

*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

Il Presidente



Autorità garante della concorrenza e del mercato
AGCM

Prot. **0043108** del: 10/05/2023 15:20

Documento:Principale Registro:Partenza

Gentile Presidente,

nel ringraziarLa per aver consentito all'Autorità di poter fornire il proprio contributo in merito all'atto del Governo "Schema di piano strategico di sviluppo del turismo per il periodo 2023-2027", Le trasmetto la memoria richiesta.

L'occasione mi è gradita per inviarLe i più cordiali saluti.

*Con viva cordialità:
Alberto Gusmeroli*

On. Alberto Luigi Gusmeroli
Presidente della X Commissione
(Attività produttive, Commercio e Turismo)
Camera dei Deputati
Piazza Montecitorio
Roma



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

CAMERA DEI DEPUTATI - X COMMISSIONE

**MEMORIA DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO**

Roberto Rustichelli

10 maggio 2023

Onorevole Presidente, onorevoli Deputate e Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito all'atto del Governo "*Schema di piano strategico di sviluppo del turismo per il periodo 2023-2027*".

Si tratta di un documento programmatico di rilievo che merita condivisione e apprezzamento nella misura in cui punta a valorizzare le rilevanti potenzialità del settore e a rafforzare il contributo che da esso può provenire alla crescita del Paese. In particolare, le linee di indirizzo individuate definiscono con chiarezza l'orizzonte entro il quale dovrà muoversi la politica di settore nel prossimo quinquennio.

In tale quadro, è utile evidenziare che il ruolo che l'Autorità è chiamata a svolgere si pone in un rapporto di proficua complementarità con gli obiettivi del citato Piano. In quanto istituzionalmente deputata alla tutela della concorrenza e alla tutela del consumatore infatti, anche l'Autorità concorre a promuovere la competitività del settore, garantendo il buon funzionamento dei diversi mercati in cui lo stesso si articola.

E' sufficiente osservare la declinazione settoriale degli 8 ambiti strategici in cui si articolano gli obiettivi dei 5 pilastri del Piano (*Governance*, Innovazione, Qualità, Inclusione, Sostenibilità) per rendersi conto che essi interessano le professioni turistiche, le fiere, la mobilità, l'offerta digitale, il turismo termale (*wellness*) e numerosi altri settori in cui più volte l'Autorità è intervenuta sia attraverso il potere di segnalazione sia sul piano dell'*enforcement* antitrust e della tutela del consumatore.

D'altra parte, proprio in virtù delle sue specifiche attribuzioni, l'Autorità gode di un punto di osservazione privilegiato sulle dinamiche del settore e sui fattori di criticità che ne frenano oggi lo sviluppo.

Di seguito, pertanto, si forniscono alcuni elementi conoscitivi e di valutazione con riferimento a quegli ambiti affrontati dal Piano che appaiono presentare i maggiori punti di contatto con l'attività istituzionale svolta.

Governance

Uno degli obiettivi strategici del Piano in esame è lo sviluppo di un modello condiviso di *governance* e di monitoraggio tra le Regioni e lo Stato nell'ottica di rimuovere gli emergenti elementi di criticità dei vari sistemi regionali, rendendo coeso e unitario il settore.

Si tratta di un obiettivo e di una filosofia di intervento largamente apprezzabile. E' ben noto, infatti, che il turismo costituisce un ecosistema delicato e complesso, la cui competitività discende (anche) dalla capacità di mettere a sistema le variegate componenti del settore.

In tal quadro, l'Autorità non può non rilevare, tuttavia, come uno dei maggiori elementi di problematicità riguardante il sistema delle autonomie regionali - non emergente ma, al contrario, ben consolidato da tempo - e ripetutamente segnalato dall'Autorità nell'esercizio dei propri poteri di *advocacy*¹ attenga alle modalità di esercizio del potere di regolazione economica da parte di Regioni e Province.

La restrittività e la disomogeneità di alcune disposizioni regionali (inerenti, tra l'altro, l'esercizio di professioni connesse al turismo, ma non solo), in quanto idonee a introdurre differenziazioni e vincoli ingiustificati all'attività economica, sono spesso all'origine di rilevanti distorsioni competitive e per questo non di rado sono state censurate dalla stessa Corte Costituzionale.

