

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di "abbonamenti" possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

INDICE:

1.	L'avvio del procedimento ex articolo 37, comma 2, lett. e), del d.l. n. 201/2011.....	1
2.	L'esito della consultazione.....	2
3.	Contenuti dello schema di atto di regolazione	2
4.	Schema dell'atto di regolazione.....	7

1. L'avvio del procedimento ex articolo 37, comma 2, lett. e), del d.l. n. 201/2011

Con delibera del 30 novembre 2015, n. 103, l'Autorità ha avviato un procedimento regolatorio ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, per definire il contenuto minimo dei diritti, anche di natura risarcitoria, che i passeggeri in possesso di titoli di viaggio prepagati per spostamenti ripetuti tra determinate città, con validità temporalmente definita, possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad alta velocità. L'atto di avvio del procedimento aveva ad oggetto non solo i c.d. "abbonamenti" AV, ma anche tutti i titoli di viaggio prepagati che consentono, in un certo periodo di tempo, di viaggiare ripetutamente tra due città determinate (ad esempio, i cosiddetti "carnet").

Contestualmente all'avvio è stato sottoposto alla consultazione degli *stakeholders* uno schema di atto di regolazione, e fissato al 10 gennaio 2016 il termine per l'invio di osservazioni scritte e al 30 marzo la data di conclusione del procedimento. Infine, sempre a fini partecipativi, in data 16 dicembre 2015 si è svolta un'audizione pubblica nel corso della quale tanto le imprese ferroviarie NTV e Trenitalia quanto i rappresentanti dei pendolari hanno espresso considerazioni sullo schema di provvedimento. Le osservazioni pervenute sono state pubblicate sul sito web dell'Autorità.

Le risultanze istruttorie e l'analisi dei contributi acquisiti nel corso della consultazione hanno poi evidenziato la necessità di svolgere ulteriori approfondimenti. Per detta ragione, con delibera n. 22/2016 del 25 febbraio 2016 il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 20 aprile 2016. La proroga disposta ha anche consentito di approfondire l'impatto dello schema di provvedimento sotto il profilo concorrenziale, con particolare riferimento alle osservazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

2. L'esito della consultazione

Alla consultazione hanno partecipato le due imprese ferroviarie attive nel settore Alta Velocità (Trenitalia e NTV), 4 associazioni rappresentative di consumatori (Cittadinanza Attiva, Federconsumatori, Adoc e Adiconsum), il Comitato pendolari AV Torino-Milano (anche in rappresentanza di altri analoghi Comitati e del CRUFER-Comitato consultivo regionale degli utenti ferroviari dell'Emilia-Romagna), la Regione Emilia Romagna e singoli abbonati.

Inoltre, come sopra anticipato, con nota del 27 gennaio 2016, prot. 14306 (prot. ART n. 2016/503), l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche "AGCM") ha formulato alcune puntuali osservazioni sullo schema di provvedimento posto in consultazione, evidenziandone talune criticità sul piano antitrust.

In detto atto l'AGCM ha rilevato, in particolare, che *"[...] le misure regolatorie oggetto di consultazione sollevano qualche perplessità sotto il profilo concorrenziale [...] con il potenziale effetto di scoraggiare l'offerta [...] o di favorire un incremento dei prezzi, con ciò alterando il corretto confronto competitivo tra i gestori AV e arrecando, in ultima analisi, danni all'utenza finale"*.

Impregiudicato il potere dell'Autorità di definire, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera e), del decreto legge n. 201/2011, il contenuto minimo dei diritti dei passeggeri che usufruiscono dei servizi in abbonamento sulle linee AV, al fine di tener conto delle posizioni rappresentate nel corso della consultazione, delle osservazioni formulate dall'AGCM nel corso del procedimento e degli approfondimenti svolti al riguardo, sono state apportate modifiche allo schema di atto di regolazione posto in consultazione con la delibera n. 103/2015 (di seguito anche "schema di atto di regolazione precedente").

3. Contenuti dello schema di atto di regolazione

Articolo 1 - Oggetto e ambito di applicazione

La formulazione dell'articolo 1 dello schema di atto posto in consultazione prevedeva un "Oggetto e ambito di applicazione" delle misure adottate dall'Autorità dal perimetro piuttosto esteso, definendo, come anticipato supra, *"il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che i passeggeri in possesso di titoli di viaggio prepagati per spostamenti ripetuti tra determinate città e con validità temporalmente definita, ivi compresi gli abbonamenti, possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi AV"*. L'oggetto dell'intervento riguardava, in altri termini, sia l'offerta commerciale di abbonamenti che di qualunque altro titolo di viaggio prepagato di validità temporale definita che consentisse ai passeggeri di spostarsi ripetutamente su una certa tratta AV.

