

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

4. nel caso di biglietti A/R rispetto ai quali la cancellazione del viaggio riguardi solo una tratta (ad es. tratta di ritorno di un viaggio A/R già effettuato dal consumatore in andata), il *voucher* sarà emesso nella misura del 120% dell'importo della tratta residua considerando il prezzo indicato nel biglietto per la tratta annullata;
5. sarà valido per prenotazioni da effettuarsi nei 18 mesi dalla sua emissione, con la precisazione che sarà valido anche per viaggi da effettuarsi successivamente ai 18 mesi, purché la relativa prenotazione sia avvenuta nel termine di 18 mesi;
6. sarà convertito in denaro, ove non utilizzato, alla scadenza dei 18 mesi. Potrà inoltre essere convertito in denaro già dalla scadenza del 12° mese, su richiesta del titolare. In tutte le ipotesi di conversione del *voucher*, sia essa automatica (dopo il 18° mese) ovvero su richiesta del cliente (dopo il 12° mese) essa avverrà nel termine di 14 giorni, e sarà riconosciuta in misura pari al valore del biglietto inizialmente acquistato (e quindi in misura del 100% del prezzo e non del 120%);
7. sarà utilizzabile per l'acquisto di un servizio di trasporto e/o degli eventuali servizi accessori e altre voci di costo, su qualsiasi rotta servita da GNV;
8. sarà utilizzabile in maniera parziale, e sarà quindi possibile per il cliente chiedere la conversione in denaro della parte non utilizzata;
9. sarà utilizzabile anche per l'acquisto di viaggi superiori al suo valore, ferma restando la necessità di integrare la parte residua del pagamento del consumatore;
10. sarà cedibile a terzi, e da questi utilizzabile alle stesse condizioni previste per il titolare;
11. sarà cumulabile con altri buoni/*voucher* di cui eventualmente il consumatore sia titolare;
12. nel caso in cui il consumatore avesse già ricevuto da GNV un *voucher* per cancellazione non ancora utilizzato, questo sarà integrato con le nuove caratteristiche economiche sopra illustrate;
13. l'emissione del *voucher* avverrà in esito alla compilazione, da parte del cliente interessato, dell'apposito *form* predisposto da GNV sul proprio sito internet, e sarà riconosciuto – in maniera automatica alla verifica dei requisiti – entro e non oltre il termine di 14 giorni dalla compilazione completa del *form* da parte del passeggero. Il *voucher* sarà inviato al cliente in formato elettronico all'indirizzo e-mail comunicato dallo stesso in sede di compilazione del *form*. GNV si impegna ad informare puntualmente i clienti delle possibilità e modalità di rimborso tramite *voucher* appena descritte, attivandosi al fine di contattare individualmente i clienti potenzialmente interessati dalle misure in questione (...).

(II) Ristori in caso di rinuncia al viaggio da parte del consumatore:

“GNV si impegna a corrispondere un *voucher* di valore pari al 120% del prezzo del biglietto pagato dal cliente, convertibile in denaro alla scadenza e flessibile nell'utilizzo; e ciò, a prescindere dal motivo per il quale il cliente abbia rinunciato a viaggiare (e quindi anche al di là dell'ipotesi di rinuncia per motivi connessi all'emergenza epidemiologica)”.

In base al formulario impegni, il *voucher* in questione presenta caratteristiche analoghe a quelle indicate da GNV per i casi di cancellazione, comprese le modalità di informazione e contatto dei passeggeri interessati e ad eccezione della possibilità di rimborso in denaro, prevista, in questo caso, solo alla scadenza del *voucher*. Con riferimento a tale categoria di impegni, si osserva, anzitutto, che, tra le misure proposte da GNV in caso di cancellazione del viaggio disposta dal vettore, la possibilità di scelta del passeggero tra il rimborso in forma monetaria o tramite un *voucher* costituisce ottemperanza alle previsioni dell'articolo 18, paragrafo 3, del Regolamento, il quale prevede che l'erogazione di un buono, in luogo del rimborso in denaro, avvenga “[c]on il consenso del passeggero”.

Peraltro, fermo restando quanto chiaramente affermato dalla Commissione negli Orientamenti interpretativi COVID e illustrato al par. 3 del presente parere, si rileva che le disposizioni dell'articolo 88-bis del d.l. 18/2020 sembrerebbero comunque poter trovare applicazione soltanto relativamente ai viaggi cancellati dalla Compagnia sino al 31 luglio 2020. La citata disposizione specifica, infatti, che:

– “la controprestazione già ricevuta può essere restituita mediante un *voucher* di pari importo emesso entro quattordici giorni”, limitatamente ai casi di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020 (coma 11);

– l'emissione dei *voucher* “non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario” limitatamente ai casi in cui il *voucher* sia stato emesso “a seguito di recesso esercitato entro il 31 luglio 2020” (comma 12).

In proposito, si evidenzia che l'articolo 18, paragrafo 3, del Regolamento prevede che il rimborso debba essere effettuato “entro sette giorni”; conseguentemente, l'erogazione del rimborso in denaro entro 14 giorni dalla compilazione completa della richiesta si porrebbe, quantomeno per le cancellazioni successive al 31 luglio, in contrasto con tale disposizione.

Con specifico riferimento al fatto che GNV prevede un rimborso “integrato e incondizionato”, si osserva che la suddetta norma fa essa stessa riferimento “al costo completo del biglietto al prezzo a cui era stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate, e per la parte o le parti già effettuate se il viaggio non serve più allo scopo originario del passeggero”; devono pertanto ritenersi inclusi i vari servizi accessori acquistati dal passeggero.

Relativamente alle caratteristiche del *voucher*:

– il Regolamento dispone che, con il consenso del passeggero, il rimborso può essere erogato tramite “buoni e/o altri servizi per un importo equivalente alla tariffa di acquisto, purché le condizioni siano flessibili, segnatamente per quanto riguarda il periodo di validità e la destinazione”;

– la normativa introdotta dal legislatore nazionale per il periodo di emergenza (articolo 88-bis del d.l. 18/2020) prevede che i *voucher*, di importo pari alla controprestazione già ricevuta, possano essere emessi e utilizzati anche per servizi resi da un altro operatore appartenente allo stesso gruppo societario, anche per la fruizione di servizi successiva al termine di validità, purché le relative prenotazioni siano state effettuate entro il 31 luglio 2020. Decorsi diciotto mesi dall'emissione, per i *voucher* non usufruiti né impiegati nella prenotazione dei servizi è corrisposto, entro quattordici giorni dalla scadenza, il rimborso dell'importo versato. Limitatamente ai *voucher* emessi in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestri, il rimborso può essere richiesto decorsi dodici mesi dall'emissione ed è corrisposto entro quattordici giorni dalla richiesta.

Si ravvisano, pertanto, negli impegni presentati, alcune caratteristiche migliorative dei *voucher* rispetto alle previsioni regolamentari, quali la maggiorazione dell'importo e la possibilità di cessione a terzi, oltre ad altre che appaiono specificazioni della previsione di flessibilità dei “buoni” contenuta nel Regolamento (a titolo di esempio, la possibilità di utilizzazione, per l'acquisto di viaggi su qualsiasi rotta servita da GNV, sia “per l'acquisto di viaggi superiori al suo valore” o “in maniera parziale” con possibilità di conversione in denaro della parte non utilizzata)¹⁷⁵. Tali caratteristiche risultano, del resto, in linea con le indicazioni fornite dalla Commissione europea nella Raccomandazione proprio in ordine all'esigenza di rendere i buoni maggiormente graditi ai passeggeri per il periodo di emergenza.

Con riguardo agli impegni presentati da GNV per le ipotesi di rinuncia al viaggio da parte del passeggero, che, si rammenta, non sono disciplinati dal Regolamento, si rileva che gli stessi, in effetti, estendono la platea dei passeggeri aventi diritto al rimborso al di là di quanto previsto dalla normativa nazionale (il più volte citato articolo 88-bis del d.l. 18/2020), laddove essi offrono un *voucher* di valore superiore al prezzo del biglietto (120%), soggetto a condizioni di utilizzo particolarmente flessibili, e ciò non soltanto nei confronti dei clienti che abbiano rinunciato a viaggiare in conseguenza delle misure introdotte dal Governo per far fronte all'emergenza epidemiologica, ma anche a prescindere dal momento in cui è avvenuto l'acquisto del biglietto, nonché dalla causa che ha condotto il passeggero alla rinuncia al viaggio.

Quanto ai canali e alle modalità indicate da GNV per raggiungere gli utenti interessati dalle misure (ovverosia mediante la pubblicazione delle informazioni nella *home page* del sito con presenza di un *link* diretto al *form* di rimborso e possibilità di ottenere un supporto immediato tramite numero dedicato e servizio di *live chat*, l'invio personale di SMS e/o e-mail indirizzate a tutti i clienti interessati e coinvolgimento diretto delle agenzie e degli intermediari di vendita), si osserva che gli stessi appaiono adeguati a raggiungere tutti i passeggeri interessati.

Infine, con specifico riguardo al *form on-line* per l'invio delle richieste di rimborso, è auspicabile che la compilazione possa avvenire nella maniera più agevole possibile per i passeggeri, riducendo al minimo i campi obbligatori e avuto particolare riguardo alle esigenze delle persone con disabilità. La predisposizione di tale *form on-line* dedicato alle richieste di rimborso di cui agli impegni non fa venir meno l'obbligo di gestire, nelle tempistiche previste, sia le eventuali ulteriori richieste di rimborsi/indennizzi previsti dal Regolamento, che i reclami che pervengono tramite i canali appositamente predisposti in conformità alla Misura 2 dell'Allegato A alla citata delibera n. 83/2019.

Relativamente al secondo set di impegni, di natura strutturale, essi riguardano:

(i) trasparenza informativa: “GNV si impegna ad includere nella propria policy informativa” (i) l'invio a tutti i passeggeri di una comunicazione personale, tramite sms ed *e-mail*, “con la quale si informa della cancellazione o della modifica del viaggio, si offre ai clienti la possibilità di riprogrammare il viaggio contattando il *customer care* ovvero di accedere, se del caso, alle altre opzioni offerte dalla Compagnia (incluso l'eventuale rimborso del biglietto ...)”;

(ii) la “modifica del sito internet, tramite predisposizione di appositi messaggi nella *home page* con rinvio, tramite *link* ipertestuale, ad una pagina esclusivamente dedicata alle “Informazioni importanti per i passeggeri: cambiamenti nel programma di viaggio, cancellazioni e rimborsi”, contenente tutte le informazioni e i documenti utili a chiedere il rimborso e/o il *voucher*”;

(iii) la “revisione integrale della sezione “FAQ” del sito internet, con inclusione di sezione di “Q&A” relative alle opzioni a disposizione del cliente in seguito a cancellazione e/o modifica del viaggio”; (ii) revisione strutturale del *customer care*: “GNV intende: in linea generale, gestire il maggior numero di richieste possibili nelle modalità sopra indicate (SMS, email, pagina dedicata del sito internet), riducendo così il numero delle richieste che raggiungono il *customer care*, e riservando i suoi servizi a quelle per le quali appaia indispensabile il coinvolgimento di personale dedicato; al tempo stesso, migliorare l'efficienza del *customer care* con l'impiego di personale (diretto o di terzi soggetti) specificamente dedicato all'assistenza per le richieste di rimborso per cancellazione, rinuncia e/o 13 modifica di un elemento sostanziale del viaggio, garantendo in ogni caso la fruibilità del servizio, entro termini temporali definiti, sia tramite i canali di contatto via internet (email, chat online, social media) sia tramite predisposizione di un apposito numero dedicato, gratuito per le chiamate dall'Italia”; (iii) creazione di una nuova funzione aziendale, “diversa dalla funzione di *customer care*, denominata *Consumer Protection Officer* (CPO), deputata al controllo sul rispetto della normativa a tutela del consumatore e di quella a tutela dei diritti dei passeggeri (...) Il CPO disporrà di tutti i poteri necessari allo svolgimento delle sue funzioni, sarà chiamato a segnalare agli organi di amministrazione e controllo di GNV eventuali carenze in materia di tutela del consumatore riscontrate nella gestione delle relazioni con i clienti, adoperandosi per prevenire l'insorgere di eventuali criticità, anche in considerazione delle segnalazioni che possano giungere a GNV dai suoi clienti e/o dalle funzioni aziendali (...)”;

(iv) formazione periodica e adozione di un programma di compliance: “GNV si impegna (...) a istituire, sotto la supervisione del CPO, corsi di formazione periodica del proprio personale, con particolare riguardo agli operatori del servizio di *customer care* e al personale con funzioni commerciali, coinvolgendo, ove possibile, anche una o più associazioni dei consumatori (...) GNV, inoltre, si impegna

¹⁷⁵ Punto 6 dell'Opzione (a)

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

anche a adottare un programma di compliance delle norme in materia di tutela del consumatore e di quelle a tutela dei diritti dei passeggeri". Quanto a tale secondo ordine di impegni, si osserva che l'insieme delle misure proposte può astrattamente rappresentare un miglioramento rispetto all'organizzazione delle procedure di assistenza alla clientela, per come emersa dalla istruttoria condotta dall'AGCM. Alcune di esse, con particolare riguardo alla "trasparenza informativa" e alla "riforma del Customer care", potrebbero infatti considerarsi misure "minime" da implementare, al fine di garantire il rispetto delle disposizioni del Regolamento e delle "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi 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" sopra richiamati.

