

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**6.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 8 FEBBRAIO 2022**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SIMONE BALDELLI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Giuliano Carla (M5S) ( <i>collegamento da remoto</i> ) .....	11
Baldelli Simone, <i>presidente</i> .....	2	Prestipino Patrizia (PD) ( <i>collegamento da remoto</i> ) .....	10
<b>Audizione del presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti, Nicola Zaccheo:</b>		Zaccheo Nicola, <i>presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti (collegamento da remoto)</i> .....	2, 10, 12
Baldelli Simone, <i>presidente</i> .....	2, 9, 10, 11, 12	Zanella Federica (Lega) ( <i>collegamento da remoto</i> ) .....	12
Battilocchio Alessandro (FI) .....	11		
Barzotti Valentina (M5S) .....	10		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
SIMONE BALDELLI

**La seduta comincia alle 11.30.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, alla luce di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 4 novembre scorso, i parlamentari possono partecipare all'odierna audizione in videoconferenza.

Avverto, altresì, che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti, Nicola Zaccheo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti, Nicola Zaccheo.

Ricordo che la seduta odierna si svolge nelle forme della audizione libera ed è aperta alla partecipazione da remoto dei componenti della Commissione.

Saluto il presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti, Nicola Zaccheo, collegato da remoto, e lo ringrazio per aver accettato il nostro invito.

La tutela degli utenti nel settore dei trasporti è una questione di assoluto rilievo per cui il ringraziamento vale doppio, a maggior ragione visto che abbiamo ripreso i nostri lavori dopo la settimana relativa all'elezione del Capo dello Stato e ci aspetta

una settimana molto intensa di lavori parlamentari sui temi di interesse degli utenti e dei consumatori.

Do la parola al presidente Zaccheo per la sua relazione introduttiva.

NICOLA ZACCHEO, *presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. 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, 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, è seguita una fase 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 ulte-

riore 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 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 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, lettera *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, lettera *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, lettera *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, lettera *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, lettera *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 criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli 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 eterogenea di fattispecie: ritardi, cancellazioni, perdita di coincidenze, sicurezza dei viaggiatori, diritti dei passeggeri disabili e a mobilità ridotta, ob-

blighi 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 del 2007, con il decreto legislativo 16 aprile 2014 n. 70, che ha appunto 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 l'ART può avanzare al Parlamento e al Governo proposte di modifica del decreto legislativo anche con riferimento alle misure delle sanzioni irrogate.

A tale 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. È per questo che l'Autorità, nel corso del 2021, ha avviato la prima campagna di comunicazione istituzionale sui canali radio-televisivi Rai con l'obiettivo di informare i cittadini dei loro diritti di passeggeri quando viaggiano in treno, ma anche in autobus e in 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'irrelevanza del 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 del 2007, il quale richiede che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive. L'inefficienza sul piano della deterrenza dell'impianto sanzionatorio delineato dal legisla-

tore 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 dall'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, laddove sono previste sanzioni comprese tra un minimo di 5.000 euro e un massimo di 5 milioni di euro. I limiti edittali contenuti nel decreto legislativo n. 70/2014 appaiono inoltre illogici e irrazionali considerando che lo stesso articolo 5, comma 3, lettera d, correttamente, dispone che la commisurazione della sanzione deve essere determinata, fra l'altro, in base al rapporto percentuale dei passeggeri coinvolti dalla violazione rispetto a quelli trasportati, essendo evidente che molte delle fattispecie sanzionatorie finiscono per applicarsi alla totalità dei viaggiatori e 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 del 2014 conferma una disciplina del tutto inadeguata ad assicurare i 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 del 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 della Comunità europea n. 1371 del 2007 risulta migliorabile sotto ulteriori profili che attengono al perimetro della disciplina. In primo luogo, andrebbe chiarita l'applicabilità della normativa europea anche all'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 tal proposito le incertezze operative del regolamento sono state già in parte superate dall'ART che, nella delibera n. 106 del 2018, ha previsto precise modalità di calcolo dell'entità di indennizzo in caso di abbonamenti relativamente ai ritardi e alla soppressione dei viaggi. In questa delibera, l'Autorità ha previsto, 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 per cento di quelli programmati subisca un ritardo superiore a quindici minuti o venga soppresso. Questo indennizzo è pari al 10 per cento dell'abbonamento mensile o a un dodicesimo del 10 per cento nel caso di abbonamento annuale.

