

Martedì 8 febbraio 2022, ore 11:30

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

unitamente ai colleghi Componenti del Collegio, mi preme ringraziarVi per averci dato l’opportunità di rappresentare le posizioni dell’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito anche Autorità o ART), che ho l’onore di presiedere, sul tema della tutela dei consumatori e degli utenti nel comparto dei servizi di trasporto.

Nell’ambito delle politiche europee, il settore dei trasporti è considerato uno strumento essenziale per la realizzazione del mercato interno e per l’attuazione delle libertà fondamentali della mobilità delle persone e delle merci.

A una prima fase di graduale apertura dei singoli modi di trasporto alla concorrenza, seppur con diversi risultati, ne è seguita una focalizzata sulla tutela degli utenti e dei consumatori.

L’attenzione da parte del legislatore europeo verso un sistema di tutele per consumatori e utenti è in stretta correlazione con la progressiva attuazione delle politiche di apertura dei mercati dei singoli segmenti del trasporto.

È evidente, infatti, il pericolo insito nei processi di liberalizzazione “incontrollata” dei servizi: l’apertura alla concorrenza dei vari settori di mercato, in assenza di una adeguata regolazione da parte di un’Autorità indipendente, qual è l’ART, può ingenerare distorsioni, spingendo le imprese ad attuare politiche industriali volte a massimizzare i margini di profitto, a scapito della qualità dei servizi offerti all’utenza.

Allo stesso tempo, l’obiettivo di assicurare livelli essenziali di qualità nei servizi di trasporto produce un ulteriore risultato virtuoso, determinando un incentivo all’utilizzo dei

trasporti pubblici da parte di un numero sempre maggiore di utenti, con inevitabili benefici per l'ambiente, che ha assunto un ruolo centrale nelle politiche di sviluppo, europee e nazionali.

Ciò è confermato dall'esperienza dell'alta velocità, che ha determinato lo spostamento di un rilevante segmento della domanda dal trasporto aereo a quello del trasporto ferroviario, favorendo anche le politiche di decarbonizzazione.

Questi obiettivi [cfr. Libro bianco del 2001, La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte, COM (2001)370 def.] si sono tradotti in un *corpus* normativo volto ad assicurare uno *standard* minimo e uniforme di qualità e affidabilità dei servizi offerti, garantendo, al contempo, la protezione dei diritti degli utenti nei diversi settori del trasporto (aereo, ferroviario, per vie navigabili, con autobus, taxi).

Le misure introdotte, dapprima a livello europeo e successivamente nel contesto nazionale, in favore degli utenti, trovano, inoltre, fondamento nel presupposto che l'utente/passeggero è la parte contraente debole del rapporto e, come tale, esige dall'ordinamento una normativa dedicata di tutela, sulla falsariga della disciplina in tema di protezione dei consumatori.

La normativa, cui accennerò in seguito, ha originato, quindi, un sistema integrato di disposizioni, complementari alla tradizionale disciplina consumeristica.

In questo quadro s'inserisce l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, a opera dell'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito anche Decreto istitutivo), a seguito della quale l'ART è stata designata organismo nazionale responsabile dell'applicazione dei regolamenti europei (National Enforcement Body – NEB) in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario (regolamento CE n. 1371/2007), via mare e per vie navigabili interne (regolamento UE n. 1177/2010) e con autobus (regolamento UE n. 181/2011).

