



I nuovi diritti dei passeggeri nei servizi di trasporto

Maurizio IONICO

Amministratore Unico della Società Ferrovie Udine Cividale Srl

I diritti «parlano»

Vale la lezione di Stefano Rodotà dove osserva che nello spazio globale e europeo i diritti contemporaneamente si moltiplicano e si impoveriscono, subiscono un andamento contraddittorio tra tragitti lineari e conflitti. «E' tutto un incessante riscrivere il catalogo di diritti» reinterprestando quelli già riconosciuti e aggiungendone di nuovi e, pure, negandone la necessità. In ogni caso, stiamo vivendo un «mondo nuovo di diritti» attraverso l'azione quotidiana di soggetti, siano essi singole persone o siano comunità di interessi, che richiedono diritti e rispetto non solo attraverso l'applicazione di norme discese dall'alto ma che emergono dall'azione che si realizza dal basso e dall'esperienza concreta. Una persona non può «essere separata dai suoi diritti». L'Europa ha deciso nel 2000 di dotarsi di una Carta dei diritti fondamentali, giuridicamente vincolante dal 2009, affermando una visione prescrittiva assai radicale in base alla quale «la tutela dei diritti fondamentali costituisce il principio fondatore dell'Unione Europea e il presupposto indispensabile per la sua legittimità». Viene assegnato un valore essenziale alla tutela prima ancora del mercato, della moneta unica, del processo di integrazione tra Stati o dell'ampliamento dello spazio europeo. L'Europa si connota in tal modo come una regione globale dove è inevitabile conciliare libertà e diritto. Lungo questa impostazione di principio sono state progressivamente promosse azioni di riconoscibilità dei diritti, regole e meccanismi di tutela e dei singoli e di categorie che hanno toccato vari ambiti settoriali, tra cui quello dei trasporti.

I diritti dei passeggeri che si muovono nello spazio europeo

Stante il fatto che in materia di trasporti l'Unione Europea dispone di una competenza concorrente, ha disciplinato le modalità di trasporto

tenuto conto del principio di sussidiarietà così come sancito all'art. 5 TUE e, di riflesso, ha approvato una serie di azioni e misure tendenti all'obiettivo di tutelare i passeggeri. Tra queste, è utile ricordare il Regolamento n. 1370/2007 (23 ottobre 2007) riguardo i diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario nel caso di servizi di lunga percorrenza, e l'obbligo delle imprese (in tal caso ferroviarie) a fornire informazioni puntuali sull'andamento del servizio, prima e durante il viaggio, e a cooperare tra loro per agevolare il passaggio degli utenti del trasporto ferroviario da un operatore all'altro, a rimuovere le barriere che impediscono l'accesso al servizio alle persone con disabilità, a risarcire i passeggeri in caso di ritardi e incidenti, a garantire la sicurezza dei passeggeri nelle stazioni e a bordo dei treni. Successivamente, attraverso il Regolamento n. 181/2011 (16 febbraio 2011) l'Unione ha disciplinato i diritti dei passeggeri trasportati con autobus riguardo i servizi di lunga percorrenza partendo dal presupposto che il passeggero costituisce la parte debole del Contratto imponendo alle imprese di garantire la rimozione delle barriere riguardo alle persone con disabilità, di svolgere la formazione del proprio personale e, non da ultimo, di trasferire ai passeggeri ogni altra informazione relativamente all'andamento del servizio passeggeri. Viene sottolineata l'esigenza di promuovere l'utilizzo dei trasporti pubblici e l'integrazione dei biglietti in modo da «ottimizzare l'uso e l'interoperabilità dei diversi modi di trasporto e degli operatori». Nel caso che i servizi di trasporto delle persone siano di natura locale, valgono le regole fissate in materia di non discriminazione nell'emissione dei biglietti, di garanzia del diritto al trasporto delle persone disabili, della possibilità di rifiutare una prenotazione in assenza di condizioni di sicurezza, dell'obbligo di formazione del personale ai fini della gestione della disabilità. La questione dei diritti alla mobilità delle persone disabili rappresenta un assillo per l'Unione e con il Regolamento n. 1300/2014 (18 novembre 2014) la Commissione trasmette ulteriori specifiche tecniche di interoperabilità (definite STI) per migliorare l'accessibilità al sistema ferroviario nello spazio europeo alle persone con disabilità e a mobilità ridotta.

Il *new deal* per la mobilità dei cittadini europei in 10 diritti

L'Unione Europea si è, quindi, impegnata a garantire un livello minimo di tutela per i passeggeri (2011) che utilizzano le quattro modalità di trasporto collettivo (aereo, ferroviario, via navigabile, autobus) riconoscendo, in primo luogo attraverso i Regolamenti relativi ai quattro modi di trasporto, 10 diritti essenziali e comuni ad ognuna delle modalità utilizzate. Di seguito: 1. Diritto a non essere discriminati nell'accesso al trasporto - Tutela dalle discriminazioni dirette o indirette fondate sulla nazionalità, la residenza, la disabilità o la mobilità ridotta; 2. Diritto alla mobilità - Accessibilità e assistenza senza costi aggiuntivi per i passeggeri con disabilità e a mobilità ridotta; 3. Diritto all'informazione - Comunicazione di informazioni prima dell'acquisto dei biglietti, nelle varie fasi del viaggio e in caso di perturbazione del viaggio; 4. Diritto a rinunciare al viaggio in caso di perturbazione - Diritto a recedere dal contratto e a ottenere il rimborso del biglietto in caso di ritardi prolungati, cancellazione del viaggio o negato imbarco; 5. Diritto all'esecuzione del contratto di trasporto in caso di perturbazione del viaggio - Diritto a ricevere un servizio di trasporto/trasporto alternativo quanto prima o a ri-prenotare in caso di ritardi prolungati, cancellazione del viaggio o negato imbarco; 6. Diritto all'assistenza in caso di ritardo o cancellazione - Livello minimo di