Andrebbero altresì chiariti gli esatti contorni della fattispecie in cui l'impresa ferroviaria collochi il passeggero in una classe o in un servizio superiore ovvero inferiore rispetto a quelli corrispondenti 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 dal 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 dei 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 del 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, misure attraverso le quali è stata introdotta un'opportuna 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 adesso al trasporto passeggeri mediante autobus, si è già citato il regolamento UE n. 181 del 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. 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 due possibilità: la continuazione o il reinstradamento senza costi aggiuntivi verso la destinazione finale non appena possibile ovvero 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 il ritorno gratuito al punto di partenza, anche a ottenere dal vettore una somma pari al 50 per cento 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 del 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 e, data l'intenzione del legislatore europeo di garantire un livello elevato di protezione dei passeggeri comparabile a quello offerto da altri modi di trasporto, 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 chilometri. La limitazione della tutela ai viaggi che hanno un percorso chilometrico pari o superiore a 250 chilometri 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 del 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 e dell'articolo 21, lettera *b*), sull'assistenza, provvedimento che si è concluso con il

pagamento della sanzione, ahimè, in misura ridotta.

Quanto al trasporto per vie navigabili è stato emanato il regolamento CE n. 392 del 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 del 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 del 2010 mira a ridurre i disagi che i passeggeri subiscono a causa della cancellazione del viaggio o di ritardi prolungati della 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, soltanto dove egli possa ragionevolmente prevedere che la partenza della nave sia cancellata o ritardata di almeno novanta minuti e solo a condizione che tali prestazioni siano disponibili o possano essere ragionevolmente fornite. 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 del 2010 preveda un generico obbligo in capo a vettori e operatori di 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 è stata individuata dal decreto legislativo n. 129 del 2015 quale organismo responsabile dell'applicazione del regolamento UE n. 1177 del 2010 per la parte relativa ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne, ha svolto un ruolo suppletivo o 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 del 2019 l'ART ha sanzionato una compagnia marittima per la violazione in tema di informazioni in caso di cancellazioni o partenze ritardate sul diritto dei passeggeri al trasporto alternativo e al rimborso in caso di partenze cancellate o ritardate. Quanto al trattamento dei reclami, si segnalano la delibera n. 139 del 2018 con cui è stato avviato un procedimento sanzionatorio per la violazione dell'articolo 24, paragrafo 2, appunto sui reclami, che si è concluso con la comminazione di una sanzione pecuniaria nei confronti del vettore, nonché la delibera n. 3 del 2019 che ha avviato un procedimento sanzionatorio, sempre per la violazione in tema dei reclami, che si è estinto per pagamento in misura ridotta della sanzione.

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 ad essa attribuite ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e), del decreto istitutivo,

ha adottato la delibera n. 83 del 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 ad assicurare agli utenti la disponibilità di un 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 del 2019, erano emerse alcune criticità. Disomogeneità dei moduli dei reclami, disomogeneità nelle procedure di ricezione dei reclami, mancata trasparenza in merito ai diritti di cui godono i passeggeri, scarsa diffusione dei meccanismi extra giudiziali per la risoluzione delle controversie.

Per quanto riguarda il servizio taxi, come noto, le competenze dell'Autorità di monitoraggio e verifica 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 di trasporti pubblici non di linea, come quello dei taxi, stabiliscono anche le modalità di svolgimento del servizio e 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 di qua-

lità 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'Autorità, nel caso in cui gli enti territoriali non si conformino ai principi contenuti nel parere, in merito tra l'altro alle 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 del 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, sono considerati da ART vari fattori quali il tempo di attesa della vettura dopo la chiamata, la coerenza del prezzo della corsa con le informazioni disponibili prima e durante la corsa (da tariffario), la presenza e l'effettiva attivazione del tassametro, la presenza e la corretta applicazione delle tariffe predeterminate su percorsi predefiniti, presenza e corretta applicazione delle tariffe condivise/*sharing*, la disponibilità e la funzionalità di dispositivi per il pagamento elettronico (come POS, carte di credito e bancomat), il livello di comunicazione (rapporti con il cliente, efficienza degli strumenti di comunicazione, utilizzo delle lingue straniere), aspetti relazionali e *customer-experience*, rispetto dell'ambiente, in relazione alla tipologia del veicolo e alla classe di emissione, integrità degli interni ed esterno del veicolo, decoro, pulizia interna ed esterna del veicolo stesso.

