

GIORNATA MONDIALE DEI DIRITTI DEI CONSUMATORI

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI
CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 15 marzo 2022

INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
NICOLA ZACCHEO

Onorevole Presidente della Camera dei Deputati, Onorevole Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti, Onorevoli Deputati, Autorità, Signore e Signori,

ringrazio la Commissione d'inchiesta ed il suo Presidente, on. Baldelli, per aver organizzato l'evento celebrativo in occasione della giornata mondiale dei diritti dei consumatori, di cui quest'anno ricorre il sessantesimo anniversario, e per avermi invitato a rappresentare le posizioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti, che ho l'onore di presiedere, sul tema della tutela dei consumatori e degli utenti nel comparto dei servizi di trasporto.

Nel celebre messaggio del Presidente Kennedy al Congresso degli Stati Uniti del 1962, dal quale trae ispirazione l'istituzione di questa giornata, si poneva l'attenzione ai diritti per la tutela dei consumatori sui quali si riteneva fondamentale l'azione delle istituzioni, per consentire un equilibrato sviluppo del mercato mondiale e del consumo su larga scala allora in via di esponenziale affermazione. Oltre all'essenziale diritto alla sicurezza, erano richiamati il diritto ad essere informati, il diritto alla scelta, il diritto ad essere ascoltati.

L'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, avvenuta in forza dell'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, ha determinato, nel suo settore e per i profili di sua competenza, un'attività di regolazione che segue idealmente la direttrice tracciata in quel messaggio, attraverso una sempre maggiore intensificazione degli strumenti posti proprio a garanzia di quei diritti, nell'ambito dei vari segmenti del trasporto.

A seguito della legge istitutiva, 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).

In assenza di adeguati livelli di qualità dei servizi offerti alla collettività, risulterebbe compromesso il diritto alla mobilità; diritto, quest'ultimo, a valenza costituzionale, la cui tutela, a conferma della sua rilevanza, è espressamente menzionata tra gli obiettivi primari della legge istitutiva dell'ART.

A questo riguardo, ricordo, in particolare, che, tra le finalità della regolazione propria dell'Autorità, vi è il potere/dovere di garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture di trasporto, anche al fine di assicurare il contenimento dei costi per gli utenti *“in relazione alla mobilità dei passeggeri”* (cfr. articolo 37, comma 2, lett. a)), nonché la definizione del *“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”* (cfr. articolo 37, comma 2, lett. e)), basandosi sul presupposto che l'utente/passeggero è la parte contraente debole del rapporto e, come tale, esige dall'ordinamento una tutela dedicata.

Dalla lettura esegetica delle disposizioni appena richiamate, si evince come il tema del diritto alla mobilità, nelle sue varie declinazioni, strettamente connesso alla tutela di utenti e consumatori, è posto dalla legge istitutiva sullo stesso piano delle politiche concorrenziali, in linea con quanto disposto dal legislatore europeo, la cui attenzione verso un sistema di tutele per consumatori e utenti è in stretta correlazione con la progressiva attuazione delle politiche di apertura dei mercati.

La tutela degli utenti e dei consumatori e, più in generale, il diritto alla mobilità delle persone e delle merci, rappresentano, pertanto, valori di pari dignità rispetto all'apertura concorrenziale dei vari comparti del trasporto.

Del resto, i processi di progressiva liberalizzazione dei servizi di trasporto esigono una adeguata regolazione da parte di un'Autorità indipendente, qual è l'ART, per evitare che l'apertura dei mercati finisca per 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.

Proprio in considerazione di quanto detto, le scelte dell'Autorità sono state indirizzate, sin da subito, alla creazione di apposite articolazioni organizzative volte ad assicurare un'efficace tutela degli utenti e dei consumatori. Inoltre, mi preme sottolineare che l'ART, in tutte le sue attività a tutela dei diritti e a garanzia della mobilità, ha sempre posto grande attenzione alla definizione di specifiche misure a favore delle persone con disabilità o a mobilità ridotta.

L'attività dell'Autorità in favore del diritto alla mobilità si è estrinsecata, in primo luogo, nell'istituzione di uno specifico Ufficio preposto alla trattazione dei reclami, presentati dai passeggeri dei servizi di trasporto ferroviario, marittimo e su gomma e, più recentemente, nella costituzione di un Ufficio deputato espressamente alla regolazione e definizione del contenuto minimo degli specifici diritti degli utenti, anche di natura risarcitoria, che gli stessi possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto. Regolazione che ha, tra l'altro, un'incidenza diretta sulle condizioni generali di trasporto e sulle carte dei servizi predisposte dalle imprese di settore.

Proprio in questo ambito, l'ART sta provvedendo, attraverso la propria attività di regolazione, ad ampliare le garanzie previste dai regolamenti europei a tutela dei passeggeri nei diversi ambiti, ovvero alla declinazione del loro contenuto. Il più recente atto di regolazione in materia che voglio ricordare, oggetto della delibera ART n. 28/2021, riguarda il trattamento dei reclami presentati ai sensi dei regolamenti concernenti, rispettivamente, i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario e con autobus. Tale atto è esemplificativo in quanto frutto di un'analisi delle segnalazioni pervenute all'Autorità direttamente dagli utenti, nonché dall'attività di monitoraggio svolta dagli Uffici. L'Autorità ha già rafforzato gli obblighi delle imprese in caso di presentazione di reclami, incidendo, in particolare, sulle prassi miranti ad eludere gli adempimenti e la rimozione dei disservizi, con la finalità di tutelare quel "diritto ad essere ascoltati" che ho ricordato inizialmente.