assistenza in caso di ritardi prolungati; 7. Diritto a un indennizzo in determinate circostanze - Compensazione finanziaria in caso di ritardi prolungati, cancellazione del viaggio e negato imbarco involontario su un volo; 8. Diritto alla responsabilità del vettore per i passeggeri e il loro bagaglio - Responsabilità e indennizzo in caso di morte o lesioni dei passeggeri e di danni al bagaglio; 9. Diritto a un sistema rapido e accessibile di trattamento dei reclami - Diritto di presentare reclamo presso un vettore in caso di servizio insoddisfacente; possibilità di presentare in seguito un reclamo presso l'organismo nazionale preposto all'applicazione (ONA); 10. Diritto al pieno ed efficace rispetto della normativa dell'UE - Diritto a fare affidamento sulla corretta applicazione dei diritti dei passeggeri dell'UE da parte dei vettori. Il rispetto delle norme dell'UE dovrebbe essere assicurato dagli organismi ONA mediante sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazioni. Più di recente (11 aprile 2018), l'UE ha ulteriormente rafforzato le norme a tutela dei consumatori rendendole più rigorose, specie negli ambiti dove appare più difficile farle rispettare (si pensi ai fenomeni come il *dieselgate*). In particolare, i soggetti riconosciuti potranno avviare azioni rappresentative a nome e per conto dei consumatori e le Autorità nazionali regolatrici dei trasporti e preposte alla tutela dei consumatori avranno poteri sanzionatori più incisivi. Con il Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (adottata nel 2017) potrà migliorare la capacità a livello pubblico di far rispettare le norme e la cooperazione transfrontaliera delle Autorità competenti. Allo stato, la discussione su questi argomenti si dovrà spostare al Parlamento europeo e al Consiglio. Per quanto concerne, invece, l'affermazione di diritti più generali nel settore della mobilità, la Commissione ha comunicato (così il 17 maggio 2018) al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni il nuovo programma "*Europe on the move*". Si tratta di un progetto che si propone di perseguire la mobilità sostenibile nel contesto europeo rendendola più «sicura, connessa e pulita».

La garanzia della mobilità dei passeggeri e la libertà di circolazione secondo la Corte dei Conti UE

La Corte dei Conti Europea ha analizzato l'estensione e la portata dei Regolamenti per verificare se i diritti dei passeggeri siano tutelati con efficacia e se i viaggiatori effettivamente li godono. Se la garanzia della mobilità dei passeggeri assicura contemporaneamente il diritto alla libertà di circolazione, allora i passeggeri necessitano di un insieme comune di principi che permettano il realizzarsi concreto di tale relazione. Si tratta di norme regole e norme indispensabili poiché permettono ai passeggeri di essere in primo luogo più facilmente informati dei propri diritti qualora si verificano dei problemi durante un viaggio, indipendentemente dal mezzo di trasporto scelto o dal fatto che tale viaggio venga effettuato completamente all'interno di uno stesso Paese, in seno all'Unione europea oppure oltrepassando i suoi confini. L'UE si è impegnata a mettere i passeggeri al centro della sua politica dei trasporti, nelle diverse modalità di trasporto (terrestre – ferroviario e autobus, marittimo – via mare e vie navigabili interne, e aereo), e la Commissione Europea ha riconosciuto, come ricordato, un *corpus* di diritti essenziali dei passeggeri comuni ai quattro modi di trasporto. Tali diritti sono garantiti per ciascun modo di trasporto, anche se la misura della copertura e le norme specifiche sono diverse da un Regolamento all'altro. È stato constatato che molti passeggeri non sono sufficientemente consapevoli dei propri diritti e che spesso non ne

possono usufruire causa le difficoltà nel farli rispettare. La Corte formula una serie di raccomandazioni volte a migliorare il quadro normativo disciplinante i diritti dei passeggeri e ad accrescere la consapevolezza elaborando 10 suggerimenti per cercare di migliorare l'esperienza di viaggio dei passeggeri, che negli ultimi vent'anni hanno registrato in Europa una vera e propria "esplosione".

