

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'art. 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 6 luglio 2017

premesso che:

- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito anche “**AGCM**”) ha trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: “**Autorità**”), con nota del 14 giugno 2017, Riferimento PS/10578 (prot. ART 4113/2017), una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito: “**Codice del Consumo**”), a seguito dell'avvio di un procedimento nei confronti di Trenitalia S.p.a. (di seguito: “**Trenitalia**”), ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché ai sensi 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;
- l'istruttoria dell'AGCM ha individuato una pratica commerciale scorretta, posta in essere almeno dal 2012 e tuttora in corso, che emerge da segnalazioni di consumatori, anche trasmesse dall'Autorità, e consistente nella seguente Pratica:
Il motore di ricerca ed acquisto delle soluzioni di viaggio sul sito www.trenitalia.com, omettendo di mostrare nella sezione preflaggata “*Tutti i treni*” numerose soluzioni di viaggio più economiche con treni regionali, offrirebbe una rappresentazione parziale e pertanto fuorviante delle opzioni effettivamente disponibili per una data tratta e per un dato orario, e per l'effetto ridurrebbe le scelte dei consumatori inducendoli all'acquisto di soluzioni di viaggio a tariffa più elevata. Lo stesso sistema viene replicato per la ricerca e acquisto presso le emittitrici *self-service* e con l'*App Trenitalia*;
- in particolare, si tratterebbe di una pratica commerciale scorretta ingannevole ed omissiva, ai sensi degli articoli 20, 21, comma 1, lett. b) e d), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento dei consumatori in relazione all'acquisto dei biglietti per i treni gestiti dal professionista tramite i canali di vendita web (sito internet www.trenitalia.com ed *App Trenitalia* per *smartphone* e/o *tablet*);
- nel dettaglio, “Come ammesso dalla stessa Trenitalia nei propri riscontri (...) il **motore orario (TSE)** del sistema informatico è stato specificamente progettato e coerentemente implementato in modo da restituire, in risposta alla specifica interrogazione dell'utente relativa a determinata coppia *origine-destinazione* e a determinata fascia oraria, **le soluzioni di viaggio più rapide e dirette** (con il *minor numero di cambi*) e non invece quelle più economiche”, “Al riguardo, si è trattata di una scelta effettuata a monte da Trenitalia” (v. AGCM, Comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, paragrafi 7 e 14);

- in sostanza, la pratica posta in atto da Trenitalia apparrebbe illegittima sotto due profili:
 - a) ingannevole e omissiva, non rappresentando nel sistema telematico soluzioni di viaggio con treni regionali più economiche, prospettando una rappresentazione parziale – e, pertanto, fuorviante – dei servizi di trasporto ferroviario offerto in modo da ridurre le scelte dei consumatori e inducendoli all’acquisto di soluzioni di viaggio a tariffa più elevata;
 - b) aggressiva e in grado di condizionare indebitamente le scelte dei consumatori, sulla base dell’omessa informativa dell’esistenza di soluzioni di trasporto regionale appartenenti al servizio pubblico, inducendoli all’acquisto di servizi a prezzi più elevati;

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

Con il rilascio del presente parere l’Autorità intende:

- a) in primo luogo, formulare alcune considerazioni di carattere generale circa la pratica commerciale condotta da Trenitalia, ed oggetto del presente parere, in relazione alla necessità di assicurare la trasparenza e completezza delle informazioni relative alle diverse soluzioni di viaggio offerte e dei relativi prezzi e favorire così anche il confronto tra le imprese ferroviarie in concorrenza o tra i diversi modi di trasporto;
- b) individuare e illustrare la specifica regolazione di settore, applicabile alla fattispecie in questione, al fine di verificare se le condotte esaminate si pongano altresì in contrasto con essa;
- c) fornire, eventualmente, elementi di contesto volti ad una migliore valutazione dello standard di diligenza professionale richiesto ad un professionista del settore.

Come è noto, nel settore ferroviario, l’Autorità:

- 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*” (art. 37, comma 2, lettera e) d.l. 201/2011);
- 2) in base al decreto legislativo 17 aprile 2014 n. 70, è responsabile dell’accertamento delle violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario e dell’irrogazione delle sanzioni previste dal citato decreto legislativo.

Pertanto, il quadro normativo rilevante comprende, oltre alla norma istitutiva dell’Autorità, il regolamento (CE) n. 1371/2007 nonché l’eventuale regolazione applicabile.

Per quanto riguarda l’esercizio dei poteri regolatori di cui al punto 1), l’Autorità ha emanato un provvedimento volto a definire “*specifici diritti anche di natura risarcitoria*”, di cui al citato articolo 37, comma 2, lettera e), con riguardo ai passeggeri titolari di abbonamenti Alta Velocità (delibera n. 54/2016 del 11 maggio 2016).