Quanto a tale secondo ordine di impegni, si osserva che l'insieme delle misure proposte può astrattamente rappresentare un miglioramento rispetto all'organizzazione delle procedure di assistenza alla clientela, per come emersa dalla istruttoria condotta dall'AGCM. Alcune di esse, con particolare riguardo alla "trasparenza informativa" e alla "riforma del Customer care", potrebbero infatti considerarsi misure "minime" da implementare, al fine di garantire il rispetto delle disposizioni del Regolamento e delle "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi 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" sopra richiamati.

Nello specifico, relativamente agli impegni volti a conseguire la trasparenza informativa, anche al fine di una più completa valutazione dei comportamenti adottati da GNV e dello standard di diligenza professionale richiesto ad un operatore del settore, si ritiene pertinente richiamare alcuni dei procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità nei confronti di Compagnie di navigazione, attinenti a violazioni dei diritti all'informazione e alla scelta tra trasporto alternativo e rimborso, di cui agli articoli 16 e 18 del Regolamento, tra i quali possono essere richiamati, a titolo di esempio:

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 153/2017 del 22 dicembre 2017, concluso con l'irrogazione della sanzione di cui alla delibera n. 51/2018 del 18 maggio 2018 per la violazione degli obblighi di cui all'articolo 18, paragrafo 1, del Regolamento. Nel caso di specie il vettore, a fronte della cancellazione del servizio, nell'e-mail inviata all'agenzia intermedia, non risultava, tra l'altro, aver indicato di offrire ai passeggeri la scelta tra trasporto alternativo e rimborso, in quanto quest'ultima possibilità era stata indicata come una mera via sussidiaria da percorrere nel caso in cui i passeggeri non fossero d'accordo; conseguentemente, nell'e-mail inviata dall'agenzia ai passeggeri risultava offerto il solo trasporto alternativo verso la destinazione finale per una data successiva, omettendo la contestuale offerta del rimborso del prezzo del biglietto;

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 20/2018 del 23 febbraio 2018, per la violazione degli articoli 16, paragrafo 1, e 18, paragrafo 1, del Regolamento, concluso con delibera n. 61/2018 del 14 giugno 2018 (pagamento in misura ridotta). In particolare, il vettore, tenuto conto del tempo di navigazione e del ritardo già maturato durante la notte dalla nave per raggiungere il porto di 14 partenza, non risultava aver informato i passeggeri della situazione e dell'orario di partenza e arrivo previsti non appena tale informazione si è resa disponibile, ma soltanto la mattina seguente, e non aveva formulato immediatamente ai passeggeri l'offerta normativamente prevista tra trasporto alternativo e rimborso;

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 115/2018 del 26 novembre 2018, per la violazione dell'articolo 18, paragrafo 1, del Regolamento, concluso con delibera n. 13/2019 del 15 febbraio 2019 (pagamento in misura ridotta). Nel caso in esame, riguardante una cancellazione, il vettore, nonostante fosse a conoscenza della disponibilità di posti per viaggiare sulla medesima tratta con vettore alternativo, non aveva incluso detta soluzione tra le offerte di trasporto alternativo, proponendo solamente la scelta tra rimborso del prezzo del biglietto e quattro opzioni di trasporto alternativo tutte con le proprie navi e tutte relative al giorno successivo;

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 14/2019 del 15 febbraio 2019, per la violazione degli obblighi di cui agli articoli 16, paragrafo 1, e 18, paragrafo 1, del Regolamento, concluso con delibera n. 82/2019 del 5 luglio 2019 (pagamento in misura ridotta). Nel caso di specie, la Compagnia, pur avendo comunicato con sms il posticipo della partenza ai passeggeri, non li aveva informati circa l'orario di arrivo previsto o le cause del ritardo e non li aveva successivamente aggiornati circa l'ulteriore slittamento della partenza; il vettore, inoltre, non aveva offerto attivamente la scelta tra trasporto alternativo e rimborso ai passeggeri, limitandosi a invitare gli stessi a contattare autonomamente il *call center*;

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 33/2019 del 12 aprile 2019, concluso con l'irrogazione delle sanzioni di cui alla delibera n. 101/2019 del 1° agosto 2019, per la violazione degli obblighi previsti dagli articoli 16, paragrafo 1, e 18, paragrafo 1, del Regolamento. Nel caso in esame, il vettore non aveva provveduto a fornire ai passeggeri in attesa informazioni circa il ritardo alla partenza, né aggiornamenti sulla situazione di ulteriore ritardo. Inoltre, nell'informativa inviata circa la variazione dell'orario di check-in, non veniva fatto alcun riferimento alle opzioni (trasporto alternativo/rimborso) che era tenuta ad offrire, né tale offerta risulta essere stata formulata successivamente.

Nei citati provvedimenti di avvio di procedimento sanzionatorio e, ove i vettori non si siano avvalsi dell'istituto del pagamento in misura ridotta della sanzione, nei provvedimenti di accertamento della violazione con irrogazione della sanzione, l'Autorità ha pertanto costantemente affermato che, a fronte di partenze cancellate o ritardate in partenza da una terminale portuale, il vettore deve attivarsi, tramite i recapiti di contatto a disposizione, per informare il passeggero non soltanto dell'avvenuta cancellazione o del ritardo, ma anche del correlato diritto alla scelta tra trasporto alternativo e rimborso, e che tale offerta deve essere formulata tempestivamente e in maniera completa (ivi incluso il caso in cui il biglietto sia stato acquistato tramite agenzia).

Si ritiene, pertanto, che, alla luce delle previsioni normative e dei provvedimenti dell'Autorità, tutti pubblicati sul sito web istituzionale, ogni operatore del settore avrebbe dovuto dotarsi di idonee procedure atte a garantire il puntuale rispetto dei diritti dei passeggeri in caso di partenze cancellate o ritardate¹⁷⁶.

Relativamente agli impegni correlati alla *revisione strutturale del customer care*, rilevando che gli stessi si focalizzano sulla gestione delle richieste di rimborso, si osserva che, in linea con la regolazione dell'Autorità di cui alla citata delibera n. 83/2019, l'efficienza dovrebbe caratterizzare l'intero processo di gestione dei reclami.

Quanto agli impegni in tema di *formazione periodica* del personale del servizio di *customer care* e con funzioni commerciali, che costituisce una valida iniziativa, giova rammentare che la formazione dovrà avere ad oggetto anche la specifica regolazione dell'Autorità in materia. Appare apprezzabile, infine, la volontà di GNV di voler coinvolgere una o più associazioni dei consumatori nell'attività di formazione del personale in tema di diritti dei passeggeri.

Si sottolinea, in proposito, ferme restando le previsioni di cui all'articolo 14 ("Formazione e istruzioni") del Regolamento, l'opportunità di dare particolare rilievo agli specifici diritti dei passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta.

Il presente Parere è trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e pubblicato, successivamente alla conclusione del procedimento dell'AGCM, sul sito web istituzionale dell'Autorità.

3.1.3.3 Parere n. 4 dell'11 marzo 2021 - Reso all'AGCM nell'ambito del procedimento in materia di trasporto terrestre (avverso la società Autostrade per l'Italia S.p.A.)

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta dell'11 marzo 2021 premesso che:

- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM") ha trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità"), con nota prot. ART 2126/2021 del 15 febbraio 2021, una richiesta di parere ai sensi e per gli effetti dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 ("Codice del Consumo"), a seguito dell'avvio di un procedimento nei confronti di Autostrade per l'Italia S.p.A. ("ASPI"), ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché dell'articolo 6 del "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie" (di seguito: Regolamento), adottato dall'AGCM con delibera del 1° aprile 2015 (Riferimento PS/11644);

- il procedimento è stato avviato sulla base di numerose segnalazioni degli utenti, nonché di informazioni acquisite anche attraverso notizie pubblicate a mezzo stampa, al fine di verificare l'esistenza di alcune condotte in possibile violazione degli articoli 20 e 22 del Codice del Consumo consistenti, in particolare:

"a) con riferimento all'autostrada A/16 Napoli/Canosa, nella riduzione delle corsie di marcia o in specifiche limitazioni - per lunghi tratti - della velocità massima consentita, pari a 80 km/h nei due sensi di marcia, unitamente ad altre limitazioni, che aumenterebbero in maniera consistente i tempi di percorrenza, in assenza di un adeguamento del corrispettivo richiesto quale pedaggio autostradale;

b) con riferimento a tutte le tratte della rete autostradale gestite da ASPI, nelle modalità informative adottate dal professionista relative alle procedure di rimborso, con particolare riguardo ai casi di peggioramento del servizio in conseguenza di riduzioni delle corsie di marcia o di specifiche limitazioni alla viabilità (quali ad es. riduzione della carreggiata, della velocità massima, interdizione di veicoli pesanti, chiusura di alcune uscite), che potrebbero risultare omissive, inadeguate o, comunque, intempestive";

- in data 31 luglio 2020, ASPI ha presentato una proposta di impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, nonché ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento, che l'AGCM, in data 22 settembre 2020, ha deliberato di rigettare, stante l'interesse a procedere all'accertamento, ritenendo gli stessi non idonei a rimuovere i profili di possibile scorrettezza contestati;

- con nota in data 24 settembre 2020 l'AGCM ha comunicato ad ASPI l'ampliamento dell'oggetto del procedimento istruttorio ad ulteriori comportamenti relativi alle effettive condizioni di fruibilità del servizio autostradale reso, oltre che sull'autostrada A16 Napoli-Canosa, anche sulle autostrade A14 Bologna-Taranto, nonché sulle autostrade liguri e segnatamente sul tratto autostradale A26 2 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di competenza di ASPI, sulle tratte autostradali A7 Milano-Serravalle-Genova, A10 Genova-Savona-Ventimiglia e A12 Genova-Rosignano "in quanto suscettibili di integrare distinte violazioni degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo";

¹⁷⁶ Peraltro, con specifico riferimento alla gestione delle informazioni in relazione alla cancellazione o modifica dei viaggi e all'assistenza *post-vendita* relativa alle suddette cancellazioni o modifiche dei viaggi, si segnala che misure in parte analoghe erano già state prospettate all'Autorità della Compagnia, la quale, a fronte di alcuni procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità nei suoi confronti per la violazione delle norme del Regolamento in discorso, aveva prospettato, nel corso di un incontro con i competenti Uffici, alcuni miglioramenti che intendeva adottare per evitare di incorrere nuovamente nelle medesime violazioni. GNV aveva in particolare illustrato alcune iniziative, tra cui il miglioramento delle procedure di comunicazione di ritardi e cancellazioni, utilizzando i recapiti eventualmente comunicati dal passeggero (sms o e-mail) e informando contestualmente del diritto alla scelta tra trasporto alternativo e rimborso. Nell'ambito di alcune preistruttorie svolte dall'Autorità, è risultato che, quantomeno negli specifici casi esaminati, tali comunicazioni sono state inviate.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

- in data 23 dicembre 2020, l'AGCM trasmetteva ad ASPI la comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento¹⁷⁷, concludendo che le condotte poste in essere da ASPI "potrebbero integrare distinte violazioni degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo", rilevando, in particolare, che:

(i) "i comportamenti di ASPI (...) che discendono da omessi o insufficienti interventi manutentivi della rete autostradale nel corso degli anni, appaiono porsi in contrasto con l'articolo 20 del Codice del Consumo, con riferimento a ciascuna delle summenzionate tratte autostradali (...) che sono state interessate da un significativo peggioramento del servizio, atteso il consistente aumento dei tempi di percorrenza, senza che risulti la sospensione o un'adeguata e tempestiva riduzione dei corrispettivi pedaggi";

(ii) "le modalità informative adottate da ASPI in materia di richieste di rimborso in conseguenza di riduzioni delle corsie di marcia o di specifiche limitazioni alla viabilità, sembrano inadeguate, omissive e comunque intempestive, in violazione dell'art. 22 del Codice del Consumo";

(iii) "con riferimento a ciascuna delle sopraindicate tratte autostradali, le condotte di ASPI appaiono inoltre connotate da profili di aggressività, in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, riguardo alla natura del servizio reso se si considera che i consumatori ricevono una prestazione di qualità inferiore rispetto a quella attesa dall'utilizzo dell'infrastruttura autostradale, per la quale sono invece tenuti a corrispondere il pedaggio pieno.

Tale circostanza appare idonea a limitare considerevolmente, mediante indebito condizionamento, la libertà di scelta o di comportamento dei consumatori in relazione al servizio".