L'ultimo atto dell'UE per l'affermazione dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto

La Commissione per i trasporti e il turismo ha discusso ed approvato misure (così il 9 ottobre 2018 e il 15 novembre 2018) volte ad assicurare maggiore assistenza per le persone con disabilità, rimborsi più alti in caso di ritardi e maggiori possibilità per il trasporto delle biciclette. Le nuove regole che superano le norme operative dal 2009 rafforzano i diritti dei passeggeri ferroviari che, ogni anno, viaggiano su circa 500 mld di km della rete ferroviaria europea, ed assicurano maggiore protezione agli utenti. Gli aggiornamenti proposti coprono diverse aree chiave e saranno applicati in tutti i Paesi europei e per i vari tipi di trasporto (sia esso privato o pubblico e internazionale o nazionale – inclusi i trasporti urbani, sub-urbani e regionali). Le compagnie ferroviarie dovranno garantire assistenza gratuita per le persone con disabilità e/o mobilità ridotta, assicurare un rimborso totale per gli ausili per la mobilità persi o danneggiati, e per gli animali d'assistenza, prevalentemente cani, persi o feriti durante il trasporto. Per evitare che i passeggeri rimangano bloccati dopo una coincidenza persa, gli utenti con diversi biglietti per un viaggio a più tratte saranno tutelati in considerazione che le norme si applicheranno anche ai servizi ferroviari suburbani. Le regole attuali prevedono per un ritardo compreso tra i 60 e i 120 minuti, il 25% di rimborso del costo del biglietto, per un ritardo superiore ai 120 minuti, il 50% del biglietto; mentre la nuova proposta, prevede che per un ritardo tra i 60 e i 90 minuti, il rimborso del: 50% del biglietto; per un ritardo tra i 90 e i 120 minuti, il 75% del biglietto; per un ritardo superiore ai 120 minuti, il 100% del biglietto. Nel caso in cui un treno dovesse accumulare un ritardo eccessivo, i passeggeri potrebbero scegliere se richiedere un rimborso totale del costo del biglietto o continuare il viaggio e chiedere solo un rimborso parziale. Sarà ridotto il tempo necessario per la pre-notifica nel caso in cui sia necessaria assistenza nelle stazioni più piccole, e gli operatori ferroviari e i gestori delle stazioni saranno responsabili per il risarcimento completo dei passeggeri, anche nel caso di perdita o il danneggiamento delle attrezzature per la mobilità. Al momento solo 5 Paesi europei (Belgio, Danimarca, Italia, Olanda e Slovenia) hanno adottato le norme vigenti per i diritti dei passeggeri ferroviari, mentre altri paesi hanno adottato delle esenzioni per i treni locali a lunga percorrenza e per i servizi transnazionali urbani, suburbani e regionali. Le imprese ferroviarie dovranno fornire ai viaggiatori maggiori informazioni sulle regole esistenti, come l'inclusione nei biglietti di informative dettagliate sui diritti dei passeggeri, e dovranno essere trasparenti in merito a scadenze e procedure relative alla gestione delle lamentele. Riguardo i treni *bike-friendly*, gli spazi riservati alle biciclette, attualmente inadeguati, dovranno essere ampliati in modo da disporre di sufficienti spazi per il deposito delle bici e da incoraggiarne l'uso. I passeggeri hanno il diritto di portare le biciclette a bordo del treno, anche su treni ad alta velocità, servizi a lunga distanza, transfrontalieri e locali, e treni (nuovi, ristrutturati) devono avere spazi ben indicati per il trasporto di biciclette assemblate, con un minimo di otto spazi. Una volta che il

Consiglio avrà adottato la sua posizione, potranno iniziare i negoziati sulla formulazione definitiva delle nuove norme.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), il trasporto ferroviario e i diritti degli utenti

L'ART è l'agenzia nazionale che si occupa, tra l'altro, di vigilare sul funzionamento del settore dei trasporti, articolato nelle diverse modalità, e di far rispettare dalle imprese i diritti degli utenti dei servizi di trasporto. L'Autorità ha approvato (così il 4 luglio 2014) il Regolamento ed il Modulo di reclamo per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste dal D.lgs del 17 aprile 2014 n. 70, in attuazione della disciplina sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario contenuta nel Regolamento UE n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007. Con l'adozione del Regolamento, anche i passeggeri italiani nel trasporto ferroviario godono di un livello di tutela pari a quello adottato negli altri Paesi europei. Possono rivolgersi all'Autorità i passeggeri o le associazioni rappresentative legittimate che abbiano presentato reclamo all'impresa ferroviaria, nei casi, tempi e condizioni prescritte dall'art. 3 del Regolamento, utilizzando lo specifico "Modulo". Successivamente, ha stabilito (con Delibera n. 54/2015) le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico (in attuazione del disposto di cui all'art. 37, comma 2, lettera d) del DL n. 201/2011) definendone le modalità di esercizio. In questo contesto sono state precisate le modalità di esercizio dei diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario (sempre espressi nel Regolamento UE n. 1371/2007) e la relativa disciplina nazionale di applicazione delle norme UE. L'attenzione ai diritti degli utenti ha impegnato l'ART a far evolvere il sistema nazionale di acquisizione dei dati rendendo disponibile agli attori coinvolti (1 gennaio 2017) il Sistema Telematico di acquisizione reclami (definito SiTe), sempre in coerenza con Regolamento n. 1371 sui diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e delle imprese del settore. Il Sistema è alimentato dalle informazioni fornite dalle imprese ferroviarie, cui competono anche le modalità di emissione dei biglietti e delle prenotazioni, la responsabilità relativa agli obblighi di assicurazione e di gestione dei rischi in materia di sicurezza personale dei passeggeri, le garanzie a favore delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta e la definizione ed il monitoraggio di standard di qualità del servizio. In uno scenario in continua evoluzione, l'ART con Delibera n. 43/2018 ha individuato nuove misure relative al contenuto minimo dei diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia, sempre connotati da oneri di servizio pubblico, possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie (sulla base dell'art. 37, comma 2, lettera e) del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 22 dicembre 2011, n. 214). Ai sensi della medesima norma, possono essere ulteriormente implementate ed arricchite le garanzie di protezione degli utenti da parte dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture mediante le proprie Carte dei servizi. In particolare, l'art. 8 del DL 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27) prevede che «le Carte di Servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali, o di un'infrastruttura necessaria per l'esercizio di attività di impresa o per l'esercizio di un diritto della persona costituzionalmente garantito, indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono

esigere nei confronti dei gestori del servizio e dell'infrastruttura». Riguardo il rispetto alla scala nazionale delle normative e dei diritti degli utenti dei servizi di trasporto ferroviario, l'ART rileva come l'effettivo esercizio dei diritti, emerso dall'analisi di reclami e segnalazioni di utenti, loro associazioni e comitati rappresentativi, sia piuttosto frammentato ed emergono criticità tali da sostenere che, in talune circostanze, si registri un sostanziale mancato esercizio di tali diritti. Il processo di adeguamento dei contenuti minimi dei diritti, iniziato con la Delibera n. 43/2018, si è concluso e l'ART, con Delibera n. 106/2018, ha approvato le "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie". Nello specifico le "misure" individuate riguardano il diritto all'informazione degli utenti (misura 3), le modalità con cui sono rese le informazioni (misura 4), il diritto alla accessibilità e fruibilità di servizi e stazioni (misura.5), il diritto all'indennizzo per ritardi singoli (misura 6), il diritto all'indennizzo per i titolari di abbonamento (misura 7), le modalità di richiesta ed erogazione di rimborsi e indennizzi (misura 8), i diritti connessi al trattamento dei reclami (misura 9).

Il Piano nazionale di attuazione dei Regolamenti UE del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT)

Ai fini dell'attuazione delle disposizioni UE e della disciplina sanzionatoria nel caso di loro violazione, il MIT ha messo in atto un Piano nazionale. Attraverso il D.lgs n. 70/2014 si è posto l'obiettivo di dare attuazione al Regolamento n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. I soggetti del trasporto, per parte loro, si sono adeguati ed hanno adottate misure specifiche in coerenza con le disposizioni comunitarie. RFI, ad esempio, ha assunto il ruolo di Station Manager (Gestore di Stazione) per l'infrastruttura ferroviaria nazionale (IFN), in base a quanto previsto dal Regolamento, assicurando il servizio di assistenza delle persone a ridotta mobilità, nell'ambito di un network di 276 stazioni diffuse sul territorio, rivolto ai viaggiatori che utilizzano i servizi di tutte le Imprese Ferroviarie (IF) che operano sulla rete del gestore nazionale. Nella sostanza, i termini di preavviso della richiesta del servizio di assistenza PRM (persone a ridotta mobilità) sono garantiti da RFI nelle stazioni denominate "fast" e "standard", peraltro con condizioni di maggiore flessibilità rispetto a quanto stabilito dal Regolamento, e prevede almeno 48 ore di anticipo per la prenotazione. Le Sale Blu sono presenti nelle 14 stazioni principali distribuite sul territorio nazionale e coordinano e gestiscono il servizio di assistenza PRM tutti i giorni, festivi compresi, dalle ore 6.45 alle 21.30.

Verso una compiuta affermazione del diritto alla mobilità

L'art. 16 della Costituzione recita che *«ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dai territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge»*. E' la premessa per la promozione e l'affermazione compiuta del diritto delle persone alla mobilità in ragione del fatto che questa è una delle condizioni attraverso cui si realizza *«la crescita civile, economica e culturale del singolo, nonché della collettività nel suo complesso»* e dove è possibile far interagire il principio di uguaglianza e i doveri di solidarietà. In