Il Decreto istitutivo dell'Autorità ha, infatti, tra i suoi obiettivi principali, proprio la tutela degli utenti, come comprovato da numerose disposizioni dello stesso:

- l'articolo 37, comma 2, lett. a), nello stabilire che l'Autorità garantisce condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture, aggiunge che ciò debba avvenire tramite metodologie che incentivino, tra l'altro, il contenimento dei costi per gli utenti,

le imprese e i consumatori;

- l'articolo 37, comma 2, lett. b) dispone che l'Autorità è chiamata a definire i criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi e che, a tale fine, debba tener conto dell'esigenza di assicurare il contenimento dei costi per gli utenti;
- l'articolo 37, comma 2, lett. e) dispone, inoltre, che l'ART definisce: “[...] *in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto [...]”;*
- l'articolo 37, comma 2, lett. d) recita che l'Autorità provvede “*a stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico, individuate secondo caratteristiche territoriali di domanda e offerta”;*
- l'articolo 37, comma 2, lett. m) prevede, con particolare riferimento al servizio taxi, che l'Autorità provvede “*a monitorare e verificare la corrispondenza dei livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti.*”

[...]

3) *consentire una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe, la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione a tutela dei consumatori, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal comune per percorsi prestabiliti;*

4) *migliorare la qualità di offerta del servizio [...].”*

- l'articolo 37, comma 3, lett. g) prescrive che l'Autorità valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze;
- articolo 37, comma 3, lett. e) prevede che l'ART “[...] *favorisce l'istituzione di procedure semplici e poco onerose per la conciliazione e la risoluzione delle controversie tra esercenti e utenti*”.

Passo quindi alla disamina dei singoli modi di trasporto.

I diritti e gli obblighi dei passeggeri del **trasporto ferroviario** sono attualmente disciplinati a livello europeo dal regolamento CE n. 1371/2007 (che è stato oggetto di varie modifiche dal regolamento UE n. 782/2021, che, sebbene già in vigore, troverà applicazione dal 7 giugno 2023). Nell'ottica di migliorare l'attrattività del trasporto su rotaia, ampliandone le quote di mercato, il legislatore europeo ha introdotto una specifica disciplina con riferimento a una serie eterogena di fattispecie (ritardi, cancellazione e perdita di coincidenze, sicurezza dei viaggiatori, diritti dei passeggeri disabili e a mobilità ridotta, obblighi di informazione gravanti sulle imprese ferroviarie, responsabilità del vettore per danni arrecati a passeggeri e bagagli).

L'Italia ha adottato il regime sanzionatorio per l'inosservanza del regolamento CE n. 1371/2007, con il decreto legislativo 16 aprile 2014 n. 70, che, come sopra rilevato, ha tra l'altro designato l'Autorità quale organismo di controllo, dotandola di poteri di istruzione e trattazione dei reclami, di segnalazione e relazione al Parlamento. In forza di tale ruolo, inoltre, l'ART può proporre al Parlamento e al Governo proposte di modifica del decreto legislativo anche con riferimento alle misure delle sanzioni irrogate.

A questo riguardo, mi preme in questa sede sottolineare come la fase applicativa del complesso normativo delineato abbia evidenziato diverse criticità.

Nonostante le principali imprese ferroviarie abbiano adeguato le proprie condizioni generali di trasporto alle prescrizioni del regolamento europeo, si segnala una diffusa non conoscenza tra la generalità dei passeggeri in merito ai propri diritti, così come declinati dal legislatore europeo.

A tal fine l'Autorità, nel corso del 2021, ha avviato la prima campagna di comunicazione istituzionale, sui canali radiotelevisivi RAI, con l'obiettivo di informare i cittadini dei loro diritti di passeggeri quando viaggiano in treno, autobus e nave, e di far conoscere il ruolo dell'Autorità a tutela di tali diritti.

Parimenti rilevante è la problematica concernente l'irrisoria entità delle sanzioni, del

tutto inadeguate soprattutto in relazione al fatturato medio delle imprese ferroviarie operanti su scala nazionale o europea.

Ne deriva l'inefficacia dissuasiva e coercitiva del regime sanzionatorio introdotto, il quale si pone sul piano dell'irrilevanza nel rapporto costi/benefici delle imprese.

Tra l'altro, l'inadeguatezza dell'apparato sanzionatorio delineato dal decreto legislativo n. 70/2014 finisce per tradire la stessa *mission* considerata dall'articolo 32 del regolamento CE n. 1371/2007, il quale richiede che le sanzioni siano "*effettive, proporzionate e dissuasive*".

