Ufficio Studi e Ricerche ASSTRA

QUADERNO 1/2020

DOCUMENTO DI POSIZIONE

APRILE 2020

COVID-19

Fase 2 e Fase 3 - Misure per il trasporto pubblico locale

ASSTRA - Associazione Trasporti - è l'associazione nazionale **maggiormente rappresentativa** delle imprese di **trasporto pubblico locale** in Italia. Aderiscono ad **ASSTRA** le aziende del trasporto urbano ed extraurbano, esercenti servizi con autobus, tram, metropolitane, impianti a fune, le ferrovie locali nonché le imprese di navigazione lagunare e lacuale.

I NUMERI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Operatori: circa **930**
Passeggeri trasportati: **5,4** miliardi l'anno
Km percorsi: circa **1,9** miliardi di vetture-km
oltre **220** milioni di treni-km
Addetti: **124.000**
Fatturato: circa **12** miliardi di euro/anno

PREMESSA E OBIETTIVI

Il documento ha lo scopo di individuare le **misure operative** che le imprese di trasporto pubblico locale possono mettere in atto, nel breve e medio periodo e compatibilmente con i vincoli economici, normativi ed organizzativi, per la **gestione della ripartenza**, con **l'obiettivo primario** di **garantire la sicurezza sanitaria dei clienti e del personale** e di evitare il più possibile **un insostenibile incremento nell'utilizzo dell'auto privata.**

E' bene precisare che gli obiettivi e le misure proposte nel presente documento si riferiscono alla gestione delle fasi emergenziali. E' indubbio che si deve trarre il massimo del beneficio da alcune soluzioni che hanno un'incidenza positiva di carattere strutturale sui sistemi della mobilità e sulle integrazioni tra il mondo dei trasporti e il tessuto produttivo, ma allo stesso tempo gli obiettivi strategici di medio lungo periodo, vale a dire **gli investimenti in mobilità sostenibile e la qualità della vita dei territori**, non possono essere sostituiti e devono rappresentare il cardine di ogni sana politica della mobilità.

Sotto il **profilo temporale** per le informazioni ad oggi disponibili si individuano due fasi della ripartenza:

- **Fase 2** – Inizio eventuale: 4 maggio con riapertura limitate del commercio e attività produttive e ripresa graduale dei servizi di trasporto pubblico locale;
- **Fase 3** – Inizio eventuale: settembre con riapertura attività didattiche e ripresa massiccia di tutto il tessuto produttivo, commerciale e professionale. E' necessario fin da subito definire le linee di azione per prepararsi alla riapertura delle scuole.

Dal punto di vista **operativo** la Fase 2 e poi la Fase 3 poggiano su **sei pilastri**:

1. Istituzione di una **Cabina di regia nazionale** con il compito di dare gli indirizzi di carattere generale per lo svolgimento in sicurezza dei servizi di trasporto pubblico locale;
2. **Coordinamento** tra l'Autorità regolatrice (Regione, Ente Locale, Agenzia) e aziende di trasporto pubblico attraverso lo strumento delle **cabine di regia territoriali**;
3. Definizione delle **modalità** di utilizzo dei sistemi trasporto da parte dell'utenza;
4. Declinazione del principio del **distanziamento fisico** in funzione delle caratteristiche di fruizione dei servizi e delle modalità di trasporto (autobus, filobus tram, treni regionali, metropolitane) e delle Fasi temporali dell'emergenza;
5. **Flessibilizzazione della produzione** (servizi a chiamata, servizi dedicati con impianti produttivi);
6. **Corretta attribuzione delle attività di controllo.**

Il **successo delle misure aziendali** si fonda su **tre precondizioni esogene al settore:**

- **Limitazione degli spostamenti** attraverso il ricorso a *smart working* e nuove tecnologie;
- **Ridefinizione dei tempi e dell'organizzazione delle città e dei territori** al fine di distribuire su un arco temporale più lungo il flusso dei passeggeri;
- **Regole per la riduzione e gestione dei flussi** tali da consentire da un lato la sicurezza sanitaria e dall'altro l'efficacia del servizio di trasporto pubblico locale, l'efficienza gestionale e la riduzione degli assembramenti alle fermate e alle stazioni.