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 compe-

tenze sono ripartite tra diversi soggetti pubblici. Ovviamente questo 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 del 1991. Questo provvedimento normativo è stato successivamente superato dal regolamento della CE n. 261 del 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 CEE n. 261 del 2004 dispone – per i casi di negato imbarco sul volo aereo prenotato, cancellazione del volo o ritardo prolungato dello stesso – il diritto (in via cumulativa, alternativa o esclusiva secondo la 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, trasporto eccetera.

La disciplina sanzionatoria per la violazione del regolamento CE numero 261 del 2004 è contenuta nel decreto legislativo 26 gennaio 2006 n. 69, e prima di analizzare la questione dei limiti edittali, mi preme soffermarmi sul riparto di competenze. Diversamente dagli altri modi di trasporto, il decreto legislativo 26 gennaio 2006 n. 69 designa l'ENAC quale organismo responsabile dell'applicazione del regolamento CE n. 261 del 2004. Le ragioni di questo disallineamento vanno probabilmente rinvenute nella circostanza che all'epoca dell'entrata in vigore del decreto legislativo 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 giusto un cenno sull'ambito autostradale. Al fine di integrare il quadro normativo delle tutele in favore di utenti e consumatori, l'Autorità avvierà prossimamente una indagine conoscitiva sul contenuto degli specifici diritti degli utenti autostradali propedeutica all'avvio di un procedimento volto a definire specifiche misure regolatorie sul tema.

Come anticipato all'inizio della mia audizione, nel documento che depositeremo, signor presidente, troverete ulteriori approfondimenti, in particolare in merito alle funzioni di *enforcement* e agli obiettivi strategici relativi proprio al rafforzamento delle strutture e della tutela dei diritti degli utenti e dei passeggeri, nonché agli effetti diretti e indiretti sugli utenti della regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, altro compito istituzionale importantissimo dell'Autorità.

Infine, nell'ottica di una sempre maggiore attenzione alla tutela del consumatore, 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 di altre autorità di regolazione, di avvalersi di procedure che si sono dimostrate particolarmente efficaci per garan-

tire 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 a 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 nell'attività dell'Autorità. Nel corso del 2021, per esempio, 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 e 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. Desidero ringraziare in conclusione, 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.

**PRESIDENTE.** La ringrazio per la sua relazione esaustiva e completa, compatibilmente con i tempi a disposizione. Informo i colleghi della Commissione, anche quelli collegati da remoto, che per ragioni di natura tecnica, l'audizione ha avuto dei problemi nella sua messa in onda nel senso che noi l'abbiamo ascoltata dall'interno ma c'è stato un problema di audio per il circuito della web tv della Camera, per cui probabilmente i giornalisti che hanno voluto seguire questa audizione hanno avuto

difficoltà. Chiedo al presidente, visto che della relazione è stata data sostanzialmente lettura, se è possibile acquisirla agli atti della Commissione in modo tale da poterne far arrivare i contenuti anche ai giornalisti interessati. Se ho ben inteso vi sarebbe anche una documentazione aggiuntiva che il presidente Zaccheo intendeva fornire alla Commissione?

NICOLA ZACCHEO, *presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Esattamente, presidente. Consegnerò sia la relazione che ho appena esposto sia una documentazione aggiuntiva che approfondisce alcuni dei temi che ho esposto e ne presenta di ulteriori.

PRESIDENTE. Anche di questo la ringrazio. Se siamo d'accordo suggerirei a questo punto di proseguire così. Se siete d'accordo, potremmo procedere con il porre le domande al presidente Zaccheo, rinviando a una prossima seduta le risposte in presenza del presidente dell'Autorità.

Do la parola alla collega Barzotti.

VALENTINA BARZOTTI. Ringrazio il presidente Zaccheo per la sua presenza e per il completo aggiornamento rispetto al quadro dei trasporti in ottica consumeristica che ci ha dato. La mia domanda è relativa alla situazione autostradale e in particolare alla limitazione del disagio dovuto ai numerosi cantieri che sono attualmente in corso, penso ad esempio al caso della regione Liguria dove da poco è tornato in vigore il pedaggio a tariffa piena lungo le autostrade, nonostante vi sia tuttora un problema oggettivo di viabilità. Rispetto a questo problema volevo chiedere quali rimedi potrebbero essere posti in essere a tutela degli utenti e se siete stati attenzionati rispetto a questa problematica.

PRESIDENTE. Do la parola alla collega Prestipino.