Inoltre, con delibera n. 54/2015 del 9 luglio 2015, l’Autorità ha avviato un procedimento attraverso il quale saranno definite le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi del citato articolo 37, comma 2, lettera d). L’Autorità, anche in relazione all’entrata in vigore del regolamento (UE) n. 2338/2016, con delibera n. 58/2017 del 6 aprile 2017, ha prorogato al 15 dicembre 2017 il termine di conclusione del procedimento. Nell’ambito di

tale procedimento, con delibera n. 88/2017 del 27 giugno 2017 è stato pubblicato il documento di consultazione in cui vengono formulate proposte di regolazione attinenti, tra l'altro, le informazioni minime da fornire all'utenza. In particolare, alla Misura 11, sono previste le informazioni relative agli orari e alle condizioni per il viaggio più veloce e la per tariffa più bassa di cui dare diffusione e pubblicazione attraverso tutti i canali di comunicazione, incluso sito internet, applicazioni, *mobile site* e biglietterie *self service*.

II. Osservazioni dell'Autorità

1. I diritti conferiti ai passeggeri dal regolamento (CE) n. 1371/2007

Il regolamento (CE) n. 1371/2007 stabilisce regole che disciplinano, tra l'altro le informazioni che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie, la conclusione di contratti di trasporto, l'emissione di biglietti e l'attuazione di un sistema telematico di informazioni e prenotazioni per il trasporto ferroviario.

In particolare, il considerando n. (4) afferma che *"Tra i diritti degli utenti dei servizi ferroviari rientra la disponibilità di informazioni sul servizio di trasporto prima e durante il viaggio. Ove possibile, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti dovrebbero fornire tali informazioni in anticipo e quanto prima possibile"*.

Conseguentemente, l'articolo 8 ("Informazioni di viaggio") prevede che

"1. Senza pregiudizio dell'articolo 10, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti che offrono contratti di trasporto per conto di una o più imprese ferroviarie forniscono al passeggero, su richiesta, almeno le informazioni di cui all'allegato II, parte I, in relazione ai viaggi per i quali l'impresa ferroviaria in questione offre un contratto di trasporto. I venditori di biglietti che offrono contratti di trasporto per conto proprio e i tour operator forniscono tali informazioni ove disponibili.

2. Le imprese ferroviarie forniscono al passeggero nel corso del viaggio almeno le informazioni di cui all'allegato II, parte II.

3. Le informazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 sono fornite nel formato più adatto. A tale riguardo va riservata particolare attenzione alle esigenze delle persone con menomazioni dell'udito e/o della vista" (sottolineatura aggiunta).

Al riguardo, l'Allegato II (Informazioni minime che le imprese ferroviarie e/o i venditori di biglietti devono fornire), Parte I: "Informazioni prima del viaggio" considera, tra le altre cose, non solo gli orari e condizioni per il viaggio più veloce ma anche gli orari e condizioni per la tariffa più bassa.

Per completezza, si precisa, altresì, che ai sensi dell'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1371/2007, gli obblighi nei confronti dei passeggeri in esso stabiliti non possono essere soggetti a limitazioni o esclusioni, segnatamente mediante l'introduzione di clausole derogatorie o restrittive nel contratto di trasporto.

Tra le modalità che soddisfano esigenze di informazioni, rientra anche l'utilizzo e la consultazione di un motore di ricerca da parte del passeggero.

In base alla lettura delle norme appena evocate pertanto, dovrebbe sempre essere consentito al passeggero, anche tramite il sito web e gli altri sistemi remoti di bigliettazione, di ricercare e reperire:

- gli orari e condizioni per il viaggio più veloce;
- gli orari e condizioni per la tariffa più bassa.

Il sistema di ricerca delle soluzioni di viaggio risultante dall'istruttoria svolta dall'AGCM (anche per stessa ammissione di Trenitalia: si vedano al riguardo i riscontri citati in premessa), non sembra garantire al passeggero di ottenere le informazioni rilevanti in maniera immediata e facilmente accessibile, tenuto conto

anche della condizione di asimmetria informativa del consumatore, in tema di conoscenza di prezzi, tracce orarie e tipologia di treni.

Non risulta infatti che, per ciascuna modalità di ricerca offerta al cliente (“tutti i treni”, “treni regionali”, “le frecce”), venga fornita una chiara informazione circa la tipologia di esito “per tempi di percorrenza” della ricerca effettuata, né sembra possibile ipotizzare che un utente medio sia in grado di comprendere che con la locuzione “altre soluzioni” sia possibile affinare ulteriormente il criterio di ricerca per selezionare la tariffa più bassa, ancorché con tempi di percorrenza più elevati e cambi più numerosi.