Sulla base degli **indirizzi generali forniti dalla Cabina di Regia nazionale**, occorre declinare, con la necessaria flessibilità, le misure a livello regionale e locale in funzione di un'analisi delle caratteristiche demografiche, socio-economiche e, quindi, trasportistiche proprie del territorio considerato. Attività questa che si fonda sul **necessario coordinamento tra Enti ed imprese di trasporto pubblico locale** che

parta da **un'analisi, attuale e prospettica, dei flussi della domanda di mobilità** e della entità di questa allo scopo di individuare le misure più idonee.

A livello nazionale nell'Italia ante COVID-19, in un giorno medio feriale, si registravano circa 100 milioni di spostamenti e si percorrevano 1,1 miliardi di km[1]. L'85,8% degli spostamenti motorizzati veniva effettuato con auto e moto, la quota del trasporto pubblico si fermava al 14,2 %.

Distribuzione % degli spostamenti motorizzati per mezzi di trasporto	**2018**
Auto	81,5
Moto	4,3
Mezzi pubblici	14,2
Totale	*100*

Fonte: 16° Rapporto ISFORT sulla mobilità degli italiani

Gli spostamenti garantiti attraverso la mobilità pubblica sono oltre 14 milioni al giorno, per un totale complessivo annuo di quasi 5,4 miliardi di spostamenti. Nei primi mesi dell'emergenza (Marzo, Aprile 2020) si sono persi quasi 400 milioni di viaggi al mese (-90% dei passeggeri).

Nel corso della fase 2 sarà presumibile attendersi un utilizzo del mezzo di trasporto pubblico quasi esclusivamente per motivazioni legate al lavoro e a situazioni di necessità.

È ipotizzabile prevedere un contributo pressoché nullo della quota di spostamenti dovuta a motivi di studio, atteso che in questa fase non è previsto un ripristino delle attività scolastiche che si auspica possano riprendere nel mese di settembre.

Distribuzione % degli spostamenti per motivazione	**2018**
• Lavoro	29%
• Studio	3,9%
Totale lavoro e studio (a)	32,9%
• Gestione familiare dedicata ai servizi	22%
• Gestione familiare dedicata alle persone	11%
Totale gestione familiare (b)	33%
Tempo libero (c)	34,2%
Totale (a+b+c)	100%

Fonte: 16° Rapporto ISFORT sulla mobilità degli italiani

Subiranno inoltre brusche contrazioni le categorie afferenti gli "spostamenti per gestione familiare" ancora fortemente condizionate dall'emergenza epidemiologica, come l'accompagnare figli a scuola, lo svolgimento di visite mediche e visite a parenti.

In termini generali, la quota modale degli spostamenti motorizzati afferente la mobilità privata dovrebbe crescere in maniera importante in questo periodo. Sarà plausibile prevedere un calo delle frequentazioni dei mezzi TPL legato al trasferimento di una parte di utenza che preferirà affidarsi alla mobilità privata.

Alla luce dei dati a disposizione si può ragionevolmente prevedere che nelle fasi emergenziali la domanda di mobilità pubblica potrebbe subire una riduzione di circa il 50%.

[1] Fonte: 16° Rapporto ISFORT sulla mobilità degli italiani

LE MISURE OPERATIVE

A. Coordinamento Ente/Azienda

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
A.1 Istituzione organismi di coordinamento tra Enti competenti e aziende di trasporto (Pre-condizione)	*Le imprese di trasporto urbano ed extraurbano sono, per tradizione, per organizzazione, per flussi di dati posseduti e gestiti, i* ***soggetti in grado di proporre un'offerta di servizi in linea con le esigenze derivanti dalla gestione dell'emergenza.*** *Spesso le imprese di trasporto sono anche titolari della gestione della sosta di superficie oltre che in struttura, delle attività correlate alla gestione del traffico (es. rimozione veicoli, gestione segnaletica ecc.) e dei servizi di sharing mobility.* *Per tali competenze e capacità esse rappresentano, quindi, il* ***soggetto*** *che, in coordinamento con l'Ente di riferimento e nel rispetto di ruoli e responsabilità, è* ***in grado di garantire efficacemente nell'immediato il pieno coordinamento dell'offerta di mobilità collettiva*** *sul territorio assicurando uniformità nella comunicazione e nel rapporto con utenza e soprattutto omogeneità nell'applicazione delle regole sanitarie a presidio della salute pubblica.* *Ciò significa:* - *Istituzione Tavolo Coordinamento Enti/Gestore TPL;* - *Attribuzione al Gestore dei compiti sopra descritti;* - *Fornire le necessarie agevolazioni e semplificazioni normative ed amministrative per la rapida attuazione degli obiettivi e favorire, ove necessario, la collaborazione con i privati;* - *Disporre, ove necessario, le adeguate coperture economiche.*	**Breve periodo**	