PATRIZIA PRESTIPINO. Grazie al presidente Zaccheo per la esaustiva relazione. È importante che ci consegniate i docu-

menti perché molte persone erano in ascolto e poi non hanno più potuto sentire nulla, quindi grazie anche per questa disponibilità.

Vorrei porre due domande che vanno nel senso di una informativa un po' più dettagliata sul periodo della pandemia. Come ha detto lei, il settore dei trasporti è stato uno dei più colpiti durante la pandemia, con alcuni segmenti che hanno visto azzerare addirittura i passeggeri. Pensiamo alle compagnie aeree che sono state costrette ad effettuare a volte voli vuoti o con pochissimi passeggeri proprio per mantenere gli *slot* negli aeroporti. Questo perché la normativa europea impone di effettuare almeno l'80 per cento dei collegamenti previsti, soglia che con la pandemia sappiamo essere stata abbassata al 50 per cento. Però sono voli fantasma che oltre a ripercuotersi sui consumatori determinano anche un grave danno ambientale e noi sappiamo quanto la sensibilità ambientalista sia cresciuta giustamente in questo periodo. È stato stimato che questi voli, mi pare che siano circa 100 mila solo in Europa, provocherebbero emissioni pari a circa un milione e mezzo di auto. Ritengo che siano importanti e urgenti iniziative in questo senso e la pandemia ancora una volta rappresenta un'occasione per intervenire per migliorare le cose e apportare delle modifiche.

Oltre al divieto dei voli a corto raggio — ecco quindi la mia domanda — laddove la tratta sia coperta da un treno dell'Alta velocità, come avviene già in altri Paesi europei, quali altre iniziative pensate di poter mettere in campo in modo da risolvere efficacemente questo problema?

*Last but not least* una riflessione che verte sull'annosa disputa tra taxi, NCC e Uber. Sappiamo che l'articolo 8 del DDL concorrenza dello scorso novembre intende ridefinire la disciplina in materia di trasporto pubblico, ma non di linea. Un riordino dovuto a nuove esigenze economiche che rendono necessario l'adeguamento della legge quadro n. 21 del 1992 e successive modifiche. Stante la diversità di questi modelli di trasporto, oltre al sistema delle licenze, su quali altri punti dobbiamo focalizzare la nostra attenzione, al fine di

attualizzare la normativa e quindi garantire la massima tutela degli utenti?

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Carla Giuliano.

CARLA GIULIANO. Non posso mettere il video perché ho una connessione debole. Ringrazio e saluto il presidente Zaccheo per la sua relazione e aspettiamo di avere documenti più dettagliati. Intanto volevo porre alcuni interrogativi. In primo luogo, presidente, ci riferiva che l'impianto sanzionatorio in tutti i settori che lei ha citato sia piuttosto debole e quindi non funga da deterrente rispetto alle violazioni poste in essere dai vari vettori nei diversi ambiti del trasporto. Volevo sapere se come Autorità avevate già dato degli *input*, pur nella indipendenza tanto del Parlamento quanto dell'Autorità, per modificare in senso maggiormente restrittivo la normativa. Per esempio si potrebbe pensare a introdurre delle sanzioni che crescano in funzione sia della gravità degli inadempimenti sia in funzione del numero degli inadempimenti, soprattutto se sono dello stesso tipo, posti in essere dai diversi vettori, prendendo come riferimento un certo arco temporale.

Volevo poi capire se come Autorità avevate posto particolare attenzione alla tematica dell'assicurare un corretto trasporto per le persone a ridotta mobilità e per le persone a mobilità praticamente inesistente, quindi per i disabili, perché parlando in linea generale ci sono diverse difficoltà anche semplicemente se ci si muove con l'auto propria, quindi parlo di Autostrade perché gli Autogrill effettivamente attrezzati non sono così tanti. Mi chiedo quindi se si possa assicurare un minimo di prestazioni o un numero minimo di vettori — mi riferisco a taxi e treni, soprattutto regionali, ma anche a lunga percorrenza che devono essere dotati di spazi adeguati per le persone con disabilità. Parlo anche ovviamente dell'aereo che attualmente è praticamente improponibile per un disabile.

Come ultima cosa, le chiedo se avevate documentazione specifica per comprendere quali siano le inadempienze più fre-

quenti nei diversi settori che lei ha citato e se vi sia un dossier sulle azioni poste in essere dai diversi consumatori, cioè se siano sfociate in una tutela legale o siano rimaste a livello di mere segnalazioni.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Battilocchio.