Si accoglie pertanto con favore l'impulso dato dal Piano alla definizione di un modello condiviso di *governance* e monitoraggio tra le Regioni e lo Stato e si auspica che ciò possa tradursi anche nella formulazione di unitari e condivisi indirizzi sul piano regolamentare che risultino rispettosi dei principi concorrenziali. In proposito, non è secondario ricordare che, nell'ambito delle funzioni che è chiamato a svolgere lo Stato centrale, un posto di rilievo è rivestito dalla "*tutela della concorrenza*", che rientra ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e) Cost., nella potestà legislativa esclusiva dello Stato e a cui devono uniformarsi Regioni e Province autonome nelle materie affidate alla potestà legislativa concorrente o anche residuale, come il turismo.

¹ V. art. 21 e 22 della legge n. 287/90.

L'uniformità delle condizioni concorrenziali è cruciale infatti per assicurare il *level playing field* sull'intero territorio nazionale e per questo l'Autorità auspica che l'apertura prospettata dal Piano verso un modello di *governance* partecipato possa tradursi anche in un esercizio dei poteri di regolazione attento alle esigenze di funzionamento dei mercati e in linea con il principio di "tutela della concorrenza".

Formazione e carriere professionali turistiche

Alle professioni turistiche è dedicato uno dei pilastri del Piano che prevede *la formazione e riqualificazione del capitale umano impegnato nel settore turistico e la realizzazione della riforma dell'ordinamento professionale delle guide turistiche, per regolamentare i principi fondamentali della professione, standardizzare i livelli di prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale.*

In proposito, deve anzitutto ricordarsi che in materia di professioni l'Ordinamento nazionale è da tempo nettamente orientato verso il definitivo superamento di tutti i vincoli all'accesso o all'esercizio di attività economiche che non siano strettamente giustificati, in un'ottica di proporzionalità, da rilevanti interessi generali², e che non rappresentino, dunque, la misura meno restrittiva per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore: tra questi vincoli rientrano espressamente le restrizioni su base territoriale³. In tale prospettiva, non può non risultare problematica l'eventualità che ogni Regione definisca sistemi e parametri diversi per rilasciare l'"abilitazione specifica" all'esercizio di una determinata attività, derivando da ciò un quadro regolatorio disomogeneo e frammentato a livello nazionale.

D'altra parte, la Corte Costituzionale ha più volte ribadito⁴ che si applica anche alle professioni turistiche il principio secondo il quale compete allo Stato l'individuazione dei profili e dei requisiti e titoli necessari per il loro esercizio, al fine di assicurare che la relativa normativa sia uniforme sul territorio nazionale e coerente con i principi euro-unitari in materia di concorrenza.

² Cfr. il D. Lgs. 26 marzo 2010, n. 59 che ha recepito la Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi), artt. 11 e 12.

³ Tra le altre, si veda quanto affermato in AS1548 – Regione Lazio – L. 7/2018 – Disposizioni transitorie relative alle Guide turistiche. Ed ancora, con riferimento invece al settore alberghiero, v. AS1239 - Nuova disciplina nel Lazio delle strutture ricettive extra alberghiere, in cui l'Autorità ha censurato le previsioni del Regolamento n. 8/2015 in quanto ha ritenuto che "la Regione Lazio abbia introdotto criteri contrari all'articolo 10 del D. Lgs. n. 59 /2010 che recepisce nell'Ordinamento nazionale la c.d. Direttiva servizi, in base al quale "l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie", così come confermato dalla sentenza del TAR Lazio del 13 giugno 2016, n. 6755 ; ed ancora, AS1428 in relazione alla L. R. Calabria n. 24/2017 - Norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri, in cui l'Autorità ha ritenuto che le limitazioni introdotte dalla suddetta legge regionale "non risultano necessarie e proporzionate al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali, ai sensi della Direttiva Servizi n. 2006/123/CE la tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica, nonché la necessità di rispettare il diritto del lavoro". Nello stesso senso, da sempre nel settore delle strutture ricettive v. AS859 - Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, AS 1542 Regione Piemonte – Nuovo regolamento per le strutture extralberghiere non imprenditoriali

⁴ Corte Costituzionale, sentenza n.222/2008; n. 271/2009; n. 132/2010.

