Amministrazione capitolina un’indagine dedicata alle riforme attualmente vigenti nei servizi pubblici locali, con particolare attenzione al Tpl, il settore che – unitamente a quello dei rifiuti – è particolarmente interessato dalle novità normative. La prima parte del lavoro è diretta a fornire una sintesi e un’interpretazione delle norme sui servizi pubblici locali. La seconda parte intende invece verificarne l’applicazione in concreto a Roma. In primo luogo, si analizza la situazione attuale di Atac, dalla quale non si può evidentemente prescindere per una scelta tra le modalità di liberalizzazione consentite dalla normativa vigente. In secondo luogo, si analizza il mercato, e si descrivono gli operatori, pubblici o privati, italiani o stranieri, potenzialmente interessati a entrare nel Tpl romano. I recenti interventi del legislatore incentivano di fatto gli Enti locali a dismettere rilevanti partecipazioni azionarie e a rivedere la governance delle aziende

<sup>14</sup> Da ultimo la DGC 314/2009, nell’ambito dei nuovi interventi per elevare il livello di sicurezza della metropolitana, ha previsto alcuni miglioramenti diretti anche ad aumentare l’accessibilità e la fruibilità del servizio da parte dei disabili, quali il rispetto degli standard di illuminazione e la realizzazione di sistemi di informazione sonora e visiva, oltre al completamento dei percorsi tattili.

<sup>15</sup> Per la realizzazione dell’attività l’Agenzia si è avvalsa della collaborazione di alcune organizzazioni operanti nel settore, grazie alla stipula di specifici protocolli di intesa con ANMIC per i disabili motori e UIC per i disabili visivi, mentre sulla disabilità uditiva l’ENS per problemi tecnici non ha portato a termine il lavoro come previsto.

di servizio pubblico locale. Tre sono, in particolare, i fattori critici:

- le limitate dimensioni del fatturato rispetto ai concorrenti europei, con un rapporto dimensionale nell'ordine di 1 a 10;
- la limitata capacità finanziaria e l'impossibilità di ricorso all'indebitamento, necessario per competere sul mercato sviluppando partenariati industriali con soggetti strategicamente affidabili e per conseguire nuove dimensioni aziendali;
- le gravi diseconomie di gestione, a cui si è cercato di porre rimedio con la riunificazione degli *assets* nel 2010, che ha di fatto ridotto il "capitale finanziario" di cui avrebbe potuto disporre la società, eroso dai molteplici disavanzi ripianati nel corso degli anni.

In particolare, appare complessa l'attuale situazione economico finanziaria di Atac, che ha chiuso nel 2009 con un risultato negativo di 91,2 milioni di euro e un indebitamento netto pari a 345,5 milioni, e nel 2010 con un risultato negativo di 319,1 milioni

e un indebitamento netto pari a 362,6 milioni. Occorre dunque riflettere sulla ragionevolezza di una gara a doppio oggetto, sul valore della società le cui azioni sarebbero vendute (in una misura non inferiore al 40%), sulla possibilità che ad acquistare siano non solo imprese private ma anche enti pubblici, sulle possibilità di sviluppo e di miglioramento del servizio, sulla valutazione delle esternalità. Ad esempio, l'attuale valore della società non coincide, evidentemente, con la capacità di produrre reddito. A fronte di ciò, Atac ha un'alta potenzialità di produrre utili. Questa valutazione si fonda su alcuni parametri di base del Tpl: densità abitativa, dimensione della rete pubblica di servizio, indici di congestione veicolare privata, centralità con le reti di trasporto ferroviario (alta velocità) e aeroportuale (*hub* di Fiumicino), totalità dei servizi di mobilità urbana in gestione (con possibilità di ampi margini di miglioramento degli indicatori industriali e degli introiti). Ciò spiega il forte *appeal* esercitato dalla realtà romana sui concorrenti nazionali ed europei.

### 4.3 Taxi e noleggio con conducente (NCC)

#### 4.3.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

La disciplina del trasporto pubblico non di linea sottopone i taxi a obblighi di servizio pubblico al fine di garantire continuità, universalità e copertura territoriale. Assolvono infatti a una duplice funzione pubblica: da un lato il contenimento del numero di autoveicoli in circolazione e quindi una minore congestione, e dall'altro lato una maggiore tempestività degli spostamenti per soddisfare esigenze legate a specifici segmenti di utenza (affari, turisti, disabili, ecc.) o a particolari circostanze (es. di notte quando il Tpl non è disponibile).

Il servizio taxi è regolato sia nell'accesso alla professione (tramite il contingentamento delle licenze), sia nelle modalità di svolgimento delle prestazioni (principalmente attraverso la regolazione tariffaria). La disciplina pubblica trova giustificazione nello scarso grado di concorrenzialità del mercato, caratterizzato dalla segmentazione nello spazio e nel tempo fra domanda e offerta, nonché dalla presenza di asimmetrie informative ed elevati costi di ricerca e transazione. Le barriere all'entrata dovrebbero scoraggiare comportamenti dannosi per l'utenza e assi-

curare condizioni minime di convenienza economica nello svolgimento del servizio<sup>16</sup>.

Le linee guida sono fissate dalla L. 21/1992, che distingue fra taxi (sottoposti come detto a obblighi di servizio pubblico) e noleggio con conducente (NCC, lasciati alla libera contrattazione sul mercato), impone l'obbligo della prestazione del servizio e stabilisce alcune regole per il rilascio e la trasferibilità delle licenze, per i requisiti di guida, per le autovetture, per le tariffe e per lo svolgimento del servizio. Sono escluse sia le società di capitali che il cumulo di più licenze in capo ad un medesimo soggetto. Il quadro normativo è stato modificato prima dalla riforma costituzionale del Titolo V, che annovera i trasporti tra le materie per cui le Regioni possono adottare una propria disciplina esclusiva, poi dalla L. 248/2006 (cd. decreto Bersani) e infine recentemente dall'art. 36 comma 2 lettera m del DL 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. "Cresci Italia", convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27).

La L. 248/2006 aveva introdotto la possibilità per gli Enti locali di adottare nuovi strumenti per migliorare il servizio, adeguandolo alle specifiche realtà territoriali: turnazioni alla guida di più autisti su uno stesso veicolo, concessione di licenze temporanee

<sup>16</sup> Per il quadro teorico e le esperienze internazionali di regolazione, si veda il documento dell'Agenzia: *Il settore taxi a Roma. Ipotesi di riforma*, 2004, cap. 1.

in caso di picchi di domanda, bandi per licenze straordinarie in caso di offerta insufficiente, tariffe predeterminate su singole tratte. Lo scopo è quello di favorire innovazioni che difficilmente sono introdotte in maniera spontanea in un mercato dove non c'è piena concorrenza sul piano industriale; in effetti ciò ha contribuito al superamento di situazioni critiche che caratterizzavano alcune grandi città italiane, in cui l'offerta era considerata largamente subottimale, portando alla firma di accordi complessivi sul miglioramento del servizio. Si fa riferimento alle tariffe fisse su percorsi prestabiliti, al taxi collettivo, alle licenze a titolo oneroso (Bologna), a turnazioni integrative, a specifiche caratteristiche del servizio, anche dedicato a determinate categorie di utenti.

Ora il DL 1/2012, pur escludendo il settore dalle nuove liberalizzazioni, attribuisce alla costituenda Autorità di regolazione dei trasporti anche le competenze in materia di monitoraggio e verifica della corrispondenza, dei livelli di offerta, tariffe e qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani. L'adeguamento del servizio può essere deliberato dalle Regioni e dai Comuni, sulla base del parere preventivo dell'Autorità, allo scopo di garantire il diritto alla mobilità degli utenti. Ciò può avvenire – come peraltro in gran parte già prevedeva la L. 248/2006 – tramite l'incremento nel numero delle licenze, la maggiore flessibilità di offerta per eventi o periodi particolari e per servizi integrativi, la maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, il miglioramento delle competenze dei tassisti e della qualità delle vetture.

A Roma l'evoluzione regolamentare è sempre stata basata sulla consultazione e sull'accordo con la categoria dei tassisti, che si sono tradotti nella cristallizzazione del settore per lungo tempo. Il numero di licenze ha cominciato a raggiungere livelli adeguati solo con l'intesa del 2004, che portò a 450 nuove vetture. Poi nel 2006, con l'applicazione del decreto Bersani, il Comune di Roma intraprese un'azione più decisa in termini di offerta, trasparenza ed elasticità del servizio: il potenziamento dell'offerta mediante 1.250 licenze e nuovi turni integrativi, insieme all'introduzione delle tariffe fisse da e verso gli aeroporti. Negli ultimi anni, tuttavia, vi è stata una certa involuzione del settore, come dimostra il complesso, articolato e lungo dibattito che ha accompagnato l'iter di approvazione del nuovo Regolamento comunale taxi (DAC n. 68 dell'8/9 novembre 2011), in sostituzione di quello del 1998 più volte emendato. Le differenze più rilevanti tra vecchio e nuovo Regolamento (escludendo il Capo II relativo alle cd. "botticelle") riguardano:

- l'inserimento degli obblighi per i titolari in materia di sicurezza sul lavoro e salute (art. 10), nonché di installare tassametri che permettano la distinta

delle voci tariffarie e la stampa della ricevuta (art. 24 comma 9);

- l'introduzione di norme più stringenti per gli NCC provenienti da altri comuni (art. 29);
- la sostituzione dello scatto chilometrico urbano o extraurbano (cfr. Par. 4.3.3) con una tariffa unica progressiva, insieme alla previsione di aumenti secondo l'inflazione di settore, l'emissione delle ricevute, gli sconti alle donne sole di notte, per le corse verso gli ospedali e dalle discoteche (art. 31);
- l'esplicito impegno dell'Amministrazione per ridurre i costi di esercizio tramite convenzioni per assicurazioni, carburanti e manutenzione, il numero unico dei radiotaxi e le corsie preferenziali (nel medesimo art. 31);
- il cambiamento nella composizione della Commissione consultiva (da 27 a 21 membri, con meno rappresentanti dei tassisti e più degli utenti), a cui viene però tolta la competenza sulle proposte di variazione delle norme regolamentari (art. 33);
- la sospensione da 15 a 30 giorni in caso di applicazione di tariffe maggiori, fino alla revoca della licenza in caso di 3 segnalazioni in un biennio (art. 34 comma 3), nonché la sospensione cautelare in caso di reati (art. 35);
- la cancellazione sia del legame tra numero di licenze o autorizzazioni e il soddisfacimento della domanda effettiva, sia del monitoraggio annuale sulle condizioni operative e il servizio offerto, peraltro mai realizzato (rispettivamente art. 4 comma 2 e art. 37-bis del vecchio Regolamento).

Si osservi tuttavia come allo stato attuale non siano ancora stati definiti né la nuova struttura tariffaria né l'entità degli aumenti. Inizialmente erano state infatti approvate rilevanti modifiche alle vecchie tariffe direttamente nel testo del Regolamento (DCC 58/2010), che introducevano un macchinoso sistema di scatti progressivi insieme a una nuova fattispecie di sospensione temporanea dei tassisti (cfr. Par. 4.3.5). Tali modifiche sono state prima sottoposte a verifica di "congruità tecnica" da parte di un'apposita Commissione di esperti (DGC 27/2010, DAC 21/2010, DGCa 41 e 83/2010), poi autorizzate dalla Giunta prendendo atto delle conclusioni della Commissione (DGCa 13/2011) e infine definitivamente ritirate.

Permane comunque fortemente problematico il rapporto tra servizio taxi ed NCC. Nonostante le distinzioni normative, gli NCC svolgono di fatto un ruolo almeno in parte sostitutivo dei taxi, sia pure limitato ad alcune fasce di clientela ("prevedibile" e non occasionale), e con caratteristiche analoghe in termini di razionamento della domanda, fissazione dei prezzi e grado di concorrenza. La normativa regionale (LR 58/1993, modificata dalla LR 7/2005 e dall'art. 58 della LR 27/2006) permette ai noleggiatori autoriz-

zati da qualsiasi Comune del Lazio di prelevare clienti anche nell'area romana, purché il servizio abbia inizio presso la rimessa nel proprio comune; paradossalmente, lo stesso tipo di limitazioni non vale per gli NCC autorizzati in altre regioni, che possono quindi svolgere liberamente il servizio nel Lazio.

L'Amministrazione Capitolina ha quindi deciso di regolamentare l'accesso nel territorio comunale agli NCC provenienti da altri comuni, che dal mese di aprile devono richiedere un permesso annuale a Roma Servizi per la Mobilità (DGCa n. 403 del 14 dicembre 2011, ai sensi degli art. 10 e 29 del nuovo Regolamento taxi). I noleggiatori sono tenuti ad autocertificare l'osservanza e la titolarità dei requisiti di operatività previsti dalla Legge nazionale e dal Regolamento capitolino, in particolare in materia di sicurezza, controlli medici previsti per i conducenti e documenti amministrativi, tenendo comunque a bordo copia conforme del contratto di noleggio che comprovi la necessità di accesso in città. Inoltre, l'accesso nella ZTL del Centro storico (cfr. Par. 4.4.2) è consentita a condizione che le emissioni del veicolo siano conformi a quelle previste. Tuttavia, al momento, il TAR del Lazio ha sospeso sia il pagamento degli oneri accessori per il rilascio del permesso, sia l'obbligo di tenere a bordo parte della documentazione amministrativa.

La gestione del supporto amministrativo per il trasporto pubblico non di linea, in relazione sia alle licenze taxi che alle autorizzazioni NCC, fa parte del Contratto di Servizio per la mobilità privata tra Roma Capitale e l'agenzia Roma Servizi per la Mobilità (DGC 84/2010, cfr. Par. 4.4.1). Sono affidate a quest'ultima le attività di rinnovo, trasferimento di titolarità, esonero dai turni, registrazione delle sostituzioni alla guida, variazione dei dati sulle licenze e crediti di imposta, mentre resta competenza esclusiva dell'Amministrazione il rilascio di nuove licenze e autorizzazioni.

#### 4.3.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

L'offerta del servizio taxi dipende essenzialmente dal numero di licenze rilasciate e dalla struttura oraria dei turni previsti dalle norme comunali. Come nelle Relazioni precedenti, si torna a sottolineare come una approfondita conoscenza della articolazione della domanda e del matching con l'offerta dovrebbe essere alla base delle decisioni sulla programmazione dell'offerta e sulla struttura tariffaria dei taxi,

analogamente agli altri servizi pubblici. Tuttavia, non risulta che i provvedimenti adottati negli ultimi decenni a Roma siano mai stati basati su indagini o monitoraggi aggiornati, nonostante esista almeno un'indagine sistematica sulla domanda di taxi a Roma, sia pure realizzata dalla Sta nel 2001<sup>17</sup>.

Il numero di licenze taxi a Roma, dopo essere stato ripetutamente aumentato tra il 2005 e il 2007 (da ultimo con DGC 592/2007) autorizzando 1.700 vetture in più (circa +30% rispetto a prima), è ora pari a 7.872 unità<sup>18</sup>. La disponibilità di vetture costituisce tuttavia solo uno degli elementi che contribuiscono a determinare l'effettiva disponibilità del servizio e la capacità di soddisfare la domanda, su cui incidono almeno altri quattro fattori: la durata dell'orario di servizio; il carattere obbligatorio o facoltativo dei turni; la corrispondenza tra i livelli di offerta e di domanda nel corso della giornata; la dislocazione delle vetture sul territorio. Una "cattiva" organizzazione dei turni è infatti in grado vanificare gli sforzi compiuti attraverso l'ampliamento delle licenze e il numero di vetture per abitante.

L'articolazione dei turni viene periodicamente modificata con Ordinanza del Sindaco. La vigente disciplina, valida da aprile a settembre 2012, prevede un totale di 20 "gruppi" così ripartiti: 10 di mattina (3.900 vetture, metà tra le ore 6 e le 13,30 e metà tra le 7 e le 14,30), 7 nel pomeriggio (2.700, di cui tre gruppi tra le ore 13,30 e le 21 e il resto tra le 14,30 e le 22), due per il seminotte (780, tra le ore 17 e l'1) e uno di notte (390, tra le ore 22 e le 6). Facoltativamente, è inoltre possibile anticipare di un'ora l'entrata in servizio nonché, per gli appartenenti a due gruppi, prolungare il giovedì e il venerdì l'orario del pomeriggio fino alle ore 24.

Il numero di licenze e la struttura dei turni consentono di elaborare alcuni indici di offerta del servizio, che mostrano valori che si sono mantenuti pressoché costanti negli ultimi cinque anni, eccetto un netto calo nel servizio facoltativo (Fig. 4.3.1):

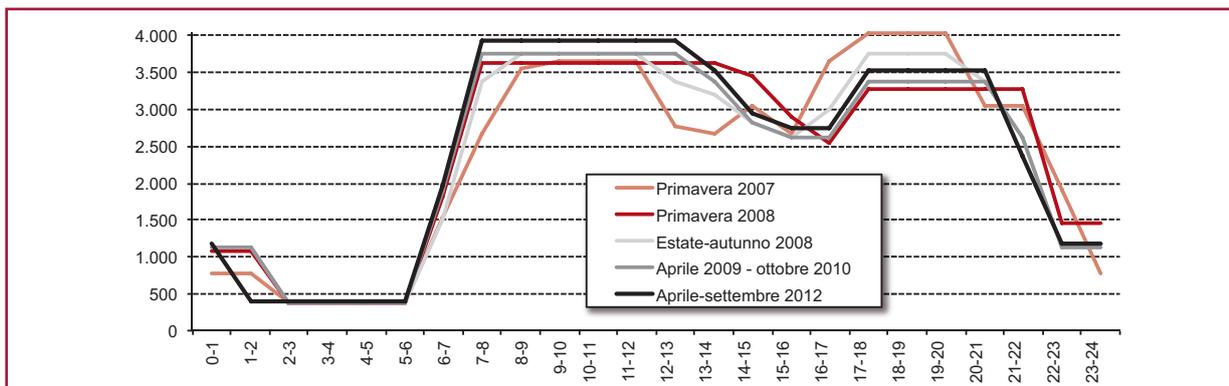
- la densità di taxi è pari a 2,8 vetture ogni 1.000 abitanti (353 abitanti ogni taxi) e a 6 per kmq;
- le ore di servizio obbligatorio complessivamente garantite in una giornata ferial tipo sono quasi 60mila (vetture-ora), a cui si aggiunge un massimo di altre 6mila in servizio facoltativo;
- il picco di offerta massima potenziale, ovvero la quota di taxi che possono essere contemporaneamente in servizio nella fascia oraria di massima offerta, è pari esattamente a metà delle licenze

<sup>17</sup> Per maggiori dettagli, si rimanda al documento dell'Agenzia: *Il settore taxi a Roma. Ipotesi di riforma*, 2004, cap. 4.

<sup>18</sup> Dato riportato nella Carta dei servizi 2011 di Roma Servizi per la Mobilità; vi sono inoltre 1.025 autorizzazioni per il servizio NCC con autovetture e 44 licenze per le "botticelle" a scopo prettamente turistico. Non è tuttavia chiaro se a tutte queste licenze corrispondano altrettante vetture in servizio, poiché per vari motivi parte di esse potrebbe non essere effettivamente utilizzato.

Fig. 4.3.1

## Vetture in servizio obbligatorio nei giorni feriali a Roma, per fascia oraria



Fonte: elaborazioni Agenzia su allegati alle Ordinanze del Sindaco n. 1 e 2/2007, 2 e 12/2008, 1/2009 e 4/2012.

esistenti tra le ore 7 e le 13, e arriva al 62% considerando il servizio facoltativo tra le ore 13 e le 14;

- di conseguenza, nelle ore di punta di mattina e di sera (tra le ore 8 e le 10 e tra le 17 e le 18) sono disponibili mediamente solo 3.800 vetture in servizio obbligatorio.

Pur in assenza di specifiche indagini, sembra lecito osservare come l'articolazione per fascia oraria non tenda ad assecondare l'andamento della domanda nel corso della giornata, tanto che il picco di offerta massima potenziale (servizio facoltativo compreso) nel 2012 si registra in un periodo di "morbida", tra le ore 13 e le 14. Tali incongruenze appaiono inevitabili laddove la turnazione tende più che altro ad essere il risultato di un processo di concertazione con la categoria dei tassisti, la cui percezione del mercato potrebbe legittimamente riflettere non le reali esigenze della domanda, bensì le loro preferenze, tenuto conto del guadagno atteso e della disutilità del lavoro.

Nell'unica indagine specifica sul mercato dei taxi, realizzata dalla Sta nel 2001, emergeva in effetti l'evidenza di una domanda largamente insoddisfatta, con un andamento temporale divergente rispetto al profilo dei turni e con una distribuzione geografica che vedeva le zone periferiche fortemente svantaggiate rispetto a quelle centrali. In effetti, a condizionare l'offerta effettiva (in questo caso nello spazio oltre che nel tempo) vi è la concentrazione di vetture nelle aree più centrali e nei grandi nodi di traffico (aeroporti e stazioni ferroviarie), caratterizzati da corse mediamente più remunerative. Quando, ad esempio, è consentito ad una grande quantità di vetture di stazionare in strutture quali il "polmone" di attesa presso l'aeroporto Leonardo da Vinci a Fiumicino, è probabile che l'offerta effettivamente disponibile tenderà ad essere squilibrata sul territorio verso le aree considerate più vantaggiose dagli operatori.