L'inefficienza, sul piano della deterrenza, dell'impianto sanzionatorio delineato dal legislatore italiano è "aggravata" dalla facoltà riconosciuta agli operatori di avvalersi del pagamento in forma ridotta della sanzione (per un importo pari a un terzo della sanzione stessa), sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 16 della legge n. 689 del 1981.

L'irrisorietà delle sanzioni pecuniarie di cui al decreto legislativo n. 70/2014 risulta ancor più eclatante se paragonate con quelle previste in materia di pratiche commerciali scorrette, così come disciplinate nel codice del consumo (*ex* articolo 27, comma 9), laddove sono previste sanzioni comprese tra un minimo di cinquemila euro e un massimo di cinque milioni di euro.

I limiti edittali contenuti nel decreto legislativo n. 70/2014 appaiono, inoltre, illogici e irrazionali considerando che l'articolo 4, comma 4, lett. d), correttamente, dispone che la commisurazione della sanzione deve essere determinata, tra l'altro, in base al rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati, essendo evidente che molte delle fattispecie sanzionate finiscono per applicarsi alla totalità dei viaggiatori o comunque a un gran numero degli stessi. La previsione è analogamente riprodotta anche nei decreti relativi ai settori del trasporto via mare e per vie navigabili e con autobus.

In definitiva, il decreto legislativo n. 70/2014 conforma una disciplina del tutto inadeguata ad assicurare livelli accettabili di deterrenza da parte del trasgressore. Ciò a tutto discapito degli utenti e dei consumatori.

È pertanto evidente che, se davvero si vogliono garantire agli utenti adeguata protezione, affidabilità, qualità del servizio, trasparenza e accesso alle informazioni sui contenuti dei diritti, appare necessaria una riforma organica del decreto legislativo n. 70/2014, finalizzata a introdurre una disciplina delle sanzioni, rapportata alla gravità delle condotte e parametrata al fatturato delle imprese, che assicuri la funzione di deterrenza.

Andrebbe, inoltre, impedita l'applicazione a queste tipologie di sanzioni dell'istituto del pagamento in forma ridotta che sterilizza e rende ancora più evanescente l'efficacia dell'impianto sanzionatorio.

Il regolamento CE n. 1371/2007 risulta migliorabile sotto ulteriori profili che attengono al perimetro della disciplina.

In primo luogo, andrebbe chiarita l'applicabilità della normativa europea anche alle ipotesi di cancellazione del viaggio e conseguente perdita di coincidenze; in secondo luogo, andrebbero specificati i diritti spettanti ai titolari di abbonamenti che subiscono frequenti disservizi, riducendo la discrezionalità oggi riconosciuta alle imprese ferroviarie in merito alla determinazione dei criteri e alle modalità di attribuzione del rimborso di una parte dell'abbonamento. A tale proposito, le incertezze operative del regolamento sono state già, in parte, superate dall'ART che, nella delibera n. 106/2018, ha previsto precise modalità di calcolo dell'entità di indennizzo in caso di abbonamenti relativamente ai ritardi e alle soppressioni dei viaggi. Nella citata delibera, l'Autorità ha disposto, a tutela dei titolari di abbonamento mensile o annuale, un indennizzo per ciascun mese in cui, per la tratta indicata sul titolo di viaggio, un numero di treni pari o superiore al 10% di quelli programmati subisca un ritardo superiore a 15 minuti o venga soppresso; questo indennizzo è pari al 10% dell'abbonamento mensile e a 1/12 del 10% dell'abbonamento annuale.

Andrebbero, altresì, chiariti gli esatti contorni della fattispecie in cui l'impresa ferroviaria colloca il passeggero in una classe o in un servizio superiore ovvero inferiore rispetto a quella corrispondente al biglietto acquistato, essendo la fattispecie non disciplinata, contrariamente a quanto avviene per il settore del trasporto aereo.