Alla luce di ciò, l’Autorità auspica che, conformemente a quanto più volte evidenziato, la riforma della professione di guida turistica conduca ad eliminare ogni eventuale ingiustificata barriera all’ingresso per le guide turistiche che hanno conseguito l’analogo titolo di abilitazione nelle diverse regioni italiane⁵ e/o eventuali trattamenti preferenziali in favore delle guide locali⁶, onde evitare una segmentazione territoriale delle attività contraria ai principi di liberalizzazione che il legislatore nazionale aveva inteso superare già con la legge n. 97 del 2013: ai sensi dell’articolo 3, comma 1, di tale legge, infatti, “*l’abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale*”. Né può tralasciarsi l’importante giurisprudenza formatasi nel tempo sul principio di cui al suddetto articolo 3, comma 1, della legge citata, in base alla quale “*ogni restrizione ad esso è e dev’essere di mera eccezione, di stretta interpretazione, determinato nello scopo e affrontato con mezzi congruenti con quest’ultimo, oltreché soggetti a continua revisione*”⁷.

Strutture ricettive

Considerazioni analoghe a quelle appena svolte valgono con riferimento al settore delle strutture ricettive, rispetto al quale l’Autorità ha più volte segnalato criticità relative a disposizioni regionali che prevedevano ostacoli e/o misure discriminatorie con riguardo all’esercizio dell’attività di strutture ricettive extralberghiere (B&B, Casa Vacanza, affitta camere ecc.)⁸. Tra queste si segnala, a titolo meramente esemplificativo, l’imposizione dell’impiego esclusivo della forma imprenditoriale, di vincoli al numero massimo consentito di camere e/o alla loro ubicazione, il divieto di somministrazione di alimenti e bevande.

In questo contesto, dunque, sono apprezzabili le misure che il Piano strategico del turismo prevede in merito alla qualificazione dei servizi offerti e alla riconoscibilità dello standard di offerta delle strutture ricettive.

L’Autorità auspica, in particolare, che le disposizioni che implementeranno l’adozione del Piano si conformino ai principi di cui al citato Decreto Legislativo 26 marzo 2010, n. 59,

⁵ AS1549 - *Disposizioni che determinano disparità di trattamento delle Guide turistiche in funzione dell’ambito regionale in cui hanno conseguito l’abilitazione*, AS1339 - *Ostacoli all’esercizio della professione delle guide turistiche in Italia*.

⁶ Si vedano, da ultimo, le segnalazioni AS1673 *Comune di Mantova – agevolazioni guide turistiche*; AS1635 – *Comuni di Pisa, Lucca e Carrara – Limiti allo svolgimento dell’attività professionale delle guide turistiche*; AS1607 *Comune di Bologna – Tariffe agevolate per bus turistici con guide locali*.

⁷ Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 3859/2017, dove viene anche affermato che: “*una segmentazione esasperata per singoli siti, quand’anche non fosse artificiosa, è già in sé sintomo evidente di violazione del principio di proporzionalità. Infatti, essa, ove non sia accompagnata o da un’interpretazione virtuosa o, come meglio sarà, da nuove regole, trasforma tal elenco di siti teoricamente infinito nello strumento più ovvio per limitare la concorrenza tra gli operatori*”.

⁸ Tra le altre, si evidenziano: AS1239 - *Nuova disciplina nel Lazio delle strutture ricettive extra alberghiere*; AS1351 - *Regione Lazio - ostacoli all’accesso e all’esercizio dell’attività di strutture ricettive extralberghiere*; AS1427 *Regione Calabria - Legge n. 25/2017 - Disciplina dell’attività di accoglienza ricettiva a conduzione familiare denominata bed and breakfast del 31 luglio 2017*; AS1428 - *L.R. Calabria n. 24/2017 - Norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri*; AS1433 *Regione Umbria – Legge n. 8/2017 – Legislazione turistica regionale*; AS1366 *Regione Calabria - Disciplina dell’attività di accoglienza ricettiva a conduzione familiare denominata bed and breakfast*; AS1367 *Regione Calabria - Norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri del 17 marzo 2017*; AS1353 *Regione Friuli Venezia Giulia - Politiche regionali nel settore turistico e dell’attrattività del territorio regionale*; AS859 - *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*; AS 1542 *Regione Piemonte - Nuovo regolamento per le strutture extralberghiere non imprenditoriali*.

consistenti nel “*garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale*” (articolo 1, comma 2, Decreto Legislativo cit.), tenuto conto che “*l’accesso e l’esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie*”.

