

Consumers' Forum

“Il consumatore vulnerabile tra innovazione e diritti fondamentali”

Roma, 2 DICEMBRE 2022

INTERVENTO DI NICOLA ZACCHEO, PRESIDENTE DELL'AUTORITA' DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

Buongiorno a tutti,

ringrazio il Presidente di “Consumers’ Forum”, Sergio Veroli, per l’invito a partecipare a questo workshop che, ormai, è diventato l’evento annuale di confronto con le Authority.

Per l’ART, l’Autorità di regolazione dei trasporti che mi onoro di presiedere, il tema affrontato oggi, il “consumatore vulnerabile, tra innovazione e diritti fondamentali” è di estremo interesse e attualità, costituendo il fulcro di varie attività in essere.

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 liberalizzazione e di apertura dei mercati dei singoli settori del trasporto.

Tale apertura, 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 unicamente a massimizzare i margini di profitto, a scapito della qualità dei servizi offerti all’utenza.

La garanzia dei livelli essenziali di qualità nei servizi di trasporto, a sua volta, produce un ulteriore risultato virtuoso, determinando un incentivo all’utilizzo dei trasporti pubblici da parte di un numero sempre maggiore di utenti, favorendo, quindi, quelle politiche di decarbonizzazione così centrali a livello europeo e nazionale.

L'ART, come noto, esercita le competenze assegnate dal decreto istitutivo quale organismo nazionale responsabile della applicazione dei regolamenti europei (*National Enforcement Body – NEB*) in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, con autobus, via mare e per vie navigabili interne

All'Autorità sono altresì assegnate funzioni di regolazione *ex ante*, con il compito, in particolare, di definire 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.

Tali funzioni sono state esercitate tramite la definizione di alcuni atti regolatori, quali la Delibera n. 28/2021 per gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus e la Delibera n. 83/2019 per gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne. Recentissima, si segnala la delibera n. 59/2022, che ha avviato un importante procedimento regolatorio, primo a livello europeo, con un'indagine conoscitiva finalizzata ad acquisire elementi utili alla definizione del contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali. La consultazione, che ha visto la partecipazione di tutti gli *stakeholder*, si è conclusa e prossimamente saranno adottate dall'Autorità le relative misure regolatorie.

Con riferimento, invece, alle funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione dei regolamenti europei in materia di diritti dei passeggeri, l'attività dell'Autorità non si limita alla mera valutazione dei reclami e delle segnalazioni pervenute dagli utenti e all'eventuale esercizio dei poteri afflittivi e sanzionatori. Infatti, anche attraverso iniziative di *soft regulation*, i soggetti regolati sono indotti a porre in essere condizioni organizzative e gestionali, atte a ridurre la frequenza dei disservizi segnalati e a cessare le condotte contestate.

Con la Legge annuale sulla concorrenza 2021, all'Autorità è stata inoltre attribuita la competenza a disciplinare, con propri provvedimenti, le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori (*Alternative Dispute Resolution – ADR*), attraverso procedure semplici, non

onerose, anche in forma telematica. Infatti, per il legislatore europeo, gli strumenti di risoluzione stragiudiziale delle liti che vedono coinvolto il consumatore rispondono all'esigenza di approntare un elevato livello di protezione, nel rispetto dei principi di economicità, imparzialità e trasparenza.

Nell'esercizio delle nuove attribuzioni, l'Autorità ha appena avviato una consultazione pubblica su un primo schema di atto regolatorio per la disciplina degli ADR, che trova applicazione alle controversie relative ai diritti riconosciuti ai passeggeri in tutti i settori dei trasporti, incluso il trasporto aereo, ferme restando, a legislazione vigente, le funzioni esercitate dall'ENAC.

La normativa europea che ART è chiamata ad applicare per la tutela dei diritti degli utenti, ha tra i suoi principi fondanti, l'identificazione del passeggero con la "parte debole del contratto di trasporto". Tale presupposto assegna al passeggero una posizione giuridica meritevole di tutela, in quanto parte fragile del rapporto contrattuale, condizione che emerge segnatamente quando il servizio di trasporto è impattato da gravi perturbazioni (cancellazioni e ritardi) che impongono la riprogrammazione del viaggio e il riconoscimento delle tutele e dei diritti spettanti, tra i quali l'accessibilità alle informazioni.

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.

Un'analisi delle decine di migliaia di istanze e reclami ricevuti dall'Autorità, con particolare riferimento al Trasporto Pubblico Locale, conferma che le maggiori problematiche sofferte dai passeggeri afferiscono a criticità, ahimè, ben note che hanno a che fare non tanto con le nuove tecnologie, ma con carenze tradizionali, quali la mancata assistenza, l'informazione sui disservizi (non sempre realizzata con tempi e mezzi adeguati), la programmazione del servizio (che non tiene conto delle esigenze di spostamento), l'inadeguatezza dei mezzi, il sovraffollamento.

