XXI edizione dell'appuntamento annuale con le Authority – Consumers' Forum

"Il consumatore ibrido: infrastrutture, regolazione, tecnologie"

Presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti
Nicola Zaccheo
Roma, 18 novembre 2026
Europa Experience – David Sassoli, Piazza Venezia 6c, Roma

L'appuntamento annuale con il *Consumers* forum rappresenta sempre un'importante occasione di confronto diretto tra le Autorità di regolazione e il mondo dei consumatori, la cui tutela dei diritti è la colonna portante di tutta la nostra azione.

Il tema dell'incontro di oggi ci pone una questione centrale: come accompagnare l'innovazione tecnologica nei servizi e nelle infrastrutture, e l'evoluzione di un'esperienza di viaggio sempre più ibrida, garantendo al contempo una tutela effettiva dei diritti degli utenti.

Siamo di fronte a una trasformazione profonda, che riguarda contemporaneamente le infrastrutture, i mezzi di trasporto, l'organizzazione dei servizi e i modelli di *business*.

In primo luogo, la digitalizzazione, l'intelligenza artificiale e l'evoluzione tecnologica nel suo insieme, stanno modificando le modalità con cui vengono organizzati e utilizzati i servizi di trasporto.

L'esperienza del viaggiatore comincia prima dello spostamento: si cercano informazioni, si confrontano offerte e si acquistano biglietti attraverso strumenti digitali, per poi utilizzare concretamente infrastrutture e servizi.

È in questo intreccio tra dimensione digitale e fisica che prende forma l'esperienza del consumatore ibrido.

Altro cardine importante, sta cambiando il concetto stesso di infrastruttura. Accanto alle opere fisiche assumono un'importanza crescente le piattaforme digitali che consentono di integrare servizi e modalità di trasporto differenti.

Un esempio concreto è il *Mobility as a Service*, il MaaS: attraverso le piattaforme digitali, il viaggio può essere pianificato, prenotato e pagato combinando mezzi e operatori diversi.

Del resto, dal punto di vista del viaggiatore, la distinzione tra trasporto ferroviario, automobilistico, aereo o marittimo tende progressivamente a perdere centralità, rispetto a un'esigenza concreta: raggiungere una destinazione nel modo più efficiente, sostenibile e conveniente possibile.

L'integrazione dei servizi può quindi semplificare notevolmente l'esperienza degli utenti e rendere più efficiente l'intero sistema.

Al tempo stesso, però, può generare nuove dipendenze dalle piattaforme, asimmetrie, sia informative che operative, e difficoltà nell'individuare le responsabilità giuridiche e contrattuali in caso di disservizi.

Per questo motivo diventano determinanti l'interoperabilità dei sistemi, la comparabilità delle offerte e la garanzia di accesso equo alle piattaforme, al fine di promuovere un mercato equilibrato senza compromettere le dinamiche concorrenziali.

La regolazione deve accompagnare questa evoluzione, affinché alla maggiore integrazione dei servizi corrisponda una tutela effettiva dei diritti degli utenti lungo tutta l'esperienza di viaggio, dalla fase di pianificazione a quella successiva alla fruizione del viaggio.

L'intelligenza artificiale viene ormai sempre più utilizzata anche nel mondo dei trasporti, ad esempio, per ottimizzare la sicurezza e la gestione delle reti, programmare la manutenzione delle infrastrutture e organizzare i flussi di traffico.

Ci sarà un'esplosione del suo utilizzo nei prossimi anni, con i benefici conosciuti ma anche con i pericoli ad essa connessi. È necessario prevedere, a mio avviso, una solida regolazione dell'IA anche nel nostro settore e siamo già in ritardo.

Ci sono nuove opportunità ma anche nuove sfide sia per l'utenza che per le imprese e, di conseguenza, anche per chi ha il compito di regolare i mercati.

Del resto, il ruolo del regolatore diventa essenziale proprio nelle fasi di maggiore trasformazione.

Gli obiettivi fondamentali della regolazione di Art restano gli stessi: promuovere la concorrenza, garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture e ai servizi e tutelare i diritti degli utenti.

Elementi che sono, tra l'altro, legati tra loro, in quanto condizioni di accesso eque favoriscono l'apertura del mercato, la concorrenza stimola efficienza e qualità, che si traducono a loro volta in benefici concreti per chi utilizza i servizi.

A dover evolvere sono gli strumenti attraverso cui perseguiamo questi obiettivi.

L'innovazione tecnologica da sempre procede più rapidamente dell'aggiornamento dei quadri normativi e regolatori, creando un disallineamento tra la realtà dei mercati e gli strumenti per governarla. Tale divario genera incertezza per gli operatori e rischia di creare zone d'ombra anche per la tutela dei passeggeri.