Fiere

Tra gli ambiti strategici di intervento del Piano figurano le fiere, settore verso il quale l’Autorità ha di recente svolto una importante attività di segnalazione⁹ nell’ambito della competenza assegnatale dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSPP¹⁰): attività che è stata valorizzata dal Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 3880/2023 ha condiviso l’orientamento dell’Autorità in merito alla interpretazione restrittiva della deroga prevista dal TUSPP in materia di fiere (art. 4 comma 7)¹¹.

L’Autorità, quindi, non può che riconoscere l’importanza dell’obiettivo che si pone nel Documento di consolidare e rafforzare il ruolo di primo piano che l’Italia ha conquistato nel mondo relativamente all’offerta fieristica; pur tuttavia, ritiene utile evidenziare come, oltre che in termini di visibilità internazionale, le fiere possono e devono rappresentare anche un importante fattore di crescita per l’indotto che esse creano nell’ambito delle realtà locali sulle quali insistono, dove operano imprese che possono svolgere i servizi connessi agli eventi fieristici, quali l’allestimento degli *stand*, la ristorazione, l’ospitalità alberghiera, la mobilità locale, ecc.

Proprio in questo senso, l’Autorità è intervenuta al fine di chiarire come l’ipotesi disciplinata dall’articolo 4, comma 7, del d.lgs. 175/2016, ossia la possibilità concessa agli enti pubblici di detenere partecipazioni nelle società che organizzano attività fieristica, deve essere interpretata in modo rigoroso al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre lo scopo e gli obiettivi prefissati dalla norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato, quali l’organizzazione di eventi di altro tipo o l’allestimento in genere. La violazione della predetta regola ha un evidente impatto sotto il profilo concorrenziale, in quanto suscettibile di condizionare lo svolgersi della dinamica competitiva, determinando indebiti vantaggi concorrenziali a favore delle società partecipate dagli enti pubblici.

L’Autorità ritiene dunque che, nell’ambito delle misure specificamente previste dal Piano relativamente all’ambito strategico fiere, assuma specifico rilievo la *collaborazione tra settore*

⁹ AS1668 - *Italian Exhibition Group - Fiera di Rimini/Mercato del sistema fieristico e allestimento - Camera di Commercio della Romagna*; AS1667 - *Italian Exhibition Group - Fiera di Rimini/Mercato del sistema fieristico e allestimento - Comune di Rimini*; AS1666 - *Italian Exhibition Group - Fiera di Rimini/Mercato del sistema fieristico e allestimento - Provincia di Rimini*.

¹⁰ D. lgs. n. 175/2016.

¹¹ L’art. 4 al comma 7 prevede che: “*Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l’organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili*”.

fieristico, settori turistico e culturale, e associazioni di categoria, per favorire un'offerta integrata dei sistemi territoriali, e, purtuttavia, auspica che tale collaborazione sia svolta nel rispetto dei principi concorrenziali e a favore dello sviluppo economico anche delle piccole e medie imprese locali.

Del resto, la logica del TUSPP è quella di esentare il settore fiere dal rispetto dei limiti previsti per l'acquisto delle partecipazioni statali perché ritenute meritevoli del sostegno/intervento economico pubblico. La deroga, però, non può giustificare che tale forma di intervento pubblico riguardi anche settori per i quali esistono opportunità di mercato, né deve favorire una integrazione verticale che potrebbe di fatto svantaggiare l'indotto che le fiere, proprio nelle intenzioni del TUSPP, dovrebbero contribuire a sviluppare.

Siti turistici e concessioni

Il Piano si concentra sui diversi momenti dell'esercizio delle attività turistiche sotto il profilo della digitalizzazione dell'offerta, della qualificazione delle professioni turistiche, della sostenibilità dell'ospitalità nei siti di interesse culturale e paesaggistico e del *wellness*, ma, come noto, l'attività turistica insiste in molti casi su aree demaniali e/o caratterizzate dalla disponibilità di risorse naturali limitate o che presentano limiti di sfruttamento anche sul piano logistico. Si pensi, ad esempio, ai siti termali, alle spiagge o, ancora, al territorio montano rispetto al quale il turismo deve convivere anche con importanti limiti imposti dalla sicurezza e/o derivanti dal territorio. In questi casi è bene che l'utilizzo delle risorse turistiche avvenga nel rispetto dei limiti indicati e, possibilmente, con l'obiettivo di valorizzare i relativi territori.