La lacuna normativa ha ingenerato una serie di incertezze interpretative. In primo luogo, sarebbe opportuno prevedere che, nel caso in cui l'utente usufruisca di un servizio superiore, l'impresa non possa vantare alcuna differenza di prezzo. Al contrario, nel caso in cui il passeggero sia costretto a viaggiare in una classe inferiore rispetto a quella prevista nel biglietto, andrebbe previsto l'obbligo dell'impresa ferroviaria di rimborsare la differenza di prezzo.

Si segnala l'impegno costante dell'Autorità a favore delle istanze degli utenti e consumatori. Mi preme sottolineare in questa sede che l'ART è intervenuta con decisione, nell'ambito del Prospetto Informativo della Rete (PIR) di Rete Ferroviaria Italiana, prescrivendo,

tra l'altro, specifiche misure a favore delle persone con disabilità o a mobilità ridotta, alle quali è stato dedicato un particolare *focus* nella già segnalata campagna di comunicazione istituzionale dell'Autorità.

Infine, l'ART, con la delibera n. 28/2021, ha adottato "*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami*", attraverso le quali è stata introdotta un'apposita disciplina sulla trattazione dei reclami, ivi compresi quelli relativi ai biglietti integrati, precisando i canali di presentazione dei reclami, gli elementi minimi degli stessi, l'informazione da assicurare agli utenti sulla loro proposizione.

Venendo al tema del **trasporto passeggeri mediante autobus**, si è già citato il regolamento UE n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto in esame. Similmente alle altre modalità di trasporto disciplinate, l'obiettivo del regolamento è quello di garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri che, come ricordato, rappresentano la parte contraente debole del rapporto (cfr. considerando nn. 1 e 2).

Il citato regolamento disciplina i casi di cancellazione o ritardo alla partenza superiore a 120 minuti, nonché il caso della sovrapprenotazione. In tali casi il regolamento offre al passeggero la scelta fra le seguenti alternative:

- i) la continuazione o il reinstradamento, senza costi aggiuntivi, verso la destinazione finale non appena possibile;
- ii) il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito al primo punto di partenza.

Qualora il vettore non fosse in grado di offrire al passeggero la scelta tra queste due opzioni, il passeggero avrà diritto, oltre al rimborso del prezzo del biglietto e al ritorno gratuito al punto di partenza, anche a ottenere dal vettore una somma pari al 50% del prezzo del biglietto. In ogni caso, i passeggeri devono essere informati, entro 30 minuti dall'orario di partenza previsto, circa il nuovo orario di partenza.

Il regolamento UE n. 181/2011 prevede altresì l'obbligo, in capo ai vettori, di istituire un sistema per il trattamento dei reclami relativo ai diritti e agli obblighi nascenti dal regolamento stesso.

Date le intenzioni del legislatore europeo di *“garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri comparabile a quello offerto da altri modi di trasporto”* (cfr. considerando n. 1), va osservato che, nonostante il citato regolamento sia successivo agli altri due regolamenti sopra ricordati sul trasporto marittimo di passeggeri e sul trasporto ferroviario, esso presenta analoghe criticità rispetto a quelle degli altri regolamenti con riguardo alla formulazione di talune disposizioni.

Inoltre, il regolamento in esame presenta una sua specifica criticità.

L'articolo 2 dispone che il regolamento si applica ai passeggeri che viaggiano con servizi regolari, il cui punto di imbarco e sbarco è situato nel territorio di uno Stato membro e che percorrono una distanza pari o superiore a 250 km. La limitazione della tutela ai viaggi che hanno un percorso chilometrico pari o superiore a 250 km appare, a giudizio dell'Autorità, irragionevole, introducendo un regime differenziato di tutele che non trova alcuna ragione sul piano funzionale. Sarebbe pertanto auspicabile che l'Italia si facesse promotrice per una revisione del regolamento europeo sul punto segnalato.