Questo richiede un'evoluzione delle competenze e delle capacità organizzative delle autorità di regolazione, con un'integrazione sempre più stretta tra competenze economiche, giuridiche, regolatorie ma anche tecnologiche.

Accompagnare la trasformazione tecnologica significa, poi, anche confrontarsi con la sostenibilità, intesa nella sua triplice accezione di sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Una delle sfide più ardue che ci sta impegnando come regolatori, sta proprio nel trovare il giusto equilibrio tra queste componenti, in quanto le possibilità offerte dall'innovazione acquistano valore collettivo solo quando diventano accessibili a tutti.

Il nostro compito è evitare che l'evoluzione dei servizi determini nuove forme di esclusione, la mobilità è un diritto costituzionale; quindi, la dimensione sociale è centrale nella nostra *mission*.

Sono aspetti che richiamano concetti sempre più rilevanti anche nel dibattito internazionale, come la *mobility justice*, cioè la necessità di organizzare i sistemi di trasporto in modo da garantire un accesso alla mobilità equo, inclusivo e non

discriminatorio, e la *transport poverty*, che descrive le condizioni in cui limiti economici, geografici o infrastrutturali legati ai trasporti impediscono alle persone di raggiungere servizi essenziali e di partecipare pienamente alla vita sociale ed economica.

Vorrei richiamare alcuni dei più recenti interventi regolatori attraverso i quali questi obiettivi si traducono in risposte concrete per i viaggiatori.

In ambito autostradale, richiamo innanzitutto l'aggiornamento dei sistemi tariffari di pedaggio, approvato con le delibere n. 240 e n. 241 del 2025, secondo criteri regolatori orientati a una maggiore trasparenza, a una maggiore qualità dei servizi erogati, e a una più rigorosa correlazione tra gli investimenti effettivamente realizzati dai concessionari e i costi sostenuti dagli utenti.

Altra delibera di grande rilievo è la n. 211 del 2025, relativa ai rimborsi del pedaggio in presenza di determinate limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura autostradale, come quelle dovute ai cantieri o al blocco del traffico.

Si tratta di un intervento particolarmente innovativo nel panorama europeo, che introduce un principio e riconosce un diritto.

Il principio è quello del *pay per use*, che richiama l'esigenza che il pedaggio corrisposto dall'utente sia coerente con il servizio effettivamente fruito.

Il diritto è quello al rimborso nei casi di limitazioni alla circolazione dovute ai cantieri o a situazioni di traffico bloccato, secondo le condizioni stabilite dalla regolazione.

Sempre in ambito autostradale, l'Autorità ha svolto attività di vigilanza sulle procedure di affidamento in subconcessione dei servizi oil e non oil nelle aree di servizio, promuovendo procedure trasparenti e concorrenziali.

In questo contesto si collocano anche le misure dirette a favorire il contenimento dei prezzi di alcuni prodotti alimentari di largo consumo nelle aree di servizio, attraverso l'individuazione di un paniere di riferimento per gli operatori.

In ambito ferroviario, poi, è in corso il procedimento di aggiornamento dei criteri di accesso all'infrastruttura, l'obiettivo è rendere più trasparenti e prevedibili le condizioni di accesso alla rete. Questo, per i cittadini, significa una maggiore offerta di mercato, una migliore organizzazione del servizio, e, quindi, una maggiore qualità dei viaggi in treno.

Un altro passaggio importante riguarda la revisione delle direttrici Intercity in vista della gara per l'affidamento dei servizi nel periodo 2028-2042.

Si tratta di un intervento rilevante per il segmento della media e lunga percorrenza, che punta a incidere sulla qualità dell'offerta, sulla sostenibilità economica dei servizi e sul progressivo rafforzamento delle dinamiche concorrenziali.

Pochi giorni fa, inoltre, abbiamo avviato un'importante consultazione sulla revisione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi ferroviari possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture.

Il documento posto in consultazione rafforza le misure sul diritto alla trasparenza ed all'informazione, la tutela dei titolari di abbonamento e delle persone a mobilità ridotta prima, durante e dopo il viaggio.

È importante che gli utenti e le associazioni che li rappresentano conoscano questa consultazione e vi partecipino, portando il contributo della propria esperienza.

Nella stessa direzione, quella dell'apertura del mercato, della concorrenza e della qualità del servizio, si collocano anche gli interventi nei settori portuale, del trasporto pubblico non di linea e del trasporto pubblico locale.

In particolare, quando parliamo di trasporto pubblico locale, ci riferiamo a un ambito il cui valore va ben oltre la dimensione economica.