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici

Nel settore autostradale occorre fare riferimento, innanzitutto, all'articolo 37, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in virtù del quale "L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede":

- "a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle (...) reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98¹⁷⁸, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111" (articolo 37, comma 2, lettera a);

- "a definire, 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; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi" (articolo 37, comma 2, lettera e);

- "con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1¹⁷⁹ e, per gli aspetti di competenza, comma 2 sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del *price cap*, con determinazione

¹⁷⁷ In particolare, con tale comunicazione l'AGCM confermava le contestazioni di cui alla comunicazione di avvio e alla comunicazione di ampliamento dell'oggetto del procedimento circa la presunta illiceità delle condotte poste in essere da ASPI, precisandole nei termini che seguono:

- "gravi carenze da parte di ASPI nella gestione e manutenzione dei tratti autostradali di competenza; - gravi disagi nella viabilità e nella fluidità della circolazione;

- incremento notevole dei tempi medi di percorrenza che, in diverse circostanze, hanno mostrato valori molto distanti da quelli che normalmente si attende un utente della rete autostradale, dovuta a chiusure, restringimenti di carreggiata, imposizione dei limiti di velocità con conseguenti formazioni di code e rallentamenti;

- incremento del *Total Delay* e del *Total Delay work*;

- assenza di una procedura strutturata in tema di agevolazioni tariffarie (eliminazione/riduzione dei pedaggi) e rimborsi che consentisse di gestire in modo adeguato i gravi e ripetuti episodi di disagio arrecato agli utenti;

- misure inadeguate, parziali e di entità insufficiente delle agevolazioni concesse, non idonee a compensare i pesanti disagi subiti dagli utenti; - carenza nelle modalità informative adottate da ASPI per rendere edotti gli utenti circa le agevolazioni concesse".

¹⁷⁸ Come noto l'Agenzia in esame non è stata mai istituita; al riguardo, l'articolo 11, comma 5, del d.l. 216/2011 ne ha previsto la soppressione disponendo che "le attività e i compiti già attribuiti alla medesima sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a decorrere dal 1° ottobre 2012, che rimane titolare delle risorse previste dall'articolo 36, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e cui sono contestualmente trasferite le risorse finanziarie umane e strumentali relative all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali di cui al medesimo comma 5 nonché alle altre strutture dell'Anas S.p.A. che svolgono le funzioni di concedente di cui all'articolo 36, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, pari a dieci unità per l'area funzionale e due per l'area dirigenziale di seconda fascia".

¹⁷⁹ L'articolo 43 del d.l. 201/2011 prevede: "1. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono trasmessi, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti per i profili di competenza di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), in merito all'individuazione dei sistemi tariffari, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni e, successivamente, approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente. 2. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto che non comportano le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1 sono approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente. 2-bis. Nei casi di cui ai commi 1 e 2 il concedente, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti, verifica l'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe, anche con riferimento all'effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa".

dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto" (articolo 37, comma 2, lettera g).

Inoltre, l'articolo 37, comma 4, dello stesso decreto dispone che "[r]estano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei 2

4 settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti. Tutte le amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nonché gli enti strumentali che hanno competenze in materia di sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti trasmettono all'Autorità le delibere che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe, sull'accesso alle infrastrutture, con facoltà da parte dell'Autorità di fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica. Restano altresì ferme e possono essere contestualmente esercitate le competenze dell'Autorità garante della concorrenza disciplinate dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e dai decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e 2 agosto 2007, n. 146, e le competenze dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98".

Rileva, infine, anche la previsione contenuta nell'articolo 37, comma 6-ter, del d.l. 201/2011, ai sensi del quale "[r]estano ferme le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica".

II. Osservazioni dell'Autorità

Gli interventi dell'Autorità in attuazione, in particolare, delle citate previsioni dell'articolo 37, comma 2, lettera g), l'Autorità ha, tra l'altro, approvato:

- per le nuove concessioni da affidarsi con procedura a evidenza pubblica: (i) gli elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza) (delibera n. 119/2017); (ii) gli elementi per la definizione dello schema di concessione relativo alle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia e A10 Ventimiglia-Savona, e del relativo sistema tariffario di pedaggio (delibera n. 119/2019);

- per le nuove concessioni da affidarsi con il ricorso all'*in house providing*: (i) il sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena (delibera n. 73/2018); (ii) il sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia (delibera n. 133/2018)¹⁸⁰.

A seguito del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, il cui articolo 16, comma 1, ha esteso alle concessioni vigenti le competenze dell'Autorità in merito alla definizione del sistema tariffario di pedaggio, l'Autorità, con la delibera n. 16/2019 del 18 febbraio 2019, recante "Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011 come richiamato dall'articolo 37 del medesimo decreto. Avvio del procedimento" ha avviato il procedimento volto a stabilire "il sistema tariffario di pedaggio basato sul 4 L'affidamento della gestione delle tratte autostradali in questione con il ricorso all'*in house providing* è previsto dall'articolo 13-bis del d.l. 148/2017; a tale riguardo l'Autorità ha anche reso i pareri sui relativi schemi convenzionali previsti dal comma 4 della citata disposizione (cfr. pareri nn. 3 e 4 del 2019). 5 metodo del price cap e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale", per ciascuna delle concessioni ivi richiamate in Appendice, precisando che il predetto procedimento si sarebbe concluso con più deliberazioni finali, ed indicando, contestualmente, una consultazione pubblica sul sistema tariffario di pedaggio, di cui al citato allegato A, elaborato secondo una metodologia tariffaria basata su criteri uniformi per tutte le concessioni. A seguito della procedura di consultazione, l'Autorità ha quindi adottato, in data 19 giugno 2019, 16 delibere (dalla n. 64 alla n. 79) riguardanti altrettanti sistemi tariffari relativi alle concessioni indicate nell'Appendice dell'allegato A alla delibera di avvio, i cui periodi regolatori erano giunti a scadenza¹⁸¹.

Ai fini del recepimento del sistema tariffario di pedaggio stabilito dall'Autorità, peraltro, l'articolo 43, commi 1 e 2, del d.l. 201/2011, prevede che l'aggiornamento del Piano Economico Finanziario (PEF) relativo al nuovo periodo regolatorio predisposto dai concessionari autostradali, a seguito dell'istruttoria svolta dal concedente, debba essere da quest'ultimo trasmesso all'Autorità, che esprime al riguardo il proprio parere, ad esito del quale il CIPE, sentito il NARS, si pronuncia nei successivi trenta giorni.

Successivamente, gli aggiornamenti dei piani in questione, che costituiscono un allegato all'atto aggiuntivo alla Convenzione unica da stipularsi a seguito del perfezionamento della descritta procedura, sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito: MIT), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (di seguito: MEF), da registrarsi alla Corte dei conti.

¹⁸⁰ L'affidamento della gestione delle tratte autostradali in questione con il ricorso all'*in house providing* è previsto dall'articolo 13-bis del d.l. 148/2017; a tale riguardo l'Autorità ha anche reso i pareri sui relativi schemi convenzionali previsti dal comma 4 della citata disposizione (cfr. pareri nn. 3 e 4 del 2019).

¹⁸¹ Per le concessioni autostradali il cui concedente è CAL, l'Autorità ha adottato le delibere nn. 70/2020 e 106/2020, riguardanti, rispettivamente, i sistemi tariffari di pedaggio delle concessioni relative alla Tangenziale est di Milano ed alla Autostrada Pedemontana Lombarda.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Tanto premesso, per quanto riguarda la Convenzione unica sottoscritta tra ANAS e ASPI il 12 ottobre 2007, si rappresenta che l'Autorità, ad esito della conclusione del citato procedimento di consultazione avviato con la delibera n. 16/2019, ha adottato la delibera n. 71/2019, del 19 giugno 2019, recante "Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Autostrade per l'Italia S.p.A.".

Per quanto in questa sede di specifico interesse, tale sistema tariffario, in conformità a quanto già previsto dall'Autorità in merito ad altri sistemi tariffari oggetto dell'intervento di competenza, prevede sia alcuni meccanismi di penalità/premi, con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi offerti all'utenza, sia i principi che il concedente sarà tenuto ad applicare per valutare la performance del concessionario autostradale (secondo quanto previsto dalla Misura 24 dell'Allegato A alla citata delibera n. 71/2019).

Tali meccanismi, che hanno impatto diretto sull'aggiornamento annuale delle tariffe, correlandole ai livelli di servizio resi all'utenza, sono incentrati sui seguenti fattori qualitativi:

- tempi medi di viaggio e livelli di disponibilità delle infrastrutture, connessi all'esazione e soprattutto ai lavori di manutenzione (periodi, durata, programmazione, etc.);
- impiego di tecnologie "Smart Road" che rappresentino delle *best practice* nel settore autostradale (quali sistemi di esazione elettronica *free flow*, *Intelligent Transportation Systems*, servizi per connettività);
- aggiornamento dinamico delle informazioni tramite pannelli a messaggio variabile¹⁸²;
- *customer satisfaction* rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente. 5 Per le concessioni autostradali il cui concedente è Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., l'Autorità ha adottato le delibere nn. 70/2020 e 106/2020, riguardanti, rispettivamente, i sistemi tariffari di pedaggio delle concessioni relative alla Tangenziale est di Milano ed alla Autostrada Pedemontana Lombarda.

Tali informazioni dovranno rispettare i contenuti minimi previsti dai regolamenti (UE) n. 885/2013 e (UE) n. 886/2013, rispetto ai quali l'Autorità assume le funzioni di organo nazionale indipendente di cui, rispettivamente, agli artt. 8 e 9 dei citati regolamenti.

Conseguentemente, per effetto dell'applicazione del sistema tariffario definito dall'Autorità, gli utenti potranno beneficiare di un adeguamento del pedaggio a fronte di eventuali disagi, subiti in conseguenza della indisponibilità dell'*infrastruttura*, che siano stati rilevati durante il monitoraggio annuale degli indicatori di qualità dei servizi e dei relativi obiettivi, come individuati dal concedente nell'ambito delle aree tematiche definite dall'Autorità (cfr. Misura 24.9¹⁸³).

Sotto il profilo dell'applicazione temporale, la Misura 32.1 dell'Allegato A alla citata delibera n. 71/2019 prevede che il nuovo sistema tariffario decorra dal 1° gennaio 2020; tuttavia, esso non è - ad oggi - ancora applicato, per le ragioni di seguito illustrate.

Ai fini del recepimento di tale sistema tariffario negli atti convenzionali vigenti, il concedente MIT ha trasmesso all'Autorità la proposta di aggiornamento del PEF della concessione in esame, per l'espressione del parere ex articolo 43, comma 1, del d.l. 201/2011; al riguardo, in data 14 ottobre 2020 l'Autorità ha reso il parere n. 8/2020.

In applicazione della riportata normativa, pertanto, il CIPE, previo parere del NARS, dovrà pronunciarsi sull'approvazione della proposta in questione; successivamente al perfezionamento della relativa delibera, il procedimento potrà concludersi con l'adozione del decreto interministeriale di approvazione, che diverrà efficace a seguito della registrazione presso la Corte dei Conti.

2. La Convenzione vigente

La vigente disciplina della concessione interessata è contenuta nella Convenzione unica (di seguito: Convenzione) sottoscritta il 12 ottobre 2007 dall'allora concedente ANAS S.p.A. con ASPI, approvata ai sensi dell'articolo 8-duodecies del D.L. 59/2008, nonché nei

¹⁸² Tali informazioni dovranno rispettare i contenuti minimi previsti dai regolamenti (UE) n. 885/2013 e (UE) n. 886/2013, rispetto ai quali l'Autorità assume le funzioni di organo nazionale indipendente di cui, rispettivamente, agli artt. 8 e 9 dei citati regolamenti.

¹⁸³ Si riporta di seguito il punto 24.9 della delibera n. 71/2019: "Il sistema di monitoraggio della qualità deve prevedere l'identificazione, da parte del concedente, di almeno un indicatore j-esimo per ciascuna delle seguenti aree tematiche:

velocità media di percorrenza del flusso veicolare; disponibilità dell'*infrastruttura* (presenza di cantieri, in particolare in ore di punta e periodi vacanzieri);

- fluidità ai caselli (per esempio, disponibilità delle casce automatiche ai caselli e efficienza del sistema Telepass);
- stato della pavimentazione (difetti del manto stradale);
- aggiornamento dinamico delle informazioni tramite pannelli a messaggio variabile;
- predisposizione di adeguate aree di sosta (rispetto alla superficie complessiva) riservate ai veicoli per l'autotrasporto di merci;
- impiego di *Intelligent Transportation Systems* (ITS), anche al fine di efficientare la logistica e perseguire l'ottimizzazione dell'utilizzo dell'*infrastruttura* da parte dei veicoli pesanti e dei veicoli leggeri;
- disponibilità di servizi di connettività (radio-mobilità) e copertura del segnale radio sulla rete autostradale, interoperabili, aperti, ed in linea con le più avanzate e consolidate tecnologie del settore delle telecomunicazioni;
- impiego di sistemi automatici per il monitoraggio strutturale delle infrastrutture (in particolare opere di attraversamento, muri di sostegno, rilevati e gallerie autostradali);
- impiego di tecnologie *free flow* per l'esazione delle tariffe autostradali in grado di evolvere verso soluzioni interoperabili a livello comunitario;
- *customer satisfaction* rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente;
- impiego di barriere di sicurezza laterali in ragione della loro conformità alla normativa tecnica vigente; impiego di barriere antirumore, in attuazione del Piano di Risanamento acustico ambientale previsto dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 e successivi decreti attuativi".