### 4.3.3 Struttura ed evoluzione di costi e tariffe

Diversamente dagli altri servizi pubblici, la spesa del servizio taxi è sostenuta esclusivamente dai clienti, eccetto alcune facilitazioni a carico degli Enti locali (incentivi il rinnovo delle vetture) o dello Stato (rimborso parziale dell'accisa sui carburanti), che tuttavia non incidono in maniera significativa sui non utilizzatori.

La struttura tariffaria presenta una componente fissa iniziale e un'altra variabile in funzione della lunghezza e della durata della corsa, come prodotto del numero di scatti per l'importo del singolo scatto. Gli scatti chilometrico e orario sono tuttavia alternativi, ossia il tassametro applica automaticamente l'uno o l'altro secondo la velocità mantenuta dalla vettura. A Roma la soglia di switch è fissata a 20 km/h: a velocità inferiori (fermi in sosta o rallentati nel traffico) vale la tariffa oraria, in modo da retribuire il tassista per il tempo impiegato indipendentemente dalla distanza percorsa; a velocità superiori vale la tariffa chilometrica, affinché il cliente paghi l'effettiva distanza percorsa. Alle componenti di base si aggiungono i supplementi previsti e si sottraggono gli eventuali sconti per particolari situazioni. Tale struttura, invece, non vige per i percorsi oggetto di tariffa predeterminata, nel qual caso il costo è fisso e onnicomprensivo.

Le tariffe vigenti a Roma risalgono a cinque anni fa (DGC 593/2007), quando si modificò la struttura tariffaria deliberata sei anni prima (DGC 644/2001) e integrata poi con le tariffe predeterminate per le corse tra il centro e gli aeroporti (DGC 493/2006), che rimasero valide. Le modifiche riguardarono l'aumento delle diverse componenti tariffarie (+15-20%), i supplementi di 2 euro per le corse in partenza dalla stazione Termini e di 1 euro per ciascun passeggero dal quinto in poi, l'eliminazione del supplemento per il primo bagaglio, lo

sconto del 10% per le donne che usano il taxi tra le ore 21 e l'una di notte e per le corse verso gli ospedali, il massimale all'importo che il tassametro di un radiotaxi può segnare all'arrivo presso l'indirizzo richiesto, la soppressione della tariffa collettiva poco conosciuta tra l'utenza e quasi mai proposta dai tassisti<sup>19</sup>.

Gli scatti chilometrici si succedono a intervalli più o meno ravvicinati, per compensare l'allontanamento dal territorio abituale di servizio, sulla base di due diverse frequenze: una minore in ambito urbano (tariffa 1) e una maggiore in ambito extraurbano (tariffa 2). Le due modalità di tariffazione vengono applicate manualmente dal tassista rispettivamente all'interno del GRA (compreso) e al suo esterno; ciò si può prestare ad abusi da parte di autisti disonesti a danno di clienti non abituali, come in effetti registrato più volte dagli organi di stampa. Per tale motivo in altre città si utilizza un diverso sistema, con modalità automatiche secondo l'importo raggiunto dal tassa-

metro, che si intende peraltro adottare con i prossimi aumenti anche a Roma (cfr. Par. 4.3.4).

Il sistema attuale – sebbene in corso di aggiornamento – al lordo degli eventuali sconti per donne e verso gli ospedali prevede quindi (Tav. 4.3.1):

- un costo fisso diurno feriale di 2,80 euro, che aumenta nei giorni festivi e di notte, quando è pari rispettivamente a 4 e 5,80 euro;
- uno scatto chilometrico di 0,10 euro ogni 108,7 metri in ambito urbano (tariffa 1) o 65,8 metri in ambito extraurbano (tariffa 2);
- uno scatto orario sempre di 0,10 euro ogni 15,2 secondi quando la velocità è inferiore a 20 km/h;
- un eventuale supplemento dal secondo bagaglio in poi pari a 1 euro;
- in alternativa, una tariffa fissa e onnicomprensiva per i tragitti tra il centro (entro il perimetro delle cosiddette "Mura aureliane") e gli aeroporti di Fiumicino (40 euro) e Ciampino (30 euro).

**Tav. 4.3.1** Massimali tariffari del servizio taxi a Roma (€)

Giorno e ora	Quota fissa iniziale	Scatto a tempo (velocità inferiore a 20 km/h)	Scatto a distanza (velocità superiore a 20 km/h)	
			Tariffa 1 (urbana entro il GRA compreso)	Tariffa 2 (extraurbana oltre il GRA)
Giorni feriali (dalle ore 7 alle 22)	2,80	0,10	0,10	0,10
Giorni festivi (dalle ore 7 alle 22)	4,00	ogni 15,2 secondi =	ogni 108,7 metri =	ogni 65,8 metri =
Notte (dalle ore 22 alle 7)	5,80	23,70 ogni ora	0,92 ogni km	1,52 ogni km
Supplementi e sconti	1) Supplemento di 1 € per ciascun bagaglio voluminoso di oltre cm 35x25x50 (eccetto il primo) e per ciascun passeggero dal quinto in poi.			
	2) Supplemento di 2 € per le corse in partenza dalla stazione Termini.			
	3) Sconto del 10% per le donne che usano il taxi tra le ore 21 e l'una di notte e per le corse verso gli ospedali.			
Norme di applicazione	1) Il conducente ha l'obbligo di avisare il cliente al momento di inserire la tariffa 2.			
	2) Se un percorso include un tragitto extraurbano e prevede il ritorno con il medesimo cliente, si applica per tutto il percorso la tariffa 1.			
	3) Per le chiamate ai radiotaxi entro il GRA l'importo massimo da aggiungere allo scatto iniziale è di 2€ se l'arrivo del taxi è previsto entro 5 minuti dalla chiamata, 4€ entro 10 minuti, 6€ oltre 10 minuti. Se l'importo supera tali valori, la differenza dovrà essere decurtata dal costo finale della corsa. Per le corse con origine fuori dal GRA va comunicato al cliente il costo stimato all'inizio della corsa.			
Tariffe fisse da e per gli aeroporti	Tariffa fissa e onnicomprensiva a vettura, bagaglio incluso, tra l'area interna alle Mura Aureliane e gli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, pari rispettivamente a 40€ e 30€.			

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento ad aprile 2012).

<sup>19</sup> A differenza di quanto accade in altre città italiane, ad esempio a Firenze, dove assume i caratteri di un vero taxi collettivo su percorsi predeterminati, con punti visibili di raccolta dei passeggeri e una tariffa fissa di 5 €. A Roma si trattava di una tariffa ridotta, applicata per un minimo di tre passeggeri, ciascuno dei quali era tenuto a pagare l'importo segnato dal tassametro.

**Tav. 4.3.2 Densità dei taxi nelle grandi città italiane (2012)**

Città	Ambito territoriale	Licenze	Residenti	Densità (taxi ogni 1.000 ab.)	Densità (abitanti per taxi)	Densità (taxi per kmq)
Roma	Comune	7.872	2.777.979	2,8	353	6,0
Milano	Bacino aeroportuale	5.364	2.293.000	2,3	427	n.d.
	Comune	4.855	1.338.436	3,6	276	26,7
Napoli	Comune	2.376	957.811	2,5	403	20,3
Torino	Area metropolitana	1.570	1.293.500	1,2	824	n.d.
	Comune	1.505	907.108	1,7	603	11,6
Palermo	Comune	322	654.735	0,5	2.033	2,0
Genova	Comune	869	607.777	1,4	699	3,6
Bologna	Comune	657	382.530	1,7	582	4,7
Firenze	Comune	654	373.523	1,8	571	6,4
Bari	Comune	153	319.647	0,5	2.089	1,3

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento ad aprile 2012).

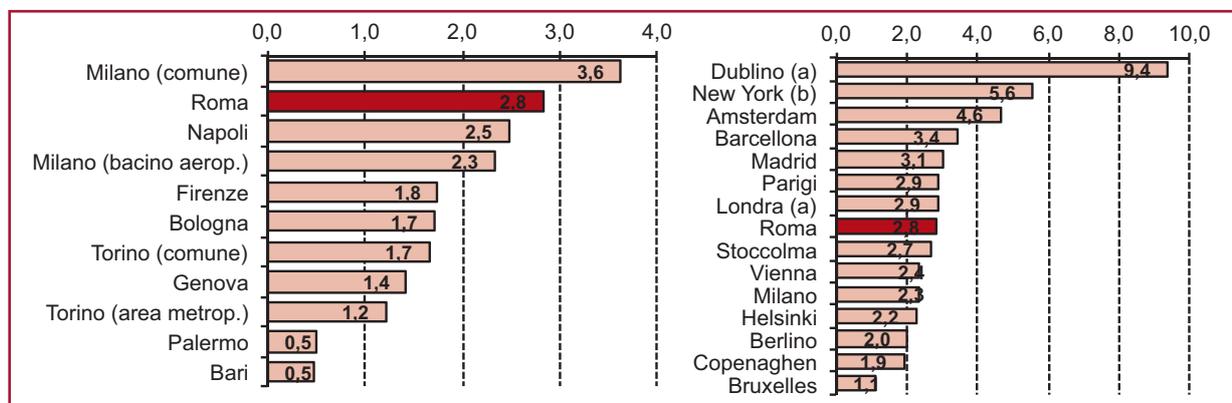
Va ricordato che tutti gli importi indicati sono massimali, e che ogni tassista o cooperativa può applicare tariffe inferiori o convenzionate, sebbene tale possibilità sia scarsamente applicata nella realtà. Poiché il servizio NCC si pone in alcuni casi in concorrenza con i taxi, quantomeno sui percorsi maggiormente interessati ai flussi turistici e d'affari, è utile confrontare – a titolo puramente esemplificativo – i prezzi riportati sui siti internet dei noleggiatori romani per alcuni collegamenti frequenti. Sebbene la variabilità sia elevata, i costi per corse diurne feriali sono mediamente di poco superiori rispetto ai taxi: 30 euro per un'ora dentro Roma, 40-50 per Ciampino e Fiumicino, 90-120 per il porto di Civitavecchia. Tuttavia, alcuni NCC hanno prezzi

molto concorrenziali, ad esempio a partire da 25 euro per i due aeroporti. Si tenga infine presente che vanno considerate delle maggiorazioni dovute al servizio notturno o festivo (+20-30%), alla partenza o arrivo fuori dal centro e alla richiesta di veicoli per più di 4 passeggeri.

#### 4.3.4 Benchmarking dell'offerta

##### DIMENSIONE ED EFFICACIA DEL SERVIZIO

La densità di vetture a Roma è pari a 2,8 ogni 1.000 abitanti, un valore che la pone al secondo posto tra le grandi città dopo Milano (Tav. 4.3.2 e Fig. 4.3.2). Tuttavia, la densità milanese di 3,7 è calcolata sulla popolazione comunale, molto ridotti rispetto all'area

**Fig. 4.3.2**
**Densità per abitante dei taxi in Italia (2012) e all'estero (2010)**


(a) Il numero di taxi esclude i minicabs a Londra e gli hackneys a Dublino, che svolgono una funzione simile agli NCC italiani.

(b) Il numero di taxi, seguendo le convenzioni della Taxi and Limousine Commission, comprende taxicabs ("medaglioni"), car services (radiotaxi) e black cars, ma esclude le limousines.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet, degli uffici taxi dei Comuni e dei rapporti delle Autorità di regolazione.

metropolitana che rappresenta l'effettivo ambito territoriale del servizio, esteso fino agli aeroporti di Malpensa e Orio al Serio e alle province di Monza, Varese e Bergamo (nel bacino aeroportuale la densità è 2,3), e che appare poco confrontabile con la realtà romana. Seguono Napoli (2,5), Torino, Bologna e Firenze (1,7-1,8) e Genova (1,4), mentre rimangono molto indietro Palermo e Bari (0,5).

Dal punto di vista degli utenti, la densità per superficie comunale è meglio in grado di tener conto della dispersione sul territorio dei taxi esistenti, che risulteranno più facilmente raggiungibili laddove circolano su un territorio poco esteso, quale è ad esempio il caso di Milano rispetto a Roma, a parità del numero di licenze. Utilizzando tale indicatore, risulta che i taxi a Milano (26,7 vetture per kmq) e Napoli (20,3), e in misura minore a Torino (11,6) sono maggiormente concentrati, e quindi più facilmente reperibili rispetto a Roma (6 – ma 21,3 taxi per kmq se si considera solo la superficie interna al GRA) e alle altre città. Si tenga tuttavia conto che spesso le vetture lavorano fuori dal territorio comunale, soprattutto in presenza di aeroporti localizzati lontano dalle città, come è appunto il caso milanese.

Come già accennato, infatti, la disponibilità di vetture costituisce solo uno degli elementi che contribuiscono a determinare l'effettiva disponibilità del servizio e la capacità di soddisfare la domanda, su cui incidono anche l'articolazione dei turni, la durata dell'orario di

servizio, il carattere obbligatorio o facoltativo dei turni, la dislocazione delle vetture sul territorio.

A Roma, come anche a Napoli e Firenze, i turni obbligatori e facoltativi di ogni taxi sono prestabiliti tramite deliberazione amministrativa, e possono solo essere scambiati tra tassisti che desiderano o hanno bisogno di svolgere un altro turno. A Torino, Genova e Bologna, invece, ogni tassista può scegliere liberamente le fasce orarie nelle quali svolgere il proprio servizio, purché non superi il numero massimo di ore consentite, pari a 12. Una soluzione intermedia è quella di Milano, dove ogni tassista può cambiare il proprio turno ogni cinque giorni, consegnando e ritirando il relativo contrassegno presso il Comune, che registra su banca dati le variazioni e il numero di taxi in servizio ora per ora ed è quindi in grado di monitorare e intervenire sul servizio.

Ferma restando la necessità di garantire un servizio minimo nelle ore di morbida, e in particolare di notte e nei giorni festivi, tale soluzione sembra coniugare la soddisfazione dei tassisti nel godere di un'organizzazione elastica del lavoro con un meccanismo di mercato di adeguamento automatico dell'offerta alle variazioni della domanda giornaliera e settimanale, senza passare per provvedimenti amministrativi di tipo discrezionale. Si noti infine come l'adeguatezza della programmazione non garantisce che essa funzioni effettivamente se, per esempio, i turni previsti non vengono rispettati, visto

**Tav. 4.3.3 Densità dei taxi nelle principali città europee e a New York (2010)**

Città	Ambito territoriale	Numero di taxi	Residenti (migliaia)	Densità (taxi per 1000 ab.)	Densità (abit. per taxi)
<b>Roma</b>	<b>Comune</b>	<b>7.872</b>	<b>2.778</b>	<b>2,8</b>	<b>353</b>
Amsterdam	Comune	3.500	755	4,6	216
Barcellona	Area metropolitana	10.480	3.070	3,4	293
Berlino	Länd	6.936	3.430	2,0	495
Bruxelles	Regione	1.248	1.087	1,1	871
Copenaghen	Area metropolitana	2.233	1.168	1,9	523
Dublino (a)	Contea	11.129	1.187	9,4	107
Helsinki	Comune	1.300	578	2,2	445
Londra (a)	Greater London	21.681	7.557	2,9	349
Madrid	Area metropolitana	15.646	5.125	3,1	328
Milano	Bacino aeroportuale	5.364	2.293	2,3	427
New York (b)	New York City	46.000	8.275	5,6	180
Parigi	Comune+Petite Couronne	15.900	5.450	2,9	343
Stoccolma	Contea	5.300	1.989	2,7	375
Vienna	Länd	4.000	1.687	2,4	422

(a) Il numero di taxi esclude i minicabs a Londra e gli hackneys a Dublino, che svolgono una funzione simile agli NCC italiani.

(b) Il numero di taxi, seguendo le convenzioni della Taxi and Limousine Commission, comprende taxicabs ("medaglioni"), car services (radiotaxi) e black cars, ma esclude le limousines.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e dei rapporti delle Autorità di regolazione.

**Tav. 4.3.4 Costo dei taxi nelle grandi città italiane (€ 2012)**

Città	Importo fisso alla partenza	Tariffa oraria iniziale	Tariffa chilometr. iniziale	Tariffa chilometrica extraurbana	Supplementi		Prezzo di una corsa standard (a)	
					Festivo	Notturmo	5 km	10 km
<b>Roma</b>	<b>2,80</b>	<b>23,70</b>	<b>0,92</b>	<b>1,52</b>	<b>1,20</b>	<b>3,00</b>	<b>9,20</b>	<b>15,80</b>
Milano (b)	3,00	26,18	1,00	1,75	2,10	3,10	10,10	19,00
Napoli	3,00	18,00	0,77	1,54	2,50	2,50	8,30	13,65
Torino (b)	3,50	25,71	1,05	1,43	1,50	2,50	10,80	19,20
Palermo	2,54	16,90	0,84	-	1,58	1,91	8,00	13,59
Genova	5,00	24,00	0,90	1,50	2,00	2,50	11,50	18,00
Bologna (c)	3,00	24,00	1,13 - 1,15	1,40	1,70	2,60	10,66	18,40
Firenze (b)	3,30	24,00	0,91	1,64	2,00	3,30	11,00	22,30
Bari (b)	3,00	20,00	0,80	1,40	2,00	2,00	9,00	16,60

(a) Le corse standard sono simulate calcolando gli scatti in 5 o 10 km di viaggio e 5 o 10 minuti di sosta nel traffico o in attesa, con un taxi su piazza e tariffa diurna feriale urbana, tenendo conto delle tariffe progressive e ipotizzando che i minuti di sosta siano metà nella parte iniziale e metà nella parte finale del tragitto.

(b) Tariffa progressiva secondo i km percorsi (cfr. Tav. 4.3.5); il costo extraurbano corrisponde (eccetto Firenze) alla tariffa praticata quando la vettura viaggia a oltre 50 km/h per più di 1 minuto.

(c) Tariffa progressiva secondo l'importo segnato dal tassametro; la tariffa chilometrica è 1,15 € nei primi 2 km e 1,13 nei successivi 2.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento ad aprile 2012).

che il controllo del rispetto della programmazione dei turni è generalmente difficile e poco efficace.

Nei confronti internazionali la necessità di seguire criteri di confrontabilità e di omogeneità dei dati è ancora maggiore, in particolare per i servizi regolati in ambito metropolitano (Parigi, Madrid, Barcellona, Copenaghen), oppure quando il servizio è liberalizzato (Dublino, Stoccolma e Amsterdam). Tenendo conto di ciò, una densità maggiore rispetto a Roma si registrava – secondo i dati disponibili nel 2010 – a Dublino (9,5 taxi ogni 1.000 abitanti), New York (5,6), Amsterdam (4,6), Barcellona (3,4), Madrid (3,1), Londra e Parigi (2,9) (Tav. 4.3.3 e Fig. 4.3.2). Ogni città presenta tuttavia caratteristiche diverse, che rendono la densità così calcolata più o meno adeguata a soddisfare la domanda: le esigenze di mobilità delle persone, l'offerta alternativa di Tpl, la lunghezza dei percorsi (si pensi che a New York gran parte del servizio è relativo alla sola Manhattan), la congestione del traffico, il sistema di regolazione dei turni.

#### EQUITÀ

Anche la comparazione delle componenti tariffarie dovrebbe tenere presenti le differenze di contesto tra le città: l'estensione territoriale e le caratteristiche urbanistiche e della viabilità che incidono sulla lunghezza media, i fenomeni di congestione (rilevanti in particolare per Roma) che influenzano la durata media, le modalità di organizzazione del servizio di chiamata, l'offerta alternativa di Tpl.

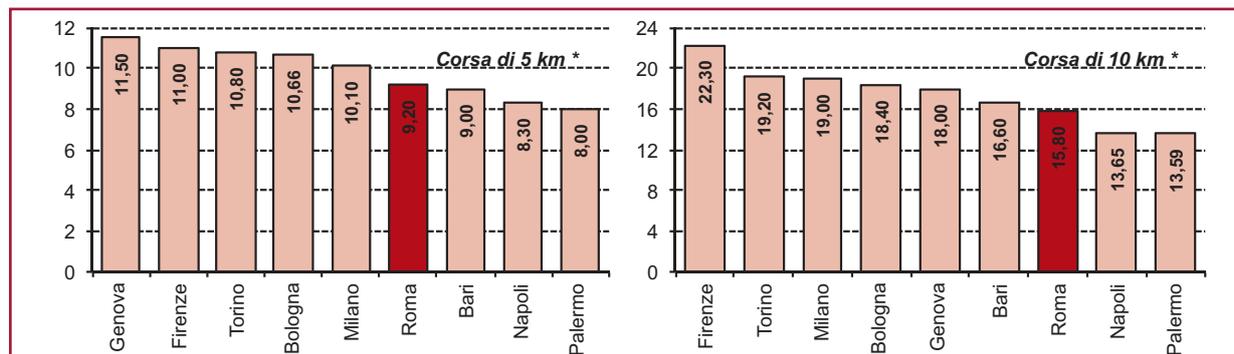
A fronte delle peculiarità di ogni città, si osserva come

nel centro-nord le tariffe siano molto simili tra loro, con un costo di circa 1 euro al km e 23-26 euro l'ora (mentre le città del sud rimangono su valori inferiori), e un importo fisso alla partenza di circa 3 euro, salvo la notevole eccezione dei 5 euro a Genova (Tav. 4.3.4). Roma è collocata – almeno fino ai prossimi aumenti – su valori medi per tutti i parametri di base considerati: 0,92 euro al km rispetto ai 0,77 di Napoli e agli 1,15 di Bologna, e analogamente 23,70 euro all'ora rispetto ai 16,90 di Palermo e ai 26,18 di Milano. L'unica eccezione è rappresentata dalla tariffa iniziale e dai supplementi festivo e notturno, la cui incidenza sul costo totale della corsa è però limitata: il primo è per i taxi romani il più basso tra le grandi città, mentre il secondo è uno dei più alti. Una corsa standard (5 o 10 km di percorso con 5 o 10 minuti di sosta o di traffico) a Roma risulta avere in ogni caso un costo inferiore alle altre città del centro-nord e superiore solo rispetto alle tre città del sud (Fig. 4.3.3).