coerenza con l'art. 16, altre disposizioni e provvedimenti (come il d.d.l. n. 1405/2014 «Disposizioni in materia di diritto alla mobilità, riforma delle procedure di assegnazione del servizio di trasporto pubblico locale e assetto del gruppo delle Ferrovie dello Stato») hanno insistito sulla funzione essenziale dello Stato al fine di promuovere «le condizioni che rendono effettivo, ed uguale su tutto il territorio nazionale, il diritto della persona alla mobilità con lo scopo di consentire le migliori opportunità di crescita civile, economica e culturale dell'individuo e della Nazione». Lo stesso approccio europeo viene ripreso alla scala nazionale laddove si dichiara la necessità di disporre di un insieme comune di norme che permettano, ad esempio, di rendere i cittadini informati dei propri diritti, qualora si verificano dei problemi durante i loro spostamenti all'interno del Paese o nell'ambito dell'UE, oppure nel caso di mancata o precaria fornitura dei servizi di trasporto, in termini di qualità, orari e sicurezza. L'intento è, in ogni caso, di non favorire l'allentamento dei vincoli posti dal rispetto del dettato costituzionale espresso nell'art. 16. In diversi momenti la Corte Costituzionale si è espressa riguardo il rispetto di tale articolo, in modo particolare focalizzando l'attenzione sulla relazione “diritto della mobilità”, “tutela della salute”, “tutela ambientale” e della “sicurezza stradale”, sottolineando che la disposizione costituzionale “attiene ai diritti della persona umana, la cui libertà di movimento non può essere limitata se non nei casi e con le garanzie assicurate da detta norma”. Non è mancato il richiamo della Corte (con le sentenze numero 235/1975 e 109/1983), riguardo aspetti piuttosto specifici legati all'uso delle strade e alla mobilità delle persone, nel ribadire che “per il buon regime della cosa pubblica (...) la tipologia dei limiti (divieti, diversità temporali o di utilizzazioni, subordinazione a certe condizioni) può essere articolata dalla pubblica autorità” in base alla quale “ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza (...) tenendo conto dei vari elementi in gioco: diversità dei mezzi impiegati, impatto ambientale, situazione topografica o dei servizi pubblici, conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'uso indiscriminato del mezzo privato”. Il rispetto dei diritti delle persone s'imbatta tuttavia con la manifestazione degli interessi, spesso differenziati, che entrano in gioco. In tal caso, la Corte (attraverso le sentenze numero 264/1996 e 66/2005) traccia un'impostazione sottolineando che la disciplina di una “pluralità degli interessi pubblici meritevoli di tutela e diverse esigenze (...) [devono] rispondere a criteri di ragionevolezza” e che le limitazioni (ad esempio, della libertà di circolare sulle strade con il mezzo privato) devono essere orientate a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto alla salute, contro l'inquinamento e il deterioramento (previsto dall'art. 32 della Costituzione.), la libertà di riunione (previsto dall'art. 17) e della libertà di iniziativa economica privata (prevista dall'art. 41 della Costituzione). Si evince che la libertà di circolazione non si identifica con la libertà assoluta di circolare su tutte le strade con il mezzo privato e che, in ogni caso, “tale libertà va regolata in modo da ottenere la migliore utilizzazione dei beni pubblici” e ciò comporta, di fatto, come sia essenziale garantire un efficiente servizio di trasporto pubblico locale, proprio a garanzia della libertà di circolazione delle persone e dell'affermarsi dei diritti fondamentali. Il rispetto dell'art. 16 della Costituzione connesso al rispetto dei diritti fondamentali al lavoro, alla salute e all'ambiente salubre, allo studio fonda un “diritto alla mobilità” la cui situazione giuridica soggettiva si presenta in tutta la sua complessità proprio in una fase storica dove la mobilità, specie

quella che si realizza nelle città e nei contesti metropolitani dove risiede larga parte della popolazione in Italia e in Europa, rappresenta un motore economico e una funzione sociale rilevanti. Per garantire compiutamente tale diritto è richiesto il coinvolgimento di tutti i livelli di governo della cosa pubblica (Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane), attraverso *governance* condivise e multilivello, interventi legislativi e amministrativi che rafforzino la programmazione delle attività e finanzino la gestione e i servizi del trasporto pubblico. La circostanza che sono le Regioni e gli enti locali (a partire dal D.lgs. n. 422/1997) ad avere titolarità nel governo del settore e nell'organizzazione dei servizi, non fa venir meno la responsabilità a rendere esigibili il complesso dei diritti, così come articolati dall'Unione Europea, né favorisce l'allentamento dei vincoli posti dal rispetto del dettato costituzionale espresso nell'art. 16. Infatti, il D.lgs. n. 422/1997 nel definire un nuovo quadro normativo di riferimento per la disciplina del trasporto pubblico, attribuendo alle Regioni funzioni di programmazione in materia di trasporti pubblici di interesse regionale e locale, ha precisato, tra l'altro, la necessità di individuare livelli dei "servizi minimi" sufficienti a garantire le esigenze di mobilità degli utenti e di assicurare una rete di trasporto che permetta l'accessibilità e l'integrazione delle varie modalità attraverso cui le persone si muovono all'intero delle città e sul territorio. Attraverso i programmi triennali dei servizi di trasporto pubblico locali gli enti hanno la responsabilità di individuare (i) la rete e l'organizzazione dei servizi;(ii) l'integrazione modale e tariffaria; (ii) le risorse da destinare all'esercizio e agli investimenti;(iv) le modalità di determinazione delle tariffe; (v) le modalità di attuazione e revisione dei contratti di servizio pubblico; (vi) il sistema di monitoraggio dei servizi, e non da ultimo (vii) di riconoscere i criteri per la riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale. Alla scala regionale, è in vigore il Piano Regionale del Trasporto Pubblico Locale (Dpr n.80 del 15 aprile 2013), predisposto tenuto conto della L.r. n.23/2007, di attuazione del D.lgs n. 111/2004 (si tratta del provvedimento che ha ampliato le competenze regionali in materia di viabilità e trasporti e riguardo i servizi ferroviari anche di carattere transfrontaliero). I diritti alla mobilità sono assicurati dal PRTPL attraverso una serie di dispositivi di carattere generale dell'offerta (frequenza e qualità dei servizi, ottimizzazione della fruibilità attraverso l'intermodalità) e più mirati (articolazione del sistema tariffario in modo da ampliare l'accesso delle persone ai servizi, monitoraggio anche ai fini della ricalibratura dei termini e condizioni di fornitura dei servizi).