Pur dovendosi ammettere in tali casi il sacrificio delle dinamiche concorrenziali per la necessità di salvaguardare rilevanti interessi generali non altrimenti tutelabili, l'Autorità nella propria attività di *advocacy* ha più volte richiamato la necessità di procedere agli affidamenti riguardanti l'uso di beni rientranti nel demanio o nel patrimonio indisponibile dello Stato o degli enti locali attraverso lo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica: lo ha fatto con riferimento ai beni demaniali marittimi aventi finalità turistico ricreative, alla coltivazione e all'utilizzo delle acque termali, alla gestione delle funivie per l'accesso alle zone montane¹².

¹² Cfr., *ex multis*, AS1719 - Comune di Castellabate (SA) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative del 1° dicembre 2020; AS1714 - Comune di Latina/Estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative del 1° dicembre 2020.; AS1712 - Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative del 1° dicembre 2020.; AS1 701 - Comune di Piombino (LI) - Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative del 28 luglio 2020.; AS1550 Concessioni e criticità concorrenziali del 12 dicembre 2018, in Bollettino n. 48/2018. Cfr. altresì, *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza del 25 settembre 2009, n. 5765; Consiglio di Stato, Sez. VI, Sentenza 18 novembre 2019, n. 7874, nonché, da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 16 febbraio 2021, n. 1416 e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 marzo 2021, n. 2002. Significativi e coerenti anche gli interventi in materia di acque termali, AS411 - Legge della regione Lombardia recante disciplina della ricerca, coltivazione e utilizzo delle acque minerali e termali; AS489 - Distorsioni della concorrenza nella fornitura di acque termali del giacimento denominato Bagni San Filippo nel comune di Castiglione D'Orcia; AS402 - Distorsioni della concorrenza nel settore termale nel comune di Porretta. Interventi analoghi sono stati adottati anche relativamente alla gestione delle funivie vie di accesso montane: v. AS1508-Provincia autonoma di Bolzano - concessione impianto funiviario Gletschersee II nel Comune di Senales (*idem* AS1507, AS1506, AS1504, AS1503); AS1253 - Gestione delle vie di accesso alle zone sommitali dell'Etna.

In questo senso, si è espressa con chiarezza, con sentenza del 20 aprile *u.s.*, la Corte di Giustizia che, con riferimento alla causa C-348/22, si è pronunciata in ordine alla corretta interpretazione dell'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della c.d. direttiva Servizi e sull'art. 288, comma terzo, del TFUE, affermando, per quanto di interesse, che: “[...]”

- *L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che: l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere considerati disposizioni produttive di effetti diretti.*

- *L'articolo 288, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che: la valutazione dell'effetto diretto connesso all'obbligo e al divieto previsti dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 e l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie incombono ai giudici nazionali e alle autorità amministrative, comprese quelle comunali.”*

L'Autorità auspica dunque che, anche con riferimento al tema in oggetto, il dialogo rafforzato che il Piano intende promuovere tra l'Amministrazione centrale e le amministrazioni locali possa essere l'occasione per ri-affermare e condividere modelli di affidamento delle risorse scarse in conformità ai principi concorrenziali, attesa la loro capacità di garantire al meglio gli interessi della collettività.

L'azione di enforcement dell'Autorità nel settore del turismo

L'Autorità contribuisce a sostenere la competitività del settore turistico in Italia, non soltanto con la propria attività di *advocacy* al fine di promuovere l'esercizio dei poteri regolatori in senso pro-concorrenziale. Un ruolo di rilievo è da essa svolto anche attraverso la propria attività di *enforcement*, che è diretta a reprimere le condotte anticoncorrenziali o integranti violazioni del Codice del Consumo poste in essere dalle imprese sul mercato.

In tal senso, giova rilevare che l'Autorità è ripetutamente intervenuta nel corso degli anni e lo ha fatto anche con riguardo a taluni profili che assumono rilievo centrale nel Piano in corso di esame.

In particolare, sotto il profilo dell'*enforcement* antitrust, può richiamarsi a titolo esemplificativo il caso *Booking*¹³ - essenzialmente riconducibile agli obiettivi del Piano incrementi la qualificazione dell'offerta turistica (Pilastro II, ambito strategico strutture ricettive), volto a verificare se l'utilizzo da parte di Booking di clausole di parità tariffaria e di altre condizioni nei contratti con i propri *hotel partner* fosse suscettibile di limitare la concorrenza sulle commissioni richieste alle strutture ricettive, con un impatto sui prezzi dei servizi

¹³ 1779 - *Mercato dei servizi turistici-prenotazioni alberghiere on line.*

alberghieri, e in danno, in ultima analisi, dei consumatori. L'istruttoria è stata svolta in collaborazione con le Autorità di concorrenza di Francia e Svezia e in coordinamento con la Commissione europea, ed ha condotto alla presentazione di impegni ritenuti idonei a risolvere le preoccupazioni concorrenziali rilevate in sede di avvio.