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

successivi Atti aggiuntivi sottoscritti tra il concedente Ministero delle infrastrutture dei trasporti con la medesima società concessionaria¹⁸⁴.

In particolare, l'articolo 35 della Convenzione prevede, tra l'altro, che il concessionario è tenuto, in conformità a quanto previsto dai d.p.c.m. del 27 gennaio 1994 e del 30 dicembre 1998, nonché dal d.lgs. 286/1999, alla redazione e all'aggiornamento annuale della Carta dei Servizi, con l'indicazione degli standard di qualità di cui all'Allegato N nonché delle penali applicabili dal concedente al concessionario in caso di inadempimento o disallineamento, di cui allo stesso Allegato N.

Si evidenzia, al riguardo, che tra gli standard qualitativi contenuti nel citato Allegato non sono previste forme di riduzione/rimborso del pedaggio a favore degli utenti in presenza di cantieri che possono determinare un allungamento dei tempi di percorrenza. L'Allegato N "Disciplinare per l'applicazione di sanzioni e penali" si limita, infatti, a stabilire una sanzione pecuniaria a carico del concessionario nell'ipotesi in cui lo stesso non adotti la Carta dei servizi, ovvero nel caso in cui non proceda al relativo aggiornamento annuale; nessuna sanzione è prevista in caso di mancato rispetto delle previsioni ivi contenute¹⁸⁵.

Inoltre, per quanto riguarda le informazioni da rendere agli utenti, il citato Allegato N nulla dispone in merito, mentre la Carta dei servizi contiene una sezione denominata "Informazioni di viabilità" la cui eventuale inosservanza non dà luogo all'applicazione di sanzioni nei confronti del concessionario.

3. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto illustrato, il sistema tariffario approvato dall'Autorità, con la citata delibera n. 71/2019, con riferimento alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Autostrade per l'Italia S.p.A., non risulta, allo stato, ancora applicabile, atteso che, come rappresentato, non si è concluso il procedimento di aggiornamento del PEF.

Nelle more dell'applicabilità di tale specifico sistema tariffario, così come dell'adozione, anche con riferimento al settore interessato, di provvedimenti dell'Autorità volti a definire - ai sensi del citato articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011 - il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere, si rileva tuttavia che quanto richiamato in merito ai sistemi tariffari approvati dall'Autorità in ambito autostradale, e, in particolare, agli indicati meccanismi di penalità/premialità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi offerti all'utenza, nonché ai principi che il concedente è tenuto ad applicare per valutare la performance del concessionario autostradale, previsti dall'Autorità già a partire dal 2017, possono essere assunti quale espressione di principi generali da considerare come parametro per la valutazione della diligenza richiesta all'operatore del servizio di cui trattasi.

Il presente Parere è trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e pubblicato, successivamente alla conclusione del procedimento dell'AGCM, sul sito web istituzionale dell'Autorità.

3.1.3.4 Parere n. 2 del 14 gennaio 2021 – Reso all'AGCM nell'ambito del procedimento in materia di trasporto terrestre (avverso la società Flixbus S.r.l.)

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 14 gennaio 2021 premesso che:

- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM") ha trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità"), con nota prot. ART 2/2021 del 4 gennaio 2021, una richiesta di parere ai sensi e per gli effetti dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 ("Codice del Consumo"), a seguito dell'avvio di un procedimento nei confronti di Flixbus Italia S.r.l. ("Flixbus"), ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché dell'articolo 6 del "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie", adottato dall'AGCM con delibera del 1° aprile 2015 (Riferimento PS/11737);

- il procedimento è stato avviato sulla base di diverse segnalazioni pervenute all'AGCM da privati consumatori a partire dal mese di marzo 2020¹⁸⁶, nonché in base ad informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo e a riscontri forniti dallo stesso professionista;

- l'AGCM, in data 29 maggio 2020, ha in particolare comunicato a Flixbus, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, l'avvio di un procedimento con riguardo ad "alcune condotte commerciali correlate a servizi di trasporto dapprima offerti all'acquisto e poi cancellati dal medesimo Vettore in relazione ai limiti di circolazione stabiliti da successivi provvedimenti governativi di contenimento dell'epidemia da Covid19", ravvisando, inoltre, i presupposti per la sospensione provvisoria della pratica commerciale ai sensi della medesima disposizione;

- in data 17 giugno 2020, l'AGCM ha deliberato di non adottare la misura cautelare ai sensi del citato articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo;

¹⁸⁴ Gli atti convenzionali sono consultabili all'indirizzo web: <https://www.mit.gov.it/documentazione/convenzioniregolanti-i-rapporti-tra-il-ministero-e-le-societa-concessionarie>.

¹⁸⁵ La carta dei servizi, così qualificata da ASPI: "La Carta dei Servizi è uno strumento prezioso, che racconta in modo chiaro e dettagliato le attività svolte da Autostrade per l'Italia nella gestione della propria rete autostradale", è pubblicata all'indirizzo web: <https://www.autostrade.it/it/la-nostra-rete/carta-dei-servizi>.

¹⁸⁶ Giunte, come precisato nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, nel periodo dal 26 marzo al 9 novembre 2020.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

- nel corso del procedimento il professionista ha presentato impegni che l'AGCM ha rigettato, stante l'interesse a procedere all'accertamento, in ragione della particolare rilevanza delle condotte contestate, caratterizzate "da un alto grado di offensività e suscettibili di incidere su un numero elevato di consumatori";

- al termine della fase istruttoria, con comunicazione al professionista in data 16 novembre 2020, l'AGCM ha confermato le contestazioni di cui alla comunicazione di avvio, riconducendo le condotte contestate a due "distinte pratiche commerciali scorrette in ragione della diversa fase del rapporto a cui attengono"¹⁸⁷, specificando, nel dettaglio, i seguenti possibili profili di illiceità delle stesse:

- con la "pratica sub A)", consistente nel rendere accessibile sui propri canali di vendita online l'acquisto di servizi di trasporto, da effettuarsi in periodi già incisi da provvedimenti governativi di restrizione della circolazione per il contenimento dell'emergenza da Covid-19, con immediata acquisizione del relativo pagamento per "contro-prestazioni che, invece, non avrebbe successivamente erogato in base ad autonoma programmazione aziendale", Flixbus avrebbe violato l'articolo 23, comma 1, lett. e) del Codice del Consumo;

- con la "pratica sub B)", articolata in plurime condotte, relative alla complessiva gestione dell'assistenza prestata alla clientela incisa dalla cancellazione dei servizi, con la diffusione di informazioni ingannevoli, l'inadeguata gestione dei rimborsi e l'applicazione di *fees*, vanificando l'esercizio dei diritti *post-vendita* derivanti dal contratto, Flixbus avrebbe agito eludendo la diligenza imposta dall'articolo 20 del Codice del Consumo alle imprese del settore. Inoltre, il vettore avrebbe violato i precetti di cui agli articoli 21, comma 1, lett. a) e b), e 22 del medesimo codice, rendendo ai singoli utenti informazioni parziali, ambigue e spesso tardive, sulla gestione dei propri servizi di trasporto nella specifica evenienza epidemica, con riferimento alla soppressione delle corse già vendute, nonché sui diritti spettanti.

In particolare, il professionista avrebbe omissso di prospettare in analoga evidenza le possibili alternative a ristoro della clientela in caso di cancellazione unilaterale del servizio da parte del vettore quali prerogative spettanti in base al regolamento (UE) n. 181/2011, proponendo "al passeggero raggiunto da comunicazione individuale" il *voucher* come esclusiva modalità di rimborso. L'omissione/tardività delle comunicazioni di cancellazione nonché gli ostacoli opposti "alla clientela intenzionata, nell'evenienza, a contattare il Vettore per l'esercizio dei propri diritti", compresa l'adozione di una procedura farraginosa, non immediatamente e non chiaramente comunicata per la richiesta di rimborso in denaro risultano, inoltre, in possibile contrasto con gli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo. In contrasto con le medesime disposizioni appare l'applicazione di ulteriori e imprevisti addebiti a carico del consumatore sia per l'utilizzo del *voucher*, che sul rimborso in denaro, "in quanto idonea a vanificare l'esercizio pieno dei diritti *post-vendita* derivanti dal contratto";

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

Con il rilascio del richiesto parere, l'Autorità intende:

- a) individuare e illustrare la specifica normativa e la regolazione di settore, applicabile alla fattispecie in questione;
- b) svolgere alcune considerazioni circa le pratiche commerciali poste in essere da Flixbus;
- c) fornire, eventualmente, elementi di contesto volti ad una migliore valutazione dello standard di diligenza professionale richiesto ad un professionista del settore.

Nel settore del trasporto di passeggeri effettuato con autobus, l'Autorità, tra l'altro:

1) garantisce "secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...) nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti" (articolo 37, comma 2, lettera a) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214); stabilisce "le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionale e locali connotati da oneri di servizio pubblico" (articolo 37, comma 2, lettera d) del d.l. 201/2011) e "il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi" (articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011);

2) in base al decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169, è l'organismo nazionale responsabile dell'esecuzione del regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri del trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (di seguito: Regolamento) per quanto riguarda i servizi regolari in partenza da punti situati nel territorio nazionale e i servizi provenienti da un paese terzo verso tali punti, provvedendo, tra l'altro, all'accertamento delle violazioni delle disposizioni del medesimo regolamento e all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie ivi previste.

Pertanto, il quadro normativo rilevante comprende, oltre alla norma istitutiva dell'Autorità (d.l. 201/2011) ed alla regolazione applicabile adottata nell'esercizio dei poteri conferiti dalla stessa, le disposizioni del Regolamento.

¹⁸⁷ Sulla base delle risultanze dell'AGCM le pratiche sub A) e sub B) sono state poste in essere dal mese di marzo 2020; la pratica sub A) appare cessata al momento della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, mentre la pratica sub B) risulta ancora in corso.

Ai fini del presente parere, sebbene non risultino specificamente applicabili i provvedimenti regolatori adottati dall'Autorità, si ritiene utile citare la delibera n. 56/2018 del 30 maggio 2018 di approvazione delle misure di regolazione volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi, la quale - nel disciplinare, tra l'altro, le informazioni al pubblico e le modalità per la loro erogazione nelle autostazioni - prevede l'obbligo per "ciascun vettore di comunicare tempestivamente al gestore le eventuali perturbazioni/variazioni occasionali incorse ai servizi di propria competenza (e.g. cambi di orario o di percorso, sospensioni, ritardi)". Si segnala, inoltre, che con delibera n. 147/2020 del 6 agosto 2020, l'Autorità, anche in seguito ad alcune criticità emerse dall'analisi delle istanze dei passeggeri con specifico riguardo, tra l'altro, al contenuto delle risposte ai reclami di prima istanza, ha avviato un procedimento volto alla definizione di "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"; con delibera n. 211/2020 del 17 dicembre 2020 è stata indetta in proposito una consultazione pubblica.

II. Osservazioni dell'Autorità

1. I diritti conferiti ai passeggeri dal regolamento (UE) n. 181/2011

Il Regolamento, si applica, in generale, ai servizi regolari e per categorie di passeggeri non determinate e individua, tra l'altro, una serie di diritti fondamentali di cui godono i passeggeri che viaggiano con autobus all'interno dell'Unione Europea¹⁸⁸.

Secondo il considerando 16 del Regolamento, "si dovrebbe ridurre il disagio subito dai viaggiatori a causa della cancellazione del loro viaggio o di un ritardo significativo. A tale scopo i passeggeri in partenza dalle stazioni dovrebbero ricevere assistenza e informazioni adeguate in un modo accessibile a tutti i passeggeri. I passeggeri dovrebbero altresì avere la possibilità di annullare il viaggio e ottenere il rimborso del biglietto o il proseguimento o il reindirizzamento a condizioni soddisfacenti. Se i vettori omettono di fornire ai passeggeri l'assistenza necessaria, questi ultimi dovrebbero avere il diritto di ottenere un risarcimento finanziario".

In tale prospettiva, l'articolo 19 ("Continuazione, reindirizzamento e rimborso")¹⁸⁹ e l'articolo 20 ("Informazione")¹⁹⁰ del Regolamento individuano, rispettivamente, la disciplina relativa al diritto alla continuazione del viaggio o al reindirizzamento verso la destinazione finale o al rimborso del prezzo del biglietto nonché alle informazioni che devono essere fornite in caso di cancellazione o ritardo alla partenza. Le tutele sono differenziate a seconda che la partenza avvenga da una stazione o da una fermata¹⁹¹.

Dalla richiamata normativa emerge in particolare che:

- in caso di ragionevole previsione della cancellazione di un servizio di trasporto da una stazione (così come in caso di ritardo o di accettazione di un numero di prenotazioni superiori ai posti disponibili), al passeggero dovrebbe sempre essere "immediatamente"

¹⁸⁸ Deve essere precisato che numerosi diritti di cui al Regolamento sono applicabili esclusivamente ai servizi regolari la cui distanza prevista del servizio è pari o superiore a 250 km.