Per quel che maggiormente interessa l'attività dell'ART, mi preme sottolineare che quest'ultima, nell'espletamento delle sue funzioni, funge da supporto alla tutela dei diritti dei passeggeri trasportati mediante autobus: ad esempio, l'Autorità, con la delibera n. 57/2019, ha avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti di un vettore stradale per la violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento, su continuazione, reinstradamento e rimborso, dell'articolo 20, paragrafo 1, sull'obbligo di informazione in capo al vettore, dell'articolo 21, lettera b), sull'assistenza, provvedimento che si è concluso con il pagamento della sanzione in misura ridotta (cfr. delibera n. 90/2019).

Quanto al **trasporto per vie navigabili**, è stato emanato il regolamento CE n. 392/2009, relativo alla responsabilità, in caso di incidente, dei vettori che trasportano passeggeri via mare, al quale si è aggiunto il regolamento UE n. 1177/2010, che disciplina gli obblighi dei vettori e degli operatori dei terminali.

Anche con quest'ultimo regolamento il legislatore europeo, consapevole che il passeggero rappresenta, come più volte ricordato, la parte contrattuale debole del rapporto, si è posto l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri, simile a quello offerto dalla disciplina relativa agli altri modi di trasporto.

Il regolamento UE n. 1177/2010 mira a ridurre i disagi che i passeggeri subiscono a causa della cancellazione del viaggio o di ritardi prolungati alla partenza della nave, attraverso la previsione di regole che disciplinano, tra l'altro, i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o di ritardo, il trattamento dei reclami, il diritto all'informazione.

Anche questo regolamento presenta lacune e criticità. Talune disposizioni non risultano chiare, dando adito a problemi interpretativi con il rischio che tali incertezze operative si traducano in una minore tutela per i passeggeri. Si pensi, ad esempio, al ricorso frequente, da parte del legislatore europeo, di espressioni quali *“se opportuno”* o *“se possibile”* in riferimento alle norme relative alle informazioni che devono essere rese dal vettore in casi di cancellazioni o di partenze ritardate. È evidente che l'uso di tali espressioni può costituire nel concreto un comodo espediente, per il vettore o per l'operatore terminalista, per giustificare la mancata informazione agli utenti.

Lo stesso dicasi per la previsione secondo cui il vettore fornisce assistenza ai passeggeri, in termini di *“spuntini, pasti o bevande”* (cfr. articolo 17), soltanto dove egli possa *“ragionevolmente”* prevedere che la partenza della nave sia cancellata o ritardata di almeno 90 minuti e solo a condizione che tali prestazioni siano *“disponibili o passano essere ragionevolmente forniti”*: è incontrovertibile l'evanescenza di queste previsioni sul piano della tutela dei diritti dei passeggeri vittime di disagi e sul piano della deterrenza di tali misure sanzionatorie.

Ancora rileva la circostanza che, in materia di reclami, il regolamento UE n. 1177/2010 preveda un generico obbligo in capo ai vettori e agli operatori dei terminali di predisporre un meccanismo finalizzato al trattamento dei reclami da parte dei passeggeri, in ordine ai diritti sanciti dallo stesso regolamento, senza tuttavia fornire alcuna utile indicazione circa i contenuti del meccanismo stesso.

Date le segnalate incertezze interpretative, l'Autorità, che, come ricordato, è stata individuata dal decreto legislativo n. 129 del 2015 quale organismo responsabile dell'applicazione del regolamento UE n. 1177/2010, ha svolto un ruolo suppletivo e integrativo del regolamento al fine di assicurare certezza ed effettività delle tutele dei passeggeri.