Nel settore dei trasporti - riconducibile al *terzo pilastro* del Piano ed all'ambito strategico riguardante le azioni relative alla accessibilità e mobilità turistica – meritevole di menzione è la decisione con cui l'Autorità ha accertato nel 2021 un abuso di posizione dominante posto in essere dalla società Caronte & Tourist nel traghettamento dei passeggeri con auto al seguito sullo stretto di Messina: un servizio pubblico indispensabile per circa 10 milioni di cittadini che ogni anno - abitualmente o solo nel periodo estivo - devono attraversare lo Stretto. Dall'istruttoria è emerso, in particolare, che la società aveva sfruttato il proprio potere di mercato per applicare prezzi ingiustificatamente gravosi ai consumatori: prezzi che, in altri termini, sono risultati sproporzionati rispetto ai costi sostenuti dall'impresa, e tale sproporzione è risultata irragionevole rispetto al valore economico del servizio reso.

Sempre nel medesimo settore, più di recente, l'Autorità è intervenuta nel trasporto ferroviario per verificare possibili discriminazioni tra Trenitalia e NTV nell'offerta di biglietti combinati. Il caso si è chiuso con l'accoglimento di impegni che avranno quale effetto principale quello di favorire lo sviluppo concorrenziale del mercato dei servizi di trasporto pubblico ferroviario dei passeggeri a lunga percorrenza su rete ad alta velocità. In particolare, NTV potrà commercializzare i biglietti del servizio regionale e Intercity di Trenitalia in combinazione con i propri servizi ad alta velocità. Questa possibilità verrà estesa anche ai collegamenti regionali esercitati da società partecipate da Trenitalia¹⁴.

Il turismo è anche uno dei settori in cui emerge con maggiore evidenza la peculiare sinergia esistente tra tutela della concorrenza e tutela del consumatore, ambito - quest'ultimo - in cui gli interventi di *enforcement* dell'Autorità sono volti a garantire la libertà di scelta dell'utente dei servizi turistici attraverso la repressione delle pratiche commerciali scorrette e delle condotte illecite in violazione della normativa sui diritti dei consumatori nei contratti. L'attività dell'Autorità si è tradotta, in particolare, nell'adozione di numerosi interventi finalizzati ad assicurare ai consumatori un quadro informativo chiaro e trasparente con riguardo al prezzo complessivo del servizio, alla effettività degli sconti, alle condizioni di prenotazione e ai rimedi disponibili post-prenotazione.

Anche su tale terreno, diverse sono le istruttorie condotte dall'Autorità che presentano una stretta connessione con i contenuti del Piano strategico e, segnatamente, con l'obiettivo di *implementazione del processo di digitalizzazione dei servizi sia interni che esterni per rafforzare un turismo digitale*, previsto dal II Pilastro.

¹⁴ A551 - *Trasporto ferroviario ad alta velocità e regionale*.

Ad esempio, l’Autorità ha rivolto la propria attenzione verso le piattaforme di prenotazione di strutture ricettive *online*, diventate - come noto - il principale canale attraverso il quale i consumatori pianificano i propri viaggi e acquistano i relativi servizi. Un aspetto approfondito dall’Autorità ha riguardato, in particolare, il posizionamento delle strutture ricettive nell’elenco dei risultati di ricerca, influenzato, come noto, dalle commissioni pagate alle piattaforme. Il tema è stato affrontato dall’Autorità nei procedimenti chiusi nei confronti delle piattaforme di prenotazione Expedia.it e Booking.it accogliendo e rendendo obbligatori gli impegni assunti dalle società¹⁵.

Di non minore rilievo è risultata l’azione di contrasto svolta dall’Autorità rispetto al fenomeno delle false recensioni *online*. Su tale terreno, già nel 2014 l’Autorità ha concluso un’istruttoria nei confronti di Tripadvisor, accertando che la piattaforma aveva diffuso informazioni ingannevoli, enfatizzando la circostanza che le recensioni pubblicate sul sito fossero “vere e autentiche” e ingenerando confusione nei consumatori, posto che il sito non era in realtà in grado di controllare tutte le recensioni ricevute e di garantirne quindi veridicità e genuinità¹⁶.