¹⁸⁹ "1. Il vettore, quando prevede ragionevolmente che un servizio regolare subisca una cancellazione o un ritardo alla partenza dal capolinea per oltre centoventi minuti o in caso di accettazione di un numero di prenotazioni superiore ai posti disponibili, offre immediatamente al passeggero la scelta tra:

a) la continuazione o il reindirizzamento verso la destinazione finale, senza oneri aggiuntivi e a condizioni simili, come indicato nel contratto di trasporto, non appena possibile;

b) il rimborso del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito in autobus al primo punto di partenza, come indicato nel contratto, entro un mese dalla presentazione della richiesta di risarcimento.

3. Quando l'autobus diventa inutilizzabile durante il viaggio, il vettore assicura o la continuazione del servizio con un altro veicolo dal luogo in cui si trova il veicolo inutilizzabile o il trasporto dal luogo in cui si trova il veicolo inutilizzabile verso un idoneo punto di attesa e/o una stazione da cui il viaggio possa proseguire.

4. Quando un servizio regolare subisce una cancellazione o un ritardo superiore a centoventi minuti alla partenza dalla fermata, i passeggeri hanno diritto alla continuazione, al reindirizzamento o al rimborso del prezzo del biglietto da parte del vettore di cui al paragrafo 1. 5. Il contratto di trasporto, non appena possibile.

2. Se il vettore non è in grado di offrire al passeggero la scelta di cui al paragrafo 1, il passeggero ha il diritto di farsi corrispondere una somma pari al 50 % del prezzo del biglietto, oltre al rimborso di cui al paragrafo 1, lettera b). Tale somma è corrisposta dal vettore pagamento del rimborso di cui al paragrafo 1, lettera b), e al paragrafo 4 è effettuato entro quattordici giorni dalla formulazione dell'offerta o dal ricevimento della relativa domanda. Il pagamento copre il costo completo del biglietto al prezzo a cui è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate, e per la parte o le parti già effettuate se il viaggio non serve più allo scopo originario del passeggero. In caso di titoli di viaggio o abbonamenti il pagamento è pari alla percentuale del costo completo del titolo di viaggio o dell'abbonamento. Il rimborso è corrisposto in denaro, a meno che il passeggero non accetti un'altra forma di pagamento" (sottolineature aggiunte).

¹⁹⁰ "1. In caso di cancellazione o ritardo alla partenza di un servizio regolare, il vettore o, se opportuno, l'ente di gestione della stazione, informa quanto prima della situazione i passeggeri in partenza dalla stazione, e comunque non oltre trenta minuti dopo l'ora di partenza prevista, e comunica l'ora di partenza prevista non appena tale informazione è disponibile.

2. Se i passeggeri perdono un servizio di trasporto in coincidenza in base all'orario a causa di una cancellazione o di un ritardo, il vettore o, se opportuno, l'ente di gestione della stazione, compie sforzi ragionevoli per informare i passeggeri interessati in merito a collegamenti alternativi.

3. Il vettore o, se opportuno, l'ente di gestione della stazione, assicura che le persone con disabilità o a mobilità ridotta ricevano le informazioni necessarie di cui ai paragrafi 1 e 2 in formati accessibili.

4. Ove possibile, le informazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 sono fornite per via elettronica a tutti i passeggeri, compresi quelli che sono in partenza dalle fermate d'autobus, entro il termine di cui al paragrafo 1, sempre che il passeggero ne abbia fatto richiesta ed abbia fornito al vettore i dati necessari per essere contattato" (sottolineatura aggiunta).

¹⁹¹ Ai sensi del Regolamento, per stazione si intende "una stazione presidiata in cui, secondo un percorso preciso, un servizio regolare prevede una fermata per l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri, dotata di strutture tra le quali il banco dell'accettazione, la sala d'attesa o la biglietteria" (articolo 3, lettera m), mentre per fermata si intende "un punto diverso dalla stazione in cui, secondo il percorso specificato, è prevista una fermata per l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri" (articolo 3, lettera n).

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

offerta la scelta tra la continuazione o il reinstradamento verso la destinazione finale, a condizioni di trasporto simili e senza ulteriori oneri e il rimborso del prezzo del biglietto. Sul punto occorre inoltre evidenziare che, qualora il vettore non sia in grado di offrire la predetta scelta, il passeggero, oltre al diritto al rimborso, ha diritto anche ad una compensazione economica, normativamente predeterminata in un importo pari al 50% del prezzo del biglietto;

- in caso di cancellazione del servizio, il passeggero in partenza da una fermata ha diritto alla continuazione, al reinstradamento o al rimborso del prezzo del biglietto.

Il pagamento del previsto rimborso deve essere effettuato entro tempistiche precise e coprire il costo completo del biglietto.

Inoltre, in caso di cancellazione di un servizio di trasporto, in capo al passeggero in partenza da una stazione sorge il diritto di essere informato "quanto prima" e in ogni caso non oltre trenta minuti dopo l'ora di partenza prevista. Tali informazioni devono essere rese ove possibile "per via elettronica", utilizzando i recapiti resi disponibili dal passeggero stesso. Infine, in relazione alla fattispecie in esame pare d'interesse richiamare pure il primo paragrafo dell'articolo 25 ("Informazioni sui diritti dei passeggeri") del Regolamento, il quale espressamente dispone che "[i] vettori e gli enti di gestione delle stazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono affinché, al più tardi alla partenza, i passeggeri dispongano di informazioni appropriate e comprensibili sui diritti ad essi conferiti dal presente regolamento. Tali informazioni sono fornite alle stazioni e, se del caso, su Internet. Su richiesta di una persona con disabilità o a mobilità ridotta le informazioni sono fornite, ove possibile, in formato accessibile. Le informazioni comprendono i dati necessari per contattare l'organismo o gli organismi responsabili del controllo dell'applicazione del presente regolamento designati dagli Stati membri a norma dell'articolo 28, paragrafo 1".

2. I diritti conferiti ai passeggeri nel contesto emergenziale

Fermo quanto rilevato, con riferimento alla peculiare situazione emergenziale in cui si sarebbero realizzate le condotte contestate al professionista, è opportuno ricordare che in data 18 marzo 2020 la Commissione europea ha pubblicato gli "Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19" (Orientamenti interpretativi Covid), cui ha fatto seguito l'adozione della "Raccomandazione (UE) 2020/648 del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti a 6 6 passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia da Covid-19" (Raccomandazione).

Di entrambi i documenti, nei quali è ribadita in maniera chiara la piena applicabilità, tra l'altro, delle previsioni dell'articolo 19 del Regolamento anche nel periodo emergenziale connesso al Covid-19 (e indipendentemente dalla causa della cancellazione), l'Autorità ha dato tempestiva notizia tramite il sito web istituzionale, rispettivamente in data 20 marzo e 18 maggio 2020, a beneficio di passeggeri ed imprese.

Per quanto in questa sede di rilievo, si evidenzia che la Commissione, già nei richiamati Orientamenti interpretativi Covid, ha ricordato che, in caso di cancellazione del servizio da parte del vettore, i passeggeri possono scegliere tra il rimborso in contanti e il rimborso sotto forma di buono, precisando che "l'offerta di un buono da parte del vettore non può pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in alternativa, per il rimborso".

Il considerando 7 della Raccomandazione ribadisce che: "In caso di cancellazione da parte del vettore, questo deve offrire ai passeggeri la possibilità di scegliere tra un rimborso e un trasporto alternativo. Siccome il trasporto alternativo è difficilmente applicabile nelle circostanze attuali, la scelta di fatto è principalmente tra le varie possibilità di rimborso".

Con la Raccomandazione, la Commissione, nel rilevare che nei diversi settori di trasporto, ai sensi dei competenti regolamenti, "[i]l rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta" (considerando 8), ha anche indicato agli Stati membri alcune possibili misure volte a rendere i "buoni" maggiormente attraenti per i passeggeri, in alternativa al rimborso in denaro; ciò contribuirebbe, ad avviso della Commissione stessa, ad attenuare i problemi di liquidità dei vettori e potrebbe portare in ultima analisi a una migliore tutela degli interessi dei passeggeri.

Preme sottolineare che i richiamati provvedimenti emanati dalla Commissione europea non hanno introdotto elementi di novità in merito alla doverosa rimborsabilità dei titoli di viaggio direttamente in denaro ovvero, in caso di volontaria accettazione da parte del passeggero, mediante l'emissione di un buono¹⁹². L'ultimo capoverso del quinto paragrafo dell'articolo 19 del Regolamento, infatti, espressamente prevede che "[i]l rimborso è corrisposto in denaro, a meno che il passeggero non accetti un'altra forma di pagamento".

3. Valutazioni sulle condotte contestate

In generale, si osserva che le condotte di Flixbus, così come delineate nel procedimento dall'AGCM, dovrebbero essere valutate anche tenendo conto di alcuni principi generali espressi nella richiamata normativa di settore e riconducibili al considerando 2 del Regolamento, secondo il quale "[p]oiché il passeggero che viaggia con autobus è la parte più debole del contratto di trasporto, è opportuno garantirgli un livello minimo di protezione".

¹⁹² In ordine alla possibilità di procedere al rimborso mediante la sola emissione dei *voucher*, viene in rilievo l'articolo 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27, già oggetto, da parte dell'AGCM, della segnalazione al Parlamento e al Governo del 28 maggio 2020 (AS1665), nonché del documento di posizione inviato dall'Autorità al Ministro degli Affari europei in data 17 luglio 2020. Successivamente il predetto articolo è stato modificato dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

Con specifico riferimento ai singoli profili di illiceità contestati dall'AGCM, per i quali viene in rilievo la normativa di settore, si rileva quanto segue.

Con riguardo alla pratica sub A), la stessa attiene alla fase che precede immediatamente la stipula del contratto. Per questa fase del rapporto tra passeggero e vettore, il Regolamento si limita a disciplinare l'emissione dei biglietti e a stabilire il divieto di discriminazione diretta o indiretta in base alla cittadinanza dell'acquirente finale o del luogo di stabilimento del vettore o del venditore di biglietti nell'Unione (articolo 4) e a sancire alcuni diritti relativi al trasporto dei passeggeri con disabilità o a mobilità ridotta (articoli 9, 10 e 11), nonché, come illustrato, a prevedere l'obbligo di informare i passeggeri in merito ai loro diritti (articolo 25).

In considerazione delle particolari circostanze potrebbe tuttavia venire in rilievo, anche nella predetta fase, l'elemento temporale definito tra i presupposti del diritto alla continuazione, reinstradamento e rimborso dall'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento. Tale norma dispone infatti, qualora sia ragionevolmente prevedibile che un servizio regolare subisca una cancellazione da parte del vettore, che l'offerta al passeggero della scelta tra le indicate opzioni debba avvenire "immediatamente". Del pari, per quanto riguarda l'articolo 20, si evidenzia che in caso di cancellazione i passeggeri debbono essere informati della situazione "quanto prima".

Relativamente alla pratica sub B), anche al fine di una più completa valutazione dei comportamenti adottati da Flixbus e dello standard di diligenza professionale richiesto ad un operatore del settore, si ritiene pertinente richiamare alcuni dei procedimenti sanzionatori avviati dall'Autorità nei confronti di imprese di trasporto con autobus, con i quali sono state contestate violazioni attinenti ai menzionati diritti all'informazione e alla scelta tra continuazione o reinstradamento e rimborso.