Senza alcuna pretesa di completezza, si sottolinea che con la delibera n. 30/2019 l'ART ha sanzionato una compagnia marittima per la violazione dell'articolo 16, paragrafo 1, in tema di informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate, e dell'articolo 18, paragrafo 1, sul

diritto del passeggero al trasporto alternativo e al rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate. Quanto al trattamento dei reclami, si segnalano la delibera n. 139/2018, con cui è stato avviato un procedimento sanzionatorio per la violazione dell'articolo 24, paragrafo 2 (reclami), che si è concluso con la comminazione di una sanzione pecuniaria nei confronti del vettore (cfr. delibera n. 25/2019); nonché la delibera n. 3/2019 che ha avviato un procedimento sanzionatorio sempre per la violazione dell'articolo 24, paragrafo 2, che si è estinto per pagamento in misura ridotta della sanzione (delibera n. 45/2019).

Va evidenziato che, dall'esame dei reclami e delle segnalazioni pervenute all'Autorità da parte degli utenti del trasporto via mare, è emerso che le principali criticità sono legate al trattamento dei reclami da parte delle compagnie marittime.

L'ART, pertanto, nell'esercizio delle funzioni a essa attribuite ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lett. e) del Decreto istitutivo, ha adottato la delibera n. 83/2019 recante *“Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti di servizio di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami”*. Dalla relazione di analisi di impatto della regolazione, pubblicata sul sito dell'Autorità, è emerso che: *“l'intervento di regolazione in esame è volto, quindi, ad assicurare agli utenti la disponibilità di un efficace sistema di trattamento dei reclami predisposto dai gestori del servizio e dagli operatori dei terminali, al fine di rendere maggiormente effettiva la tutela dei diritti dei passeggeri”*. Ciò in quanto, dall'analisi svolta dall'ART precedentemente all'adozione della delibera n. 83/2019, erano emerse le seguenti criticità:

- i) disomogeneità dei moduli dei reclami;
- ii) disomogeneità nelle procedure di ricezione dei reclami (solo alcuni vettori rilasciavano l'avvenuta ricezione del reclamo);
- iii) mancata trasparenza in merito ai diritti di cui godono i passeggeri;
- iv) scarsa diffusione dei meccanismi extragiudiziali per la risoluzione delle controversie.

Per quanto riguarda il servizio taxi, come noto, le competenze dell'Autorità di monitoraggio e verifica, tra l'altro, delle qualità delle prestazioni nonché della loro corrispondenza alle esigenze dei centri urbani secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, si inseriscono in un quadro normativo nel quale le regole di dettaglio per lo

svolgimento del servizio taxi sono stabilite da Regioni e Comuni.

In particolare, i Comuni, nel predisporre i regolamenti sull'esercizio dei trasporti pubblici non di linea (come quello dei taxi), stabiliscono anche le modalità di svolgimento del servizio e i criteri per la determinazione delle tariffe che incidono profondamente sulla qualità del servizio offerto all'utenza.

Per migliorare il servizio, Regioni e Comuni provvedono ad adeguarlo sulla base dei principi individuati dall'Autorità, stabiliti a valle dell'attività di monitoraggio sui livelli di offerta del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni, che vengono verificate in corrispondenza alle esigenze dei diversi contesti urbani.

L'Autorità, pertanto, ha un ruolo decisivo nella definizione dei livelli essenziali di qualità del servizio e nella garanzia del diritto alla stessa mobilità degli utenti.

In tale contesto, l'ART assiste le Regioni e i Comuni nel processo di applicazione dei principi enucleati dall'Autorità, fornendo agli Enti territoriali un parere preventivo sull'adeguamento del servizio taxi, attività consultiva dotata, seppure mediamente, di efficacia vincolante, atteso che l'ART, nel caso in cui gli Enti territoriali non si conformino ai principi contenuti nel parere, in merito tra l'altro alla qualità delle prestazioni, può rivolgersi al Giudice amministrativo per richiedere la verifica della legittimità degli atti adottati dall'Ente territoriale in difformità dal parere rilasciato dall'Autorità.