Tale atto di regolazione si affianca alla delibera n. 83/2019 che definisce il contenuto minimo dei diritti per gli utenti di servizio di trasporto via mare e per vie navigabili interne, sempre con

riguardo al trattamento dei reclami nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali.

Infine, colgo l'occasione per comunicare che 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.

La tutela degli utenti in questo ambito è stata promossa, finora, per via indiretta attraverso le misure che hanno strutturato i sistemi tariffari propri del settore sull'efficienza delle gestioni e sulla qualità dei servizi.

L'esperienza maturata dall'Autorità negli anni scorsi ha evidenziato carenze conoscitive da parte dei passeggeri che sono spesso all'oscuro dei propri diritti, così come disciplinati a livello europeo.

Proprio nell'ottica dell'essenzialità del "diritto a essere informati" e, in particolare, della conoscenza dei propri diritti quale presupposto per il loro esercizio, l'ART, nel corso del 2021, ha avviato la sua prima campagna di comunicazione istituzionale, in collaborazione con il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ha visto la messa in onda di spot TV e radiofonici sui canali radiotelevisivi della RAI, con l'obiettivo di informare i cittadini, per la prima volta e in maniera diretta, dei loro diritti quando viaggiano in treno, autobus e nave, promuovendo, al contempo, il ruolo che l'Autorità di regolazione dei trasporti svolge nella tutela degli stessi in qualità di organismo responsabile della corretta applicazione dei regolamenti europei.

Con lo stesso obiettivo, sono stati predisposti, oltre allo spot TV e radio, dei video tutorial, fruibili sui canali social ed istituzionali dell'Autorità, che forniscono informazioni dettagliate e istruzioni affinché i cittadini possano meglio attivarsi in modo semplice e rapido per la tutela dei propri diritti.

Nell'ottica di una sempre maggiore attenzione al consumatore, che passa anche attraverso la semplificazione dei procedimenti, desidero evidenziare l'importanza dell'introduzione, all'interno del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, attualmente all'esame del Senato della Repubblica, della facoltà, per l'Autorità, di avvalersi di strumenti alternativi di

risoluzione delle controversie (ADR) tra operatori economici e utenti o consumatori, consentendo così all'ART, al pari di altre Autorità indipendenti, di dotarsi di procedure che si sono dimostrate particolarmente efficaci nel garantire un'effettiva tutela dei consumatori.

Il sistema di tutela degli utenti presenta tuttavia lacune e criticità che io stesso ho, più volte, rimarcato.

Mi riferisco, in primo luogo, all'inadeguatezza dell'apparato sanzionatorio attualmente vigente, in particolare con riferimento ad alcune violazioni dei diritti degli utenti disciplinate dai regolamenti europei.

In questi casi l'irrisorietà dell'entità delle sanzioni, del tutto inadeguate se rapportate al fatturato medio delle imprese operanti nel mercato, determina, infatti, una inefficienza generale del sistema, facendo venir meno l'efficacia dissuasiva e deterrente del regime sanzionatorio, che dovrebbe essere superata attraverso un appropriato intervento legislativo.

Guardando, infine, all'evoluzione del mondo dei trasporti, dobbiamo tener presente che i servizi di mobilità sono attualmente oggetto di grandi trasformazioni, agevolate dalla tecnologia digitale e della connettività, che consentono forme innovative di prenotazione e di condivisione dei servizi fino a pochi anni fa sconosciute. L'uso delle tecnologie ha portato alla diffusione di servizi accessori, come quelli relativi alle informazioni sul traffico e sulla sosta.

Tutto ciò favorisce l'integrazione dei servizi di trasporto. Si pensi, ad esempio, alla Mobility as a Service (MaaS), che implica l'integrazione di diversi servizi, pubblici e privati, coordinati e accessibili all'utente attraverso il proprio *smartphone*.

Tali nuove tipologie di servizi presuppongono l'esistenza di piattaforme digitali, la digitalizzazione delle funzioni (come la vendita di titoli di viaggio e i sistemi di controllo) e la fornitura di informazioni in tempo reale.

Il mercato sta, pertanto, evolvendo verso lo sviluppo di piattaforme che integrano i servizi di trasporto, offrendo ai consumatori una più agile programmazione del viaggio resa possibile dalle diverse combinazioni offerte.

È evidente come l'integrazione modale e tariffaria porrà nuove sfide all'Autorità, anche sotto il profilo della prefigurazione di nuove forme di tutela integrata degli utenti, conseguenti alle mutate modalità di offerta dei servizi.

Ricollegandomi a quanto ricordato inizialmente sui diritti che in questa giornata si celebrano,

l'attività futura dell'Autorità nei nuovi ambiti si sostanzierà prevalentemente nel continuare a garantire quel "diritto alla scelta" da parte degli utenti, anche in un mondo in cui il moltiplicarsi delle possibilità offerte dall'evoluzione tecnologica deve tradursi non in uno svantaggio ma in un'opportunità per i consumatori.

Concludo il mio intervento sottolineando che la tutela dei diritti degli utenti e dei passeggeri, il cui rafforzamento, come da me illustrato in precedenti occasioni, costituisce uno degli obiettivi strategici di questa Consiliatura, sarà sempre centrale nelle attività dell'Autorità.