B. Regolazione dei flussi di mobilità complessiva

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
B.1 Rimodulazione orari città e territori (Pre-condizione)	**Diversificazione degli orari di avvio delle attività scolastiche, universitarie, lavorative, produttive;** *Ciò consente di distribuire gli spostamenti e, quindi, la domanda di mobilità in mondo più fluido nell'arco della giornata evitando le curve, tipiche del tpl, caratterizzate da orari di punta ed orari di morbida. Questa misura è già da sola di per sé idonea a limitare gli assembramenti ed a soddisfare livelli accettabili di domanda di mobilità senza produrre effetti insostenibili sul congestionamento urbano e non solo. Inoltre, sotto il profilo gestionale,* ***consentirebbe alle aziende di evitare l'incremento dei fattori produttivi (personale e mezzi) necessari per garantire le maggiori frequenze che sarebbero richieste negli orari di punta.***	**Breve periodo**	
B.2 Smart working e digitalizzazione (Pre-condizione)	**Ulteriori incentivazioni del ricorso allo *smart working*** da parte delle imprese e delle pubbliche amministrazioni;	**Breve periodo, già parzialmente attuato**	
	Digitalizzazione delle attività e dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni.	**Medio periodo**	
B.3 Mobility Manager	Incentivazione dell'utilizzo della figura del Mobility Manager aziendale. *Tale misura, specie per le grandi aziende da attuarsi in collaborazione con le funzioni del "Personale", consente una migliore pianificazione dell'uso dello smart working, della diversificazione orari di lavoro e delle modalità di spostamento m*anager aziendale.	**Breve periodo**	
B.4 Azioni per incrementare la velocità commerciale	**Incremento delle corsie preferenziali e della semaforica intelligente** Tali azioni garantirebbero un incremento della velocità commerciale con l'effetto benefico di aumentare le frequenza del servizio e ridurre i tempi di stazionamento sia alle fermate che all'interno del mezzo e conseguentemente il rischio di contagio.	**Breve periodo**	

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
B.4 **Azioni per incrementare la velocità commerciale**	**Disincentivazione all'uso del mezzo privato.** Occorre adottare politiche volte a disincentivare l'uso del mezzo privato e contribuire così alla fluidificazione del traffico ed all'incremento della velocità commerciale dei servizi di tpl. Pertanto **NO a gratuità delle aree di sosta** sia per i potenziali effetti di congestionamento da questa derivanti sia per il depauperamento di risorse destinate, ancor più in un momento come questo, alla mobilità collettiva.	**Immediato**	

C. Il trasporto pubblico al servizio della ripresa

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
In correlazione a quanto previsto al punto A.1. occorre agevolare, sotto il profilo amministrativo ed economico, i gestori del TPL nella produzione di un'offerta fondata anche su forme flessibili quali:			
C.1 **Offerta di servizi dedicati**	Servizi per target Servizi point to point - da un terminal ad un generatore di traffico	**Breve periodo, già attuato in alcuni territori**	**Bassi/Medi**
C.2 **Offerta di servizi a chiamata**	Modello di servizio per spostamenti individuali effettuato in base alle richieste degli utenti	**Breve periodo, già attuato in alcuni territori**	**Bassi/Medi**
C.3 **Offerta di servizi a prenotazione obbligata**	Servizi tipo executive da svolgersi su alcune linee e con la possibilità di saltare delle fermate con tariffazione differenziata	**Breve periodo**	**Bassi** **Bassi/Medi**