Si rappresenta inoltre che l'ART, di recente, con delibera n. 146/2021, ha avviato un procedimento volto a definire le linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti locali, nel quale l'Autorità fissa indicatori e *standard* di qualità del servizio.

Si segnala che, nella determinazione degli aspetti più rilevanti per valutare la qualità del servizio reso, sono considerati da ART:

- tempo di attesa della vettura dopo la chiamata (da differenziare, eventualmente, rispetto alle diverse modalità di chiamata/acquisizione della corsa);
- coerenza prezzo della corsa con le informazioni disponibili prima e durante la corsa (da tariffario);
- adeguatezza della temperatura a bordo veicolo;
- presenza e corretta applicazione degli sconti;
- presenza ed effettiva attivazione del tassametro;

- presenza e corretta applicazione delle tariffe predeterminate su percorsi predefiniti;
- presenza e corretta applicazione delle tariffe condivise/*sharing*;
- disponibilità e funzionalità di dispositivi per il pagamento elettronico (POS, Bancomat, carte di credito e applicazioni digitali);
- coerente individuazione ed esecuzione del percorso (tempo/km);
- livello di comunicazione (rapporti con il cliente, efficienza degli strumenti di comunicazione, utilizzo delle lingue straniere);
- aspetti relazionali e *customer-experience* (gentilezza, cordialità, affidabilità, comportamento di guida dell'operatore taxi);
- rispetto dell'ambiente (tipologia di alimentazione del veicolo/classe di emissione);
- integrità interni ed esterno veicolo, decoro, pulizia interna ed esterna del veicolo;
- idoneità del mezzo di trasporto rispetto alle esigenze richieste (ad es. trasporto animali, colli ingombranti, n. di persone a bordo);
- risposta alle aspettative (capacità di capire esigenze specifiche e trasformarle in offerta di servizio).

Diverso e più complesso è il discorso per quanto concerne la tutela dei consumatori nel **trasporto aereo**.

La stratificazione delle norme nel tempo ha prodotto un quadro regolatorio disomogeneo in cui le competenze sono ripartite tra diversi soggetti pubblici.

Ovviamente ciò non aiuta a definire un quadro normativo e regolatorio davvero efficiente anche sotto il profilo della tutela dei passeggeri.

Va innanzitutto evidenziato che il trasporto aereo è stato il primo settore a essere interessato da interventi in favore dei passeggeri, con il regolamento CEE n. 295/1991. Questo provvedimento normativo è stato successivamente superato dal regolamento CE n. 261/2004, che rappresenta, oggi, il quadro normativo di riferimento per le principali ipotesi di inadempimento del vettore aereo.

Senza alcuna pretesa di esaustività, il regolamento CE n. 261/2004 dispone - per i casi di negato imbarco sul volo aereo prenotato, cancellazione del volo, ritardo prolungato dello stesso

- il diritto (in via cumulativa, alternativa o esclusiva a seconda della fattispecie concreta) del passeggero:

- alla compensazione pecuniaria;
- al rimborso del prezzo del biglietto acquistato o al diritto all'imbarco su un volo alternativo;
- a varie forme di assistenza, consistenti nelle prestazioni di vitto, alloggio, trasposto, etc..

La disciplina sanzionatoria per le violazioni del regolamento CE n. 261/2004 è contenuta nel decreto legislativo 26 gennaio 2006, n. 69.

Prima di analizzare la questione dei limiti edittali, mi preme soffermarmi sul riparto di competenze.

Diversamente dagli altri modi di trasporto, il decreto legislativo n. 69/2006 designa l'ENAC quale organismo responsabile dell'applicazione del regolamento CE n. 261/2004.

Le ragioni di questo disallineamento vanno probabilmente rinvenute nella circostanza che, all'epoca dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 69/2006, l'Autorità di regolazione dei trasporti non era stata ancora istituita.