Data la complessità di questo contesto, la regolazione dell'Autorità, nell'ambito delle attribuzioni riconosciute dal mandato istituzionale, interviene a vincolare sempre più i contratti di affidamento a parametri qualitativi del servizio e dell'efficienza delle gestioni, nonché alla trasparenza delle

procedure e dei dati, a garanzia del più ampio diritto alla mobilità, oggi intesa sempre più in chiave multimodale.

Certamente il tema della multimodalità presenta ancora numerose criticità dal punto di vista dell'integrazione dei servizi e, conseguentemente, anche di integrazione delle tutele. Ancor oggi, infatti, soprattutto nei contesti urbani di maggiori dimensioni, fatica ad affermarsi un modello efficiente di servizi di trasporto integrati. Al riguardo, a livello europeo, si segnala un'iniziativa della Commissione volta a riesaminare il quadro normativo sui diritti dei passeggeri, anche per garantirne la resilienza in caso di eventi imprevisti, favorendo la possibilità di bigliettazione integrata e tutele multimodali.

In questa direzione procede l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, tanto centrale nelle politiche europee, sia con riferimento al PNRR, sia con riferimento ai pacchetti normativi UE adottati sul tema delle piattaforme digitali, anche per i servizi di trasporto.

Le piattaforme tecnologiche, nell'ambito delle nuove forme di mobilità, rappresentano una tematica di estremo interesse. Il *Mobility as a service (MaaS)* impone una rivoluzione dei servizi di trasporto che, attraverso la maggiore integrazione tra mobilità collettiva, mobilità individuale e gli strumenti della digitalizzazione, consentono ai cittadini un accesso immediato ai servizi disponibili. Iniziative locali in ambito *MaaS* sono già sorte sul territorio italiano. Bisogna incentivarle su scala sempre più ampia, proponendo scelte di mobilità sostenibile, alternative all'auto privata, attraverso anche l'accesso ad un'unica applicazione e a un unico strumento di pagamento.

L'utilizzo delle nuove tecnologie, però, deve essere accompagnato da soluzioni che riducano le difficoltà di utilizzo delle stesse per quegli utenti per i quali la digitalizzazione rappresenta ancora un ostacolo alla piena fruibilità dei servizi disponibili.

Quale soggetto regolatore, l'Autorità guarda con estrema attenzione al processo evolutivo in corso e alle innovazioni attese nel settore dei trasporti che investiranno, necessariamente, la filiera produttiva del Paese, impattando anche sulla struttura dei mercati.

L'offerta di diverse combinazioni di soluzioni di trasporto, sempre più integrate attraverso le piattaforme digitali, pone tuttavia dei rischi, riguardanti l'uso non trasparente e discriminatorio degli algoritmi e dei connessi dati nei confronti di utenti e operatori.

Per l'Autorità le nuove sfide della regolazione poste da questa “mobilità del futuro” rendono necessaria una valutazione circa un possibile ampliamento del perimetro di esercizio del potere regolatorio, così da garantire il corretto funzionamento del nascente mercato delle piattaforme digitali nel mondo dei trasporti, attraverso l'impiego degli strumenti più appropriati, nell'ambito, ovviamente, delle competenze esercitate.

Il mondo della mobilità evolve rapidamente ma il quadro normativo nazionale relativo alle tutele degli utenti è fermo ad un livello di grave insufficienza.

I vigenti decreti legislativi recanti la disciplina sanzionatoria europea per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti di settore richiedono un intervento atto a rafforzare i poteri sanzionatori dell'Autorità, essendo l'ordinamento in corso del tutto inadeguato ad assicurarne l'effettività e l'efficacia dissuasiva a causa del valore irrigorio e privo di deterrenza delle sanzioni.

Questa è una pesante criticità che ho avuto modo di evidenziare in occasione di due audizioni in Parlamento tenutesi nell'anno in corso.

Ancora, l'Autorità ha inviato, già nel 2018, un Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo proprio in materia di rafforzamento della disciplina sanzionatoria relativa alla tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nel trasporto via mare e per vie navigabili interne, e nel trasporto effettuato con autobus.

In tutte queste occasioni, l'Autorità ha richiamato l'attenzione su diversi *gap* e vuoti normativi, evidenziando, in particolare, che, a fronte di diritti garantiti dalle norme europee, tuttora esistono casi ai quali non corrispondono, nella disciplina di esecuzione nazionale, specifiche norme sanzionatorie.

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.

A mio avviso, in conclusione, è opportuno ripensare il sistema dei trasporti in un'ottica di evoluzione verso una mobilità integrata, multimodale, digitale e sempre più orientata a soddisfare le esigenze dell'utenza. Occorrono, quindi, interventi, anche normativi, che consentano di rafforzare l'effettività delle tutele dei diritti, di estenderne la portata in modo da migliorare la qualità complessiva dell'esperienza di viaggio dei passeggeri, superando il solco che oggi si crea tra innovazione e diritti fondamentali che potrebbe rendere, paradossalmente, il consumatore più vulnerabile che in passato.

La tutela dei diritti degli utenti e dei passeggeri, il cui rafforzamento costituisce uno degli obiettivi strategici di questa Consiliatura, sarà sempre centrale nelle attività dell'Autorità.