

Parere n. 15/2021

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 15 luglio 2021,

premesso che:

- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM") ha trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità"), con note del 30 giugno 2021 (prot. ART 10244/2021 e 10245/2021), 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 Trenitalia S.p.A. ("Trenitalia"), 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/11922);
- il procedimento è stato avviato sulla base di alcune segnalazioni pervenute all'AGCM¹, nonché in base alle informazioni dalla stessa acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo e a riscontri forniti dalla stessa Trenitalia;
- in particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento del 26 gennaio 2021, l'AGCM ha ipotizzato la sussistenza di "una pratica commerciale scorretta", consistente "da un lato nel non aver ripristinato un'adeguata capacità di trasporto pur in presenza di un atteso picco della domanda, specificamente nei giorni antecedenti ai divieti di spostamento previsti dal [...] D.P.C.M. [del 3 dicembre 2020] in cui si sarebbe concentrata la relativa domanda, e nell'aver applicato ai consumatori prezzi significativamente elevati, non essendo disponibili – ovvero venendo rapidamente esaurite – le usuali categorie tariffarie che caratterizzano l'offerta di collegamenti ferroviari ad Alta Velocità". L'AGCM ha rilevato che "tale condotta appare presentare un grave deficit di diligenza professionale in violazione dell'art. 20 del Codice del Consumo dal momento che Trenitalia non ha considerato sia nella predisposizione dell'offerta che nell'individuazione dei prezzi, di correttivi – anche rispetto al funzionamento del sistema di revenue management – in grado di tener conto della specifica fase di incertezza sugli spostamenti dovuta alle limitazioni per l'emergenza sanitaria, nonché della domanda di spostamento che caratterizza la fase prefestiva, anche in considerazione della preminente posizione che il professionista occupa nel settore del trasporto ferroviario";
- al termine della fase istruttoria, con comunicazione al professionista in data 8 giugno 2021, l'AGCM ha, da un lato, confermato le contestazioni già oggetto della comunicazione di avvio, precisando, dall'altro lato, che le condotte contestate sarebbero riconducibili a "due pratiche

¹ Il riferimento è, in particolare, alla segnalazione dell'associazione Federconsumatori, pervenuta in data 4 gennaio 2021. La medesima segnalazione era stata inviata, per conoscenza, anche all'Autorità (prot. ART 30/2021 del 4 gennaio 2021).

commerciali che risulterebbero scorrette, ai sensi dell'art. 20 del Codice del consumo", consistenti:

"a) nel non aver ripristinato un'adeguata capacità di trasporto pur in presenza di un atteso picco della domanda conseguente agli spostamenti prefestivi, specificamente nei giorni antecedenti ai divieti di spostamento previsti dal D.P.C.M. del 3 dicembre 2020, in cui si sarebbe concentrata la relativa domanda, e, quindi, nell'aver applicato ai consumatori prezzi significativamente elevati, non essendo disponibili – ovvero venendo rapidamente esaurite – le usuali categorie tariffarie che caratterizzano l'offerta di collegamenti ferroviari ad Alta Velocità;

b) nel corso del mese di gennaio e febbraio 2021, con riferimento alla tratta Roma-Napoli, si sarebbe verificata una scarsità di posti disponibili a soddisfare la domanda dei pendolari in possesso di un abbonamento, con conseguenti disagi a tale tipologia di utenza"²;

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, applicabili alla fattispecie in questione, nonché fornire elementi di contesto volti ad una migliore valutazione dello *standard di diligenza professionale* richiesto ad un professionista del settore;
- b) svolgere alcune considerazioni circa le pratiche commerciali poste in essere da Trenitalia.

Nel settore del trasporto ferroviario, 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 equa e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie (...), 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);
- 2) definisce "se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori" (articolo 37, comma 2, lettera b) del d.l. 201/2011), nonché a "verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b)" (articolo 37, comma 2, lettera c) del d.l. 201/2011);
- 3) 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);

² Sulla base delle risultanze dell'AGCM, le pratiche commerciali in questione sarebbero state poste in essere: per quanto riguarda il mancato adeguamento della capacità di trasporto disponibile sull'Alta Velocità, dal 14 al 27 dicembre 2020; per quanto riguarda la disponibilità di posti per i pendolari abbonati sulla tratta Roma-Napoli, nel periodo gennaio-febbraio 2021 (cfr. comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, punto 34).

- 4) definisce “*il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto (...)*” (articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011).

Ulteriori specifici poteri nel settore del trasporto ferroviario sono attribuiti all’Autorità dal decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 (di seguito: d.lgs. 112/2015) recante “*Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)*”. In particolare, per quanto di interesse in questa sede, si richama l’articolo 37 (“*Organismo di regolazione*”), comma 3, del citato decreto legislativo, a norma del quale “*fatte salve le competenze dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato sul mercato dei servizi ferroviari, l’organismo di regolazione dei trasporti, ferme restando le previsioni di cui all’articolo 37, commi 2 e 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha il potere di monitorare la situazione concorrenziale sui mercati dei servizi ferroviari incluso, in particolare, il mercato per i servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità (...)*”.

Inoltre, in base al decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70, l’Autorità è l’organismo nazionale responsabile dell’applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, nonché dell’accertamento delle violazioni delle disposizioni del medesimo regolamento e dell’irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dal citato decreto legislativo.

Pertanto, il quadro normativo rilevante comprende, oltre alla norma istitutiva dell’Autorità (d.l. 201/2011) e alle norme attributive degli specifici poteri nell’ambito del trasporto ferroviario (d.lgs. 112/2015), l’eventuale regolazione applicabile adottata nell’esercizio dei poteri conferiti dalle stesse, nonché le disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007.