D. Trasporto pubblico sicuro in sicurezza

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
D.1 Sanificazione e igienizzazione dei mezzi e delle infrastrutture	Le imprese di trasporto pubblico hanno immediatamente attuato misure per la sanificazione ed igienizzazione dei mezzi e delle infrastrutture nel pieno rispetto delle prescrizioni sanitarie in materia oltre che delle ordinanze regionali e del Protocollo siglato dalle associazioni di categoria, OO.SS. e MIT in data 20 marzo 2020. **La sicurezza dei mezzi e delle infrastrutture è una priorità già posta in essere dalle imprese allo scopo di assicurare ai propri utenti la garanzia di luoghi sicuri.** L'impegno delle aziende a garantire i migliori livelli di sicurezza sotto il profilo sanitario deve essere sostenuto da **adeguate coperture economiche**. Analogamente potrebbero favorirsi iniziative nazionali o regionali di screening gratuito e periodico del personale delle imprese di trasporto a contatto con l'utenza.	**Già attuata**	**Medi, a carico aziende. Prevista defiscalizzazione con limiti.**
D.2 Obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione individuale da parte degli utenti	Utilizzo obbligatorio da parte degli utenti dei servizi di trasporto pubblico dei dispositivi di protezione individuati dalla ormai copiosa letteratura sanitaria in materia: **mascherine naso-facciali, guanti**; L'obbligo di utilizzo di dispositivi di protezione individuale quale **condizione per l'accessibilità ai servizi di trasporto pubblico ed alle aree comuni** (fermate, banchine, stazioni, biglietterie ecc.) deve essere **normativamente previsto** e rafforzato attraverso la collaborazione con Forze dell'Ordine preposte all'effettuazione dei controlli. Fermo restando che **l'obbligo di dotarsi dei dispositivi di protezione individuale è da porre in capo agli utenti,** si possono valutare soluzioni organizzative atte a favorirne, ove possibile e in relazione alle specifiche realtà aziendali, l'approvvigionamento in prossimità delle stazioni e fermate (es. distributori/dispenser ecc.) oltre a soluzioni che prevedano, ove possibile, la disponibilità di gel disinfettanti.	**Immediatase per obbligo di legge**	**A carico passeggeri** **A carico delle aziende previa idonea copertura finanziaria/o a carico Protezione Civile**

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
	E', altresì, necessario definire regole per l'accesso delle persone diversamente abili e per la gestione dei casi problematici.		
D.3 Gestione della capacità di trasporto	**Non potendosi applicare nel settore rigide regole di distanziamento, occorre incidere a monte, attraverso la combinazione delle misure indicate sub A, B e D.1., sulla capacità di trasporto rendendola coerente con le esigenze di sicurezza sanitaria, da un lato, e con la necessità di garantire un servizio universale dall'altro.** Obbligare al distanziamento attuale (1 persone/mq) comporterebbe, infatti, riduzioni della capacità di carico dei mezzi non sostenibili (riduzioni che si aggirano tra il 50% ed il 70% della capacità di carico; 70% di riduzione del carico per autobus urbani/extraurbani e circa 50% per treni regionali) con conseguente rischio del ricorso indiscriminato al mezzo privato non potendosi, nell'immediato, incrementare le frequenze per indisponibilità di mezzi e di personale (la produzione di mezzi richiederebbe tempi variabili che vanno dai 18 ai 36 mesi in relazione alla tipologia dei mezzi, bus o treni) e per mancanza di capacità delle reti ferroviarie. La rigida applicazione di tale regola, oltre a non essere compatibile con la conformazione dei mezzi di trasporto pubblico, determinerebbe, pur in presenza di una domanda sensibilmente ridotta, l'insufficienza della offerta di trasporto. Sotto il profilo gestionale sarebbe, invece, utile valutare gli spazi per eventuali **deroghe normative** atte a consentire alle imprese un **utilizzo più flessibile del personale** massimizzandone l'efficienza in relazione alle esigenze di distribuzione dell'offerta dei servizi.	**Breve periodo**	**Bassi**
D.4 Gestione dell'afflusso dei passeggeri	Anche qui, la gestione del flusso dei passeggeri è direttamente collegata all'adozione delle misure sub A e sub B. Solo agendo, a monte, sulla riduzione dei flussi di utenti, il settore del trasporto pubblico è in grado di erogare un'offerta di servizi calibrata		

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
	sulle necessità di sicurezza sanitaria. **In linea generale occorre che i Tavoli di coordinamento territoriali individuino, sulla base delle caratteristiche della domanda, delle modalità di trasporto presenti sul territorio, delle tecnologie esistenti e di quelle realisticamente ed economicamente realizzabili nel breve periodo, specifiche modalità di gestione del flussi.** A titolo esemplificativo queste possono prevedere:		
D.4 Gestione dell'afflusso dei passeggeri	**Istituzione di forme di collaborazione strutturale tra gestori e Forze dell'Ordine per la gestione dei flussi.** In tal senso si possono prevedere, ove possibile ed economicamente sostenibile, soluzioni atte a favorire l'utilizzo di personale, interno o esterno, che abbia il compito di monitorare i flussi di utenti e di segnalare eventuali criticità richiedendo intervento dei soggetti competenti (Forze dell'Ordine o soggetti dotati di poteri). C*iò può essere più agevolmente realizzabile per sistemi metro/ferroviari. Nei sistemi urbani, per l'elevato numero di fermate, solo a campione e/o nelle fermate con maggiore afflusso di utenza;*	**Immediato/ breve**	**Medio/alto**
	Separazione, ove possibile, dei flussi in salita/discesa (es. autobus dotati di due o tre porte prevedere la salita da una porta e la discesa dall'altra) o entrata/uscita (es. nelle metropolitane le vie di entrata in stazione e quelle di uscita dalle stazioni devono essere separate);	**Immediata**	**Nessun costo diretto**
	Per i sistemi a gate (es. metropolitane) utilizzo di tecnologie atte ad individuare l'afflusso alle banchine ed a segnalare il raggiungimento dei livelli di saturazione stabiliti;	**Medio periodo**	**Medio/alti**
	Collegamenti diretti tra il mezzo di trasporto con la centrale operativa per eventuali situazioni di sovraccarico e gestione flessibile del servizio (ad esempio corse bis);	**Medio periodo.**	**Medio/alti**