In linea poi con l’ambito strategico del Piano relativo alla accessibilità e mobilità turistica si collocano gli interventi nel trasporto aereo volti a reprimere condotte scorrette poste in essere dalle compagnie *low cost* e consistenti nella prospettazione di prezzi incompleti, nella cancellazione massiva di voli per motivi riconducibili a ragioni organizzative e gestionali già note ai professionisti e non dovute a cause occasionali ed esogene al di fuori del loro controllo¹⁷, nonché nella adozione di processi di acquisto di servizi facoltativi e opzionali, come il posto a sedere, ingannevoli e aggressivi¹⁸.

Oggetto di attenzione e di interventi a tutela del consumatore sono stati altresì i trasporti ferroviari, con decisioni volte a favorire l’apertura del mercato e la corretta tariffazione dei

¹⁵ Casi PS10770, *Expedia - Servizi turistici online*, e PS10769, *Booking - Servizi turistici online*.

¹⁶ Sotto altro profilo, vale menzionare il procedimento nel settore della comproprietà alberghiera nei confronti del gruppo Domina (PS11095, *Domina vacanze - comproprietà alberghiera*), sanzionato per aver indotto i consumatori alla sottoscrizione di un contratto preliminare, riguardante una formula di comproprietà particolarmente complessa, sulla base di una rappresentazione ingannevole e omissiva dei suoi elementi essenziali (condizioni di offerta, oneri incombenti sul consumatore per la fruizione del bene, individuazione dei professionisti coinvolti e ruolo da essi svolto) e per non aver prontamente rimborsato, nei casi di esercizio del recesso, gli acconti versati dai consumatori, talvolta, proponendo loro di compensare parzialmente i rimborsi a essi spettanti per i servizi non goduti con l’acquisto di una nuova e ulteriore comproprietà alberghiera. Nel settore croceristico, poi, un intervento istruttorio ha riguardato le modalità di rappresentazione ai consumatori del prezzo complessivo dei servizi venduti dal gruppo MSC e l’adeguatezza delle informazioni rese, nelle “Condizioni Generali di Contratto”, sui diritti loro riconosciuti (PS11410, *MSC Crociere - Condizioni di vendita*). E ancora. Durante il periodo pandemico, caratterizzato dall’annullamento dei viaggi, l’azione di *enforcement* dell’Autorità ha riguardato in diversi casi i processi di gestione dei rimborsi adottati dai *tour operator* che, in alcuni casi, pur ampliando la gamma delle possibilità a beneficio del consumatore previste dalla normativa emergenziale rilevante, aveva causato notevoli ritardi nella definizione delle relative pratiche (PS11996, *Bravonext, Lastminute.com, Volagratis.com/Gestione rimborsi emergenza Covid*).

¹⁷ *Ex multis*, v. PS10972, *Ryanair - Cancellazione voli*.

¹⁸ *Ex multis*, v. PS12177, *Wizzair - Presentazione e costo servizi accessori*.

servizi¹⁹ come pure l'autonoleggio dove sono state ripetutamente sanzionate pratiche scorrette poste in essere in danno dei consumatori²⁰.

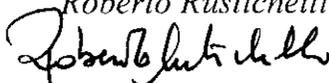
Il turismo configura un ecosistema complesso nel quale sussistono ampi spazi di mercato aperti alla libera iniziativa economica e alla libera concorrenza. In tali ambiti - che costituiscono la parte preponderante - l'attività di *enforcement* dell'Autorità è decisiva per la competitività del settore e per assicurare che il confronto tra le imprese produca sviluppo e benessere, con benefici sostanziali per i consumatori.

Accanto a tali attività economiche coesistono diversi segmenti di attività economiche soggetti a regolazione, alcuni dei quali assumono diretto rilievo con riferimento agli obiettivi perseguiti dal Piano di sviluppo in corso di esame.

L'Autorità auspica che, nel dare compiuta attuazione ai pilastri strategici individuati, trovino attenta considerazione le istanze concorrenziali in precedenza richiamate.

Si ringrazia per l'attenzione.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli


¹⁹ *Ex multis*, v. 10578, *Trenitalia - Sistemi di prenotazione*.

²⁰ *Ex multis*, v. PS11065, *B-Rent - Deposito cauzionale*.