Rispetto alle componenti tariffarie di base, un elemento di complicazione è dato dall'esistenza di tariffe maggiorate in ambito extraurbano, eventualità che si realizza soprattutto quando la destinazione o la partenza è un aeroporto, in modo da compensare adeguatamente il tassista per il suo allontanamento dalla città. Si è già accennato alla specificità romana nell'applicazione manuale della tariffa extraurbana da parte del tassista fuori dal GRA, che introduce elementi di discrezionalità e rischi di incomprensioni o irregolarità (cfr. Par. 4.3.3). Un sistema automatico è invece in vigore a Milano, Torino e Bari, e in forma leggermente differente a Firenze, per far sì che la

**Fig. 4.3.3**

**Prezzo di una corsa taxi di 5 e 10 km nelle grandi città italiane (€ 2012)**



(\*) Le corse di esempio sono simulate calcolando gli scatti in 5 o 10 km di viaggio e 5 o 10 minuti di sosta nel traffico o in attesa, con un taxi su piazza e tariffa diurna feriala urbana, tenendo conto delle tariffe progressive e ipotizzando che i minuti di sosta siano metà nella parte iniziale e metà nella parte finale del tragitto.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento ad aprile 2012).

**Tav. 4.3.5 Tariffe progressive nelle grandi città italiane (€ 2012)**

Città	Applicazione	Tariffa chilometrica	Tariffa oraria
Roma	Tariffa urbana	0,92	23,70
	Tariffa extraurbana	1,52	-
Milano	Fino a 13,52	1,00	26,18
	Oltre 13,52	1,50	39,27
	Velocità > 50km/h	1,70	-
Torino	Fino a 10,75	1,05	25,71
	Oltre 10,75	1,27	25,71
	Velocità > 50km/h	1,43	-
Bologna	Entro 2 km	1,15	24,00
	Tra 2 e 4 km	1,13	24,00
	Oltre 4 km	1,05	24,00
Firenze	Fino a 6,40	0,91	24,00
	6,40 - 7,40	0,91	30,00
	Oltre 7,40	1,64	30,00
Bari	Fino a 7,00	0,80	20,00
	Oltre 7,00	1,10	24,00
	Velocità > 50km/h	1,40	-

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento ad aprile 2012).

corsa costi poco all'inizio e di più quando è lunga (Tav. 4.3.5). Esso consiste in tre tipi di scatti: un costo minore in ambito urbano, un costo maggiore quando l'importo complessivo segnato dal tassametro supera una determinata soglia (variabile tra i 7 € di Bari e i 13,52 € di Milano), e infine un costo ancora maggiore quando la vettura viaggia a oltre 50 km/h per più di un minuto, eventualità che presuppone che il taxi si trovi in ambito extraurbano.

Entrando più nel dettaglio dell'articolazione tariffaria, oltre agli importi fissi e al costo chilometrico e

orario, il prezzo di una corsa dipende anche dagli eventuali supplementi e sconti applicati, di cui esiste un'ampia gamma eccetto a Milano e Bari (Tav. 4.3.6). A Roma vige il supplemento di 1 euro dal secondo bagaglio in poi (il massimo in Italia insieme a Firenze) e gli sconti per le donne sole di notte (come Bologna e Firenze) e per le corse verso gli ospedali, la cui concreta applicazione è tuttavia ancora da verificare. Alcuni regolamenti introducono un importo minimo garantito al tassista (pari a circa 4-5 euro, come avviene a Firenze, Genova, Napoli e Palermo), oppure stabiliscono percorsi dove la ta-

Tav. 4.3.6 Struttura tariffaria del servizio taxi nelle grandi città italiane (2012)

Città	Supplementi (€)								Sconti			Tariffe predeterminate (€)	
	Ogni bagaglio	Animali	4-5 passegg.	Fuori città	Radiotaxi	Aeroporto	Stazione o porto	Servizio preferenziale	Donne sole di notte	Verso gli ospedali	Disabili	Stazione - Aeroporto	Altre destinazioni
Roma	1 (a)								-10%	-10%		30 Ciampino - 40 Fiumicino	
Milano						(b)						85 Mal	Fiera e Malpensa-Linate
Napoli	0,50	2,00	1,00	1,00	1,00	4 (c)						15,50	Varie, anche extra-urbane
Torino	0,50	0,50			1 (d)							30,00	Entro ZTL giorni feriali 5€
Palermo	0,32			1,27	0,64	9,53					-30%		
Genova	0,5(a)	0,50	1,00			2,50	1,50	2 (e)				7-8 (f)	Aeroporto-ospedale
Bologna	0,50		1,00		1,00	(b)			-3 €				Stazione-fiera 3,50€ (f)
Firenze	1,00		1,00	1,00	1,96	2,70			-10%	-15%		20,00	Staz., ospedali, univers.
Bari												23,00	Quartieri e Staz. Maritt.

(a) Eccetto il primo bagaglio.

(b) Importo minimo per le corse in partenza dagli aeroporti di 12 € a Milano e di 10 € a Bologna (bagaglio escluso).

(c) Supplemento di 2,60 € se la corsa è diretta all'aeroporto.

(d) Solo per appuntamenti, con tassametro acceso 3 minuti prima dell'orario stabilito.

(e) Corrispettivo per la richiesta di una vettura con determinate caratteristiche (numero di posti, tipo e marca del veicolo, portapacchi, portabiciclette, pagamento senza contanti) oppure di un tassista che conosca una lingua straniera.

(f) Tariffa collettiva; il costo indicato è a persona.

Fonte: siti internet e uffici taxi dei Comuni (aggiornamento ad aprile 2012).

riffa è fissa e onnicomprensiva. Le tariffe predeterminate valgono quasi ovunque tra il centro città e gli aeroporti, e in alcuni casi verso i poli di attrazione extraurbani (la fiera di Milano) o ad alta frequentazione di turisti (le località intorno a Napoli) e di cittadini (es. Firenze). Si segnala in particolare, per semplicità e trasparenza, sia la tariffa di 5 euro per ogni corsa diurna effettuata entro il perimetro della ZTL di Torino, sia l'importo massimo di 6,30 euro che a Bologna il tassametro di un radiotaxi non può superare al momento dell'arrivo presso l'indirizzo richiesto.

Il confronto tariffario con le grandi città europee e nordamericane richiede le forti cautele precedentemente ricordate, ancora più rilevanti in ambito internazionale. Roma è in posizione intermedia per l'importo fisso iniziale e per la tariffa oraria, mentre la tariffa chilometrica è la più bassa tra le città considerate, cosicché il costo complessivo delle corse ipotizzate risulta inferiore alla media, con valori simili rispetto a Madrid e New York (Tav. 4.3.7). Si noti in ogni caso come la variabilità delle tariffe sia molto elevata nelle diverse città: l'importo iniziale tra 1,63 euro a Praga e 4,10 a Dublino, il costo chilometrico tra 0,92-0,93 a Roma e Barcellona e 2,19 a Londra, il costo orario tra 14,64 a Praga e 50,33 a Copenaghen, con l'effetto che le corse arrivano a costare a Londra e Copenaghen il doppio rispetto a Barcellona.

### 4.3.5 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

OSSERVAZIONI E PROPOSTE IN MATERIA DI REGOLAMENTO COMUNALE PER LA DISCIPLINA DEGLI AUTOSERVIZI PUBBLICI NON DI LINEA (APRILE 2010 – LUGLIO 2011)

Nell'ambito della lunga discussione sulle modifiche al Regolamento comunale taxi (cfr. Par. 4.3.1), l'Agenzia è ripetutamente intervenuta sulla materia, sia presentando confronti nazionali e internazionali sia proponendo soluzioni alternative per rendere maggiormente efficace e coerente la normativa o risolvere alcuni problemi lasciati irrisolti:

- osservazioni e proposte sulle modifiche al Regolamento in tema di tariffe e sanzioni (Decisione G.C. n. 16 del 10 marzo 2010), presentate alle associazioni di utenti e consumatori (27 aprile 2010) e inviate alle Commissioni consiliari III-Mobilità e X-Personale Statuto (5 maggio 2010);
- lettera sulle modifiche al Regolamento inviata all'Assessore alla Mobilità (8 febbraio 2011);
- lettera sulle aree di sosta per lo stazionamento dei taxi e sulle informazioni all'utenza, inviata all'Assessore alla Mobilità, al Vicesindaco, a Zetema, ad Atac e a Roma Servizi per la Mobilità (23 febbraio 2011), e conseguente comunicato stampa (24 febbraio 2010);
- comunicato stampa sul box informativo a Fiumicino "Vivi Roma in taxi" (15 marzo 2011);
- osservazioni sul vigente Regolamento, sul sistema

**Tav. 4.3.7 Costo dei taxi nelle principali città europee e a New York (€ 2012)**

Città (a)	Importo fisso alla partenza	Tariffa chilometrica iniziale	Tariffa oraria iniziale	Prezzo di una corsa (b)	
				5 km	10 km
<b>Roma</b>	<b>2,80</b>	<b>0,92</b>	<b>23,70</b>	<b>9,20</b>	<b>15,80</b>
Amsterdam	2,66	1,95	19,20	10,11	21,46
Barcellona	2,05	0,93	20,00	8,37	14,68
Berlino (c)	3,20	1,65	25,00	13,53	22,76
Bruxelles	2,40	1,66	30,00	13,20	24,00
Copenaghen	3,22	1,85	50,33	16,68	30,13
Dublino	4,10	1,03	21,60	10,02	16,97
Londra (c)	2,77	2,19	36,55	16,17	31,20
Madrid	2,15	1,00	19,50	8,78	15,40
Milano (c)	3,20	1,03	26,86	10,50	19,90
Monaco di B. (c)	3,10	1,70	24,00	13,60	23,00
New York (d)	2,48	1,03	19,83	8,93	15,72
Parigi	2,40	0,96	30,33	9,73	17,06
Praga (e)	1,63	1,14	14,64	8,54	15,45
Vienna (c)	2,50	1,30	27,00	10,72	17,89

(a) Per i paesi che non adottano l'euro le tariffe sono convertite utilizzando i cambi medi del 2011.

(b) Le corse di esempio sono simulate calcolando gli scatti in 5 o 10 km di viaggio e 5 o 10 minuti di sosta nel traffico o in attesa, con un taxi su piazza e tariffa diurna ferial urbana.

(c) Il costo delle corse tiene conto del sistema progressivo con tariffe più alte (Milano e Londra) o più basse (Berlino, Monaco e Vienna) all'aumentare del tassametro, ipotizzando che i minuti di sosta siano metà nella parte iniziale e metà nella parte finale del tragitto.

(d) Le tariffe e il costo delle corse comprendono la mancia del 15% ma escludono eventuali pedaggi per ponti e tunnel.

(e) Le tariffe e il costo delle corse sono gli importi massimi.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e dei rapporti delle Autorità di regolazione (aggiornamento ad aprile 2012).

sanzionatorio (DCC 58/2010) e sulle criticità irrisolte in merito al sistema tariffario, presentate all'Assessore alla Mobilità (12 aprile 2011);

- osservazioni sul testo del nuovo Regolamento (Decisione di G.Ca. n. 55 dell'1 giugno 2011), inviate ai presidenti delle Commissioni assembleari III-Mobilità e X-Personale Statuto (5 luglio 2011).

Per quanto riguarda il sistema tariffario progressivo – inizialmente proposto in sostituzione della tariffa urbana ed extraurbana, ma successivamente ritirato – l'Agenzia ha messo in evidenza come esso avrebbe rappresentato un unicum in Italia, con la parziale eccezione di Bologna. In effetti, la proposta era basata sui km percorsi e non sull'importo segnato dal tassametro come a Milano o Torino (con scatto più costoso al superare una data soglia), peraltro con un costo chilometrico che aumentava e diminuiva secondo i km percorsi in maniera incoerente e poco comprensibile dai clienti di corse lunghe. La Delibera effettivamente approvata ma mai entrata in vigore (DCC 58/2010) ha seguito alcune osservazioni dell'Agenzia, in merito alle necessarie specificazioni sulle tariffe fisse, le riduzioni e l'emissione delle ricevute.

Nella stessa proposta iniziale veniva anche modificato il sistema sanzionatorio, introducendo la so-

spensione temporanea della licenza taxi o NCC per inidoneità psicofisica, avvio di procedimenti penali e condanna in primo grado. L'Agenzia ha rilevato come ciò comporti alcuni problemi in merito alla concreta applicazione e alla penalità economica per chi la subisca, tanto che nel nuovo Regolamento (art. 35) questa parte – per la sola fattispecie dei procedimenti penali – è stata demandata alla Giunta Capitolina che dovrà meglio individuare i reati che faranno incorrere nella sospensione.

Successivamente, l'Agenzia ha segnalato alcuni problemi di scarsa trasparenza e imprecisa informazione all'utenza, relativi alla difficile comprensione dell'area effettivamente compresa entro il perimetro delle cd. "Mura aureliane" dove valgono le tariffe fisse da e per gli aeroporti (cfr. Par. 4.3.3), alle carenze organizzative del box informativo presso l'aeroporto di Fiumicino e all'incompletezza dei dati riportati nei siti internet istituzionali di Roma Capitale e in particolare in [www.viviomaintaxi.eu](http://www.viviomaintaxi.eu). Infine, per il testo del nuovo Regolamento che si andava discutendo, l'Agenzia ha prodotto un documento per proporre norma per norma i punti da esplicitare meglio, da correggere o da integrare, in modo da migliorarne coerenza ed efficacia. In particolare, oltre all'incongruità di inserire nella nor-

mativa gli impegni di natura finanziaria o normativa dell'Amministrazione Capitolina nei confronti dei tassisti, sono stati evidenziate alcune carenze relative ai seguenti elementi: il recepimento delle modifiche ai requisiti di idoneità morale previsti dalla Regione Lazio per l'iscrizione all'albo conducenti presso la Camera di Commercio; le specifiche tecniche dei tassimetri ai sensi della normativa comunitaria; l'accessibilità al servizio da parte dei disabili; la disciplina delle violazioni al Regolamento stesso e le connesse sanzioni da non demandare al Codice di Comportamento; gli incentivi all'adozione delle Carte dei servizi da parte delle centrali radiotaxi. Al riguardo, occorre però constatare che la versione finale del Regolamento non solo non contiene le proposte suggerite dall'Agenzia – eccetto il recepimento delle modifiche organizzative sui turni integrativi (art. 20 comma 1) e l'obbligo di installare tassimetri adatti a stampare il dettaglio dei costi (art. 24 comma 9) – ma neanche sono stati corretti alcuni errori materiali che pure erano stati segnalati<sup>20</sup>.

L'Agenzia ha anche proposto, riguardo alla possibilità di "allineare le tariffe del servizio taxi al tasso di inflazione reale", l'introduzione di un preciso criterio di valutazione dei costi di produzione (come ad esempio si fa a Londra, ma che a Roma non sono mai stati monitorati)<sup>21</sup>, il cui aumento sia attribuibile nella misura del 100% solo se tutti gli indicatori di qualità del servizio raggiungono gli obiettivi prefissati. Ciò è stato in parte recepito dal nuovo Rego-

lamento in termini di una revisione tariffaria ogni sei anni (art. 31 ultimo comma), sebbene neanche la verifica da parte della Commissione di congruità tecnica abbia prodotto un'analisi dei costi completa né ha introdotto un meccanismo permanente di controllo delle dinamiche inflazionistiche.

Tra i principali problemi che permangono irrisolti sono stati segnalati:

- la mancata regolazione sovracomunale presso l'aeroporto Leonardo da Vinci (come vale al contrario per il bacino aeroportuale lombardo e l'area metropolitana torinese), con difformità di condizioni e di tariffe tra taxi di Roma (fissa 45 euro) e di Fiumicino (fissa 60 euro), dovute alla non reciprocità nelle modalità di lavoro, poiché i tassisti di Fiumicino, una volta giunti a destinazione a Roma, non possono prelevare un nuovo cliente in città e devono dunque tornare vuoti;
- la scarsa trasparenza tariffaria per le chiamate al radiotaxi<sup>22</sup>, poiché l'importo segnato dal tassimetro quando la vettura arriva all'indirizzo richiesto (che si aggiunge al costo normalmente dovuto per la corsa) è impossibile da controllare per il cliente circa il percorso seguito e la tariffa effettivamente applicata prima di prenderlo a bordo;
- il meccanismo dei massimali all'arrivo (da 2 a 6 euro, cfr. Par. 4.3.3) non è automatico, e quindi il funzionamento – se l'importo del tassimetro supera i valori massimi, la differenza deve essere decurtata dal costo finale – deve essere noto al cliente e applicato dal tassista.

<sup>20</sup> Ad esempio, la presenza del nominativo del titolare sulle ricevute (art. 31) nonostante le esigenze di sicurezza personale avessero consigliato di togliere il nome stesso dall'interno delle vetture (DCC 38/2009).

<sup>21</sup> In effetti non risultano indagini o monitoraggi circa le dinamiche effettive dei costi di produzione, in modo da definire di conseguenza le variazioni tariffarie, che invece sono periodicamente stabilite mediante accordi con le organizzazioni dei tassisti. Invece l'art. 117 del TUEL prevede che le tariffe debbano coprire costi di gestione, investimenti e remunerazione del capitale. Il DM 20/4/1993 individua per gli NCC – ma può essere applicato per analogia anche ai taxi – le seguenti voci di costo: carburante, lubrificante, pneumatici, manutenzione, riparazioni, pulizia, rimessaggio, costo del lavoro, ammortamento del taxi, interessi sui capitali, assicurazione, tasse.

<sup>22</sup> In città italiane ed estere esistono meccanismi in grado di garantire trasparenza e certezza della spesa: un importo massimo che il tassimetro di un radiotaxi non può superare al momento dell'arrivo presso l'indirizzo richiesto (Bologna e Barcellona) oppure l'attivazione del tassimetro solo al momento dell'arrivo del cliente, in cambio di un supplemento specifico (Copenaghen, Dublino, Londra e Vienna).

## 4.4 Mobilità privata

### 4.4.1 Evoluzione del quadro contrattuale

I servizi per la mobilità privata sono in parte forniti dal gestore unico del Tpl Atac s.p.a. e in parte dall'agenzia Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. (RSM) appositamente costituita. Nell'ambito del riordino societario e organizzativo del Tpl romano (cfr. Par. 4.1.1), tale agenzia è stata infatti creata, mediante scissione parziale di ramo d'azienda dalla vecchia Atac, come supporto al Dipartimento per le attività di pianificazione, supervisione, coordinamento, controllo e informazione nell'ambito della mobilità pubblica e privata e della logistica delle merci. I rapporti con Roma Capitale sono oggetto di un nuovo Contratto di Servizio (DGC 84/2010), considerato tuttavia come la mera prosecuzione delle attività strumentali già previste nel vecchio Contratto per la mobilità privata (DGC 81/2007). A partire dal 2012 si è aggiunta anche la gestione degli impianti semaforici, che era rimasta inizialmente in capo ad Atac, mentre quest'ultima mantiene la sosta tariffata, l'unico servizio che non è stato integrato nella c.d. "centrale della mobilità". L'importo complessivo a carico di Roma Capitale nei primi due anni del Contratto è stato di 48 milioni di euro. Nonostante l'iniziale scadenza fissata al 31 dicembre 2011, il quadro contrattuale rimane tuttora vigente a seguito della proroga deliberata prima fino al 31 marzo 2012 (DGCa n. 373 del 24 novembre 2011) ai sensi del DL 138/2011, e poi fino al 31 dicembre (DGCa n. 32 del 3 febbraio 2012) ai sensi del DL 1/2012 (cfr. Par. 4.1.1).

Nel frattempo il Piano per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi (DGC 183/2010) ha comportato – come una delle direttrici di intervento – la "rimodulazione" di alcuni Contratti in essere, tra cui Roma Servizi per la Mobilità, il cui corrispettivo per il 2012 è stato fissato in 34 milioni (DGCa n. 70 del 16 marzo 2012).

RSM svolge però anche compiti operativi, essendo subentrata ad Atac negli affidamenti in house del car sharing (DGC 440/2008, fino a dicembre 2013) e del bike sharing (DGC 112/2009, in via sperimentale fino alla gara per l'assegnazione del servizio, mediante le proroghe deliberate con DGCa 162/2010 e 17, 99 e 284/2011), che sollevano alcune perplessità.

Nel primo caso, ai sensi dell'art. 23-bis del D.L. 112/2008, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha emanato un parere non vincolante (AS603 del 7 agosto 2009) secondo il quale la do-

cumentazione prodotta dal Comune "non risulta idonea a dimostrare la mancanza di utilità ed efficacia del ricorso al mercato e la conseguente necessità dell'affidamento in-house". Inoltre, diversamente dagli altri Contratti di Servizio in essere, e pur dovendo gli standard di servizio essere quanto meno pari a ciò che prevede il circuito nazionale Iniziativa Car Sharing (ICS), gli utenti del car sharing (cfr. Par. 4.4.5) sono soggetti a:

- norme deliberate dalla Giunta comunale e non dal Consiglio, nonostante ciò fosse inizialmente previsto in maniera esplicita, previa valutazione della prima fase sperimentale, trattandosi di un servizio pubblico a rilevanza economica;
- scarsa chiarezza in merito a chi assuma la responsabilità contrattuale nei confronti dell'utenza, in seguito all'indizione della gara (DGCa 3 agosto 2011, n. 284) per individuare un gestore operativo privato del servizio (la cui interfaccia nei confronti dell'utenza rimarrà però RSM), in particolare forme di garanzia e di tutela (ivi compresa la Carta dei servizi), nonché obblighi di informazione.

Allo stato attuale, non si hanno notizie circa l'esito della gara.

Analogamente, per il servizio sperimentale di bike sharing, la delibera non esplicita né la struttura tariffaria (viene solo previsto un costo orario di 1 euro), come dovrebbero prevedere tutti gli affidamenti di servizi pubblici, né la regolamentazione dei rapporti con l'utenza, che è lasciata alla piena discrezionalità del gestore. RSM ha tuttavia l'incarico di gestire la gara per l'individuazione del nuovo gestore operativo del servizio, in cambio di 1.500 m<sup>2</sup> di impianti pubblicitari sul territorio comunale (DGCa 3 agosto 2011, n. 284). Periranno in capo a RSM i compiti di programmazione e progettazione delle strutture sul territorio, nonché il monitoraggio e controllo del servizio erogato dal gestore. Competeranno invece al gestore privato i compiti relativi a: attività operative sul territorio relative all'esercizio, rapporti operativi con gli enti territoriali interessati, acquisizione e gestione del sistema tecnologico, allestimento e manutenzione (ordinaria e straordinaria) delle ciclostazioni, marketing. La durata dell'affidamento tiene conto del necessario equilibrio economico e finanziario, sulla base di un valore stimato complessivo dell'appalto pari a 21,4 milioni di euro. Allo stato attuale l'iter della gara è sospeso, in seguito all'Ordinanza del TAR del Lazio del 16 febbraio 2012, n. 609.

#### 4.4.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

##### DOMANDA DI MOBILITÀ E SCELTE MODALI

Il potenziale di domanda di mobilità e gli spostamenti realmente effettuati sono in funzione sia della popolazione residente nelle città, sia del più ampio bacino di domanda che comprende anche il pendolarismo per studio e lavoro da parte dei non residenti, i turisti e più in generale la popolazione che con diverse motivazioni è temporaneamente presente nella città (escursionismo, affari, fruizione di servizi centrali, ecc.), nonché la presenza di immigrati non registrati ufficialmente<sup>23</sup>. In particolare, le componenti più dinamiche della domanda di mobilità sono in prospettiva rappresentate proprio da quelle di tipo non residenziale.

Oltre alla crescita delle persone presenti in città, numerosi fattori concorrono a modificare la dimensione, la localizzazione e le caratteristiche della domanda di mobilità<sup>24</sup>. In particolare, le forme dell'attuale sviluppo urbanistico della città, caratterizzato dalla continua espansione del territorio urbanizzato in insediamenti a bassa densità soprattutto fuori dal GRA, favoriscono l'ulteriore crescita dei mezzi privati, più adeguati a colmare le distanze e i "vuoti" dei nuovi quartieri isolati nella periferia<sup>25</sup>. Tende infatti ad aumentare la distanza tra origine (le abitazioni) e destinazione (i luoghi di studio, di lavoro o di tempo libero) degli spostamenti, mentre la maggiore congestione del traffico e l'allungamento della rete stradale da coprire – su strade inadeguate ai nuovi flussi – rende il Tpl più lento e meno regolare, nonché più costoso per la collettività. Cresce anche l'insicurezza di ciclisti e pedoni (in particolari gli anziani, i disabili, i genitori con bambini), se marciapiedi e attraversamenti pedonali mancano o sono inadeguati.

In generale, l'Osservatorio Audimob dell'Isfort registra come neanche i costi elevati della mobilità privata e le conseguenze sociali della crisi economica abbiano scalfito significativamente la persistente centralità delle automobili che caratterizza l'Italia, e

Roma in particolare<sup>26</sup>. Solo nel corso del 2011 si è osservata una progressiva rinuncia a utilizzare i veicoli privati, derivante dal forte aumento del costo dei carburanti, sia pure combinata con una riduzione complessiva degli spostamenti dovuta alla crisi economica<sup>27</sup>.

Come è normale per le aree urbane, gli spostamenti con autoveicoli sono meno della media nazionale, ma raggiungono comunque il 55% (rispetto al 64% del dato italiano), lasciando una quota minima al trasporto pubblico locale (16% rispetto al 10%) (Tav. 4.4.1). Tale quota appare del tutto insoddisfacente, nonostante il Tpl richieda una soglia minima di volume e densità e goda di economie di scala che lo rendono particolarmente adatto alle grandi aree urbane, magari combinato con soluzioni intermodali nelle aree periferiche che convogliano lavoratori e studenti verso i nodi di scambio del Tpl. Essendo il territorio comunale molto esteso, è altrettanto attendibile che quasi la totalità degli spostamenti dei romani non superino i confini comunali.

Dai dati emerge inoltre che la distanza mediamente percorsa e gli orari di partenza sono abbastanza simili tra Roma, il Lazio e l'Italia: i tragitti tendono a essere limitati, per il 31% di lunghezza entro i 2 km e per il 44% di durata inferiore a un quarto d'ora, e ciò suggerisce la possibilità di sperimentare soluzioni in grado di favorire la mobilità ciclopedonale. Si noti come le differenze di genere incidano soprattutto sull'uso dei motoveicoli (nettamente a favore degli uomini con oltre il 15% rispetto al 3% delle donne), ma anche sugli spostamenti a piedi o in bicicletta e con autoveicoli (entrambi a vantaggio delle donne). Infine, quasi la metà degli spostamenti è sistematica, ma comunque il 40% dei percorsi è ripetuto 1-2 volte a settimana o più raramente.

Distinguendo secondo la finalità dello spostamento (Fig. 4.4.1), si osserva come a Roma gli autoveicoli privati predominano per tutte le motivazioni, con una quota degli spostamenti compresa tra il 52 e il 60%. I mezzi pubblici sono maggiormente utilizzati sui percorsi lunghi richiesti per motivi di lavoro o di studio

<sup>23</sup> Per Roma, tale insieme è di circa 3,2 milioni di persone: ai 2.778 mila residenti calcolati dall'Istat a fine 2011 vanno aggiunti i 291 mila pendolari per motivi di studio o lavoro (Censis, *Pendolari d'Italia. Scenari e strategie*, marzo 2008), le 70.500 presenze giornaliere medie nelle strutture ricettive della provincia (Istat, *Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi*, dicembre 2011) e alcune decine di migliaia di studenti fuorisede, lavoratori e stranieri che abitano in città senza aver preso la residenza.

<sup>24</sup> Per approfondimenti sulle cause delle scelte modali dei romani, si rimanda all'analisi dell'Agenzia: *Indagine sulla mobilità e il trasporto pubblico a Roma*, luglio 2009.

<sup>25</sup> Tocci W.: "La città del tram", in Tocci W. – Insolera I. – Morandi D.: *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma*, Donzelli editore, 2008.

<sup>26</sup> Isfort – Hermes – Asstra: *Un futuro in costruzione. 8° rapporto sulla mobilità urbana in Itali*, giugno 2011, parte prima. Si tenga presente che la significatività delle stime offerte dal campione è limitata disaggregando la sola città di Roma.

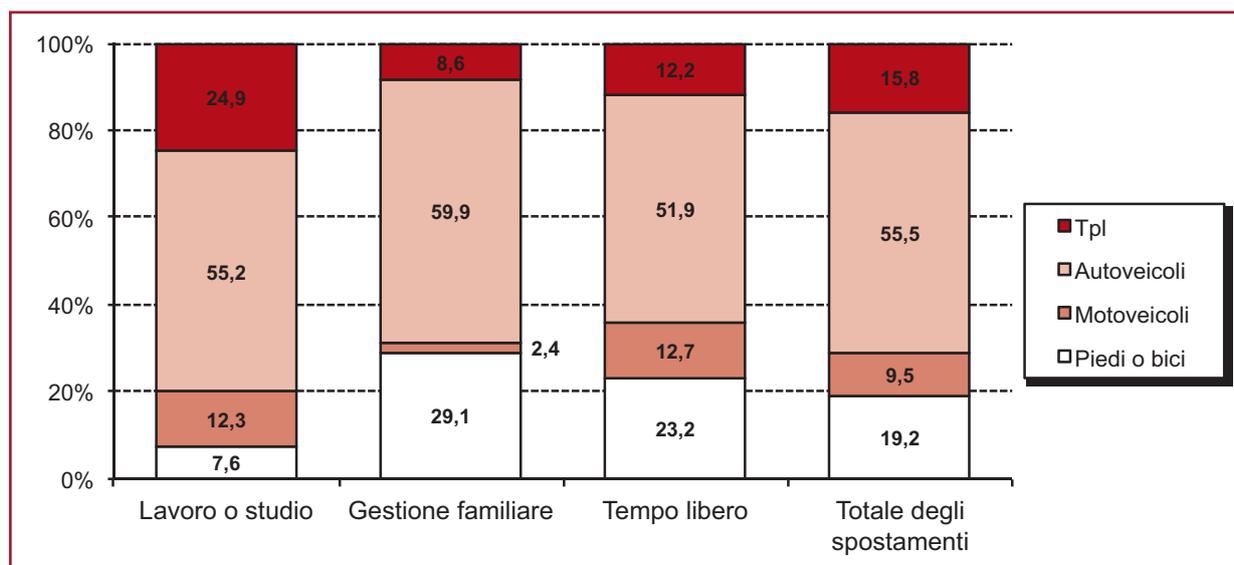
<sup>27</sup> Isfort: *La domanda di mobilità degli italiani. Rapporto congiunturale di fine anno*, edizione 2011.

**Tav. 4.4.1** Caratteristiche degli spostamenti a Roma, nel Lazio e in Italia (2010)

Caratteristiche		Roma			Lazio	Italia
		Maschi	Femmine	Totale		
Motivazione	Lavoro	36,4	28,0	32,2	32,3	31,5
	Studio	4,1	4,9	4,5	5,9	5,1
	Gestione familiare	22,0	37,3	29,7	28,9	30,6
	Tempo libero	37,5	29,8	33,6	33,0	32,7
Mezzo	Piedi o bici	17,0	22,8	19,9	18,2	20,8
	Motoveicoli	15,4	2,9	9,1	6,9	4,2
	Autoveicoli	50,6	59,2	54,9	59,0	64,3
	Tpl	17,0	15,1	16,0	15,8	10,7
Direzione	Stesso comune	92,8	97,3	95,1	83,6	66,3
	Altro comune	7,2	2,7	4,9	16,4	33,7
Distanza	< 2 km	27,1	35,1	31,1	29,3	31,8
	3-5 km	20,8	20,9	20,9	19,9	21,6
	6-10 km	25,2	21,9	23,5	21,9	19,8
	> 10 km	26,8	22,1	24,4	28,9	26,7
Durata	5-15 min.	42,0	46,5	44,3	45,8	58,8
	15-30 min.	28,0	28,3	28,2	27,3	24,7
	Oltre 30 min.	30,0	25,2	27,6	26,9	16,5
Ora di inizio	Fino alle 9.00	23,4	21,7	22,6	23,6	22,9
	Dalle 9.01 alle 13.00	22,1	25,8	24,0	23,5	25,9
	Dalle 13.01 alle 17.00	21,7	25,2	23,5	23,6	23,5
	Dalle 17.01 alle 20.30	26,3	22,7	24,5	23,6	22,3
	Dopo le 20.30	6,5	4,6	5,5	5,6	5,4
Frequenza	Tutti i giorni	43,4	48,3	45,9	47,0	48,0
	3-4 volte a settimana	15,7	12,1	13,9	13,9	14,9
	Più raramente	40,9	39,6	40,3	39,1	37,1

Fonte: Isfort – Osservatorio Audimob.

**Fig. 4.4.1** Modalità di spostamento a Roma secondo la motivazione (2010)

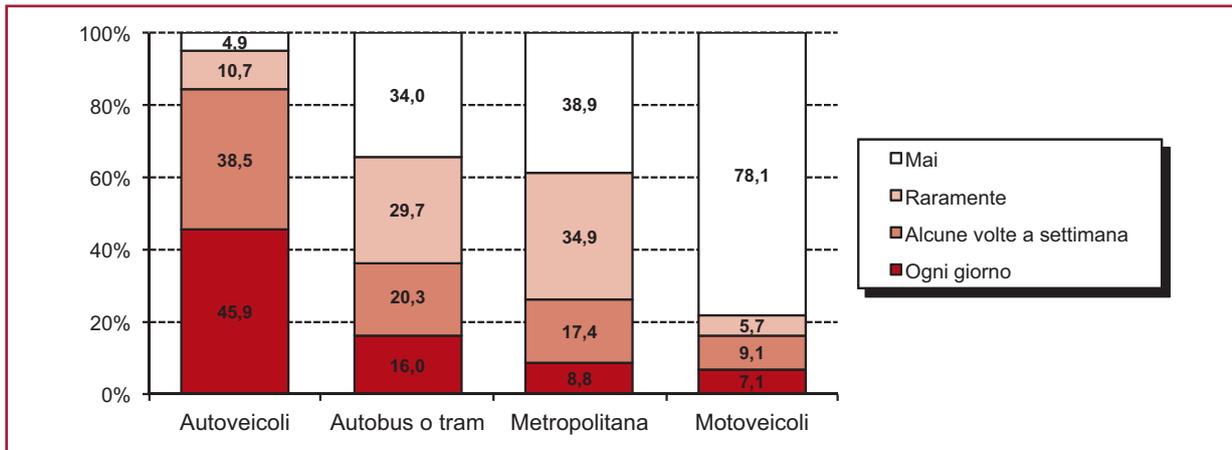


Nota: esclusi gli spostamenti di rientro verso casa, per cui il totale differisce dai valori riportati nella Tav. 4.4.1.

Fonte: Isfort – Osservatorio Audimob.

Fig. 4.4.2

## Frequenza di utilizzo dei mezzi di trasporto a Roma (2010)



Fonte: Isfort – Osservatorio Audimob.

(25%), mentre appaiono poco efficaci per i molteplici e poco lineari impegni legati alla gestione familiare (solo 8,6%). Anche i motoveicoli sono poco comodi per la gestione familiare, mentre raggiungono la massima utilità per il lavoro o lo studio e per il tempo libero (oltre il 12%). Al contrario, gli spostamenti a piedi o in bici sono maggiormente rilevanti per le motivazioni di tempo libero (23%) e di gestione familiare (29%), poiché si tratta generalmente di destinazioni vicine alla propria abitazione, sebbene a prevalere anche in questi casi sia l'automobile.

Focalizzando l'attenzione sulla frequenza di utilizzo (Fig. 4.4.2), si osserva che il 46% dei romani si muove ogni giorno con un autoveicolo privato e il 38,5% lo fa almeno qualche volta a settimana, mentre solo il 16% non è un automobilista abituale; ad essi si aggiunge il 7% dei romani che si muove sistematicamente con un motoveicolo e il 9% che lo fa qualche giorno a settimana. L'utilizzo abituale del Tpl è invece meno diffuso: solo il 16% dei romani sale ogni giorno su autobus o tram e il 9% sulla metropolitana, cui va aggiunto rispettivamente il 20 e il 17% che lo fa alcune volte a settimana, mentre il 39% non utilizza mai la metropolitana e il 34% un autobus o un tram.

**LIMITAZIONI E INCENTIVI ALLA MOBILITÀ PRIVATA**  
Il PGTU individua quattro fasce urbane all'interno delle quali modulare gli interventi: se nell'area centrale sono previsti stringenti limiti alla mobilità dei

mezzi privati, allontanandosi progressivamente dal centro il rapporto tra servizio pubblico e mezzi privati tende a invertirsi, fino a registrare una netta prevalenza di questi ultimi soprattutto nelle aree a minore densità abitativa caratterizzate da una scarsa dotazione infrastrutturale e di servizio. L'indirizzo manifestato dal Comune di Roma a partire dagli anni 90 è proprio teso a scoraggiare l'uso dei mezzi privati nelle aree più centrali della città, favorendo al contempo i mezzi pubblici e i parcheggi di scambio. Ciò va in parallelo con gli incentivi nazionali di natura economica e gli strumenti normativi volti a favorire la mobilità eco-sostenibile e ridurre le emissioni inquinanti nelle aree urbane.

Le misure dissuasive della mobilità privata applicate finora a Roma consistono in limitazioni alla circolazione dei veicoli inquinanti, istituzione di zone a traffico limitato (ZTL) e a traffico pedonale privilegiato<sup>28</sup> (ZTPP), tariffazione della sosta nelle "strisce blu". I provvedimenti incentivanti della mobilità sostenibile riguardano invece iniziative volte sia a favorire l'uso dei mezzi pubblici (da soli o integrati con i mezzi privati) sia a ridurre l'inquinamento e il congestionamento dei veicoli privati. Tra le prime vi sono i bus a chiamata, i parcheggi di scambio, le corsie preferenziali e i corridoi della mobilità; tra le seconde il car pooling, il car sharing, il mobility management nelle grandi aziende, gli incentivi all'acquisto di veicoli elettrici o ibridi, la realizzazione di piste ciclabili, isole e percorsi pedonali<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> La ZTPP consiste nel limite di velocità generalizzato di 30 km/h in tutte le strade e piazze, con l'obbligo di precedenza ai pedoni anche in assenza di strisce pedonali, con lo scopo di migliorare la sicurezza dei pedoni e la vivibilità nei vicoli del centro sull'esempio di quanto fatto in altre città europee con le cosiddette "zone 30".

<sup>29</sup> Per i dati sui provvedimenti dissuasivi e incentivanti a Roma si rimanda alla Carta dei Servizi 2011 di Roma Servizi per la Mobilità.