In particolare, vengono in rilievo¹⁹³:

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 32/2017 del 10 marzo 2017, concluso con l'irrogazione delle sanzioni di cui alla delibera n. 93/2017 del 6 luglio 2017 per la violazione degli articoli 19, paragrafi 1 e 2, e 20, paragrafo 1, del Regolamento, non avendo la società in questione - entro i termini previsti dalla norma - adempiuto agli obblighi ivi contemplati. Nel caso di specie Flixbus, pur essendo a conoscenza della cancellazione del viaggio sin dal giorno antecedente alla data dello stesso, non aveva provveduto a comunicare ai passeggeri la cancellazione del viaggio e ad offrire prontamente agli stessi l'opzione normativamente prevista;

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 32/2019 dell'11 aprile 2019, per la violazione degli articoli 19, paragrafi 1 e 2, e 20, paragrafo 1, del Regolamento, concluso con il pagamento in misura ridotta delle sanzioni da parte di Flixbus (delibera n. 63/2019 del 6 giugno 2019). In merito si rappresenta che, con la citata delibera di avvio l'Autorità contestava a Flixbus, tra l'altro, di aver formulato, con il messaggio sms relativo alla cancellazione di un viaggio, soltanto un generico invito a contattare telefonicamente il Servizio clienti per "trovare una soluzione", senza specificare alcunché in merito all'opzione prevista dall'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento. Conseguentemente, i passeggeri avevano supplito, di propria iniziativa (mediante contatti telefonici e telematici) alla genericità e lacunosità delle indicazioni del vettore, il quale non aveva adottato un comportamento attivo al fine di offrire ai passeggeri, in maniera puntuale e completa, la predetta scelta;

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 57/2019 del 23 maggio 2019, concluso con il pagamento in misura ridotta delle sanzioni (delibera n. 90/2019 del 18 luglio 2019). Con tale avvio di procedimento l'Autorità contestava la violazione, da parte del vettore, dei diritti dei passeggeri riconosciuti dal Regolamento, tra cui, ancora una volta, l'articolo 19, paragrafo 1, e l'articolo 20, paragrafo 1. In particolare, Flixbus inviava un messaggio sms in merito alla cancellazione del viaggio e invitava i passeggeri a contattare telefonicamente il Servizio clienti "per una possibile alternativa". Il vettore non dimostrava, pertanto, di essersi immediatamente attivato per offrire ai passeggeri la scelta tra la continuazione, il reinstradamento o il rimborso, limitandosi ad affermare che il Servizio clienti "fornisce un riscontro ai passeggeri che provvedono a prendere contatti direttamente";

- il procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 179/2019 del 19 dicembre 2019, relativo a condotte in violazione degli articoli 19, paragrafi 1 e 2, e 20, paragrafo 1, del Regolamento, concluso con l'irrogazione delle sanzioni di cui alla delibera n. 87/2020 del 23 aprile 2020. In particolare, con tale delibera l'Autorità rilevava che l'impresa: (i) "con riguardo all'articolo 19, paragrafo 1 e 2, del Regolamento "non ha tempestivamente prefigurato, ai passeggeri, l'offerta conseguente alla cancellazione del servizio, né l'impossibilità di formulare l'offerta in questione ai fini delle dovute corresponsioni economiche. Infatti, il vettore - pur essendo, per sua esplicita ammissione, a conoscenza della cancellazione del viaggio già dal giorno antecedente alla data dello stesso - si è limitata ad inviare un messaggio ai passeggeri (ad eccezione del reclamante) di unilaterale riprenotazione di nuovo viaggio"; (ii) con riferimento all'obbligo informativo di cui all'articolo 20, paragrafo 1, del Regolamento aveva ammesso la mancata comunicazione al reclamante per imprecisate "cause riconducibili a meri problemi tecnici".

Nei citati provvedimenti di avvio di procedimento sanzionatorio e, ove Flixbus non si sia avvalsa dell'istituto del pagamento in misura ridotta della sanzione, nei provvedimenti di accertamento della violazione con irrogazione della sanzione, l'Autorità ha pertanto costantemente affermato che, a fronte di cancellazioni del servizio in partenza da una stazione, il vettore deve attivarsi, tramite i recapiti di contatto a disposizione, per informare il passeggero non soltanto dell'avvenuta cancellazione, ma anche del correlato diritto alla scelta tra continuazione o reinstradamento e rimborso, e che tale offerta deve essere formulata tempestivamente e in maniera completa.

Così come è stato posto in evidenza il diritto del passeggero, nel caso in cui detta offerta non venga formulata o risulti incompleta, a ricevere, oltre al rimborso del prezzo del biglietto, una somma pari al 50% dello stesso. Si ritiene, pertanto, che, alla luce delle previsioni normative e dei provvedimenti applicativi dell'Autorità, ogni operatore del settore avrebbe già dovuto dotarsi di idonee procedure atte a garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri in caso di cancellazioni.

¹⁹³ Nel complesso, da quando è stata attribuita all'Autorità la relativa funzione, per la violazione dell'articolo 19 e/o dell'articolo 20 del Regolamento sono stati avviati n. 9 procedimenti sanzionatori.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Con riguardo al profilo delle informazioni sui diritti effettivamente spettanti ai passeggeri in caso di cancellazioni, si osserva che, nell'ambito delle attività di monitoraggio sui servizi di trasporto con autobus compiute dall'Autorità ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 169/2014, si è rilevato come sul sito internet di FlixBus sia presente un *footer* dedicato ai "Diritti del passeggero", dal quale si accede ad una specifica sezione informativa (denominata "Diritti del passeggero nel settore del trasporto con autobus") che, per quanto risulta dagli atti acquisiti dai competenti Uffici dell'Autorità, è rimasta disponibile anche nel periodo interessato dall'emergenza epidemiologica. Relativamente ai rimborsi, la sezione riporta in particolare il seguente testo: "*In caso di overbooking o qualora la partenza di un servizio regolare sia in ritardo di più di 120 minuti o cancellata da più di 120 minuti, i passeggeri di un viaggio a lunga percorrenza hanno diritto a scegliere se voler essere reindirizzati verso la loro destinazione finale senza costi aggiuntivi nel più breve tempo possibile e in condizioni simili, oppure richiedere il rimborso del prezzo del biglietto intero tramite rimborso monetario oppure, ove ne accetti espressamente l'offerta, anche tramite la modalità di rimborso alternativa tramite voucher e, se del caso, ottenere al più presto un viaggio di andata e ritorno gratuito nel luogo di partenza indicato nel contratto di trasporto. Qualora il vettore non sia in grado di offrire ai passeggeri della suddetta situazione la scelta tra il rimborso del prezzo del biglietto e il viaggio di andata e ritorno, i passeggeri hanno diritto a un risarcimento pari al 50% del prezzo del biglietto tramite rimborso monetario oppure, ove ne accetti espressamente l'offerta, anche tramite la modalità di rimborso alternativa tramite voucher*" (sottolineatura aggiunta)¹⁹⁴. Pertanto, le informazioni di carattere generale sui diritti dei passeggeri che i vettori, ai sensi della citata normativa, sono tenuti a rendere disponibili "al più tardi alla partenza (...) alle stazioni e, del caso, su Internet", appaiono, sul punto, formalmente corrette.

Con riferimento, peraltro, al rilievo emergente dall'istruttoria dell'AGCM secondo cui FlixBus, nel medesimo periodo, in altra parte del proprio sito internet, avrebbe riportato con maggiore evidenza informazioni solo parziali sul diritto al rimborso in caso di cancellazioni, nonché predisposto una procedura farraginosa per la richiesta del rimborso stesso in denaro, si evidenzia che l'articolo 6 ("Esclusione di deroghe") del Regolamento prevede che "[g]li obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non sono soggetti a limitazioni o deroghe (...)".

In merito alle tempistiche del rimborso ed alla previsione di addebiti aggiuntivi per la relativa liquidazione, si osserva che, secondo quanto previsto dal paragrafo 5 dell'articolo 19 del Regolamento, "il pagamento del rimborso (...) è effettuato entro quattordici giorni dalla formulazione dell'offerta o dal ricevimento della relativa domanda (...) Il pagamento copre il costo completo del biglietto al prezzo a cui è stato acquistato".

Per quanto riguarda, infine, le specifiche iniziative a beneficio della clientela che dalle evidenze acquisite dall'AGCM risultano di fatto implementate da FlixBus alla data di comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, si rileva, in generale, che le stesse avrebbero già dovuto essere in gran parte adottate a seguito delle indicazioni fornite dall'Autorità sulla corretta applicazione delle disposizioni del Regolamento.

Inoltre, con specifico riferimento al rimborso in denaro che risulterebbe erogato a richiesta "*dei soli clienti incisi dalle (...) cancellazioni e segnalanti nel (...) procedimento*" avviato dall'AGCM, si sottolinea che in caso di cancellazione, da un lato, il diritto a tale forma di rimborso deve essere garantito a tutti i passeggeri che esprimano la propria volontà in tal senso, e, dall'altro, il passeggero (in partenza da una stazione) al quale non venga prospettata immediatamente la scelta tra la continuazione o il reinstadamento e il rimborso del biglietto ha diritto anche ad una compensazione ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, del Regolamento.

Il presente Parere è trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e pubblicato, successivamente alla conclusione del procedimento dell'AGCM, sul sito web istituzionale.

3.1.3.5 Parere n. 11 del 29 dicembre 2020 – Reso all'AGCM nell'ambito di un procedimento in materia di trasporto marittimo (avverso la società Grimaldi Group S.p.A.)

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 29 dicembre 2020 premesso che:

- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM") ha trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità" o "ART"), con nota del 23 dicembre 2020 (prot. ART 20255/2020), una richiesta di parere ai sensi e per gli effetti dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 ("Codice del Consumo"), a seguito dell'avvio di un procedimento nei confronti di Grimaldi Group S.p.A. ("Grimaldi"), ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché dell'articolo 6 del "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie", adottato dall'AGCM con delibera del 1° aprile 2015 (Riferimento PS/11675);

- il procedimento è stato avviato sulla base delle n. 28 istanze di passeggeri ricevute dall'Autorità e da questa trasmesse all'AGCM (con nota prot. 850/2020 del 22 gennaio 2020) in quanto aventi ad oggetto condotte potenzialmente configurabili quali pratiche commerciali scorrette ad opera di imprese facenti capo al gruppo Grimaldi Group S.p.A.;

- sulla base di tale segnalazione, l'AGCM, in data 3 giugno 2020, ha in particolare comunicato a Grimaldi, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, l'avvio di un procedimento con riguardo ad alcune pratiche commerciali, poste in essere dal professionista a partire dal 2017 "in fase di gestione delle domande di indennizzo per i disagi patiti dal viaggiatore durante

¹⁹⁴ Così espressamente il punto 4 ("Diritto a continuare il viaggio, o viaggiare con il reinstadamento e il rimborso del prezzo del biglietto durante la cancellazione o il ritardo prolungato"); talune criticità emergono, invece, con specifico riferimento alla Carta dei Servizi pubblicata dal vettore: si fa riferimento, in particolare, all'articolo 9.4, della Carta, rubricato "Rimborsi", in cui si riscontrano disposizioni espresse in maniera poco comprensibile e, in parte, inconferenti con i diritti dei passeggeri garantiti dal Regolamento.

il viaggio marittimo svolto dalle società del Gruppo Grimaldi, a seguito del ritardo in arrivo della nave o a causa della cancellazione del viaggio stesso”, caratterizzate da possibili profili di illiceità ai sensi del Codice del Consumo;

- gli impegni, presentati dal professionista oltre il previsto termine, sono stati rigettati dall'AGCM;

- al termine della fase istruttoria, con comunicazione al professionista in data 13 novembre 2020, l'AGCM ha confermato e precisato le contestazioni di cui alla comunicazione di avvio, rilevando, nello specifico, i profili che seguono:

i) fenomeno dei ritardi e risarcimento riconosciuto dal professionista

Dalle segnalazioni agli atti del fascicolo e dalla documentazione ispettiva raccolta dall'AGCM emerge, tra l'altro, che il professionista, *“a fronte delle istanze di rimborso di parte dell'importo speso per l'acquisto del biglietto, presentate dai consumatori per il ritardo subito, risponde offrendo normalmente un bonus e non invece il ristoro in denaro come richiesto dai consumatori e come previsto”* dall'articolo 19 (*“Diritto a compensazione economica connessa al prezzo del biglietto”*) del regolamento (UE) n. 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 (di seguito: Regolamento). Tale bonus, che costringe il consumatore a utilizzare nuovamente i servizi del medesimo professionista in un viaggio successivo, viene erogato, inoltre, per un valore inferiore a quello previsto per legge e qualificato dal vettore come *“un gesto di attenzione commerciale”* al cliente. La documentazione acquisita nel corso dell'accertamento ispettivo svolto dall'AGCM dimostra che il comportamento sopra descritto costituisce la prassi aziendale del vettore e, infatti, il numero di bonus rilasciati risulta superiore rispetto ai rimborsi monetari riconosciuti. Inoltre, dalle varie e-mail intercorse tra passeggeri e professionista acquisite dall'AGCM *“si evidenzia che la richiesta di rimborso presentata da un consumatore, per il ritardo all'arrivo della nave, viene gestita non in base ad una procedura univoca ma in base alle istanze reiterate da parte del consumatore e viene, di volta in volta, stabilito un importo diverso del ristoro dovuto al passeggero. Anche il rimborso in denaro avviene solo in caso di istanze reiterate o nel caso in cui l'istanza sia fatta tramite legale esterno. Come dimostrano le e-mail relative alle istanze presentate successivamente al mese di agosto 2020, solo a decorrere da tale data la società ha modificato il contenuto informativo delle e-mail di riscontro alle istanze di ristoro presentate dai consumatori e ha iniziato a prospettare, in prima battuta, ai consumatori l'alternativa tra bonus e rimborso”*;

ii) riprogrammazione dell'orario di partenza

L'AGCM, richiamando alcune risposte fornite da Grimaldi alle istanze dei passeggeri, rileva che *“[l]a società, inoltre, ha adottato la prassi di riprogrammare l'orario di partenza della nave, nel caso in cui la stessa stia accumulando un significativo ritardo, in questo modo riducendo artificiosamente il fenomeno del ritardo all'arrivo”, in quanto “[r]ispetto all'orario rischedulato la tolleranza all'arrivo non è stata superata”*;