Per molte persone rappresenta la condizione necessaria per raggiungere il luogo di lavoro, frequentare una scuola o un'università, accedere a servizi sanitari.

L'Autorità opera entro le competenze che la legge le attribuisce e in coordinamento con le istituzioni responsabili delle politiche infrastrutturali e dei servizi pubblici. Ma proprio all'interno di questo quadro può svolgere un ruolo essenziale nel promuovere decisioni più consapevoli e una migliore valutazione degli effetti delle scelte pubbliche e private.

Ma la tutela non si esaurisce nella definizione delle regole.

È necessario che i cittadini conoscano gli strumenti disponibili e siano messi nelle condizioni di utilizzarli in modo semplice ed efficace.

Al 30 settembre scorso, l'Autorità ha gestito quasi 70.000 procedure di risoluzione alternativa delle controversie, consentendo il riconoscimento di rimborsi per circa 8,6 milioni di euro.

Con i reclami di seconda istanza, inoltre, l'Autorità interviene direttamente a tutela degli utenti in caso di mancata risposta o di risposta non soddisfacente da parte degli operatori di trasporto.

In questo percorso, le associazioni dei consumatori possono contribuire a diffondere la conoscenza dei diritti e degli strumenti di tutela, rendendo le garanzie concretamente accessibili a tutti.

Una regolazione efficace non si misura soltanto dalla qualità delle regole che produce, ma anche dalla capacità di renderle comprensibili, applicabili e concretamente utili per la collettività.

E questo vale oggi, ma anche in prospettiva.

Facendo un rapido cenno al tema dell'evoluzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel 2030, contenuta nell'ottimo lavoro del Prof. Federico Nespega, condivido appieno l'affermazione che "nella mobilità del 2030, la protezione del consumatore deve cominciare sempre più prima del viaggio."

A tal proposito ricordo che l'Art è l'unica Autorità di regolazione europea con funzioni *ex – ante* anche nella tutela dei diritti degli utenti. Proteggere il consumatore significa già oggi costruire le condizioni regolatorie affinché eventuali disservizi siano prevenuti, il mercato rimanga accessibile e l'innovazione tecnologica si traduca in un effettivo ampiamento delle possibilità di mobilità.

Sicuramente tutti questi fattori nel 2030 devono necessariamente essere più evoluti e più strettamente integrati in una forma avanzata di tutela dei consumatori.

Sempre in termini prospettici, mi piace ricordare in questa sede il tema scelto per aprire l'ultima Relazione annuale dell'Autorità al Parlamento: l'equità generazionale, che introduce una prospettiva di lungo termine nella tutela dei diritti.

L'equità generazionale ci invita, in sostanza, a guardare alle decisioni che assumiamo oggi non soltanto per gli effetti immediati che producono, ma anche per le opportunità che saranno in grado di garantire alle generazioni future.

E la mobilità è uno degli ambiti nei quali questa prospettiva assume un significato particolarmente concreto.

Regolare oggi il funzionamento dei mercati, l'accessibilità delle infrastrutture e la qualità dei servizi di mobilità significa, infatti, incidere sulle opportunità economiche, sociali e ambientali di cui potranno beneficiare i cittadini di domani.

La Valutazione di impatto generazionale rappresenta, quindi, un'evoluzione del modo stesso di concepire la regolazione. Consente, infatti, di rafforzare la capacità del decisore pubblico di misurare gli effetti di lungo periodo delle proprie scelte, rendendo più esplicito il legame tra efficienza, sostenibilità ed equità tra generazioni.

L'Autorità ha deciso, quindi, di estendere il perimetro della propria disciplina di analisi di impatto della regolazione anche alla VIG, avviando un percorso di sperimentazione di questo strumento nell'ottica di una maggiore tutela delle generazioni future.

È questa, in fondo, una delle responsabilità più alte del regolatore, come di ogni decisore pubblico: perseguire il benessere della collettività nel suo complesso, guardando oltre gli interessi immediati e oltre l'orizzonte del proprio tempo.

Tutto ciò necessita di una cooperazione sempre più forte tra tutte le autorità di regolazione, soprattutto quelle dei servizi di pubblica utilità, e citando l'auspicio per il 2030 del Prof. Paolo Occhiuzi, uno degli obiettivi fondamentali è rappresentato dal passaggio dalla *cross regulation* al *cross enforcement*.

Le decisioni che assumiamo oggi contribuiscono a determinare il Paese che consegneremo a chi verrà dopo di noi.

E potremo farlo se non ci limiteremo ad inseguire le dinamiche evolutive dei nostri settori di competenza, ma se svilupperemo la capacità di comprenderle ed anticiparne gli effetti, assicurando che tutto avvenga in un contesto di concorrenza, trasparenza e tutela di tutte le parti in gioco.