I diritti alla mobilità si affermano attraverso l'organizzazione e la qualità dei servizi di trasporto

E' acclarato che un sistema di trasporto locale efficiente, intermodale e di qualità favorisce una corretta risposta alle esigenze differenziate degli utenti poiché incrementa in modo esponenziale le condizioni di vita e di relazione nelle aree di fornitura ed influenza dei servizi. Se il sistema è integrato tra le diverse parti che lo compongono (urbano-extraurbano, ferro-gomma, trasporto collettivo-trasporto individuale), se è basato su un calibrato modello di esercizio e su servizi flessibili (*a chiamata*), che si adattano alle caratteristiche e dimensioni dei flussi di mobilità (territoriale ed urbana) e in grado di corrispondere alle esigenze di specifiche componenti della domanda, se utilizza un materiale rotabile capace ed accogliente, e se dispone di un personale formato, disponibile ed affabile è nelle condizioni di raggiungere due obiettivi: (i) quello di

risolvere gli effetti negativi che le complesse relazioni sociali ed economiche determinano in modo sempre più rilevante nel contesto di vita degli utenti (tempi, congestione, sostenibilità, economicità, esternalità sociali ed ambientali); (ii) quello di elevare i livelli di servizio del sistema e, con essi, la qualità del viaggio e dell'accoglienza degli utenti (meno ritardi, meno soppressioni, maggiore informazione e assistenza all'utenza, specie quella "fragile"). La programmazione, regolazione, gestione e produzione del trasporto pubblico locale sono, quindi, in grado di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'art. 16 della Costituzione, come la libertà di circolazione e il diritto alla salute, di rispettare compiutamente le disposizioni contenute nei Regolamenti dell'Unione Europea e, alla fine, di corrispondere alle diverse forme di tutela dei viaggiatori riconducibili al rapporto di consumo e alle sue garanzie. Essenziali pertanto sono la qualità del servizio ed i suoi standard collocati all'interno di un progetto di mobilità che si prefigga l'obiettivo della migliore accessibilità in tutti i nodi del territorio, di concorrere alla riduzione della congestione e dell'inquinamento ambientale. Assumono un rilievo particolare alcune condizioni legate al rapporto con gli utenti, quali in particolare la struttura e l'integrazione tariffaria e la capacità dei gestori di adempiere ai profili direttamente e indirettamente connessi alla tutela degli utenti. La questione organizzativa dei servizi di trasporto non rappresenta, in definitiva, una variabile estranea alla nuova dottrina che configura una più ampia concezione del "diritto alla mobilità" dove la tutela specifica degli utenti s'interseca con la funzione sociale espressa dal trasporto pubblico locale, con particolare riferimento alle aree urbane e all'accessibilità ai luoghi dello studio, del lavoro e ai servizi della pubblica amministrazione.

Il rispetto dei diritti degli utenti secondo la Società Ferrovie Udine Cividale Srl

Generalità.

La corretta e costante informazione sull'andamento dei servizi rappresenta un atto essenziale di relazione e di reciprocità con gli utenti della Società trasportati lungo la linea sociale Udine - Cividale del F. e la direttrice Villach - Trieste. I diritti cui ottemperare sono riconducibili a (i) sicurezza e tranquillità durante la sosta nelle Stazioni e/o fermate, (ii) certezza e continuità del viaggio, anche attraverso una razionale integrazione tra le diverse modalità di trasporto, (iii) pubblicazione tempestiva ed agevole reperibilità degli orari integrati e coordinati con i mezzi di trasporto necessari al completamento del viaggio, (iv) facilità di accesso alle informazioni sulle modalità del viaggio e sulle tariffe, sia nelle Stazioni che sui treni; tempestive informazioni sulle possibilità di proseguimento del viaggio con mezzi alternativi, in caso di anomalie o di incidente, (v) rispetto degli orari di partenza e di arrivo in tutte le fermate programmate dal percorso, (vi) contenimento dei tempi di attesa agli sportelli (biglietteria, informazioni), (vii) igiene e pulizia dei treni, efficienza delle apparecchiature di supporto e delle infrastrutture, sale d'attesa attrezzate, (viii) rispondenza tra i servizi acquistati e quelli effettivamente erogati, (ix) riconoscibilità del personale di contatto con il pubblico, prontezza e disponibilità per la risoluzione delle eventuali problematiche e (x) accesso facilitato alla procedura per l'inoltro di reclami, suggerimenti e tempi certi nelle risposte. Esiste poi una serie di doveri cui l'utente è chiamato a corrispondere. La Società è in possesso dei Certificati di qualità UNI EN ISO 9001:2008 e UNI EN 13816:2002. In