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
D.4 Gestione dell'afflusso dei passeggeri	In generale **uso di tecnologie** in grado di fornire indicazioni sulla concentrazione dei passeggeri sui mezzi o alle fermate (es. dati derivanti dalla geolocalizzazione attraverso celle telefoniche) e di tecnologie fruibili dall'utenza per verificare l'afflusso di passeggeri alle fermate e tempi di attesa;	**Breve /medio periodo**	**Medio/alti**
	Utilizzo dei sistemi di videosorveglianza e/o telecamere intelligenti per monitorare i flussi ed evitare assembramenti eventualmente con la possibilità di diffusione di messaggi sonori/vocali/scritti	**Medio periodo**	**Medio/Alti**
	Installazione di apparati, ove possibile, per **l'acquisto self-service dei biglietti** e predisposizione di app per l'acquisto on line	**Medio/ Lungo periodo**	**Medio/alti**
	*** ***I tempi ed i costi di attuazione delle misure, ove previste, possono variare in funzione delle dotazioni di tecnologie da parte delle imprese e della estensione di queste a tutta la rete o a tutta la flotta.*** *Per quel che riguarda l'uso delle tecnologie occorre prevedere normativamente* ***deroghe alle disposizioni in materia di privacy.***		
D.5. Informazione all'utenza	**Informazione puntuale all'utenza** attraverso i canali aziendali (sito internet, app, biglietterie, spazi di fermata, campagne di comunicazione ecc.) sulle condizioni di accesso ai servizi, sulle prescrizioni obbligatorie poste in capo ai viaggiatori e sulle conseguenze delle violazioni.	**Breve**	**Bassi**
	Utilizzo sistematico dei sistemi di informazione all'utenza di bordo (se disponibili) e alle stazione e fermate per informare in merito a prescrizioni comportamentali.	**Breve**	**Bassi**
D.6. Controlli	Tutti i vincoli e le prescrizioni imposte all'utenza~~,~~ necessari per avviare la fase di riapertura, dovranno necessariamente essere veicolate al pubblico in una **logica di autotutela, soggette quindi in prima battuta alla**		

MISURA	DESCRIZIONE	TEMPI	COSTI
D.6. Controlli	**responsabilità personale di ognuno.** In seconda battuta la responsabilità di effettuare i controlli necessari per verificare il rispetto di tali norme da parte degli utenti potrà essere attribuita solo ed esclusivamente alle Forze dell'Ordine. Ancora in merito ai controlli, **non è materialmente attuabile un'attività sistematica di misurazione della temperatura** corporea dei passeggeri a cura dei gestori di TPL. Allo stesso modo **non è possibile, in quanto estranee ai compiti e responsabilità delle imprese, attribuire al personale viaggiante e di stazione la responsabilità di impedire il mancato rispetto delle distanze o delle capacità massime dei mezzi e delle infrastrutture.** La funzione del personale di bordo e di stazione, in questi casi, potrà essere quella di attivare procedure di segnalazione di situazioni anomale, la gestione però di tali anomalie non può che essere demandata alle Forze dell'Ordine.		
D.7 Sicurezza del personale aziendale	Il presente documento non interviene sulle misure di sicurezza del personale aziendale per il quale valgono le misure già in atto come definite nei protocolli nazionali ed aziendali vigenti. È necessario garantire l'approvvigionamento dei DPI da parte delle aziende non solo prevedendo procedure semplificate per il loro acquisto ma anche l'accesso prioritario alle disponibilità della Protezione Civile.		