ALESSANDRO BATTILOCCHIO. Grazie al presidente Zaccheo per la relazione molto completa. Due brevi domande aggiuntive. Una riguarda i reclami. Con la delibera n. 28 del 2021 sono stati individuate delle nuove modalità per i reclami. Volevo sapere se queste nuove modalità hanno portato a un aumento dei reclami. Sarebbe interessante per la Commissione se lei ci fornisse anche qualche numero sui reclami che sono stati presentati e se vi sia stata un'incidenza rilevante della presentazione dei reclami collegati al Covid-19 e alle normative che si sono susseguite a causa della pandemia.

Vorrei poi sottolineare un secondo aspetto molto puntuale. Nel giugno del 2021 è stato predisposto tra l'Arma dei carabinieri e l'Autorità di regolazione dei trasporti un protocollo d'intesa, firmato da lei e dal generale Luzi, per una maggiore tutela dei diritti dei passeggeri. Volevo sapere se questo atto — che secondo me è molto importante — stia già portando a dei primi risultati concreti.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, aggiungo io un paio di considerazioni. Mi sembra di capire che vi siano diversi colleghi — e mi aggiungo anch'io — che chiedono qualche dato di natura statistica, ovvero sul numero di interventi dell'Autorità ha fatto, su quante segnalazioni e su quali temi, e quale sia il peso di tali interventi.

Circa le sanzioni per violazione dei regolamenti dell'Unione europea mi pare di capire che l'attività dell'Autorità veda una fase pre-istruttoria, svolta dall'Ufficio dei diritti degli utenti, una fase istruttoria, svolta dall'Ufficio vigilanza e sanzioni e poi per ciascun reclamo ci sia la delibera del Consiglio. Mi pare dunque che vi sia uno sforzo

burocratico importante ma per sanzioni che hanno importi minimi, piuttosto bassi. Diversamente altri tipi di sanzioni che originano dalla legge istitutiva giungono a toccare percentuali come il 10 per cento dei fatturati, e queste provengono da fonte sub-legislativa. C'è forse una sproporzione su questo aspetto.

Circa il trasporto marittimo credo che ci sia un vuoto normativo che andrebbe colmato. Io stesso sul problema dei ritardi nel trasporto marittimo avevo presentato delle proposte di legge. Se ancora ci fosse questa esigenza — e mi pare che sia stata toccata nel corso della relazione — sarebbe forse opportuno un'ulteriore riflessione. I poteri ispettivi dell'Autorità vengono effettivamente esercitati? Chiedo inoltre se vi siano statistiche sulla conciliazione. Circa la questione delle autostrade, che è già stata sollevata, l'Autorità è potenzialmente competente a stabilire i diritti degli utenti nel settore autostradale. Comprendo la necessità di un'indagine conoscitiva, ma credo che ci sia anche un'esigenza di stabilire presto questa tipologia di diritti.

Do la parola all'onorevole Zanella.

FEDERICA ZANELLA. Senza ripetere le domande molto interessanti dei colleghi, vorrei fare un veloce *focus* sul trasporto aereo. Ho sempre segnalazioni sul fatto che le compagnie *low cost* rendano piuttosto complicata la vita ai consumatori per quanto concerne i rimborsi, i cambi di voli e altri

questioni. Avete segnalazioni al riguardo? Come intervenite al riguardo?

Infine, essendo Italia Trasporto Aereo S.p.A. diventata a pieno titolo una società pubblica, le chiedo se siete stati destinatari di reclami, soprattutto riguardo a cancellazioni dovute al Covid-19. In un'audizione in Commissione trasporti l'amministratore delegato e il presidente della società hanno dichiarato di aver integrato e rafforzato lo sportello e quindi le attività di *call center*, tuttavia risultano ancora persistenti delle problematiche. Ve lo chiedo anche come componente della Commissione trasporti, in modo da segnalarlo ai responsabili di ITA.

PRESIDENTE. Non essendovi altri interventi, rinvio il seguito della audizione a una prossima seduta in cui il presidente Zaccheo fornirà le risposte alle domande poste.

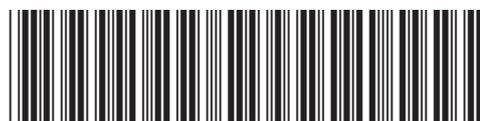
NICOLA ZACCHEO, *presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Con piacere, presidente.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il presidente Zaccheo e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 12.25.**

*Licenziato per la stampa  
il 24 marzo 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*18STC0174640\*