Invero, a tale riguardo le associazioni rappresentative di consumatori, il Comitato pendolari AV Torino-Milano e singoli utenti hanno espresso apprezzamenti positivi sullo schema di atto di regolazione posto in consultazione con la delibera n. 103/2015, sulla premessa che il servizio di trasporto AV, *"[...] di fatto, anche per l'assenza di una reale concorrenza nell'utilizzo dell'infrastruttura realizzata [...] con finanziamenti della collettività, ha assunto e presenta profili di servizio pubblico innegabili"*.

Di contrario avviso le imprese ferroviarie, le quali, nelle osservazioni trasmesse, hanno evidenziato che il servizio di trasporto passeggeri offerto sulle linee AV è un servizio di mercato, tale per cui l'assetto dell'offerta e le politiche commerciali e di prezzo non possono che essere definiti liberamente, in funzione del livello di redditività degli stessi e delle strategie commerciali, da ciascuna impresa ferroviaria.

In tal senso, l'AGCM ha poi evidenziato “[...] come l'attività di trasporto ferroviario AV sia un'attività svolta in regime di libero mercato, e dunque, come gli strumenti più idonei di intervento per comportamenti posti in essere dagli operatori, ove ne ricorrono i presupposti, siano gli articoli 101 e 102 del TFUE (o gli articoli 2 e 3 della legge n. 287/90), piuttosto che l'introduzione di norme di regolazione che rischierebbero di irrigidire su schemi prefissati la vivace concorrenza attualmente presente tra Trenitalia e NTV [...]. Inoltre, prosegue l'AGCM, “[...] la natura di “mercato” dei servizi AV, implica che ciascuna impresa ferroviaria effettui le proprie scelte commerciali autonomamente in funzione della loro redditività attesa, senza condizionamenti di alcun tipo in termini di quantità, conseguentemente di prezzo, dei servizi offerti, se non il pieno rispetto di un corretto confronto concorrenziale. In particolare, non esiste alcun specifico obbligo in capo agli operatori AV di offrire servizi in abbonamento”.

Tanto premesso, e convenendo sull'esigenza rappresentata dall'AGCM di evitare il rischio che misure regolatorie penetranti ed estese possano rendere il mercato meno elastico, si intende circoscrivere l'oggetto dell'intervento dell'Autorità al contenuto minimo dei diritti dei passeggeri titolari di abbonamenti AV. In proposito va, tra l'altro, considerato che le segnalazioni pervenute riguardano gli abbonamenti e non gli altri prodotti commerciali prepagati offerti rispettivamente da Trenitalia e da NTV. Ciò si può spiegare, da un lato, in ragione del fatto che le esigenze degli abbonati non sono perfettamente sovrapponibili, anche solo in termini di frequenza nello spostamento tra due città, con quelle dei viaggiatori che utilizzano, ad esempio, i *carnet*, e dall'altro, in quanto, come evidenziato dalle stesse imprese ferroviarie nel corso della consultazione, le offerte commerciali relative ai *carnet* presentano caratteristiche commerciali parzialmente difformi dagli abbonamenti.

Ciò posto, nello schema di provvedimento che si pone in consultazione è eliminato il riferimento a “*tutti i titoli di viaggio prepagati per spostamenti ripetuti tra determinate città, con validità temporalmente definita*”, presente nello schema di atto di regolazione precedente, e l'oggetto e l'ambito di intervento dell'Autorità sono limitati agli “abbonamenti” AV, intesi come i titoli di viaggio nominativi prepagati, per spostamenti ripetuti, con cadenza fissa e continuativa, tra determinate città, con validità temporalmente definita, “*comunque denominati*”.

Si introduce inoltre il comma 2, che chiarisce che l'intervento regolatorio proposto fa comunque salvi i diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario di cui al Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, e alla disciplina nazionale applicativa.

Articolo 2 - Diritto all'informazione

L'articolo 2 dello schema di provvedimento che si pone in consultazione è parzialmente riformulato, nella sua articolazione e nella rubrica (ora “*Diritto all'informazione*”), rispetto allo schema di atto di regolazione precedente (rubricato “*Informazioni e sistemi di vendita e prenotazione*”).

La disposizione individua il contenuto minimo delle informazioni che devono essere fornite ai passeggeri, sin dal primo contatto con l'impresa e per tutta la durata dell'offerta commerciale, in relazione alle caratteristiche e alle modalità di fruizione degli abbonamenti. L'obiettivo è garantire agli utenti interessati all'acquisto di un abbonamento la disponibilità, prima dell'adesione eventuale all'offerta e per tutta la durata della stessa, di un nucleo essenziale di informazioni sulle caratteristiche e le modalità di fruizione del titolo di viaggio, tali da consentire una scelta commerciale consapevole e informata.

Il comma 3 contiene un'elenco delle informazioni minime obbligatorie, che comprendono:

- a) il numero di posti che, per ciascuna tratta, per ciascun treno e per senso di marcia sono oggetto dell'offerta commerciale di cui all'articolo 1;

- b) le modalità di attivazione e fruizione dell'abbonamento, se bidirezionale o mono direzionale, le eventuali condizionalità o restrizioni all'uso, i relativi prezzi e modalità di pagamento;
- c) la tempistica e le modalità con le quali è possibile procedere alle prenotazioni dei posti e alle successive modifiche, nonché la natura gratuita od onerosa delle stesse;
- d) eventuali restrizioni tecniche o commerciali alle modalità di perfezionamento della procedura di acquisto, di prenotazione del posto e di modifica di quest'ultimo;
- e) le modalità di esercizio del diritto di rimborso di cui all'art. 3 comma 5, del diritto di indennizzo in caso di ritardi e soppressioni di cui all'art. 4 e per ogni altra disfunzione per cause imputabili ai gestori dei servizi.

Trattandosi di un'elenco non esaustiva, resta comunque salva la facoltà per i gestori di fornire un insieme di informazioni più ampio di quello individuato come contenuto minimo.

In linea di principio, le informazioni minime devono essere fornite in modo chiaro, accessibile, completo e gratuito, tramite tutti i canali preposti, tenendo in considerazione anche le specifiche esigenze delle persone con menomazioni di vista o udito.

Articolo 3 – Diritti all'utilizzo degli abbonamenti

L'art. 3 dello schema di atto di regolazione (rubricato "Acquisto e utilizzo dei titoli di viaggio") posto in consultazione il 30 novembre 2015 ha visto divergente le posizioni degli *stakeholders*: da un lato, i consumatori e le loro Associazioni; dall'altro, le imprese ferroviarie.

I primi hanno espresso consenso e apprezzamento sui vari istituti ivi previsti: la preassegnazione, la facilitazione del cambio di prenotazione e l'*upgrading*. Viceversa, le imprese hanno lamentato un vincolo regolatorio non giustificato sulla propria libertà di programmazione del servizio e di iniziativa commerciale nei confronti della clientela.

Sul punto si è espressa anche l'AGCM, giudicando l'insieme delle misure "particolarmente incisivo".

Tanto considerato, nella nuova formulazione, l'articolo 3 – rubricato ora "Diritti all'utilizzo degli abbonamenti" – stabilisce il contenuto minimo dei diritti di cui i passeggeri godono in qualità di titolari dell'abbonamento nella fase di fruizione del titolo di viaggio e per tutta la durata dello stesso.

Il comma 1 introduce il principio secondo cui i gestori dei servizi garantiscono che la loro organizzazione sia adeguata alle esigenze di trasporto dei titolari di abbonamenti. Ferma la libertà delle imprese ferroviarie di decidere se offrire titoli di viaggio in abbonamento, si prevede che, in caso positivo, queste compiano ogni ragionevole sforzo per adeguare l'offerta di trasporto (in termini quantitativi e qualitativi) alle necessità degli abbonati. Ciò consente, ad esempio, alle imprese di scegliere se offrire abbonamenti mono o bidirezionali, nonché abbonamenti differenziati per fasce orarie, limiti di utilizzo e numero di giorni di fruizione effettiva (es. per cinque giorni su sette), con un conseguente adeguamento delle diverse offerte in termini di prezzo, così come rilevato nell'ambito della consultazione pubblica.

Al comma 2, si propone un termine minimo di 15 giorni (era 30 nella versione precedentemente messa in consultazione), entro cui le imprese ferroviarie consentono l'acquisto dell'abbonamento e la prenotazione; ciò al fine di rendere le dinamiche commerciali - e dunque il numero di abbonamenti da porre in vendita - quanto più possibile coerenti con l'offerta di capacità.

Il comma 3 riconosce il diritto dei passeggeri al rilascio di un duplicato dell'abbonamento in caso di furto o smarrimento documentati, che ha costituito oggetto di specifica richiesta da parte di utenti ed associazioni di categoria nel corso della consultazione avviata con la delibera n. 103/2015.

Il comma 4 stabilisce il principio generale che, se le imprese ferroviarie lo prevedono, il passeggero al momento dell'acquisto dell'abbonamento indica i treni giornalieri di cui intende fruire durante il periodo di validità dell'abbonamento. In tal caso, acquisto dell'abbonamento e prenotazione del posto sono contestuali.

Il comma 5, tenendo conto dei rilievi formulati dalle imprese ferroviarie in relazione alla c.d. "preassegnazione" del posto, disciplina la diversa fattispecie dell'effettuazione della prenotazione in un momento successivo all'acquisto dell'abbonamento. Laddove tale fattispecie sia prevista dal gestore del servizio, il passeggero ha diritto a veder soddisfatto il proprio programma di viaggio entro la giornata, anche se non necessariamente negli orari di andata e di ritorno di sua preferenza.

Sempre in tale fattispecie, laddove il gestore del servizio non sia in grado di soddisfare il programma giornaliero di viaggio del passeggero, questi ha diritto ad ottenere il rimborso dell'ulteriore titolo di viaggio acquistato per soddisfare l'esigenza di trasporto oggetto dell'abbonamento.

Nella nuova formulazione del comma 6, relativo al cambio di prenotazione, da un lato si è eliminato l'obbligo per i gestori dei servizi di destinare personale dedicato, e dall'altro si è specificato, in considerazione anche delle istanze delle associazioni raccolte nel corso della consultazione, che il cambio può avvenire anche attraverso un canale diverso da quello col quale è stata effettuata la prenotazione originaria.

Articolo 4 – Diritto all'indennizzo per ritardi e soppressioni

A seguito delle modifiche apportate agli articoli precedenti, è stato conservato solo il comma 1 dell'articolo 4 del testo posto in consultazione che dispone in ordine al diritto ad un indennizzo per ritardi e soppressioni, secondo criteri di calcolo specifici e differenziati per gli abbonati rispetto a quelli previsti per gli altri passeggeri.

Articolo 5 – Obbligo di pubblicazione del provvedimento

Nell'ottica di fornire agli utenti un'informativa completa sui diritti di cui dispongono in forza del provvedimento dell'Autorità, il nuovo articolo 5 prevede a carico dei gestori l'obbligo di pubblicare le misure adottate sui rispettivi siti web, anche in forma di estratto.

Articolo 6 – Entrata in vigore

Il nuovo articolo 6 fissa al 1° settembre 2016 il termine di ottemperanza da parte dei gestori dei servizi alle misure regolatorie in esame. Alla medesima data dovranno essere adeguate sia le condizioni generali di trasporto, sia i documenti informativi delle imprese ferroviarie.

E' stato poi eliminato l'obbligo per i gestori dei servizi di fornire periodicamente informazioni all'Autorità. Ciò, in considerazione da un lato, del fatto che talune informazioni potrebbero avere natura riservata, e dall'altro, che rientra comunque nei poteri dell'Autorità richiedere a qualsiasi soggetto informazioni rilevanti per la sua attività ai sensi della propria legge istitutiva (art. 37, comma 3, lett. d, del decreto legge n.201/2011).

Infine, con riguardo alla sollecitazione proveniente da parte di un'Associazione dei consumatori (Federconsumatori) di individuare esattamente il regime sanzionatorio in caso di mancata osservanza delle misure contenute nel presente atto di regolazione, si osserva che l'art. 37, comma 2, lett. *I*), e l'art. 37, comma 3, lett. *i*), del d.l. n. 201/2011 già prevedono, per inosservanza delle misure adottate dall'Autorità, l'esercizio della potestà sanzionatoria, individuando anche il massimo applicabile nella irrogazione di sanzioni pecuniarie.

Nelle more della conclusione del procedimento volto alla definizione delle misure concernenti il contenuto minimo dei diritti di cui al presente documento, l'Autorità rinnova ai gestori dei servizi ferroviari ad AV la raccomandazione di astenersi dal comminare sanzioni pecuniarie o di esigere sovrapprezzi per la violazione dell'obbligo di prenotazione.

4. Schema dell'atto di regolazione

Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che i passeggeri in possesso di "abbonamenti" possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

Articolo 1 (Oggetto e ambito di applicazione)

1. Ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, il presente provvedimento definisce il contenuto minimo degli specifici diritti dei passeggeri che aderiscono alle offerte commerciali formulate dai gestori dei servizi ferroviari ad Alta Velocità (di seguito: gestori dei servizi) riguardanti i titoli di viaggio nominativi prepagati, per spostamenti ripetuti, con cadenza fissa e continuativa, tra determinate città, con validità temporalmente definita, comunque denominati (di seguito: gli abbonamenti).
2. Sono fatti salvi i diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario di cui al Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, e la disciplina nazionale applicativa.

Articolo 2 (Diritto all'informazione)

1. I gestori dei servizi che propongono un'offerta commerciale di abbonamenti, a partire dall'avvio e per tutta la durata dell'offerta, forniscono agli utenti informazioni, per ciascuna tratta oggetto dell'offerta, sulle caratteristiche e le modalità di fruizione degli abbonamenti e su ogni loro modifica.
2. Le informazioni di cui al comma 1 sono fornite a titolo gratuito tramite i canali preposti; sono rese in forma chiara, completa e di agevole accesso per gli utenti, avuto particolare riguardo alle esigenze delle persone con menomazioni dell'udito e/o della vista.
3. Le informazioni di cui ai commi precedenti comprendono almeno quanto segue:
 - a) il numero di posti che, per ciascuna tratta, per ciascun treno e per senso di marcia sono oggetto dell'offerta commerciale di cui all'articolo 1;
 - b) le modalità di attivazione e fruizione dell'abbonamento, se bidirezionale o mono direzionale, le eventuali condizioni e restrizioni all'uso, i relativi prezzi e modalità di pagamento;
 - c) le modalità e la tempistica con le quali è possibile procedere alle prenotazioni dei posti e alle successive modifiche, nonché la natura gratuita od onerosa delle stesse;
 - d) eventuali restrizioni tecniche o commerciali alle modalità di perfezionamento della procedura di acquisto, di prenotazione del posto e di modifica di quest'ultimo;
 - e) le modalità di esercizio del diritto di rimborso di cui all'art. 3 comma 5, del diritto di indennizzo in caso di ritardi e soppressioni di cui all'art. 4 e per ogni altra disfunzione per cause imputabili ai gestori dei servizi.

Articolo 3 **(Diritti all'utilizzo degli abbonamenti)**

1. I gestori dei servizi garantiscono che la loro organizzazione sia adeguata alle esigenze di trasporto dei titolari di abbonamento.
2. I gestori dei servizi consentono l'acquisto degli abbonamenti e la prenotazione dei posti entro un termine congruo, e comunque almeno quindici giorni prima dell'inizio del periodo di validità dell'abbonamento.
3. I gestori dei servizi assicurano il rilascio di un duplicato dell'abbonamento in caso di furto o smarrimento documentati.
4. Ove il gestore del servizio lo richieda, il passeggero indica, nel momento in cui acquista l'abbonamento, i treni giornalieri per l'utilizzo dei quali intende fruire dell'abbonamento e contestualmente il gestore del servizio procede ad effettuare la prenotazione.
5. Qualora il gestore del servizio consenta all'abbonato di effettuare la prenotazione del posto successivamente all'acquisto dell'abbonamento, l'abbonato ha diritto a veder soddisfatto nella giornata il proprio programma di viaggio per la tratta relativa all'abbonamento. Ove ciò non sia possibile, l'abbonato ha diritto al rimborso dell'ulteriore titolo di viaggio acquistato per soddisfare l'esigenza di trasporto oggetto dell'abbonamento.
6. I titolari di abbonamento hanno diritto al cambio di prenotazione indipendentemente dal canale utilizzato per effettuare la prenotazione.

Articolo 4 **(Diritto all'indennizzo per ritardi e soppressioni)**

1. I passeggeri titolari di abbonamenti e in possesso di prenotazioni registrate sui sistemi di vendita del gestore del servizio, qualora abbiano subito ritardi o soppressioni di servizio ripetuti durante il periodo di validità dell'abbonamento, hanno diritto a un indennizzo adeguato ai sensi dell'articolo 17 del citato Regolamento (CE) n. 1371/2007, determinato secondo criteri di calcolo dei ritardi e dell'indennizzo specifici e differenziati rispetto a quelli previsti dai gestori dei servizi con riferimento ai titoli di viaggio singoli.

Articolo 5 **(Obbligo di pubblicazione del provvedimento)**

1. Fermo restando quanto previsto all'articolo 2, i gestori dei servizi informano gli utenti del contenuto del presente provvedimento mediante apposita comunicazione da pubblicare anche per estratto sui rispettivi siti web.

Articolo 6 **(Entrata in vigore)**

1. Entro il 1° settembre 2016 i gestori dei servizi sono tenuti ad ottemperare alle misure oggetto del presente provvedimento, dandone comunicazione all'Autorità.
2. Entro il medesimo termine i gestori dei servizi adeguano le proprie condizioni generali di trasporto e i propri documenti informativi alle disposizioni di cui al presente provvedimento.