I provvedimenti che limitano la circolazione in alcune aree della città per alcune tipologie di autoveicoli interessano i veicoli più inquinanti, e quindi si differenziano dalle ZTL, che riguardano gli autoveicoli dei non residenti o dei non autorizzati. I provvedimenti permanenti sono volti a ridurre l'inquinamento da autoveicoli e motoveicoli in città, limitando la circolazione dei veicoli più vecchi e inquinanti, e incentivando la sostituzione di tali veicoli con modelli nuovi e meno inquinanti. Le misure episodiche vengono invece adottate in presenza di condizioni di inquinamento straordinarie, e hanno come obiettivo il rapido rientro dei parametri entro i limiti di legge. In ordine crescente di estensione della zona limitata, esistono quattro fasce di salvaguardia ambientale: le ZTL, l'anello ferroviario, la fascia verde e il confine comunale. Le limitazioni relative alla fascia verde hanno carattere temporaneo, legate a situazioni d'emergenza ambientale, mentre le altre limitazioni sono permanenti, sebbene le autorizzazioni alla circolazione siano sempre più selettive avvicinandosi al centro: solo i veicoli con il bollino blu nel territorio comunale, solo i veicoli non inquinanti entro l'anello ferroviario, solo i veicoli dei residenti e dei commercianti nelle ZTL. In particolare, le ZTL sono molto estese e rilevanti per la circolazione urbana, poiché l'accesso degli autoveicoli è subordinato al rilascio di permessi di transito per motivi di residenza, lavoro o disabilità. La ZTL più importante interessa i rioni del Centro storico della città suddivisi in sette settori (compreso Trastevere nel quale si è sperimentata anche la prima ZTPP), sottoposti al controllo dei varchi elettronici, dove è vietata la circolazione e la sosta agli autoveicoli non autorizzati. Nel corso degli ultimi anni la disciplina della ZTL si è estesa alle ore serali e notturne nel Centro storico (ma su un'area più circoscritta rispetto alla limitazione diurna) e a Trastevere, ed è stata istituita in quelle sole ore nelle altre zone limitrofe al centro e ricche di locali in cui non vige alcuna limitazione diurna (San Lorenzo, Monti e Testaccio). Attualmente sono soggetti a limitazione 5,2 km<sup>2</sup> di giorno e 4,1 di notte (rispetto ai 3,8 del 2007), con 41.289 permessi attivi a fine 2010, di cui 3.800 per carico e scarico merci, oltre a 60.900 contrassegni per disabili

Tuttavia, le numerose e ripetute modifiche e integrazioni alla disciplina delle ZTL romane hanno disegnato un quadro frammentario, in termini sia di estensione territoriale dei divieti che di orario. Ciò ha reso difficile per gli automobilisti una piena comprensione della disciplina in vigore, che perde efficacia senza adeguate campagne informative e una auspicabile uniformità nei giorni e negli orari di chiusura, in particolare per quanto riguarda i divieti not-

turni. L'Amministrazione capitolina ha recentemente cominciato ad andare in tale direzione, prevedendo regole comuni per le ZTL notturne di Trastevere e San Lorenzo (DGCa 21 marzo 2012, n. 77). Le difformità rimangono però notevoli:

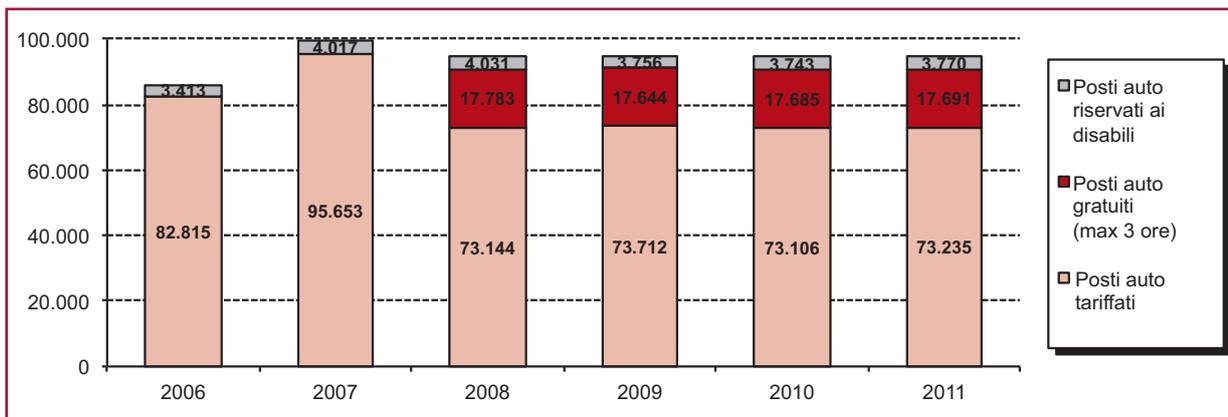
- le ZTL diurne sono attive nel Centro storico dalle ore 6,30 alle 18 da lunedì a venerdì e dalle ore 14 alle 18 il sabato (ma al suo interno il c.d. "Tridentino" è invece chiuso dalle ore 10 alle 20 da lunedì a giovedì e dalle ore 10 alle 18 venerdì e sabato), mentre a Trastevere funzionano solo dalle ore 6,30 alle 10 tutti i giorni feriali;
- le ZTL notturne sono invece attive nel Centro storico (su un'area più piccola rispetto al giorno, fino a piazza Venezia e via del Tritone), a Monti e a Testaccio dalle ore 23 alle 3 nelle notti di venerdì e sabato, mentre a San Lorenzo e Trastevere dalle ore 21,30 alle 3 ma su giorni differenziati secondo la stagione (da novembre ad aprile solo le notti di venerdì e sabato, ma da maggio a ottobre, eccetto agosto, anche mercoledì e giovedì).

Un'ulteriore forma di disincentivo all'accesso nelle aree centrali è rappresentata dalla sosta a pagamento nelle c.d. "strisce blu", quasi totalmente all'interno dell'anello ferroviario su un'area di circa 37 km<sup>2</sup>. Alla fine del 2011 i posti auto tariffati erano 73.235, oltre a 32.495 posti gratuiti per le moto, 17.691 gratuiti a rotazione per massimo 3 ore (strisce bianche), 3.770 gratuiti per disabili (di cui 875 nominativi) e 1.542 riservati al carico e scarico merci (dati Atac), con un calo del 23% rispetto alla massima estensione della tariffazione a fine 2007, quando i posti a pagamento erano 95.653 (Fig. 4.4.3).

La situazione attuale è l'effetto dei notevoli cambiamenti intervenuti a seguito della sentenza del TAR del Lazio relativa alla DGC 104/2004, che individuava nell'intera area compresa entro l'anello ferroviario i quartieri di rilevanza urbanistica dove istituire la tariffazione completa, e della conseguente decisione della Giunta di modificare la disciplina (DGC 99, 257 e 281/2008 e 113/2009). È stata introdotta quindi una quota pari a circa il 20% di stalli per la sosta gratuita in alcune strade secondarie e presso gli ospedali (con un massimo di tre ore per i non residenti), oltre a una rimodulazione delle tariffe con nuove agevolazioni. Il cambiamento delle tariffe ha comportato sia l'aumento del costo orario nelle ZTL a 1,20 euro (mentre nel resto della città rimane a 1 euro), sia la individuazione di aree marginali nel II, III e IX Municipio dove viene applicata la "tariffa di prossimità" valida anche per i residenti (0,50 euro la prima e la seconda ora, 2 euro per 12 ore consecutive o 3 euro per 16 ore

Fig. 4.4.3

## Offerta di sosta a pagamento a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac.

consecutive). Le tariffe agevolate sperimentali riguardano invece la sosta breve (0,20 euro per 15 minuti), la sosta prolungata (4 euro per 8 ore) e il forfait mensile con indicazione della targa dell'autoveicolo (70 euro).

Solo di recente l'Amministrazione capitolina ha ricominciato ad aumentare le aree tariffate. Infatti, in previsione dell'apertura della linea B1 della metropolitana e del presumibile forte afflusso di viaggiatori, è stato esteso il perimetro delle zone di particolare rilevanza urbanistica nel IV Municipio, alle strade intorno a piazza Conca d'Oro, via dei Prati Fiscali e viale Jonio, oltre a definire modifiche minori (DGCa 15 febbraio 2012, n. 43). Inoltre è stata regolata la sosta nell'area di piazzale Clodio con 251 nuovi posti auto tariffati (Determ. Dirig. di Traffico del 17 aprile 2012, n. 380 e 381).

La modifica della disciplina della sosta ha lasciato comunque insoluti alcuni problemi che rischiano di ridurre l'efficacia delle limitazioni. In primo luogo, la carenza di posti auto che si manifesta in ogni caso all'interno e nelle aree limitrofe alle ZTL in alcuni giorni della settimana e in alcune fasce orarie, con la conseguente congestione delle strade adiacenti; un fenomeno che potrebbe essere aggravato dal tentativo degli automobilisti di trovare liberi gli stalli per la sosta gratuita di 3 ore, mutando abitudini rispetto alla vecchia disciplina. In secondo luogo, l'elevato numero di permessi che mantiene alti i flussi di ingresso e riduce la disponibilità di posti, sebbene il problema sia stato limitato con l'aumento del costo per il secondo permesso per nucleo familiare o per motivi di lavoro. Infine, gli ingressi illeciti nelle ZTL (alcune delle quali hanno varchi elettronici e altre necessitano del controllo dei vigili urbani) e il perdurare di significativi fenomeni di evasione ta-

riffaria nei posti a pagamento e di sosta oltre le 3 ore consentite negli stalli gratuiti.

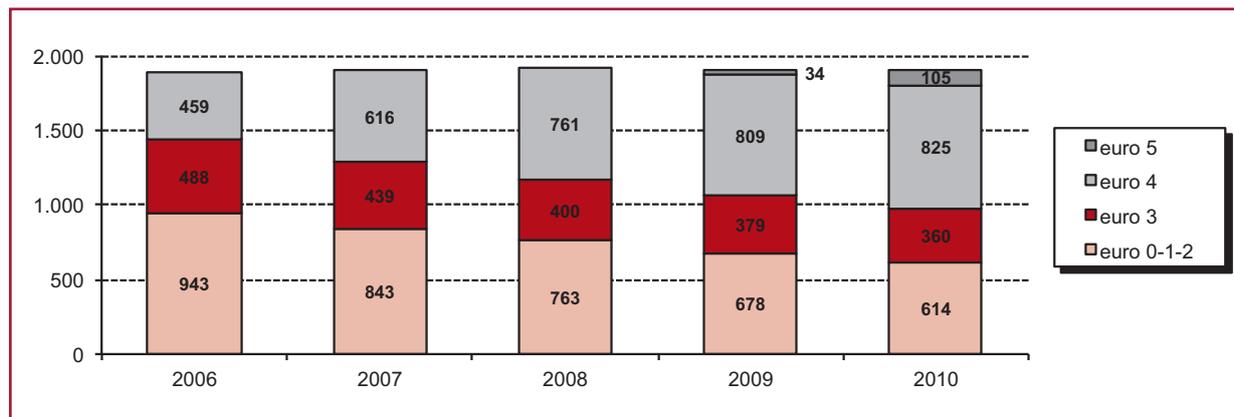
Nonostante siano spesso considerate insieme, la sosta a pagamento e la sosta nei parcheggi di scambio rispondono tuttavia a obiettivi molto diversi, come già accennato. Se infatti i parcheggi tariffati hanno uno scopo disincentivante all'accesso alle aree centrali della città, facendo pagare la sosta degli autoveicoli privati, la disponibilità di parcheggi di scambio gratuiti (per gli abbonati al Tpl) o comunque a basso costo (per gli utenti occasionali) ha invece un fine di incentivo alla intermodalità. Si tratta della possibilità di effettuare la prima parte di uno spostamento dalla propria abitazione con mezzi privati e completarlo poi con il Tpl fino a destinazione. Nel corso degli ultimi anni i parcheggi di scambio a Roma sono rimasti 30, in prossimità di stazioni su tutte le linee su ferro della città, con un numero di posti che ha oscillato tra i quasi 13mila del 2007 e i circa 12.300 degli ultimi tre anni, con 12.138 ingressi al giorno nel 2011.

Limitazioni e incentivi, sia stabili che temporanei, hanno probabilmente almeno in parte contribuito alla sostituzione delle autovetture con modelli più moderni e meno inquinanti. Il parco veicoli è infatti più ecologico, composto a Roma nel 2010 per un terzo da euro 0, 1 o 2 (che erano la maggioranza fino al 2006), per il 19% da euro 3, per il 43% da euro 4 (erano solo un quarto nel 2006) e per il 5,5% dalle recentissime euro 5 (Fig. 4.4.4).

Sempre a scopo di incentivo della mobilità sostenibile, non va trascurata l'importanza di percorsi pedonali sicuri e protetti, soprattutto in un'area urbana come quella di Roma classificata tra le peggiori città in Europa in tema di accessibilità e pericolosità

Fig. 4.4.4

Standard di emissione delle autovetture a Roma (migliaia)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aci.

degli attraversamenti pedonali<sup>30</sup>, e dove è elevato il numero di incidenti che coinvolgono gli utenti “deboli” della strada<sup>31</sup> (cfr. Par. 4.4.3). Le maggiori criticità emerse riguardano la presenza di veicoli in sosta a ridosso degli attraversamenti, che riducono la visuale dei pedoni; la scarsa manutenzione delle sedi stradali e della segnaletica verticale ed orizzontale; la scarsa accessibilità dei marciapiedi, penalizzata dall’altezza eccessiva, dalla presenza di scivoli stretti o troppo pendenti, oltre che dalla presenza di ostacoli sul percorso. La congestione del traffico romano rischia in effetti di far passare in secondo piano le esigenze dei pedoni, sebbene alcuni municipi abbiano avviato programmi di risistemazione dei marciapiedi (peraltro non coordinati e non sempre efficaci) inserendo protezioni dalla sosta selvaggia, scivoli e le cosiddette “orecchie” agli incroci.

#### CAR SHARING

Nell’ambito degli interventi incentivanti la mobilità sostenibile, una crescente importanza riveste il car sharing, allo scopo di ridurre la grande quantità di autovetture nelle aree metropolitane del paese. Si tratta della condivisione di autoveicoli, di proprietà di soggetti terzi (generalmente le aziende del Tpl), da parte di utenti abbonati, che sostituiscono in questo modo una seconda o terza auto familiare o – soprattutto per i residenti nelle aree più centrali delle città – che rinunciano tout court al possesso di un veicolo. L’interesse collettivo risiede nel fatto che spesso i veicoli privati sono poco utilizzati, ma oc-

cupano ugualmente spazi sulle strade e nei parcheggi. Il beneficio per gli utenti è legato invece ai costi del servizio, che entro un certo numero di km annui di percorrenza sono competitivi rispetto al possesso di un veicolo privato, con i costi fissi e le incombenze burocratiche che ne derivano. Delle tariffe romane si dà conto in occasione del benchmarking con le altre città italiane (cfr. Par. 4.4.3). Roma sconta un ritardo iniziale rispetto alle altre grandi città del nord solo in parte in via di recupero a sette anni dall’avvio, grazie all’estensione dei parcheggi ai quartieri fuori dal centro storico. Tuttavia il servizio rimane tuttora gestito al di sotto delle potenzialità, in una metropoli congestionata e con tassi di motorizzazione estremamente elevati. Infatti la crescita dei veicoli disponibili e dei parcheggi realizzati si è stabilizzata negli ultimi tre anni a fronte di un incremento degli abbonati molto consistente tra 2009 e 2010, e su un ritmo minore nell’ultimo anno (Tav. 4.4.2).

Gli utenti rimangono ancora pochi, in termini sia assoluti (meno di 2.200 a dicembre 2011) che relativi: solo 0,8 ogni 1.000 residenti, il valore più basso tra le città dove è attivo il servizio. Vi è stata in ogni caso un’evoluzione nel modo di utilizzare le vetture, che negli ultimi anni tende verso corse più frequenti ma mediamente più brevi e corte rispetto al passato, eccetto i picchi dei mesi estivi (Fig. 4.4.5). Ogni abbonato ha infatti aumentato l’utilizzo da meno di 1 volta al mese come era fino al 2009 a 1 volta e mezza al mese nel 2010 e 2011, mentre le percorrenze si sono dimezzate in termini di distanza (ora

<sup>30</sup> Aci: *Pedestrian Crossings Assessment Programme*, 2008.

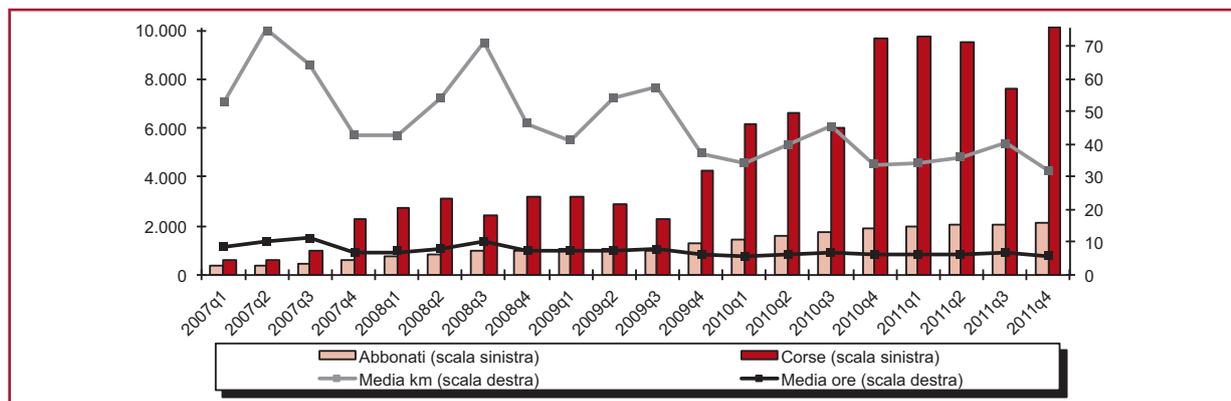
<sup>31</sup> Roma Capitale: *Annuario statistico 2011*, cap. 7.

**Tav. 4.4.2 Offerta e utilizzo del servizio di car sharing a Roma**

Anno	Abbonati	Veicoli	Parcheggi	Abbonati ogni 1.000 ab.	Percorrenza media per corsa (km)	Durata media per corsa (ore)	Corse per abbonato	% di impegno dei veicoli
2005	201	9	5	0,07	49,8	7,6	9,6	n.d.
2006	318	9	5	0,12	60,0	10,4	9,3	n.d.
2007	704	33	21	0,26	53,3	8,5	10,0	23,2
2008	817	36	22	0,30	52,7	8,1	12,7	27,3
2009	1.365	104	61	0,50	45,6	7,2	11,4	21,2
2010	1.945	107	61	0,70	26,3	6,4	17,1	19,0
2011	2.174	104	66	0,78	26,5	6,2	17,9	24,8

Nota: abbonati, veicoli e parcheggi si riferiscono al 31 dicembre di ogni anno, mentre le corse e le medie all'intero anno.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Iniziativa Car Sharing

**Fig. 4.4.5**
**Evoluzione nell'utilizzo del servizio di car sharing a Roma**


Nota: l'etichetta AAAAqN corrisponde al trimestre N dell'anno AAAA.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Iniziativa Car Sharing

26 km) e molto ridotte come durata (6,2 ore). Di conseguenza, il numero delle corse ha subito un vero e proprio boom, avendo superato la soglia delle 10mila nell'ultimo trimestre del 2011. Ciò significa che, a parità di veicoli, aumenta il loro tasso di impegno nell'arco delle 24 ore, che ha raggiunto quasi il 25% lo scorso anno. Ciò rappresenta un indicatore della buona efficienza nella gestione del servizio romano, ma ovviamente solo nella misura in cui non rappresenti una difficoltà per gli utenti nel trovare un veicolo nell'orario e nel parcheggio di cui hanno bisogno.

#### BIKE SHARING

A fianco alla condivisione delle automobili, anche il bike sharing potrebbe rappresentare un ulteriore tassello nella direzione di una mobilità sostenibile. Si tratta di un sistema di noleggio di biciclette frui-

bile mediante l'uso di una tessera elettronica, che consente di prelevare la bicicletta in modo automatico da una delle rastrelliere esistenti e restituirla in una qualsiasi delle postazioni disponibili. L'obiettivo è quello di favorire l'uso delle bicicletta come mezzo quotidiano di trasporto, sia per migliorare la mobilità urbana tramite l'integrazione con le forme di Tpl, sia per contribuire al contenimento delle emissioni inquinanti e migliorare la vivibilità delle città. La finalità di integrazione col Tpl dovrebbe comportare un sistema tariffario in cui il costo scatta solo a partire da un determinato numero di minuti, in modo da incentivare la turnazione nel noleggio e le brevi percorrenze (a partire da fermate o stazioni verso i diversi poli di interesse o viceversa). Tale sistema è molto popolare a Parigi (Vélib), Londra (OYBike), Berlino (Call a Bike), Bruxelles (Cyclocity) e Barcellona (Bicing), ma sta prendendo piede anche in

Italia, dove ad esempio il Comune di Milano ha creato in poco tempo una rete capillare e in continua estensione, molto utilizzata dai cittadini.

In effetti, l'adozione di soluzioni in grado di favorire la mobilità ciclopedonale potrebbe trovare terreno fertile a Roma, e incrementare efficacemente la diffusione delle bici in città. In effetti gran parte degli spostamenti dei cittadini romani nei giorni feriali – con la parziale eccezione di quelli casa-lavoro – sono effettuati su percorsi limitati (cfr. Par. 4.4.2), in termini sia di lunghezza (nel 31% dei casi inferiori a 2 km e nel 21% tra 3 e 5 km) sia di durata (per il 44% inferiori a un quarto d'ora), dove le bici possono essere facilmente impiegate. È evidente, però, come il loro utilizzo in una metropoli sia proporzionale alle condizioni di sicurezza e alla estensione di percorsi ciclabili protetti lungo le strade e agli incroci. Escludendo i percorsi prettamente turistici nei parchi, le piste per uso quotidiano ammontano a circa 115-120 km, ma sia la tipologia (in sede propria, corsa riservata su marciapiede, promiscua coi pedoni) che la qualità realizzativa e manutentiva risultano molto variabili sul territorio comunale (cfr. Par. 4.4.5).

Il bike sharing romano è gestito da Roma Servizi per la Mobilità, previa sottoscrizione di una tessera personale presso le biglietterie Atac della metropolitana. L'iscrizione iniziale è di 5 euro più una prima ricarica obbligatoria sempre di 5 euro, mentre il costo di utilizzo delle bici è pari a 50 centesimi ogni mezz'ora, per un massimo di 24 ore consecutive. Lo scopo non è solo turistico, anzi rappresenta soprattutto un'offerta alternativa di trasporto per percorrenze ridotte a partire da fermate o stazioni del Tpl verso i diversi poli di interesse e viceversa.

Alla fine del 2010 le stazioni erano 29, in cui si trovavano circa 150 bici a disposizione dei 10.739 iscritti. La maggioranza delle stazioni è nel I Municipio (tutte all'interno del Centro storico), oltre a quattro nel III Municipio e altre quattro a pedalata assistita nel XIII (Ostia), ma il numero dovrebbe più che raddoppiare con 36 nuove stazioni previste nel resto del I Municipio e nel XVII (Prati).