iii) assenza di informazioni in caso di ritardo della nave

L'AGCM dà atto che la società ha adottato una serie di procedure, rivolte alle agenzie di terra e ai comandanti delle navi, per gestire le situazioni di ritardo; tali procedure disciplinano le informazioni e l'assistenza da fornire ai consumatori in caso di partenza ritardata. Per quanto riguarda, invece, le procedure aziendali per gestire i casi di ritardo all'arrivo, risulta che le stesse *“tra l'altro, prevedono espressamente che, ai passeggeri che facciano una richiesta di informazioni in ordine ai rimborsi spettanti, non vengano date informazioni a bordo della nave”, demandando la gestione di tali richieste direttamente al servizio customer-care*;

iv) riconoscimento del bonus

Dalle evidenze acquisite dall'AGCM *“non risulta una procedura o una prassi consolidata e conosciuta per gestire i rimborsi dovuti ai passeggeri in caso di ritardo all'arrivo”; “solo i consumatori che effettuano un reclamo per chiedere il ristoro per il disagio subito ricevono, in prima battuta, un bonus”. Peraltro, osserva l'AGCM, “a fronte di una richiesta del consumatore del ristoro in denaro per il disagio subito a causa del ritardo all'arrivo della nave, la società riconosce il bonus, invece del rimborso monetario anche nei casi in cui, avendo superato i limiti di tolleranza previsti dalla normativa, avrebbe dovuto rilasciare quest'ultimo”. La società, peraltro, nella corrispondenza con i clienti qualifica il bonus come “un gesto di attenzione commerciale” al cliente, quando invece rappresenta l'adempimento di un obbligo di legge. Solo dal mese di agosto 2020 la società, sulla base delle risultanze dell'AGCM, ha predisposto una nuova formulazione della risposta da inviare al consumatore che lamenta il ritardo in arrivo della nave, offrendo in alternativa il bonus o il versamento in denaro della compensazione economica connessa al prezzo del biglietto di cui al citato articolo 19 del Regolamento;*

v) criteri di calcolo del bonus

La società, come confermato dalle evidenze acquisite dall'AGCM, calcola il valore della compensazione economica connessa al prezzo del biglietto, di cui all'articolo 19 del Regolamento, *“solo sul prezzo del biglietto passeggeri senza invece considerare l'intero importo pagato, e quindi escludendo i servizi accessori quali cabina, poltrona o autovettura al seguito”. La società, inoltre, “risulta disponibile ad accogliere le richieste dei consumatori relative ad una diversa quantificazione dell'importo rimborsato soltanto nei casi in cui questi siano assistiti da legali e minaccino azioni legali o segnalazioni ad ART”*;

vi) caratteristiche del bonus

Sulla base delle risultanze dell'AGCM, il bonus rilasciato da Grimaldi, che ha validità annuale e non risulta convertibile se non utilizzato alla scadenza, può essere utilizzato, per sua stessa natura, solo per effettuare un successivo viaggio con la medesima società.

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

- nel dettaglio, l'AGCM ha quindi precisato i seguenti possibili profili di illiceità:

- a) la condotta consistente nel mancato riconoscimento dei "diritti dei consumatori come declinati dal regolamento (UE) n. 1177/2010 (mancata informazione e rischedulazione della partenza) o erogati con modalità (bonus) o quantità (solo per alcune voci) non conformi alla citata normativa, potrebbe integrare una violazione dell'art. 21, comma 1, lett. g), del Codice del Consumo";
- b) la condotta consistente nel riconoscere il bonus come "un gesto di attenzione commerciale" al consumatore, "quando invece, rappresenta l'adempimento di un obbligo di legge, potrebbe integrare una violazione dell'art. 23, lett. l), del Codice del Consumo";
- c) la condotta "consistente nel riconoscimento di un bonus da spendere in un successivo viaggio invece di un indennizzo in denaro a fronte della presentazione di un reclamo, come previsto dall'articolo 19 del Regolamento, potrebbe integrare profili di aggressività", ai sensi degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo, posto che trattasi di un ostacolo non contrattuale che costringe il consumatore, per poter beneficiare del bonus erogato, ad effettuare un nuovo successivo viaggio tramite lo stesso vettore marittimo;

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

Con il rilascio del richiesto parere, l'Autorità intende:

- a) individuare e illustrare la specifica normativa e la regolazione di settore, applicabile alla fattispecie in questione;
- b) svolgere alcune considerazioni circa le pratiche commerciali poste in essere da Grimaldi;
- c) fornire, eventualmente, elementi di contesto volti ad una migliore valutazione dello standard di diligenza professionale richiesto ad un professionista del settore.

Come noto, nel settore del trasporto marittimo passeggeri l'Autorità, tra l'altro:

- 1) stabilisce "le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionale e locali connotati da oneri di servizio pubblico" (articolo 37, comma 2, lettera d) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) e "il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi" (articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011);
- 2) in base al decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129, è l'organismo nazionale responsabile dell'esecuzione del Regolamento, per quanto riguarda i servizi passeggeri e le crociere in partenza da porti situati nel territorio nazionale e i servizi passeggeri provenienti da un paese terzo verso tali porti, provvedendo, tra l'altro, all'accertamento delle violazioni delle disposizioni del medesimo Regolamento e all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie ivi previste¹⁹⁵.

Pertanto, il quadro normativo rilevante comprende, oltre alla norma istitutiva dell'Autorità (d.l. 201/2011) ed alla regolazione applicabile adottata nell'esercizio dei poteri conferiti dalla stessa, le disposizioni del Regolamento.

II. Osservazioni dell'Autorità

1. Atti di regolazione

In considerazione della fattispecie (concernente servizi di trasporto non connotati da oneri di servizio pubblico), per quanto riguarda gli atti di regolazione si richiamano le "Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi 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", approvate dall'Autorità, con la delibera n. 83/2019 dell'8 luglio 2019, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011.

Si segnala in particolare che nell'ambito di tali Misure, alle quali i gestori dei servizi erano tenuti ad ottemperare a decorrere dall'8 gennaio 2020, si prevede, tra l'altro, che il modulo per la presentazione del reclamo che tali gestori sono tenuti a rendere disponibile ai sensi della Misura 3.1, lett. c) deve recare una specifica voce che consenta al passeggero di indicare, già quando espone le proprie doglianze, se intende ricevere in denaro (indicando i dati necessari al versamento) la compensazione economica per ritardo in arrivo, qualora dovuta.

Parallelamente è previsto che, nel contesto della risposta motivata al reclamo che i gestori dei servizi sono tenuti a fornire, il passeggero deve essere informato circa la spettanza di eventuali rimborsi o indennizzi, comunque denominati, e devono essere indicate chiaramente le tempistiche e le modalità per ottenerlo; qualora all'utente spetti la compensazione economica di cui all'articolo 19, paragrafo 1, del Regolamento, in particolare, deve essere indicata la facoltà di riceverne il versamento in denaro, salvo che l'utente non abbia già fornito indicazioni in proposito nel modulo di reclamo (Misura 4.1, lett. b).

¹⁹⁵ In proposito si segnala che da quando l'Autorità svolge dette funzioni sono stati avviati e conclusi n. 30 procedimenti sanzionatori relativi a violazioni del Regolamento. Sul tema delle sanzioni irrogate dall'Autorità ai sensi del d.lgs. 129/2015 pare opportuno, per completezza, citare la recente sentenza del T.A.R. Piemonte, 30 novembre 2020, n. 788.

2. I diritti conferiti ai passeggeri dal regolamento (UE) n. 1177/2010

L'applicazione del Regolamento viene in rilievo in particolare con riferimento all'articolo 19 ("Diritto a compensazione economica connessa al prezzo del biglietto in caso di ritardo all'arrivo"), il quale stabilisce, tra l'altro, che:

- "La compensazione economica è calcolata in relazione al prezzo effettivamente pagato dal passeggero per il servizio passeggeri in ritardo" (paragrafo 3);
- "La compensazione economica è effettuata entro un mese dalla presentazione della relativa domanda. La compensazione economica può essere effettuata mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili, in particolare per quanto riguarda il periodo di validità e la destinazione. La compensazione economica è effettuata in denaro su richiesta del passeggero" (paragrafo 5);
- "La compensazione economica connessa al prezzo del biglietto non è soggetta a detrazioni per i costi legati alla transazione finanziaria quali tasse, spese telefoniche o valori bollati. I vettori possono introdurre una soglia minima al di sotto della quale la compensazione economica non è prevista. Detta soglia non può superare 6 EUR" (paragrafo 6).

L'articolo 20 ("Esenzioni") del Regolamento disciplina tassativamente i casi in cui l'articolo 19 non trova applicazione:

1. Gli articoli 17, 18 e 19 non si applicano ai passeggeri con biglietti aperti finché l'orario di partenza non è specificato, salvo per i passeggeri in possesso di un titolo di viaggio o di un abbonamento.
2. Gli articoli 17 e 19 non si applicano se il passeggero è informato della cancellazione o del ritardo prima dell'acquisto del biglietto ovvero se la cancellazione o il ritardo sono causati dal passeggero stesso. (...)
4. L'articolo 19 non si applica se il vettore prova che la cancellazione o il ritardo è provocato da condizioni meteorologiche che mettono a rischio il funzionamento sicuro della nave o da circostanze straordinarie che ostacolano l'esecuzione del servizio passeggeri, le quali non potevano essere evitate anche adottando tutte le misure ragionevoli".

Occorre precisare che la norma di cui al citato articolo 19 del Regolamento non è assistita, nell'ambito della disciplina interna contenuta nel d.lgs. 129/2015, da una corrispondente previsione sanzionatoria, circostanza, questa, evidenziata dall'Autorità con l'Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo del 17 ottobre 2018¹⁹⁶.

3. La segnalazione dell'Autorità all'AGCM

L'Autorità, nello svolgimento delle funzioni istituzionali, e segnatamente dall'esame delle istanze pervenute dai passeggeri nei confronti di società facenti capo al Gruppo Grimaldi, ha rilevato condotte potenzialmente configurabili quali pratiche commerciali scorrette e, anche in considerazione della ripetitività di tali comportamenti, ha provveduto a trasmettere dette istanze all'AGCM per i profili di competenza. Con specifico riferimento a tale profilo pare utile richiamare quanto già in precedenza avvenuto nell'ambito del procedimento PS 10578¹⁹⁷ nei confronti di un'impresa ferroviaria, avviato anche sulla base di segnalazioni trasmesse dall'Autorità all'AGCM, relativamente a comportamenti articolati suscettibili di essere valutati sia sotto il profilo della corretta applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007, per l'eventuale applicazione delle sanzioni di cui al d.lgs. 70/2014, che sotto il profilo delle pratiche commerciali scorrette. Nel provvedimento di chiusura l'AGCM ha ritenuto, infatti, che "la pratica commerciale in esame riguarda una pratica assai più complessa e comunque distinta dalla fattispecie di cui al citato art. 8 del Reg. 1371/2007 e che, pertanto, non possa essere posta in dubbio la competenza dell'AGCM ad intervenire nel presente caso".

4. Valutazioni sulle condotte contestate

In riferimento al rapporto tra le norme del Codice del Consumo contestate dall'AGCM al professionista, e le norme del Regolamento, nonché al conseguente riparto di competenze tra l'AGCM stessa e l'Autorità di settore, ci si limita a richiamare l'evoluzione giurisprudenziale in materia, secondo la quale, in fattispecie analoghe al caso in esame, le ipotesi contestate sono state configurate, rispetto al regolamento di settore, non come norme in conflitto bensì come assorbimento-consumazione tra norme per progressione di condotte lesive¹⁹⁸. Da un lato, infatti, le condotte tenute dall'impresa, sotto ognuno dei profili contestati dall'AGCM, risultano astrattamente illecite secondo la normativa di settore, dall'altro, dette condotte potrebbero altresì integrare l'elemento costitutivo delle più ampie, rispetto alla mera violazione isolata delle norme settoriali, fattispecie illecite previste dal Codice del Consumo al cui presidio è posta l'AGCM.

¹⁹⁶<https://www.autorita-trasporti.it/atti-di-segnalazione/atto-di-segnalazione-art-sulla-tutela-dei-diritti-dei-passeggeri-nel-trasporto-ferroviario-nel-trasporto-via-mare-e-per-vie-navigabili-interne-e-nel-trasporto-effettuato-con-autobus>

¹⁹⁷ https://www.agcm.it/dotcmsDOC/allegati-news/PS10578_scorrsanz.%20omi.pdf.

¹⁹⁸ Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 3/2016 e n. 4/2016 del 9 febbraio 2016, rese in tema di riparto di competenze tra AGCOM e AGCM in materia di pratiche commerciali aggressive, i cui principi risultano applicabili anche alla fattispecie in questione. Le sentenze richiamate hanno stabilito, infatti, che "Si realizza quindi nell'ipotesi in esame, sempre ai fini dell'individuazione dell'Autorità competente, più che un conflitto astratto di norme in senso stretto, una progressione illecita, descrivibile come ipotesi di assorbimento-consumazione, atteso che la condotta astrattamente illecita secondo il corpus normativo presidiato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni è elemento costitutivo di un più grave e più ampio illecito anticoncorrenziale vietato secondo la normativa di settore presidiata dall'Autorità Antitrust appellante". Secondo la giurisprudenza interna più recente, inoltre, "alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia, la regola generale è che, in presenza di una pratica commerciale scorretta, la competenza è dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La competenza delle altre Autorità di settore è residuale e ricorre soltanto quando la disciplina di settore regoli «aspetti specifici» delle pratiche che rendono le due discipline incompatibili" (così, Cons. Stato, Sez. VI, 11 novembre 2019, n. 7699. Analogamente, Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 2020, n. 3575, resa peraltro proprio su una fattispecie in cui veniva in rilievo la regolazione di settore dell'Autorità).