particolare, riguardo l'ottenimento della Certificazione UNI EN 13816:2002 è stata la prima impresa ferroviaria in Italia a conseguire tale certificazione di servizi (gennaio 2013) che si propone come obiettivo il conseguimento di più elevati standard di qualità offerta, maggiore coerenza tra servizio offerto e atteso, con un beneficio sul livello di soddisfazione della clientela, sulla sua fidelizzazione e sul livello di efficienza nell'erogazione del servizio. Quanto alla certificazione del sistema di qualità dell'organizzazione, ai sensi della normativa ISO 9001, è stata conseguita per la prima volta nel 2006 e in seguito rinnovata. La Società è dotata della Carta dei Servizi, che viene elaborata annualmente, sulla base delle normative europee e nazionali. Si tratta anzitutto del D.lgs n. 70 del 17 aprile 2014 in attuazione della disciplina sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario contenuta nel Regolamento UE n. 1371/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007. Attraverso la Carta, la Società si assume un impegno preciso poiché fissa gli obiettivi di qualità relativi agli indicatori sintetici di qualità, del loro livello di importanza, delle modalità di utilizzo dei mezzi, delle infrastrutture e dei servizi a disposizione dell'utenza. Le risultanze sono rese pubbliche in ottemperanza al principio della trasparenza e al fine di indicare i punti di forza, le criticità ed i punti di debolezza, puntualizzando gli standard qualitativi e quantitativi che caratterizzano il servizio offerto. Il monitoraggio periodico del servizio ferroviario viene svolto direttamente dalla Regione Friuli Venezia Giulia - Direzione Centrale Infrastrutture e Territorio - Servizio Trasporto Pubblico Regionale e Locale, ed integrato con altre informazioni e segnalazioni degli utenti che, direttamente o per conoscenza, per iscritto, via mail, fax o posta, anche in forma di report mensile, inoltrano riguardo gli indicatori e ogni altro aspetto attinente il servizio o la propria esperienza personale. Anche tenuto conto del sistema di certificazione, è costante l'attenzione al cliente/utente e al miglioramento continuo del servizio fornito la cui valutazione viene annualmente effettuata tramite lo strumento del questionario di soddisfazione del cliente (*Customer satisfaction*), somministrato in oltre 1.200 copie a bordo dei mezzi con una *redemption* del 74 %, che consente la misurazione del grado di qualità percepita. L'attività di rilevazione si è da ultimo avvalsa della collaborazione dell'I.S.I.S. "Bonaldo Stringher" di Udine attraverso il coinvolgimento di gruppo di studenti (classe V con indirizzo "tecnico del turismo"), nell'ambito di uno stage formativo-professionale della durata di quattro settimane. La Società inoltre utilizza il programma *Mystery Client*, il cliente misterioso attraverso cui ricavare dati e valutazioni da parte dell'utenza, mentre l'indicazione di norme e regole cui attenersi è contenuto nel "Regolamento di vettura".

Gli esiti della *Customer satisfaction* e del programma *Mystery Client*.

I dati emersi permettono una valutazione puntuale dell'opinione degli utenti sui servizi complessivamente offerti dalla Società e sull'organizzazione delle attività. Gli indicatori sintetici consegnano in linea generale una buona valutazione (superiore all'80%) e registrano contemporaneamente elementi di forza e criticità. Va rilevato che l'essere un'azienda di relativamente piccole dimensioni coinvolta da un robusto processo di revisione della propria organizzazione, chiamata ad eseguire lavori di una certa complessità sulla rete di sua competenza (Udine- Cividale, che si sviluppa nell'arco di 15 km.) nonché a fornire servizi su una infrastruttura gestita da altri (Rfi), ha determinato riflessi

diretti ed impatti sull'opinione degli utenti e sulla loro valutazione sui servizi, che sono mutate, anche con scansioni di un certo rilievo, da un periodo all'altro. Nello specifico, le criticità si sono registrate al riguardo degli indicatori "*comfort a bordo treno e nelle Stazioni/Fermate*" che si attesta sull'80% di apprezzamento, con una diminuzione rispetto al periodo precedente del 3,5%, addebitabile ad alcune problematiche manutentive intervenute sul materiale rotabile che ha impedito per un periodo non breve la messa in esercizio delle più recenti macchine Stadler in luogo delle datate ALN 633 (automotrici e rimorchiate); "*puntualità e frequenza delle corse*" sull' 81,6%, con un -3,0% determinato dalla necessità di diminuire il numero delle corse giornaliere ed abbassare la velocità; va comunque rilevato che la percentuale dei treni arrivati in orario (0'-5') è pari al 96,3%; "*informazione*" al 80,6%, con una diminuzione del 2,6% che può essere ricondotto ad una serie continua di interferenze che si sono generate lungo la linea sociale e sulla rete Rfi, legate sia a lavori sulla rete sia a modifiche di orario, per una parte non riconducibili a responsabilità dirette della Società, e che hanno impegnato l'azienda a una gestione non facile della comunicazione. Per contro, si confermano quali elementi di forza gli indicatori "*accessibilità e attenzione al cliente*" che si attesta all'81,5%, "*attenzione agli aspetti ambientali e di sicurezza*" all'81,1%; in tal caso, è opportuno sottolineare che la sicurezza in termini di esercizio ferroviario rappresenta la linea guida importante ai fini del *modus operandi* aziendale, considerato un fattore significativo anche dagli utenti come si evince dagli esiti delle indagini, cui riferire ogni altra decisione e orientamento delle attività che comporta l'esecuzione continua di azioni di prevenzione e di verifica necessarie alla garanzia della sicurezza ferroviaria, attraverso misure di controllo e mantenimento in efficienza dei mezzi e degli impianti della rete; "*riconoscibilità e disponibilità del personale*" con l'84% di soddisfazione, anzitutto vengono riconosciute la professionalità e la cortesia del personale a bordo treno. Accanto alla Customer, la Società opera anche attraverso il programma *Mystery Client*. Si tratta di una tipologia di indagine eseguita da una società specializzata che si fa "cliente misterioso" e verifica, a bordo treno, alle Stazioni e mediante telefonate, le modalità e la qualità di fornitura dei servizi, i comportamenti del personale, le reazioni e le opinioni degli utenti. Le risultanze, una volta trasferite, vanno a ridefinire - se del caso - i termini di erogazione dei servizi ai fini del loro eventuale adeguamento e miglioramento. Gli esiti del programma sono da ritenersi positivi poiché gli utenti hanno fornito valutazioni di apprezzamento sull'insieme di servizi, personale e attività effettuate dall'azienda. Nel caso di "rimborsi e risarcimenti" dovuti, il viaggiatore li può richiedere (per l'intero costo del biglietto o di una sua parte) in caso di mancata partenza o ritardo superiore ai 30' per cause imputabili all'azienda o disservizi di natura organizzativa. I reclami e i suggerimenti vengono intesi dalla Società non come mero atto formale ma, invece, rappresentano un momento di dialogo tra l'azienda e la propria clientela che, tra l'altro, permette di rafforzarne la fidelizzazione. Gli utenti, nel caso di mancata corrispondenza dell'azienda alle proprie richieste, osservazioni e segnalazioni, possono riferirsi all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), ai sensi del regolamento CE n° 1371/2007 che, come detto, regola i diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. La Società, come costume, fornisce risposte celeri ed esaurienti ad ognuna delle richieste e critiche degli utenti, e comunque non oltre i 20 giorni lavorativi dalla data del ricevimento del reclamo. La Società segue l'accoglienza e l'assistenza dei viaggiatori diversamente abili, al fine di assicurare,