Sarebbe auspicabile, al fine di assicurare una tutela omogenea in favore di consumatori e utenti, che, anche in questo settore, venisse riconosciuto in capo all'Autorità il ruolo di soggetto deputato alla tutela dei diritti degli utenti. Del resto, come già evidenziato, all'Autorità è attribuito il potere di regolazione del contenuto minimo degli specifici diritti anche dei passeggeri del trasporto aereo, attività, quest'ultima, che si pone come fonte secondaria di regolazione rispetto alla normativa primaria prevista dal regolamento CE n. 261/2004.

In riferimento al tema specifico dei limiti edittali, si evidenzia che, anche per il settore aereo, similmente a quello ferroviario, il decreto legislativo n. 69 del 2006 prevede sanzioni che non assicurano alcuna funzione di deterrenza nei confronti dei vettori, posto che gli importi sono talmente esigui da risultare evanescenti.

Anche per questo settore sarebbe, pertanto, opportuna una rivisitazione dell'impianto sanzionatorio complessivo, che preveda la commisurazione delle sanzioni, oltre che alla gravità delle violazioni, al fatturato degli operatori di mercato.

Per concludere, **in ambito autostradale**, L'Autorità, al fine di integrare il quadro

normativo delle tutele in favore di utenti e consumatori, avvierà prossimamente un'indagine conoscitiva sul contenuto degli specifici diritti degli utenti autostradali, propedeutica all'avvio di un procedimento volto a definire specifiche misure regolatorie sul tema.

Nell'ottica di una sempre maggiore attenzione alla tutela del consumatore, infine, il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, attualmente all'esame del Senato della Repubblica, attribuisce all'Autorità il potere di avvalersi di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie tra operatori economici e utenti o consumatori, consentendo così all'ART, al pari delle altre Autorità di regolazione, di avvalersi di procedure che si sono dimostrate particolarmente efficaci nel garantire un'effettiva tutela dei consumatori.

Il conferimento di queste nuove competenze rappresenta un riconoscimento e un apprezzamento del lavoro fin qui svolto dagli Uffici dell'Autorità, che sono consapevoli delle aspettative riposte in merito ad una compiuta realizzazione di un sistema di tutele che garantisca, allo stesso tempo, le istanze dei consumatori e alti livelli di qualità dei servizi resi dagli operatori economici del settore.

La tutela dei diritti degli utenti e dei passeggeri, il cui rafforzamento, come illustrato durante la mia prima relazione annuale al Parlamento, costituisce uno degli obiettivi strategici di questa Consiliatura, sarà sempre centrale nelle attività dell'Autorità. Nel corso del 2021 abbiamo affiancato all'ufficio "Diritti degli Utenti" un nuovo ufficio, denominato "Contenuto Minimo dei Diritti degli utenti" per aumentare l'efficacia dell'azione dell'ART in questi ambiti così importanti.

È tuttavia evidente che la gravosità dei compiti che ci vengono assegnati nonché le crescenti competenze richiederanno inevitabilmente un rafforzamento della dotazione organica dell'Autorità, che le permetta di conseguire con successo le sfide sottese alla delicata materia oggetto di questa onorevole Commissione, che tanto incide sulla qualità del benessere collettivo e sulla vita delle persone.

Il contributo documentale preparato dagli Uffici dell'ART, che sarà messo a disposizione

di questa onorevole Commissione al termine della mia audizione, presenta ulteriori spunti ed approfondimenti, in particolare in merito alle funzioni di *enforcement* e agli obiettivi strategici relativi alla tutela dei diritti degli utenti e dei passeggeri, nonché agli effetti, diretti ed indiretti, sugli utenti della regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, altro compito istituzionale importantissimo dell'Autorità.

Desidero ringraziare, anche a nome dei colleghi Consiglieri Carla Roncallo e Francesco Parola, il Presidente e gli Onorevoli componenti della Commissione per l'attenzione che ci è stata riservata, rimanendo a disposizione per rispondere alle richieste di precisazione e di approfondimento.