Diversamente dalle altre città citate, a Roma alcune peculiarità hanno reso questo servizio, fino ad ora, meno attrattivo per i potenziali utenti<sup>32</sup>:

- una lunga fase sperimentale con un numero di bici e di postazioni molto basso che non raggiunge la “massa critica” sufficiente per risaltare efficacemente sulle strade;
- la mancanza di postazioni sia presso i nodi del Tpl (c'è al momento un solo punto di contatto con la

metropolitana, a piazza di Spagna) sia presso i principali luoghi di interesse quali stazioni ferroviarie, sedi di lavoro e studio, servizi amministrativi, scolastici e socio-sanitari;

- la scelta di bici pressoché anonime, inadatte a “fare tendenza” sulle strade come i veicoli utilizzati a Parigi, Londra o Barcellona, e al contrario facilmente trafugabili dai ladri;
- la gestione affidata a una società del Comune, quindi con costi a carico dell'Amministrazione, e non a società pubblicitarie che sfruttano gli spazi destinati alle affissioni (es. JCDecaux a Parigi e Clear Channel a Milano, Barcellona e Washington) o a società finanziarie che sponsorizzano il servizio (es. Barclays a Londra);
- un sistema tariffario che non incentiva una rapida turnazione delle bici, a causa di un costo direttamente proporzionale al tempo di utilizzo, mentre in tutte le altre esperienze (e anche a Roma inizialmente) il servizio è gratuito nella prima mezz'ora e poi il costo aumenta più che proporzionalmente rispetto al tempo, proprio per rispettare la finalità di integrazione col Tpl su brevi percorsi.

Con DGC 3 agosto 2011, n. 284 sono stati fissati i requisiti per l'individuazione del nuovo gestore operativo del servizio, in cambio di 1.500 m<sup>2</sup> di impianti pubblicitari sul territorio comunale. È previsto che il servizio venga sviluppato fino ad almeno 70 postazioni e 850 bici, migliorando le modalità di iscrizione e introducendo la gratuità nella prima mezz'ora di utilizzo, come avviene in tutte le altre grandi città dove è attivo il bike sharing. Qualche incertezza rimane sulle effettive localizzazioni, in quanto sia il Piano Quadro del 2010 sia la “nuova” proposta riportano un elenco dettagliato delle nuove postazioni, mentre la delibera di indizione della gara per l'affidamento non lo riporta, lasciando quindi il dubbio se il bando prevederà o meno le localizzazioni. Si auspica comunque, allo scopo di integrare effettivamente l'uso della bici e dei mezzi pubblici, che molte delle nuove postazioni siano realizzate in prossimità delle fermate metropolitane e ferroviarie. Allo stato attuale il bando di gara risulta sospeso dal TAR (cfr. Par. 4.4.1).

#### 4.4.3 Benchmarking dell'offerta

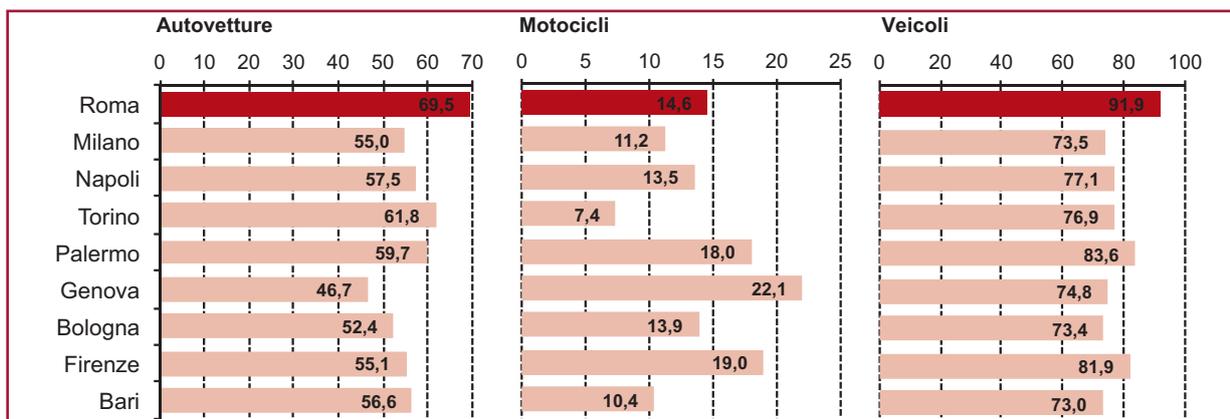
TASSO DI MOTORIZZAZIONE, INCIDENTALITÀ E MOBILITÀ SOSTENIBILE

La dimensione del parco veicolare riflette la netta prevalenza dei mezzi privati nelle abitudini di spo-

<sup>32</sup> Per un confronto nazionale e internazionale in merito alle *best practices* adottate, si rimanda a Progetto OBIS: *Ottimizzare i sistemi di bike sharing nelle città europee – Manuale*, giugno 2011.

Fig. 4.4.6

## Tassi di motorizzazione nelle grandi città ogni 100 abitanti (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

stamento degli italiani, e dei romani in particolare<sup>33</sup>. Il primato negativo nel tasso di motorizzazione delle grandi città rimane saldamente appannaggio di Roma, sebbene in diminuzione dopo il massimo raggiunto nei primi anni 2000, con la eccezione dei motocicli in costante aumento (Fig. 4.4.6). Le autovetture circolanti a Roma sono infatti 1.894mila, ossia 69,5 ogni 100 abitanti, un valore superato in Italia solo dagli altri capoluoghi laziali e da alcune città del Sud, e nettamente maggiore rispetto alle altre metropoli del paese (tra 46,7 a Genova e 61,8 a Torino). Invece, diversamente da quanto possa sembrare, i motocicli romani sono molti in valore assoluto (397mila), ma in percentuale Genova, Firenze e Palermo presentano una incidenza maggiore ogni 100 abitanti (tra 18 e 22 contro il 14,6 di Roma). Di conseguenza, i veicoli nel complesso sono quasi uno per romano (2.503mila): il tasso ogni 100 abitanti è pari a 91,9, rispetto a valori compresi tra 73 a Bari e 83,6 a Palermo. Le differenti scelte modali sono bene evidenti dal confronto con Milano, che ogni 100 abitanti registra solo 55 autovetture, 11 motocicli e nel complesso 73,5 veicoli. Nonostante la grande quantità di veicoli in circolazione, il numero di incidenti in rapporto alla popolazione o al parco veicoli non è particolarmente elevato a Roma, rispetto alle altre grandi città ita-

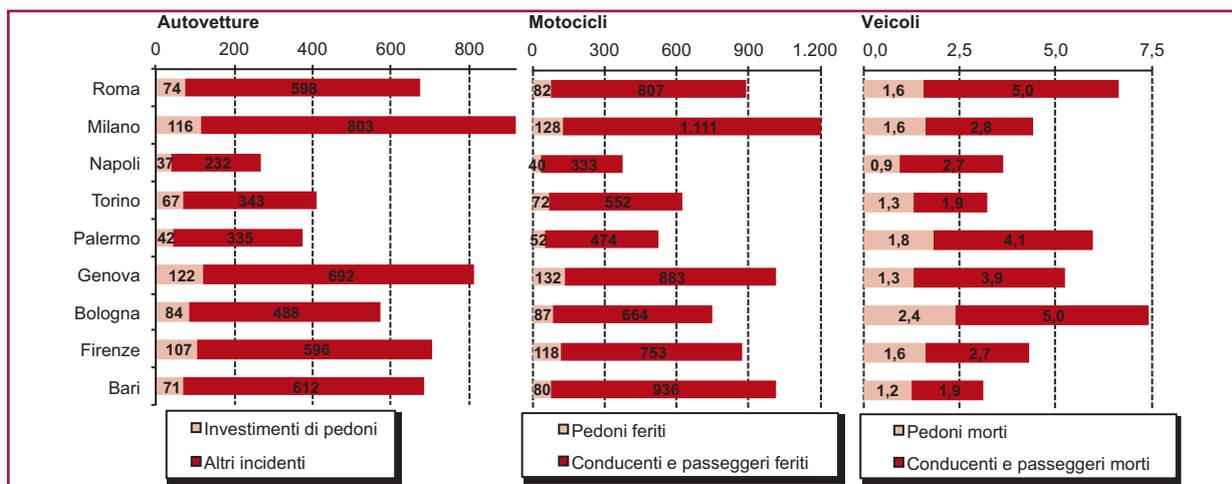
liane, sebbene siano comunque rilevanti e preoccupanti le conseguenze in termini di vite umane (Fig. 4.4.7). Nel 2010, infatti, ogni 100mila abitanti gli incidenti sono stati 672 a Roma (meno dei 918 di Milano, ma molto più dei 269 di Napoli) e i feriti 889 (rispetto ai 1.238 di Milano e ai 373 di Napoli). Tuttavia, essendo gli incidenti romani mediamente più gravi, i morti ogni 100mila abitanti sono stati 6,6, un valore che posiziona Roma al secondo posto dopo Bologna (7,4) e molto sopra Bari e Torino (3,1-3,2). Risultati analoghi valgono rapportando i valori assoluti al numero di autovetture circolanti, anzi con un miglioramento per Roma a causa dell'elevato tasso di motorizzazione. Anche focalizzando l'attenzione sugli utenti deboli della strada, ossia i pedoni, emerge come i dati romani non siano eccessivamente elevati rispetto alla media delle grandi città, con 73,9 investimenti ogni 100mila abitanti (un valore intermedio tra i 122 di Genova e i 37 di Napoli) che hanno causato 1,6 morti sempre ogni 100mila abitanti, un valore pari a Milano e Firenze ma inferiore a Bologna (2,4).

Per quanto riguarda la mobilità sostenibile, sulla base dei dati Istat<sup>34</sup>, Roma non sembra eccellere né per le isole pedonali (14,4 m<sup>2</sup> ogni 100 abitanti), né per le ZTL (2,8 km<sup>2</sup> ogni milione di abitanti), né per i parcheggi (38,5 stalli tariffati e 6,5 stalli in parcheggi di scambio ogni 1.000 autoveicoli), né in-

<sup>33</sup> Per dati aggregati a livello nazionale, si veda Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*, anni 2009-10, cap. 2 e 5. Per un confronto nazionale si rimanda a R. Bridda – F. Moricci – S. Brini – L. Di Matteo: "Analisi del parco veicolare nelle aree urbane", in Ispra: *Qualità dell'ambiente urbano*, rapporto 2010.

<sup>34</sup> *Indicatori sui trasporti urbani per il 2009*. Per un confronto nazionale si rimanda a Isfort – Hermes – Asstra: *Un futuro in costruzione. 8° rapporto sulla mobilità urbana in Itali*, giugno 2011, parte terza e quarta; F. Moricci – R. Bridda – S. Brini: "La mobilità urbana sostenibile", in Ispra: *Qualità dell'ambiente urbano*, rapporto 2010..

**Fig. 4.4.7 Tasso di incidentalità e vittime nelle grandi città ogni 100.000 abitanti (2010)**



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aci e Istat – Incidenti stradali.

**Tav. 4.4.3 Indicatori di mobilità sostenibile nelle grandi città (2009)**

Città	% ZTL su superficie comunale	ZTL ogni milione di ab. (kmq)	Aree pedonali per 100 ab. (kmq)	Sosta tariffata per 1.000 autovetture	Sosta di scambio per 1.000 autovetture	Piste ciclabili (km per kmq)
Roma	0,6	2,8	14,4	38,5	6,5	8,8
Milano	4,9	6,9	27,5	38,6	19,8	41,1
Napoli	2,9	3,6	28,1	39,7	3,8	0,0
Torino	1,9	2,8	80,3	86,9	3,2	91,8
Palermo	4,8	11,7	8,9	46,6	7,0	13,3
Genova	0,3	1,1	5,1	65,1	19,3	0,0
Bologna	2,3	8,6	27,0	153,7	53,0	61,1
Firenze	3,6	10,1	81,7	158,0	14,1	67,9
Bari	0,3	1,0	16,2	18,8	11,5	6,5

Fonte: Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

**Tav. 4.4.4 Offerta e utilizzo del servizio di car sharing in Italia (2011)**

Città	Abbonati	Veicoli	Parcheggi	Abbonati ogni 1.000 ab.	Percorrenza media per corsa (km)	Durata media per corsa (ore)	Corse per abbonato	% di impegno dei veicoli
Roma	2.174	104	66	0,8	26,5	6,2	17,9	24,8
Milano	4.443	132	77	3,3	46,2	6,8	10,8	28,1
Torino	2.600	126	89	2,9	36,2	5,7	14,7	20,6
Genova-Savona	2.307	78	55	3,4	64,7	8,9	7,7	21,8
Palermo	629	36	42	1,0	27,2	4,5	11,8	9,4
Bologna	1.191	42	31	3,1	43,2	7,0	7,0	16,1
Firenze	890	22	21	2,4	45,8	6,2	4,8	13,2
Venezia	3.564 *	44	11	13,2 *	42,3	3,5	6,3	18,5
Brescia	263	6	4	1,4	37,4	6,1	5,3	13,3
Parma	365	17	12	1,9	44,4	6,4	13,7	20,1

(\*) Il numero degli utenti effettivi è inferiore agli abbonati, poiché la registrazione al servizio era gratuita fino al 2008.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Iniziativa Car Sharing.

fine per le piste ciclabili (8,8 km ogni km<sup>2</sup>) (Tav. 4.4.3). Almeno nel caso delle ZTL, tuttavia, l'indicatore romano riflette l'esistenza di una superficie comunale molto estesa, e di conseguenza appare riduttivo rispetto a uno sforzo amministrativo che appare consistente: basti pensare che la superficie a traffico limitato è di gran lunga la maggiore in Italia, sebbene copra solo lo 0,6% del territorio comunale. Le altre grandi città hanno in ogni caso attivato misure di incentivo e dissuasione maggiormente rilevanti in rapporto alla superficie o alla popolazione residente: basti pensare alle ZTL di Milano (l'Ecopass) e Palermo (quasi il 5% della superficie), alle aree pedonali di Torino e Firenze (oltre 80 m<sup>2</sup> ogni 100 abitanti), alla sosta tariffata di Bologna e Firenze (oltre 150 stalli ogni 1.000 autoveicoli), alla sosta di scambio di Bologna (53 stalli ogni 1.000 autoveicoli) e alle piste ciclabili delle città del Nord (dai 41 km ogni km<sup>2</sup> di Milano ai 61-68 di Bologna e Firenze, fino ai 92 di Torino).

#### CAR SHARING

L'offerta potenziale del servizio a Roma è buona (Tav. 4.4.4): il parco mezzi (104 veicoli a disposizione) e il numero di parcheggi (66) rappresentano i valori maggiori dopo Milano e Torino (rispettivamente 132 e 126 veicoli per 77 e 89 parcheggi). Ed è massima l'efficienza nell'uso dei mezzi, poiché nel 2011 sono stati quasi 18 gli utilizzi per abbonato (ossia uno e mezzo al mese), più di tutte le altre città. Di conseguenza, la percentuale di impegno dei veicoli nelle 24 ore è seconda solo a Milano. Tuttavia l'incidenza degli abbonati sulla popolazione rimane la più bassa in assoluto: solo 0,8 ogni 1.000 abitanti, rispetto alle percentuali anche quadruple nelle metropoli del Nord (tra 2,9 e 3,4 a Genova, Milano, Bologna e Torino), tralasciando il caso particolare di Venezia. Inoltre, sebbene l'utilizzo medio in termini di lunghezza e durata sia poco confrontabile per la diversa conformazione urbanistica delle città, dai dati emerge come gli abbonati romani si comportino in maniera simile alla media nazionale per le ore, ma percorrano il minimo ammontare di chilometri, a denotare un uso sempre più urbano per i piccoli spostamenti.

Dal punto di vista tariffario, la struttura dei costi per gli utilizzatori è binaria, in modo da incidere sia sulla mancata disponibilità del veicolo per gli altri abbonati (tariffa oraria) sia sulle spese variabili di gestione (tariffa chilometrica). Come costo fisso va aggiunto l'abbonamento annuale, che è strettamente individuale ma a cui in alcune città è possi-

bile aggregare ulteriori familiari, nonché – se previsti – una tassa di iscrizione o un deposito cauzionale *una tantum*. In alcune città (ma non Roma) vi sono in alternativa convenienti tariffe a *forfait*, che coprono l'utilizzo continuato per uno o più giorni, fino a una settimana. Alcune città hanno poi tariffe particolari per le aziende che mettono le vetture a disposizione dei propri dipendenti.

Le tariffe dovrebbero coprire interamente o quasi i costi per le Amministrazioni, in quanto l'interesse collettivo è meno forte rispetto al Tpl, dato che la congestione delle strade non migliora, sebbene si riduca l'occupazione di suolo pubblico per il parcheggio. È dunque preoccupante che – a fronte di spese per carburante, assicurazione e manutenzione simili in tutte le grandi città – siano previste a Roma tariffe nettamente inferiori rispetto al resto d'Italia. Emergono in effetti alcuni dubbi riguardo l'effettiva sostenibilità finanziaria del servizio nella Capitale, che rischia di ricevere introiti tariffari inferiori alle spese, richiedendo così la copertura della quota mancante tramite la fiscalità generale. Il confronto delle tariffe (Tav. 4.4.5) mostra infatti come a Roma, per una utilitaria (Fiat Grande Punto), tutte le voci di costo siano inferiori rispetto a ogni altra città, con l'eccezione di Palermo e (per la notte) Parma. Discorso più complesso per le automobili familiari (Fiat Multipla nel caso romano), poiché l'offerta di modelli è molto diversificata tra città e di conseguenza il confronto è meno omogeneo. Invece l'abbonamento annuale è quasi ovunque pari a 100-120 euro, eccetto Venezia, mentre è raro che sia previsto un deposito cauzionale, come a Roma. Avendo come riferimento l'utilizzo medio romano, il servizio risulta nettamente più conveniente nella Capitale che in ogni altra città, eccetto Brescia e Palermo per la categoria superiore (Fig. 4.4.8). Una utilitaria costa 21,5 euro, rispetto ai quasi 39 euro di Genova e a valori compresi tra 29 e 36 in tutte le altre metropoli del Centro-Nord; analogamente un'automobile familiare o comunque di categoria superiore costa a Roma 28,5 euro a fronte dei circa 45 euro di Genova e Torino, dei 38 di Bologna e dei 33 di Milano.

Oltre all'estrema convenienza per gli utenti, le peculiarità romane appaiono dunque la presenza di un oneroso deposito da versare *una tantum*, la diversificazione della tariffa oraria feriale e festiva che non ha uguali nel resto d'Italia e di cui non è chiara la ragione, la mancanza di tariffe a *forfait* per l'utilizzo continuato di uno o più giorni. Il nuovo sistema tariffario prefigurato nel bando di affidamento del servizio (cfr. Par. 4.4.5) non sembra far mutare tale quadro e conferma anzi le preoccupazioni in merito alla sostenibilità finanziaria del servizio, tanto più a fronte del forte au-

**Tav. 4.4.5 Tariffe del servizio di car sharing in Italia (€ 2012)**

Città	Abbonamento annuale	1 familiare aggiuntivo	Tariffe a forfait per più giorni	Utilitaria (a)				Auto familiare (b)			
				Tariffa oraria		Tariffa al km (c)		Tariffa oraria		Tariffa al km (c)	
				Giorno (d)	Notte	1 <sup>a</sup> fascia	2 <sup>a</sup> fascia	Giorno (d)	Notte	1 <sup>a</sup> fascia	2 <sup>a</sup> fascia
Roma (e)	100,80	50,50	no	2,01-1,01	1,01	0,34	0,23	2,67-1,34	1,34	0,45	0,39
Milano	120,00	30,00	si	2,40	1,00	0,55	-	2,60	1,00	0,65	-
Torino	120,00	21,00	si	2,45	1,10	0,72	0,55	2,95	1,25	1,00	0,65
Palermo	100,00	50,00	si	2,00	0,70	0,40	0,32	2,40	0,90	0,47	0,36
Genova	100,00	21,00	si	2,83	1,13	0,80	0,57	3,08	1,27	1,00	0,70
Bologna	100,00	-	si	3,00	1,25	0,65	0,50	3,20	1,25	0,70	0,55
Firenze	120,00	30,00	si	2,70	1,00	0,60	0,40	-	-	-	-
Venezia (e)	50,00	-	no	3,00	3,00	0,43	-	3,00	3,00	0,43	-
Brescia (e)	100,00	50,00	no	2,50	1,00	0,45	-	2,00	1,00	0,40	-
Parma	120,00	-	no	2,04	0,52	0,50	0,33	2,24	0,59	0,56	0,35
Savona	90,00	-	si	2,55	1,00	0,66	0,42	2,62	1,00	0,74	0,47

(a) In genere la Fiat Punto.

(b) In genere il Fiat Doblò o la Fiat Multipla.

(c) Le fasce si riferiscono a percorrenze inferiori o superiori rispetto a una determinata percorrenza (70-150 km secondo le città); in tabella non è riportata la terza fascia con tariffa ancora inferiore, esistente ovunque eccetto Roma (due sole fasce), Milano, Venezia e Brescia (una sola).

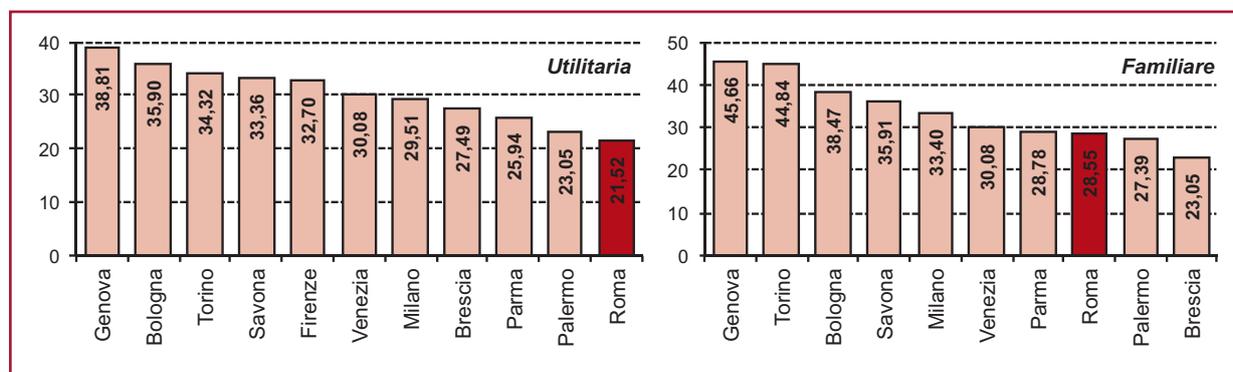
(d) Per Roma il primo valore si riferisce ai giorni feriali e il secondo ai festivi.

(e) In aggiunta all'abbonamento, esiste anche un costo una tantum per l'iscrizione o un deposito cauzionale, pari a 100 € a Roma, 40 a Brescia e 20 a Venezia.

Fonte: siti internet dei gestori del servizio (aggiornamento ad aprile 2012).

**Fig. 4.4.8**

**Costo di un utilizzo medio del servizio di car sharing in Italia (€ 2012)**



Nota: costo calcolato per una durata di 6,2 ore e una percorrenza di 26,5 km, corrispondenti alla media di utilizzo a Roma nel 2011; le automobili disponibili differiscono tra le città, ma in genere si tratta di una Fiat Punto per le utilitarie e una Fiat Multipla per le familiari.

Fonte: elaborazione Agenzia su dati dei siti internet dei gestori del servizio (aggiornamento ad aprile 2012).

mento dei carburanti che incide ovviamente sui costi chilometrici a carico del gestore del servizio.

#### 4.4.4 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

I Contratti di Servizio tra Comune e Atac, e poi tra Comune e Roma Servizi per la Mobilità, prevedono

la predisposizione di una Carta dei servizi che riporti annualmente gli obiettivi quantitativi e qualitativi assunti nei confronti degli utenti, come misura di loro garanzia e tutela (cfr. Par. 4.2.5). In merito agli impegni e ai risultati raggiunti nei servizi per la mobilità privata, evidenziamo attraverso la grafica se i risultati riportati nelle ultime tre edizioni della Carta di Atac (per i parcheggi tariffati e di scam-



bio) e di Roma Servizi per la Mobilità (per car sharing e bike sharing) abbiano raggiunto o meno gli obiettivi prefissati (Tav. 4.4.6).

Quasi tutti gli impegni risultano pienamente rispettati nel triennio considerato, e peraltro senza rilevanti cambiamenti da un anno all'altro, sia nella sosta tariffata su strada che nei parcheggi di scambio; l'unica eccezione riguarda il numero di posti auto per ausiliare, che se eccessivo rischia di mettere in difficoltà l'attività di accertamento della regolarità del titolo esposto. Sono invece presenti solo nell'ultima edizione gli indicatori relativi al car sharing e al bike sharing, per i quali gli impegni risultano comunque rispettati nel corso del 2010, salvo il numero di nuove ciclostazioni realizzate, che è stato pari a 3 e non 4 come preventivato.

#### 4.4.5 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

MONITORAGGIO DELLA QUALITÀ EROGATA DEL SERVIZIO DI SOSTA A PAGAMENTO SU STRADA DEL COMUNE DI ROMA (DICEMBRE 2003 – GIUGNO 2008) Nell'ambito dell'attività di valutazione indipendente sui livelli di servizio resi agli utenti, l'Agenzia ha avviato sin dal dicembre 2003 una campagna di monitoraggio della qualità erogata nella sosta tariffata. Sono stati valutati elementi quali: il livello e la tipologia di occupazione degli stalli tariffati; lo stato e la manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale; la presenza degli ausiliari Atac; la funzionalità e il posizionamento dei parcometri. Poiché nel corso del 2008 il Comune di Roma ha realizzato un processo di riordino della disciplina

**Tav. 4.4.6 Qualità rilevata nelle Carte dei servizi di Atac e Roma Servizi per la Mobilità**

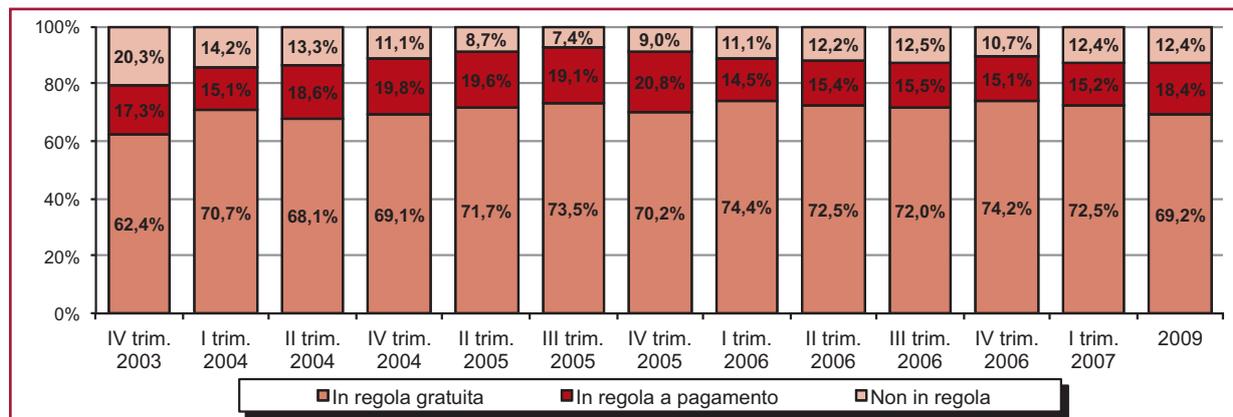
Indicatore	2007	2009*	2010*
<b>Sosta tariffata su strada</b>			
Posti auto per parcometro	37	35	35
Età media dei parcometri (anni)	4,0	5,0	6,7
Parcometri alimentati con energia solare e dotati di fast-pay	52%	63%	63%
Parcometri funzionanti	99,8%	99,0%	99,3%
Tempo massimo per avvio di intervento in caso di guasto ai parcometri (ore)	4	4	4
Segnaletica orizzontale mantenuta annualmente per posto auto (metri)	3,37	3,37	1,74
Posti auto per ausiliare	313	340	366
<b>Parcheggi di scambio</b>			
Parcheggi con impianto di accesso automatizzato	13%	13%	13%
Parcheggi con telecamere a circuito chiuso	19%	19%	19%
Interventi settimanali di pulizia ordinaria	4	4	4
Posti auto mantenuti annualmente	42%	22%	22%
Tempo massimo per avvio del ripristino della segnaletica verticale (ore)	24	24	24
<b>Car sharing</b>			
Nuovi parcheggi realizzati	n.d.	n.d.	2
Età media delle vetture (anni)	n.d.	n.d.	2
Municipi aderenti	n.d.	n.d.	21%
<b>Bike sharing</b>			
Nuove ciclostazioni realizzate	n.d.	n.d.	3
Punti vendita delle card per l'accesso al servizio	n.d.	n.d.	10
Municipi aderenti	n.d.	n.d.	21%
<b>Accessibilità per le persone con disabilità</b>			
Posti riservati ai disabili sul totale della sosta tariffata	4,2%	5,0%	5,0%
Impianti semaforici con segnalatori acustici	18,9%	20,0%	20,0%
<b>Legenda - Raggiungimento dell'impegno</b>			
	Impegno rispettato = 100% o più		
	Impegno parzialmente rispettato > 90%		
	Impegno non adeguatamente rispettato < 90%		

(\*) Per il 2009 e il 2010, quando l'impegno è rispettato, il valore indicato è pari all'impegno assunto (e non al risultato effettivo).

Fonte: elaborazioni Agenzia su Carte dei Servizi Atac e Roma Servizi per la Mobilità 2007-2011.

Fig. 4.4.9

## Sosta tariffata su strada: regolarità del titolo esposto



Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

della sosta tariffata (cfr. Par. 4.4.2), l'Agenzia ha realizzato una nuova indagine sulla sosta tariffata, che ha consentito di raccogliere elementi utili per una prima valutazione del servizio nel quadro della nuova regolamentazione, pur mantenendo la confrontabilità con le precedenti.

La rilevazione più significativa riguarda chiaramente la distribuzione percentuale del titolo esposto sulle auto in sosta, suddiviso tra regolari con permesso, regolari paganti e irregolari. Nell'ultima rilevazione del 2008, sul totale di quasi 20mila stalli esaminati nel corso delle settimane di monitoraggio, il 9% delle strisce blu è risultato libero, il 4% occupato da gruppi di motoveicoli o altri impedimenti (cassonetti, transenne, ecc.) e l'87% occupato da autoveicoli o furgoni. Di questi ultimi, il 60% occupa lo stallone esibendo un titolo di sosta gratuito (permesso residenti, permesso invalidi, ecc.), il 16% esibisce sul lunotto un titolo di sosta a pagamento regolare (ticket parcometro, grattino, abbonamento mensile, scheda elettronica a scalare), mentre l'11% non è in regola (principalmente per assenza di qualsiasi titolo valido e per ticket parcometro scaduto).

Si evidenzia come i "non in regola", inizialmente diminuiti dal 20,3% del quarto trimestre 2003 al 7,4% del terzo trimestre 2005, siano poi nuovamente aumentati fino ad arrivare al 12,4% del primo trimestre 2007, valore confermato con la rilevazione del 2008 (Fig. 4.4.9). Escludendo tutti coloro che hanno

regolarmente occupato uno stallone in virtù di un permesso di sosta rilasciato a titolo non oneroso, si evidenzia come la somma degli evasori totali e parziali, inizialmente diminuiti dal 55% del quarto trimestre 2003 al 28% del terzo trimestre 2005, siano poi nuovamente aumentati per stabilizzarsi su valori compresi tra il 40% ed il 45% (Fig. 4.4.10).

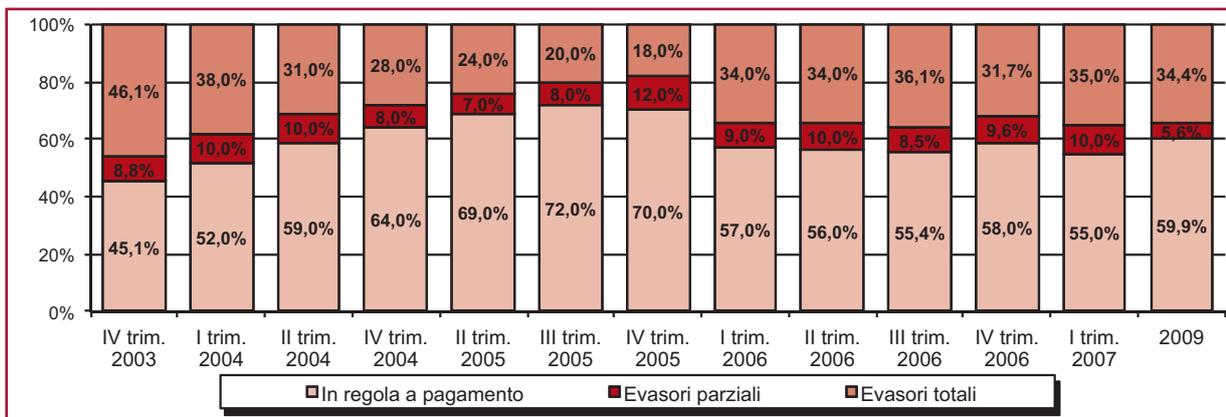
#### SEGNALAZIONI SULL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO ROMA CAR SHARING AD ATAC (FEBBRAIO 2009) E SULLA GESTIONE OPERATIVA DEL SERVIZIO E SULL'ADEGUAMENTO DELLE TARIFFE (MARZO 2011)

Nella Segnalazione del febbraio 2009 l'Agenzia ravvisava alcuni elementi di criticità sulle modalità dell'affidamento in house del servizio di car sharing ad Atac per il periodo 2009-2013, da parte della Giunta comunale (DGC 440/2008)<sup>35</sup>. In primo luogo, essendo un servizio pubblico locale a rilevanza economica, la responsabilità della scelta di affidamento è riservata non alla Giunta ma al Consiglio comunale; peraltro la procedura di approvazione dei Contratti di servizio (DCC 20/2007) è stata seguita solo parzialmente. In secondo luogo, il contenuto dello schema di convenzione allegato alla Delibera non contiene alcun elemento che disciplini i rapporti tra Atac e gli utenti, mentre è in realtà prevista da parte degli iscritti la sottoscrizione di un Regolamento emanato da Atac stessa.

<sup>35</sup> Le criticità sollevate dall'Agenzia hanno poi trovato riscontro con l'atto di segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e il Mercato (provvedimento AS 603/2009), che ha ritenuto che l'Amministrazione Comunale non abbia dimostrato la sussistenza delle peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento richieste dalla Legge 133/2008 per giustificare l'eccellenza dell'affidamento *in house* e, quindi, delle ragioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato per l'affidamento della gestione di tale servizio.

Fig. 4.4.10

## Sosta tariffata su strada: paganti effettivi e potenziali



Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

In effetti, il Consiglio comunale ha deliberato sul tema solo con l'iniziale approvazione della convenzione nell'ambito del circuito nazionale ICS (DCC 174/2000), nonostante che all'avvio della sperimentazione del servizio (DGC 1023/2004) la Giunta si impegnò a una verifica dell'andamento gestionale da sottoporre a successiva approvazione del Consiglio stesso. Tale verifica non risulta essere mai stata eseguita, e il Consiglio non è mai stato chiamato ad approvare né il consuntivo della sperimentazione né le caratteristiche dell'offerta "a regime", nonostante la successiva estensione e rifinanziamento del servizio (DGC 798/2006 e 132/2008). Di conseguenza, il Regolamento del servizio a cui si devono attenere tutti gli iscritti, disponibile sul sito internet Roma Car Sharing, non è mai stato oggetto di discussione nel Consiglio.

Successivamente, nella Segnalazione del marzo 2011, quando Roma Servizi per la Mobilità (RSM) era già subentrata ad Atac nella gestione dei servizi per la mobilità privata (cfr. Par. 4.4.1), l'Agenzia riteneva opportuno e necessario formulare ulteriori osservazioni in merito all'indizione della gara per la gestione operativa del servizio e al previsto adeguamento tariffario (DGCa 154/2010). In primo luogo, non sembrava chiaro quale soggetto assumesse a seguito della gara la titolarità del servizio e la responsabilità contrattuale nei confronti dell'utenza, poiché il ruolo di RSM non è solo strumentale (stazione appaltante e gestore dei rapporti contrattuali con l'affidatario) ma anche di interfaccia operativa con la clientela e di promozione del servizio. In secondo luogo, nonostante che le tariffe siano rimaste immutate dal 2005, gli aumenti previsti (sia pure quale "base di gara") appaiono sproporzionati rispetto all'inflazione registrata nel capitolo di spesa "Trasporti" a Roma.

Con il nuovo sistema tariffario, i costi per gli utenti diverrebbero simili alla media nazionale, ma con due componenti che seguono dinamiche totalmente differenti: la tariffa oraria diverrebbe a Roma una delle più alte di giorno in Italia e la più alta in assoluto di notte (mantenendo anche la particolarità della tariffa festiva più bassa, di cui non è chiara la ragione), mentre la tariffa chilometrica rimarrebbe inferiore alla media nazionale senza un chiarimento sulla possibilità di praticare costi inferiori alle altre città. Peraltro, verrebbe introdotta una nuova modalità di iscrizione "ricaricabile" (senza costi fissi di abbonamento ma con tariffe maggiori) che appare in contrasto con gli standard di servizio ICS e porrebbe il car sharing in concorrenza esplicita con gli autonoleggi privati.

#### INDAGINE SULLE PISTE CICLABILI A ROMA (DICEMBRE 2010 E NOVEMBRE 2011)

L'Agenzia ha realizzato un monitoraggio riguardante le condizioni di accessibilità, realizzazione, manutenzione, sicurezza e utilità della rete di piste ciclabili sulle strade comunali, con la collaborazione di un gruppo di ciclisti che utilizzano abitualmente le bici per motivi di lavoro, riuniti sotto il nome di "Ciclomobilisti". Il fine è di favorire l'adozione di criteri progettuali e realizzativi adeguati a un utilizzo quotidiano della rete di piste ciclabili, e nel contempo la partecipazione attiva di tali utenti al percorso di miglioramento delle infrastrutture.

Il primo rapporto (dicembre 2010) comprendeva una ricognizione dei dati statistici e del quadro legislativo e regolamentare, l'individuazione di una lista di verifica rappresentativa dei fattori di qualità delle piste, l'indagine sulla qualità erogata effettuata su tutte le piste su strada riportate ufficialmente nei

**Tav. 4.4.7 Migliori e peggiori tratti delle piste ciclabili a Roma (scala 0-100; estate 2010)**

Migliori 15 tratti				Peggiori 15 tratti			
Pos.	Codice	Tratto	Punti	Pos.	Codice	Tratto	Punti
1°	17L	Marconi (da Laurentina)	75	54°	3C	Pilsudski-Parioli	45
2°	22-23	Porta Metronia	73	55°	8E	Sorbona	45
3°	7C	Fulvio Nobiliore	71	56°	8F	Heidelberg-Archiginnasio-Carli	45
4°	2A	Belle Arti	70	57°	3E	Aniene (Salaria-P.te Tazio)	45
5°	11	Lungomare di Ostia	70	58°	4	Pisana	44
6°	8C	Ciamarra	70	59°	17B	Circo Massimo-Porta Capena	44
7°	16C	Togliatti (Casilina-Romano)	69	60°	2B	Giardino Zoologico	42
8°	17C	Caracalla (P.ta Capena-Numa)	69	61°	10A	De Ursis-Catrani	39
9°	16A	Togliatti (P.te Mammolo-A24)	67	62°	1L	Tevere S. (Cappellaccio-Trotto)	36
10°	5	Frattini	66	63°	18B	Furio Camillo	35
11°	16B	Togliatti (Acacie-Casilina)	66	64°	3D	Moschea-Foro Italico	34
12°	7B	Giulio Agricola	64	65°	10B	Catrani-Dragoncello	33
13°	17F	Colombo (Georgofili-Laurentina)	64	66°	8H	Mengaroni-Tor Angela Vecchia	32
14°	7A	Lemonia	64	67°	13	Casal Palocco	28
15°	1G	Lung. Pietra Papa e Inventori	64	68°	8G	Oxford	26

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

documenti del Comune e su alcune nuove realizzazioni, l'indicazione di possibili soluzioni migliorative, anche in relazione alle best practices nazionali e internazionali delle grandi città.

L'oggetto dell'indagine ha riguardato tutti gli aspetti nella realizzazione, nella manutenzione, nel contesto urbano e nella dotazione di servizi che permettono di giudicare efficacemente lo stato e l'utilità di ogni singolo tratto monitorato, ai sensi di quanto prescrive il DM 577/1999. Si tratta nel complesso di 15 ambiti di interesse, valutati secondo una griglia di risposta tesa ad ottenere indicazioni il più possibile oggettive, legate a una normale percorrenza quotidiana. Fanno eccezione solo la sicurezza e la percezione complessiva, per le quali sono state chieste invece ai rilevatori alcune considerazioni soggettive. Gli ambiti rilevati sono: la tipologia della pista, l'accessibilità alla pista, il fondo stradale, la protezione dei ciclisti, gli attraversamenti stradali e quelli pedonali o carrabili, la visibilità sulla pista, la segnaletica orizzontale e verticale, gli eventuali intralci, la sicurezza, i servizi per i ciclisti, l'utilità del percorso, gli eventuali lavori in corso, la percorribilità durante l'intero anno e infine valutazioni soggettive sull'accompagnamento dei bambini nella pista e sull'utilizzabilità quotidiana.

L'esito non è stato soddisfacente, in termini sia di caratteristiche progettuali che di attività manutentiva, nonché riguardo al contesto urbano nel quale sono state realizzate le piste e all'utilità concreta che ne deriva (Tav. 4.4.7).

In una scala da 0 (tutti elementi negativi) a 100 (tutti elementi positivi), tra i 68 tratti monitorati solo la diramazione 17L su viale Marconi della pista Co-

lombo raggiunge come indice totale la soglia dei 75 punti, seguita dalla recentissima pista 22-23 lungo via Druso e viale di Porta Metronia (73). I risultati migliori riguardano infatti le piste più recenti e quelle oggetto di rilevanti interventi di manutenzione: Porta Metronia, Don Bosco, Belle Arti, Ciamarra, Togliatti, Colombo, Frattini, Ostia. Il minimo è stato attribuito al tratto 8G di viale Oxford (26), che appare peraltro provvisorio e incompiuto. In generale, a risultare peggiori sono le piste più periferiche o comunque lontane dalle aree residenziali e dai luoghi di interesse: Aniene, Tevere Sud, Dragoncello, Moschea, Tor Vergata e Tor Bella Monaca, Pisana e Casal Palocco, nonché – più a sorpresa – alcuni tratti di piste centrali come Giardino Zoologico, Parioli-Pilsudski e Furio Camillo.

L'accessibilità del tratto dai punti terminali (ossia quanto è facile capire che inizia la pista o che prosegue dopo un'interruzione rilevante) è l'elemento maggiormente positivo tra quelli indagati. Abbastanza positivi risultano poi la visibilità sulla pista, gli elementi di protezione per i ciclisti e lo stato e la manutenzione del fondo stradale. La sicurezza dei ciclisti è un aspetto di maggiore preoccupazione, con sette tratti pericolosi da percorrere, quantomeno nelle ore serali. Tra gli ambiti negativi troviamo invece la segnaletica, gli attraversamenti pedonali e carrabili, gli intralci sulla pista e l'utilità insieme ai servizi disponibili per i ciclisti. Risulta particolarmente negativo il tema degli attraversamenti stradali, ossia gli incroci con il traffico a motore e gli eventuali passaggi della pista sull'altro lato della strada: si tratta probabilmente dell'elemento da tenere in maggiore considerazione per aumentare l'uso delle bici e la percezione di sicurezza da parte

dei ciclisti. La costruzione dei percorsi ciclabili appare come il risultato di troppi compromessi con le esigenze della viabilità, compresi gli impianti semaforici non progettati appositamente per il passaggio dei ciclisti, rendendo le piste poco sicure, tanto che spesso i tratti vengono “declassati” proprio nel punto di attraversamento.

Il monitoraggio e il confronto con le grandi città hanno permesso di mettere insieme una serie di interventi che emergono come utili per migliorare la ciclabilità a Roma, rendere più efficace la rete di piste ciclabili e risolvere criticità specifiche. Alcuni investimenti minimi potrebbero portare immediatamente ad un aumento dei ciclisti urbani; altri interventi economicamente più onerosi potranno generare risparmi per la collettività solo nel medio-lungo periodo, poiché richiedono tempi più ampi per reperire le risorse ed essere applicati. Le “10 proposte” fatte in merito dall’Agenzia sono state:

- risolvere subito le criticità gravi, sia quelle comuni a tutte le piste monitorate (soprattutto intralci e percezione di insicurezza), sia quelle specifiche che portano a sottoutilizzare alcuni percorsi;
- avviare la realizzazione di una vera rete di piste ciclabili in modo da riconnettere i tratti esistenti e incentivare la percorrenza in bici degli itinerari più importanti;
- aumentare, aggiornare e migliorare le informazioni a disposizione dei ciclisti;
- attivare sistemi di statistiche e monitoraggi utili per i decisori politici; questa indagine voleva appunto essere un primo tentativo di tenere sotto controllo lo stato della rete ciclabile romana, da aggiornare nel sito web [www.ciclomobilisti.it](http://www.ciclomobilisti.it);

- sviluppare la mobilità integrata e l’intermodalità, a cominciare dal bike sharing e dalla possibilità di portare le bici sui mezzi pubblici;
- coinvolgere i bambini con iniziative dedicate;
- fare una buona manutenzione delle piste, previo coordinamento e collaborazione tra le strutture capitoline competenti;
- rendere sicuri gli attraversamenti stradali, limitando la velocità dei veicoli;
- non limitarsi alle piste ciclabili, ma avviare azioni anche a costo zero che favoriscono la mobilità dolce, i pedoni e quindi anche le bici;
- utilizzare i percorsi ciclabili come risorsa turistica, se adeguatamente attrezzati e segnalati.

A un anno di distanza, il secondo rapporto (novembre 2011) è stato invece finalizzato a due obiettivi. In primo luogo il parziale aggiornamento del monitoraggio, aggiungendo le nuove realizzazioni e registrando eventuali modifiche rilevanti nella valutazione delle piste già esaminate e risultate meno soddisfacenti. In realtà i cambiamenti sono apparsi molto limitati, anzi per gran parte dei percorsi peggiori la situazione è immutata, mentre la maggioranza delle nuove piste sono risultate superiori rispetto alla media romana. In secondo luogo si è proceduto alla verifica degli impegni e dell’eventuale implementazione delle iniziative adottate dall’Amministrazione in merito alle “10 proposte” per la ciclabilità; se alcuni miglioramenti sono stati intrapresi (l’estensione della possibilità di portare le bici in metropolitana e la riapertura di alcuni tratti chiusi per lavori), sul resto non vi sono state novità significative (a cominciare dalla soluzione di criticità gravi e attraversamenti stradali).

## 4.5 Trasporto riservato scolastico

### 4.5.1 Evoluzione del quadro normativo e contrattuale

L’obiettivo di modificare le modalità di spostamento degli individui può essere realizzato anche cercando di intervenire su tipologie di trasporto specifiche. In questa ottica, i provvedimenti a favore del trasporto scolastico possono sia garantire la frequenza e l’accessibilità delle strutture educative in termini di diritto allo studio, in particolare per quanto riguarda i disabili e i bambini appartenenti a comunità nomadi, sia rappresentare un modo per ridurre gli spostamenti non necessari con autoveicoli privati per accompagnare i figli a scuola.

Tale servizio – anche sotto forma di rimborsi totali o parziali delle spese di viaggio o altre facilitazioni –

rientra tra gli interventi da attuare per il diritto allo studio (LR 29/1992), in favore sia degli alunni residenti in zone poco servite dal Tpl che non consentono la possibilità di una frequenza regolare (solo per le scuole dell’infanzia e dell’obbligo), sia degli appartenenti alle categorie di disabili protette dalla legge (anche per le scuole superiori).

L’erogazione concreta del servizio è poi soggetta a quanto prevede il Decreto 31 gennaio 1997 del Ministero dei trasporti sulla tipologia e sull’utilizzo dei veicoli da impiegare, nonché sui requisiti dei conducenti. Con Decreto 18 dicembre 1975 del Ministero dei lavori pubblici erano invece stati fissati i principi di localizzazione (bacino d’utenza) delle scuole, stabilendone le distanze e i tempi massimi di percorrenza, che restano in vigore fino all’appro-

vazione delle norme tecniche regionali previste dalla legge 23/1996.

A Roma, nell'ambito del riordino societario del Tpl (cfr. Par. 4.2.1), Atac è subentrata a Trambus nelle attività in house relative al servizio riservato di trasporto scolastico. Il relativo Contratto di Servizio, inizialmente sottoscritto con Trambus per il triennio scolastico 2007-2010 (DGC 198/2007), con Atac è stato prima prorogato all'anno 2010-2011 (DGC 240/2010) e poi – come previsto dalla Memoria di Giunta del 6 luglio 2011 – fino al 2011-2012 (Det. Dirig. Dipartimento servizi educativi e scolastici n. 1041 del 5 settembre 2011).

Si tratta delle attività di pianificazione del servizio, progettazione e ottimizzazione della rete, espletamento delle gare d'appalto per erogare materialmente il servizio, coordinamento e controllo delle imprese affidatarie (anche con poteri sostitutivi, al fine di garantirne il regolare svolgimento). Il trasporto viene infatti realizzato (salvo la facoltà di gestire in forma diretta fino ad un massimo di 30 collegamenti) da vettori privati a ognuno dei quali sono affidate alcune linee, ma soggetti a coordinamento, vigilanza e monitoraggio da parte di Trambus prima e di Atac dopo, al fine di garantire il regolare espletamento del servizio e un elevato standard qualitativo, in termini di regolarità, qualità percepita e qualità erogata. I disservizi e le penali comminate alle imprese affidatarie del trasporto per alunni "normodotati" sono di competenza dei municipi, mentre il controllo del servizio per i disabili è in capo al Dipartimento servizi educativi e scolastici.

È infine affidata a Roma Multiservizi s.p.a. (società a partecipazione mista di Ama e altri soggetti privati, controllata indirettamente da Roma Capitale), a seguito di gara di appalto pubblico di servizi, la gestione del personale preposto su ogni veicolo ad assistere e sorvegliare i minori trasportati.

Nel frattempo il Piano per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi (DGC 183/2010) ha comportato – come una delle direttrici di intervento – la "rimodulazione" di alcuni Contratti in essere, tra cui quello del trasporto scolastico, il cui corrispettivo per il 2012 è stato fissato in 11,4 milioni per Atac, 8,6 per gli altri operatori del servizio e 7,8 per Multiservizi (DGC n. 70 del 16 marzo 2012).

Su questo affidamento diretto l'Agenzia, con lettera del 7 luglio 2010 inviata agli Assessori e ai Direttori competenti, aveva osservato la necessità di tenere conto della normativa nazionale che impone l'obbligo di gara nei servizi pubblici a rilevanza economica (cfr. Par. 4.2.1).

In effetti, a partire dall'anno scolastico 2012-2013 e per la durata di otto anni, il servizio di trasporto scolastico verrà interamente svolto da società esterne, a

seguito di affidamento mediante procedura aperta (ancora in corso di svolgimento) suddivisa in quattro lotti, mentre la vigilanza tecnica sul servizio sarà in capo a Roma Servizi per la Mobilità (Det. Dirig. Dipartimento razionalizzazione della spesa n. 748 del 26 ottobre 2011). I primi tre lotti riguardano i servizi per "normodotati" di un insieme di municipi (eccetto quelli più centrali) e il quarto il trasporto disabili (compreso il servizio a chiamata non riservato agli studenti). L'importo a base d'asta al giorno per linea è fissato rispettivamente in 230 e 143 euro per il turno "antimeridiano" (fino alle ore 15), che aumentano a 273 e 192 euro per il turno "pomeriggio-mattina" (fino alle ore 18,30), per un totale di circa 18 milioni di euro annui.

#### 4.5.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della e dell'offerta

A Roma, come detto, il servizio è svolto da vettori privati, individuati a seguito di gara ad evidenza pubblica bandita da Atac in qualità di stazione appaltante, ed è riservato a tre categorie di studenti:

- i "normodotati" che frequentano le scuole pubbliche dell'infanzia e dell'obbligo, domiciliati nel territorio di Roma Capitale, se le loro abitazioni e le scuole distano dalle fermate dei mezzi pubblici più di 300, 500 o 1.000 metri, rispettivamente per le scuole dell'infanzia, le primarie e le secondarie di primo grado, nel rispetto del bacino di utenza delle scuole stesse;
- gli appartenenti a famiglie nomadi ubicate in campi lontani dagli itinerari dei servizi pubblici, nell'ambito del progetto di scolarizzazione predisposto da Roma Capitale;
- i disabili che frequentano le scuole pubbliche dell'infanzia, le primarie e le secondarie di primo e secondo grado (compresi i centri di formazione professionale gestiti direttamente da Roma Capitale), nonché le scuole pubbliche specializzate anche fuori dal territorio municipale.

In attuazione degli indirizzi del Dipartimento Servizi educativi e scolastici, allo stato attuale è Atac a realizzare la pianificazione e la programmazione delle reti di trasporto riservato, in funzione delle necessità comunicate dagli Uffici scolastici dei diversi Municipi. Il servizio viene effettuato sulla base del calendario scolastico approvato dalla Giunta regionale, e comprende la presenza su ogni veicolo di personale preposto ad assistere e sorvegliare i minori trasportati. Per gli alunni disabili il servizio è di tipo "porta a porta" tra le loro abitazioni e le scuole, svolto con vetture attrezzate con pedane mobili; per i nomadi tra i campi di residenza e le scuole; negli altri casi è invece articolato su linee con itinerari e fermate prefissati.

Nell'anno scolastico 2011-2012 sono in servizio ogni giorno 447 linee, di cui 194 per disabili e 31 per le

**Tav. 4.5.1 Sistema tariffario del trasporto riservato scolastico nelle grandi città (€ 2011-2012)**

Città (a)	Soglia di esenzione	Iscrizione	Mensile	Fascia reddito ISEE		Sconto sul 2° figlio	Tariffa annua	
				da	a		1 figlio	2 figli
Roma	5.165		11,36	5.165		50%	102,24	153,36
Milano (b)	11.362	26,00	10,40	39.767	53.712		119,60	213,20
Genova		25,00	28,07	17.000	30.000	10%	277,62	504,97
Bologna	3.000		27,95	18.000	25.530	10%	251,57	477,98
Firenze	5.500		20,00	0	22.500	20%	180,00	324,00
Bari	6.000		8,00	18.000	20.000		72,00	144,00

(a) Napoli e Palermo sono escluse perché il servizio è gestito privatamente; Torino perché il servizio non è attivo.

(b) Il reddito non è ISEE, e sia la tariffa riportata che la soglia di esenzione corrispondono a 4 componenti del nucleo familiare.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati comunali.

comunità nomadi, che trasportano circa 11.500 studenti, di cui 922 disabili e 1.300 nomadi (Fig. 4.5.1). La differenza con l'anno precedente deriva da un'azione di razionalizzazione operata dal Dipartimento unitamente alle strutture municipali, che ha comportato la riduzione di 18 linee per "normodotati" e tre per nomadi a fronte di quattro nuove linee per i disabili, di cui crescono le richieste di usufruire del servizio. Ulteriori efficientamenti per i "normodotati" sono previsti per i prossimi anni scolastici, poiché il capitolato d'appalto della gara in corso di svolgimento prevede di scendere nel complesso a 428 linee.

Lo stesso bando impone il progressivo completo rinnovo del parco veicoli, che dovranno essere nuovi, con standard di emissioni euro 5 o 6, dotati di monitoraggio satellitare AVM, confortevoli, sicuri e climatizzati con filtro antipolline, oltre alle dotazioni specifiche per il trasporto disabili.

#### 4.5.3 Benchmarking dell'offerta

Il trasporto scolastico viene offerto regolarmente quasi ovunque nelle grandi città, con l'eccezione di Palermo e Napoli, dove si fa ricorso a NCC o altri soggetti autorizzati, e di Torino, che lo attiva se esiste una richiesta minima di almeno 10 utenti per zone non servite da scuole entro il raggio di 2 km.

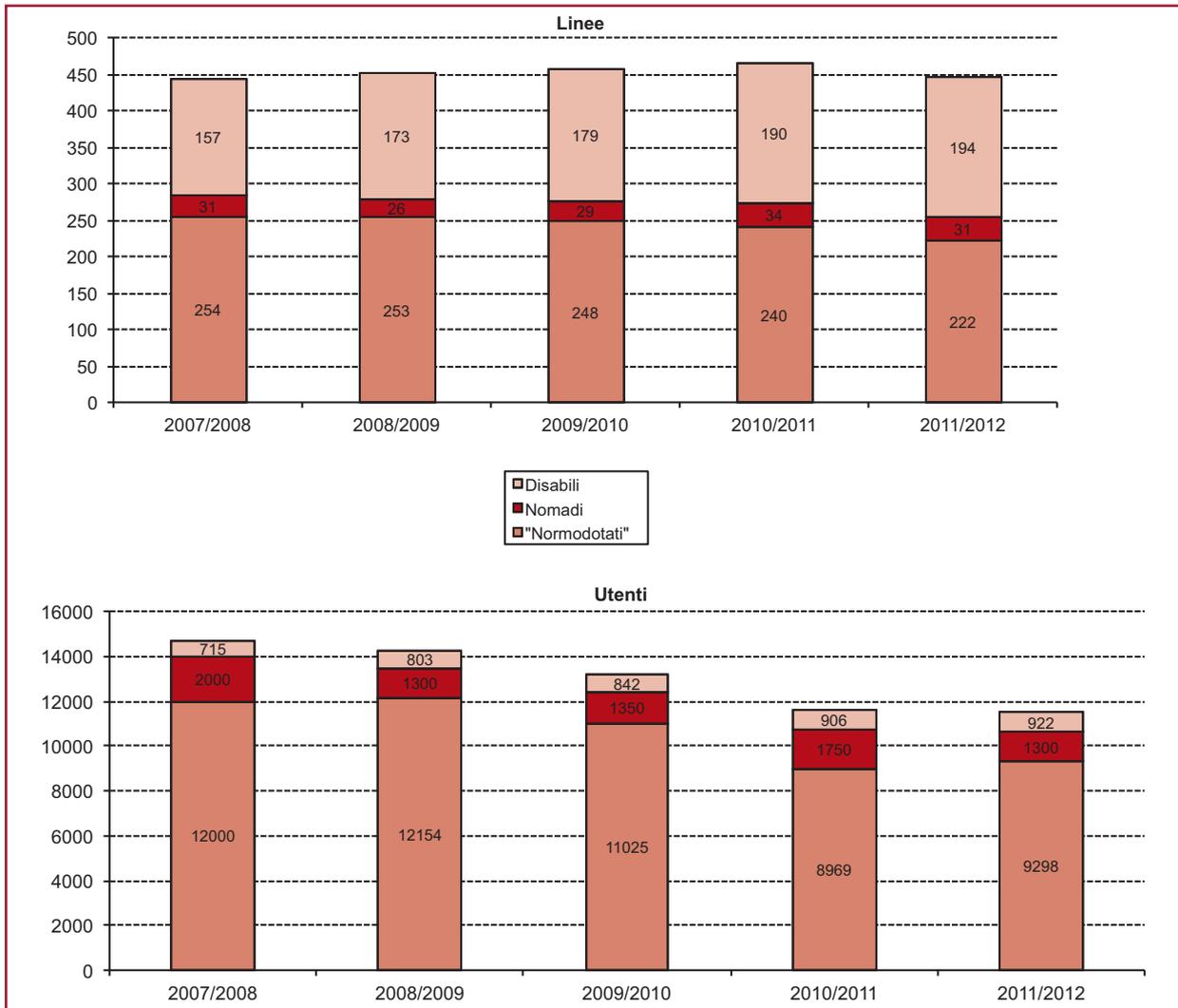
A Roma la tariffa corrisposta dagli utenti viene approvata annualmente dall'Assemblea Capitolina (da ultimo con DAC 49/2011, ai sensi del TUEL), ed è stata confermata sia nel 2010 che nel 2011 pari a 11,36 euro al mese, eccetto per i redditi ISEE fino a 5.164,57 (esenti) e per i nuclei familiari con due o più bambini trasportati (riduzione del 50% dal secondo in poi). Ai fini del confronto tariffario con le altre grandi

città, poiché i costi variano molto in relazione al reddito e al numero dei componenti o minori, si riprende qui quanto analizzato nell'ultima indagine dell'Agenzia sulla spesa delle famiglie, dove si ipotizzano alcuni profili familiari e se ne calcolano le tariffe cui sono soggetti nelle diverse città. L'articolazione tariffaria è infatti ovunque molto più complessa rispetto a Roma (Tav. 4.5.1), da un minimo di 4 fasce reddituali (Firenze e Genova) a un massimo di 15 (Bologna), e in alcuni casi tenendo conto anche della numerosità del nucleo familiare (a Milano in combinazione con il reddito, a Firenze e Genova come riduzione). Inoltre, sono previsti sconti sul secondo figlio iscritto al servizio, sebbene minori rispetto a Roma, a Firenze (20%) e Bologna (10%). Manca a Roma, infine, una tassa fissa di iscrizione al servizio quale è il caso di Milano e Genova (25-26 euro).

La graduatoria delle città non cambia secondo il numero di figli in età scolare compresi nel nucleo familiare, con Roma che in entrambi i casi è posizionata al penultimo posto, poco dopo Milano e subito prima di Bari (Fig. 4.5.2). Per una famiglia con un reddito ISEE di 20.000 euro (50.000 per Milano dove non vale l'ISEE), il trasporto scolastico per 9 mesi ha un costo che varia in misura molto consistente tra il massimo di Genova (278 euro per un figlio e 505 per due) e il minimo di Bari (72 euro per un figlio e 144 per due). A Roma, dunque, il servizio costa circa la metà rispetto a Firenze e, nel caso di due figli, meno di un terzo rispetto a Genova e Bologna. Si noti che nella figura non sono riportate le spese presumibilmente sostenute a Napoli e Palermo dalle famiglie che devono ricorrere alle compagnie private di trasporto, che possono essere stimate in circa 50 euro al mese per ogni studente.

**Fig. 4.5.1**

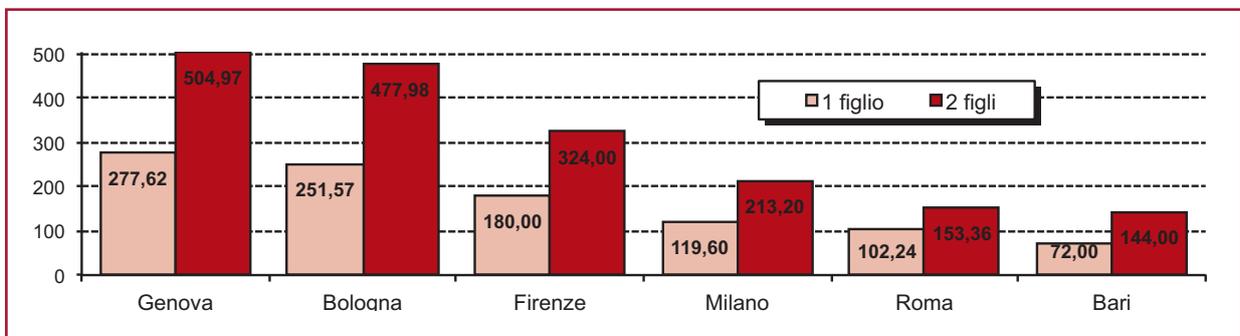
**Linee e alunni trasportati dal servizio riservato scolastico**



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici.

**Fig. 4.5.2**

**Tariffe annue del trasporto riservato nelle grandi città (2011-2012)**



Nota: famiglia con reddito ISEE secondo la Tav. 4.5.1.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati comunali.