E’ infatti consolidato nella letteratura della pianificazione dei trasporti che la scelta che l’utente compie rispetto al modo di trasporto prima, e, poi, all’impresa (per i servizi a mercato con più operatori in competizione) e al servizio di trasporto (nella fattispecie AV, IC, R, RV, etc.), sia funzione del “costo generalizzato”. Tale grandezza è costituita dalla somma pesata, sulla base del motivo dello spostamento e delle variabili socio-economiche associate alla classe di utente che effettua la scelta, dei “costi”, in tempo e denaro, riconducibili all’accesso, al viaggio e all’egresso dal sistema dei trasporti.

Tale scelta, quindi, semplificando, può avvenire sulla base della minimizzazione del costo monetario o del tempo di spostamento. Questi elementi non possono non essere esplicitati all’utente affinché possa compiere una scelta consapevole.

In tal senso si rileva che:

- le tipologie di scelta poste di fronte all’utente (“tutti i treni”, “frecce” e “treni regionali”) sono riconducibili a tipologie di servizio;
- anche ipotizzando che l’utente possa trasmutare il significato di “frecce” e di “treni regionali” rispettivamente in “soluzione più veloce” e “soluzione più economica”, non è chiaro il criterio alla base della dicitura “tutti i treni”. Il criterio specificato da Trenitalia durante l’istruttoria condotta da AGCM - privilegio della scelta più rapida e diretta in termini di percorrenza - pur potendo essere astrattamente condivisibile (costituisce uno dei ragionevoli criteri di enumerazione delle soluzioni possibili per una restituzione significativa di risultati) non è esplicitato all’utente e come tale quest’ultimo non è posto nelle condizioni di poter decidere consapevolmente;
- per i servizi a mercato è noto inoltre come il regime tariffario sia caratterizzato da elevata variabilità, secondo criteri che seguono l’andamento della domanda e dell’offerta, e può verificarsi che le tariffe AV siano comparabili con quelle dei servizi regionali.

Anche qualora, come affermato da Trenitalia nelle proprie memorie difensive del 12 giugno 2017, si concordasse con l'affermazione secondo la quale *“l'impostazione di un motore di ricerca basato sui parametri sopra descritti [soluzioni di viaggio più rapide e dirette] si dimostra frutto di una scelta del tutto logica e razionale”*, in quanto consente di contenere i tempi di elaborazione dei sistemi, ciò non esime dall'obbligo, si ribadisce, derivante dalle norme, di fornire al passeggero che ne faccia richiesta, anche tramite la consultazione dei diversi canali informativi messi a disposizione da Trenitalia (sito web, *Applicazioni*, biglietterie *self-service*) gli orari e le condizioni per la tariffa più bassa, eventualmente pre - allertandolo del fatto che tale tipo di ricerca richiede al sistema tempi più lunghi di elaborazione.

Infine, Trenitalia, nella citata memoria difensiva del 12 giugno 2017, con particolare riferimento al modello di ricerca implementato sulle emettitrici self-service e sulle applicazioni, che non presenta le medesime opzioni di ricerca del sito (“tutti i treni”, “frecce” e “treni regionali”), osserva che tale modello risulterebbe primariamente finalizzato a permettere all’utenza di stazione l’effettuazione di acquisti in tempi rapidi nell’immediata prossimità del viaggio. Al riguardo, si rileva che, anche qualora l’utente fosse perfettamente

informato sull'offerta dei servizi e volesse acquistare una soluzione non prevista dal medesimo modello di ricerca, ad esempio servizi regionali con cambio, sarebbe comunque costretto ad acquistare i biglietti per i due servizi in modo separato con la conseguenza dell'allungamento dei tempi di emissione poiché è necessario ripetere la procedura di acquisto.

Alla luce delle considerazioni svolte, dunque, ad avviso dell'Autorità la descritta pratica si pone in contrasto con l'obbligo in capo alle imprese ferroviarie di fornire, "su richiesta", informazioni su "Orari e condizioni per la tariffa più bassa".

2. Profili relativi all'equilibrio dei contratti di servizio

La predisposizione di un sistema di ricerca che privilegia soluzioni di viaggio che comprendono principalmente servizi a mercato (ancorché le più rapide e con meno cambi) potrebbe costituire inoltre un fattore che "distoglie" la clientela dall'utilizzare treni che rientrano nell'ambito dei contratti di servizio pubblico ed incidere eventualmente sull'equilibrio di tali contratti, laddove il numero di passeggeri previsti, e su cui sono calcolate le compensazioni e i ricavi da biglietti, subisca una riduzione.

Le condotte di Trenitalia, così come delineate nel procedimento AGCM, sembrano pertanto presentare criticità anche con riguardo al rapporto intercorrente tra i diversi servizi offerti da Trenitalia e, in particolare, il segmento assoggettato ad OSP (treni regionali e treni a M/L percorrenza rientranti nel contratto di servizio stipulato con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e servizi a mercato).

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi