

**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.**

L’Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 14 gennaio 2021

premessi 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 2020<sup>1</sup>, 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;
- 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*

---

<sup>1</sup> Giunte, come precisato nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, nel periodo dal 26 marzo al 9 novembre 2020.

*di consumo a cui attengono*<sup>2</sup>, 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 *on-line* 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 omesso 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 farragিনosa, 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 imprevisi 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;

---

<sup>2</sup> 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.

- 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.

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)”* (Misura 7). 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 Europea<sup>3</sup>.

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”*)<sup>4</sup> e l’articolo 20 (*“Informazione”*)<sup>5</sup> del Regolamento individuano, rispettivamente, la disciplina relativa al diritto alla

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> *“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 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 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 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” (sottolineatura aggiunta).*

<sup>5</sup> *“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).*

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 fermata<sup>6</sup>.

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”* offerta la scelta tra la continuazione o il reindirizzamento 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 reindirizzamento 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*

---

<sup>6</sup> 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).

*passaggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di 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 buono<sup>7</sup>. 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”*.

---

<sup>7</sup> 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 rilievo<sup>8</sup>:

- 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;

---

<sup>8</sup> 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.

- 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 risulta 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.

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"<sup>9</sup> (sottolineatura aggiunta). 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", appaiano, 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 farraginoso 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 reinstradamento 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 dell'Autorità.

Il Presidente

Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente  
ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)

---

<sup>9</sup> Così espressamente il punto 4 ("Diritto a continuare il viaggio, o viaggiare con il reinstradamento 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, inconfidenti con i diritti dei passeggeri garantiti dal Regolamento.