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Occorre inoltre evidenziare che le condotte in contestazione (portate all'attenzione dell'AGCM con la citata segnalazione prot. 850/2020) sono tutte precedenti all'emergenza epidemiologica ancora in atto.

In generale, si osserva che le condotte di Grimaldi, così come delineate nel procedimento dall'AGCM, dovrebbero essere valutate anche tenendo conto di alcuni principi generali espressi nella richiamata normativa di settore e riconducibili al considerando n. 2, secondo il quale “[p]oiché il passeggero che viaggia via mare e per vie navigabili interne è la parte più debole del contratto di trasporto, è opportuno garantire a tutti detti passeggeri un livello minimo di protezione”. Nello specifico, si osserva quanto segue.

a) Con riferimento alla prima violazione contestata dall'AGCM, essa è consistita nel mancato riconoscimento in concreto, in favore dei consumatori, dei diritti loro spettanti in base al Regolamento; tali diritti, infatti, pur astrattamente richiamati dall'impresa, sono stati di fatto negati o attuati con modalità non conformi alla citata normativa.

Alla luce dell'istruttoria dell'AGCM, l'impresa risulta aver sistematicamente fornito informazioni fuorvianti e ha, perciò, indotto in errore i consumatori sui diritti garantiti dal Regolamento; Grimaldi ha, infatti, negato il diritto alla “compensazione economica in denaro connessa al prezzo del biglietto” dovuta in caso di ritardo rilevante (nei casi di “riprogrammazione dell'orario di partenza”) e ha limitato tale diritto sia sotto il profilo della modalità di erogazione e della qualità (emissione di *voucher* annuale non monetizzabile al termine del periodo di validità), sia sotto il profilo della determinazione quantitativa (percentuale calcolata su una sola componente di prezzo).

Quanto al profilo del mancato riconoscimento del diritto ex articolo 19 del Regolamento nei casi di “riprogrammazione dell'orario di partenza”, si rileva che l'Autorità ha avuto modo di chiarire alla Compagnia Grimaldi Euromed S.p.A., tra l'altro con nota prot. 3203/2018 del 20 aprile 2018 (allegato 1), che “l'informativa in caso di partenza ritardata fornita ai passeggeri (...) nonché l'offerta tra trasporto alternativo e rimborso previsti dalla normativa applicabile, non comportano una causa di esenzione dall'applicazione del diritto alla compensazione economica in caso di ritardo rispetto all'orario di arrivo del viaggio acquistato”.

Quanto al profilo relativo alle modalità di erogazione della “compensazione economica connessa al prezzo del biglietto”, premesso che, come evidenziato, in virtù del Regolamento (articolo 19, paragrafo 5) deve essere “effettuata in denaro su richiesta del passeggero”, mentre i buoni eventualmente proposti devono presentare condizioni di flessibilità (dal momento che “[l]a compensazione economica può essere effettuata mediante buoni e/o altri servizi se le condizioni sono flessibili, in particolare per quanto riguarda il periodo di validità e la destinazione”), si osserva che l'Autorità ha del pari già avuto modo di precisare alla Compagnia Grimaldi Euromed S.p.A., tra l'altro con nota prot. 3205/2018 del 20 aprile 2018 (allegato 2), che “la richiesta (...) di un'ulteriore manifestazione di volontà circa la preferenza in merito alla compensazione in denaro offerta (che, giova evidenziarlo, non si configura come un mero gesto di attenzione al cliente, bensì come l'adempimento di un obbligo previsto esplicitamente dalla riportata normativa) non parrebbe conforme alla previsione del citato articolo 19, paragrafo 5” del Regolamento.

Inoltre, le criticità rilevate dalle risposte fornite dai gestori dei servizi ai reclami dei passeggeri (“non esaustive nella rappresentazione al medesimo [passeggero] dei propri diritti”), con espresso riferimento, anche, agli illustrati diritti connessi alla previsione di cui al citato articolo 19, hanno costituito oggetto di specifica trattazione ed evidenza pure nella Relazione illustrativa pubblicata sul sito web istituzionale dell'Autorità nell'ambito della consultazione relativa alla determinazione del contenuto minimo dei diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi con riguardo al trattamento dei reclami¹⁹⁹, criticità in relazione alle quali è stata prevista la citata Misura 4.1, lett. b).

Relativamente al profilo della determinazione quantitativa della somma spettante al passeggero, come già prospettato in sede di trasmissione delle istanze all'AGCM, si ritiene che la norma di cui all'articolo 19, paragrafo 3, del Regolamento vada interpretata valorizzandone il dato letterale nella parte in cui richiama il “prezzo effettivamente pagato”, da intendersi quindi come complessiva somma corrisposta dal passeggero per i servizi acquistati.

Tale soluzione ermeneutica è stata prospettata dall'Autorità anche all'impresa. A sostegno di tale soluzione, si evidenzia che il paragrafo 6 del medesimo articolo del Regolamento dispone che: “La compensazione economica connessa al prezzo del biglietto non è soggetta a detrazioni per i costi legati alla transazione finanziaria quali tasse, spese telefoniche o valori bollati”; tale previsione costituisce, si ritiene, un ulteriore indicatore dell'unitarietà del prezzo da considerare al fine dell'applicazione della percentuale di risarcimento. Come evidenziato nella nota di trasmissione all'AGCM delle segnalazioni, pare infine utile considerare che se si accogliesse l'ipotesi secondo la quale è possibile sottrarre dalla base di calcolo della quota di risarcimento, in caso di ritardo, tutte le prestazioni diverse dal trasporto passeggeri, si potrebbero verificare fenomeni di aumento del prezzo per le obbligazioni strumentali e accessorie, ed una corrispondente diminuzione del prezzo dell'obbligazione principale costituita dal trasporto di persone al fine di ridurre il più possibile il prezzo sul quale calcolare la quota di risarcimento. La prospettata soluzione interpretativa è, del resto, in linea con quanto già praticato da altri vettori operanti nel medesimo mercato.

b) Quanto alla condotta dell'impresa che ha qualificato la somma riconosciuta ai passeggeri (anche qualora sottoforma di *voucher* e/o con percentuali inferiori al 25%) quale “gesto di attenzione commerciale”, è necessario ribadire che l'articolo 19 del Regolamento conferisce espressamente agli utenti/consumatori il diritto alla compensazione economica connessa al prezzo del biglietto il cui obbligo grava sull'impresa, che non può quindi rappresentarlo al cliente come “gesto di attenzione”; il Regolamento prevede, rispetto a tale obbligo, esenzioni indicate tassativamente all'articolo 20, e l'onere della prova circa la sussistenza di tali cause di esenzione incombe al vettore.

¹⁹⁹ Relazione illustrativa al documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 47/2019) https://www.autoritatrasporti.it/wp-content/uploads/2019/04/RI-delibera-n.-47_2019.pdf.

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Non si tratta, pertanto, come peraltro già evidenziato a Grimaldi (allegato 2), e sottolineato anche nella citata Relazione illustrativa, di una politica di “attenzione commerciale” inserita nell’ambito di un’offerta rivolta al consumatore dal professionista bensì, come rilevato, di un diritto attribuito direttamente dalla normativa sopranazionale.

Inoltre, pare utile precisare che poiché il Regolamento riconosce una percentuale minima pari al 25% del prezzo del biglietto, risulta fuorviante la prospettazione, da parte del professionista, di bonus calcolati con percentuali inferiori.

c) Quanto alla condotta consistita nel riconoscimento di un *voucher* in luogo del versamento in denaro, con cui, come emergente dall’istruttoria svolta dall’AGCM, l’impresa sembra aver imposto un ostacolo non contrattuale rispetto all’esercizio, da parte dei consumatori, dei propri diritti, si ritiene di sottolineare, innanzitutto, come si tratti di diritti, espressamente e direttamente riconosciuti ai passeggeri dal Regolamento, che, in base all’articolo 6 dello stesso, “*non possono essere limitati né possono essere oggetto di rinuncia (...)*”.

D’altro canto, con riferimento al rilievo secondo cui, al fine di poter beneficiare del diritto alla compensazione economica prevista dal Regolamento, il consumatore viene in concreto costretto ad effettuare un nuovo successivo viaggio tramite lo stesso vettore marittimo, si ritiene utile rappresentare che nel settore in esame risulta scarsamente diffusa o comunque poco nota ai passeggeri la possibilità di avvalersi di procedure extra-giudiziali di risoluzione delle controversie²⁰⁰, e, considerata la durata e il costo dei procedimenti giudiziari, le vie giudiziarie appaiono non agevolmente percorribili per l’utente che voglia far valere in tale sede le proprie eventuali pretese.

Il presente Parere è trasmesso all’Autorità garante della concorrenza e del mercato e pubblicato, successivamente alla conclusione del procedimento dell’AGCM, sul sito web istituzionale dell’Autorità.

3.2 I pareri adottati negli esercizi precedenti

3.2.1 Gli aggiornamenti dei PEF, le revisioni, e gli affidamenti *in house* di concessioni autostradali

n. 8/2020	Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell’articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto l’aggiornamento del Piano Economico Finanziario relativo alla Convenzione Unica tra ANAS S.p.A. e Autostrade per l’Italia S.p.A.
n. 7/2020	Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell’articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto l’aggiornamento del Piano Economico Finanziario e lo schema di Atto Aggiuntivo n. 3 relativi alla Convenzione Unica tra Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. e Tangenziale Esterna S.p.A.
n. 2/2020	Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell’articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto la revisione del rapporto concessorio dell’autostrada A4 – SATAP S.p.A. e A33 – Società di Progetto Autostrada Asti – Cuneo S.p.A.
n. 8/2019	Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell’articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto la revisione del rapporto concessorio dell’autostrada A24/A25 – Strada dei Parchi S.p.A.
n. 7/2019	Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell’articolo 43 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, avente ad oggetto la revisione del rapporto concessorio dell’autostrada A4 – SATAP S.p.A. e A33 – Società di Progetto Autostrada Asti – Cuneo S.p.A.
n. 4/2019	Parere reso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dall’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell’articolo 13-bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 e s.m.i.
n. 3/2019	Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti reso dall’Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell’articolo 13-bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172 e s.m.i.

²⁰⁰ Per ovviare in parte a tale situazione, con le citate Misure di cui alla delibera n. 83/2019 l’Autorità ha previsto che l’eventuale possibilità di utilizzare procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie venga indicata sia tra le informazioni agli utenti (misura 3) che nelle risposte motivate ai reclami di prima istanza (misura 4).

ART

OTTAVO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

3.2.2 I contratti di programma tra il MIMS e il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale

n. 4/2020	Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema di Aggiornamento 2018-2019 del Contratto di Programma – parte investimenti 2017-2021 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del d.lgs. 112/2015
n. 11/2017	Parere reso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema del nuovo Contratto di Programma – parte investimenti 2017-2021 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e rete Ferroviaria Italiana S.p.A., ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del decreto legislativo 112/2015
n. 1/2017	Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sull'Aggiornamento 2016 del Contratto di Programma - parte investimenti 2012-2016 (CdP-I) tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e rete Ferroviaria Italiana S.p.A., reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112

3.2.3 La regolazione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale

n. 5/2020	Parere reso all'Autorità Regionale Trasporti della Calabria ai sensi della Misura 6, punto 2, della del. ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale nel bacino della Regione Calabria
n. 12/2019	Parere reso alla Regione Molise ai sensi della misura 6, punto 2 della del. ART n. 48 del 30 marzo 2017 in merito alla suddivisione in lotti di affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale nel bacino della Regione Molise

3.2.4 L'attività consultiva inerente all'applicazione del Codice del consumo

n. 5/2019	Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 in materia di trasporto ferroviario
n. 7/2017	Parere reso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 in materia di trasporto pubblico locale
n. 6/2017	Parere reso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 in materia di trasporto pubblico locale
n. 65/2014	Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito al procedimento avviato nei confronti della Società Trenitalia S.p.A. e rete Ferroviaria S.p.A. (PS 4848)

3.2.5 Gli altri pareri

n. 2/2018	Parere sullo schema di decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti recante approvazione del livello minimo di copertura assicurativa per responsabilità civile in caso di incidenti, in particolare per quanto riguarda i passeggeri, il bagaglio, le merci trasportate, la posta e i terzi, reso dall'Autorità ai sensi dell'articolo 8, comma 14, del decreto legislativo del 15 luglio 2015, n. 112
n. 2/2017	Parere reso al MIT sul riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale
n. 1/2014	Parere reso al MIT sulle Linee guida concernenti l'erogazione di contributi, sussidi, o ogni altra forma di emolumenti ai vettori aerei da parte dei gestori aeroportuali