nell'ambito delle Stazioni sia a bordo dei treni, un viaggio caratterizzato dal massimo comfort e sicurezza, riservando i posti e un apposito spazio per le carrozzelle a bordo. La salita/discesa di carrozzelle, è resa più agevole dall'altezza dei marciapiedi di tutte le Stazioni e fermate della linea allo standard metropolitano, con l'altezza del pavimento ribassato nel caso delle nuove automotrici. L'impiego dei mezzi va tuttavia programmato (48 ore prima del giorno stabilito per il viaggio). I soggetti titolari di "Carta Blu" rilasciata da Trenitalia hanno la possibilità di usufruire della gratuità del viaggio o del pagamento di un prezzo ridotto per l'accompagnatore della persona disabile o a mobilità ridotta. Parimenti, è in vigore l'"Attestazione per il Trasporto Pubblico Agevolato", rilasciata dalla Provincia e convalidata dalla Società, ai sensi della L.r. 23/2007 (art.34), che permette ai soggetti aventi titolo la libera circolazione a titolo gratuito mentre l'eventuale accompagnatore non ha titolo ad alcuna riduzione o gratuità.

L'evoluzione dei diritti.

I diritti mutano ed evolvono in ragione della tipologia, dei comportamenti, delle propensioni e della cultura dei viaggiatori. Se si guarda al flusso dei viaggiatori che utilizzano i servizi forniti dalla Società, all'origine e destinazione dei loro viaggi, ai nuovi comportamenti e stili di vita che progressivamente si diffondono, emergono tre situazioni che la Società ha voluto accogliere – anche se in via di ulteriore affinamento - nel proprio modello organizzativo e di relazione con gli utenti: (i) il trasporto delle biciclette, (ii) la provenienza dei viaggiatori e (i) l'identità del luogo.

I viaggiatori si muovono in bici in misura sempre più ampia generando un flusso proveniente dall'Europa e, per una parte, anche interno al territorio regionale che interagisce con il trasporto ferroviario. Nel nostro caso, sia sulla linea Udine – Cividale sia sulla direttrice Villach – Udine—Trieste. Tale trasporto, al seguito del viaggiatore, è consentito per un massimo di 5 cicli per treno sulla linea sociale mentre sul servizio transfrontaliero Mi.Co.Tra. la disponibilità di trasporto è mediamente di 100 bici, che viene ampliata nel periodo estivo. In entrambi i casi, questo tipo di trasporto è soggetto al pagamento di una tariffa, ridotta per la Udine Cividale e fissa (€ 3,50) per la tratta transfrontaliera. La Società opera in contesti territoriali assai differenziati per tradizioni, cultura e lingue, lungo la direttrice est-ovest (Udine – Cividale) e nord-sud (Villach - Trieste). I servizi forniti abbracciano territori plurilinguistici dove si sovrappongono l'italiano, lo sloveno, il tedesco e il friulano, e dove sempre è più in uso la lingua inglese. Da qui l'integrazione del tradizionale logo con il claim "*il treno delle lingue*". La provenienza degli utenti non rappresenta un vincolo nella comunicazione e nella relazione con i viaggiatori da parte della Società, che ha voluto adeguare le indicazioni delle Stazioni di fermata, della linea sociale in tre lingue, come trasmettere messaggi vocali in diverse lingue, mentre i fruitori del servizio transfrontaliero Mi.co.Tra hanno la possibilità di disporre di addetti (hostess e steward) con competenze linguistiche (tedesco e inglese in primo luogo). La Società ha voluto rispettare l'identità del luogo. E' così che la lingua friulana viene utilizzata non solo nelle comunicazioni verbali tra il personale e gli utenti ma si è inteso radicarla anche attraverso le indicazioni dei cartelli e nella trasmissione di messaggi.