II. Osservazioni dell’Autorità

1. Atti di regolazione

Considerato che le fattispecie oggetto del procedimento avviato dall’AGCM riguardano il settore del trasporto ferroviario ad Alta Velocità, si ritiene utile richiamare la delibera n. 54/2016 dell’11 maggio 2016, con la quale l’Autorità, nell’esercizio dei poteri di cui all’articolo 37, comma 2, lettera e), del d.l. 201/2011, ha adottato il provvedimento recante “*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*³”.

Nell’ambito delle Misure contenute nel provvedimento sopra citato, si segnala, anzitutto, l’articolo 2 (“*Diritto all’informazione*”), a norma del quale “*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;*

³ In proposito si segnala che la delibera in parola è stata oggetto di positivo scrutinio da parte del TAR Piemonte, che, con sentenza 9 novembre 2017, n. 1181 (in relazione alla quale è attualmente pendente un appello dinanzi al Consiglio di Stato), ha, per un verso, riconosciuto l’esistenza in astratto del potere dell’Autorità di adottare misure di regolazione in materia di abbonamenti alle tratte di Alta Velocità, ritenendo che il perimetro dei poteri di regolazione attribuiti all’Autorità non sia circoscritto ai soli servizi pubblici e che il servizio ferroviario Alta Velocità, “*pur non essendo un servizio pubblico in senso oggettivo, rappresenta certamente un servizio di pubblica utilità soggetto a regolazione*”; per altro verso, ha accertato la legittimità del concreto esercizio di tale potere da parte dell’Autorità, affermandone la piena rispondenza ai principi della trasparenza e partecipazione, nonché della ragionevolezza e proporzionalità.

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, ove previsti, 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" (sottolineatura aggiunta).

Peculiare importanza assume poi l'articolo 3 ("Diritti all'utilizzo degli abbonamenti"), secondo cui "*1. I gestori dei servizi che propongono un'offerta commerciale di abbonamenti 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, che può essere successivamente modificata dall'abbonato senza oneri aggiuntivi, nei casi indicati dal gestore e secondo le modalità e con la tempistica rese note ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera c). 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. Nessun pregiudizio può derivare all'abbonato dal non corretto funzionamento dei sistemi di prenotazione*" (sottolineatura aggiunta).

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

Rispetto alle fattispecie oggetto del procedimento avviato dall'AGCM trovano senz'altro applicazione le norme del regolamento (CE) n. 1371/2007 (di seguito: il Regolamento).

Innanzitutto, si richiamano le previsioni contenute nel considerando (4) – secondo cui "[t]ra 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" -, nonché nel considerando (8) – a mente del quale "[l]a disponibilità di informazioni e biglietti per i passeggeri del trasporto ferroviario dovrebbe essere agevolata adeguando i sistemi telematici in conformità di una specifica comune".

Più in particolare, assumono rilievo:

- l'articolo 8 ("Informazioni di viaggio"), il quale stabilisce 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".

Precisamente, il richiamato allegato II (*"Informazioni minime che le imprese ferroviarie e/o i venditori di biglietti devono fornire"*), parte I (*"Informazioni prima del viaggio"*), elenca i seguenti profili informativi: *"Condizioni generali applicabili al contratto - Orari e condizioni per il viaggio più veloce - Orari e condizioni per la tariffa più bassa - Accessibilità, condizioni di accesso e disponibilità a bordo di infrastrutture per le persone con disabilità e a mobilità ridotta - Accessibilità e condizioni di accesso per le biciclette - Disponibilità di posti in scompartimenti per fumatori/non fumatori, prima e seconda classe, carrozze letto e cuccette - Attività che potrebbero interrompere o ritardare il servizio di trasporto - Disponibilità di servizi a bordo - Procedure per il recupero dei bagagli smarriti - Procedure per la presentazione di reclami"* (sottolineatura aggiunta).

La parte II (*"Informazioni durante il viaggio"*) del medesimo allegato si riferisce invece a: *"Servizi a bordo - Prossima fermata – Ritardi - Principali coincidenze - Questioni relative alla sicurezza tecnica e dei passeggeri"*; - l'articolo 10 (*"Sistemi di informazioni di viaggio e di prenotazione"*), paragrafo 1, in base al quale *"Per fornire le informazioni ed emettere i biglietti di cui al presente regolamento, le imprese ferroviarie e i venditori di biglietti si avvalgono del CIRSRT, da istituire secondo le procedure di cui al presente articolo"*.

Il «*sistema telematico di informazioni e prenotazioni per il trasporto ferroviario*» (CIRSRT) è, a sua volta, definito, dall'articolo 3 del Regolamento, come *"un sistema informatizzato contenente informazioni sui servizi di trasporto per ferrovia offerti dalle imprese ferroviarie; le informazioni sui servizi passeggeri contenute nel sistema riguardano i seguenti elementi: a) tabelle di marcia e orari dei servizi passeggeri; b) disponibilità di posti sui servizi passeggeri; c) tariffe e condizioni speciali; d) accessibilità dei treni per le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta; e) possibilità di effettuare prenotazioni o emettere biglietti o biglietti globali, nella misura in cui dette possibilità sono tutte o in parte disponibili per gli abbonati"*.

3. Valutazioni sulle condotte contestate

Le condotte oggetto di contestazione nell'ambito del procedimento avviato dall'AGCM ineriscono a servizi di trasporto ferroviario ad Alta Velocità, dunque a servizi liberalizzati e non assoggettati a obblighi di servizio pubblico.

La natura "a mercato" dei servizi in discorso, peraltro, non esclude gli stessi dall'ambito applicativo delle norme del Regolamento. Ne deriva che, ai fini della valutazione delle condotte contestate a Trenitalia, occorre sicuramente tenere conto dei principi generali desumibili dalla predetta normativa e riconducibili al considerando (3) del Regolamento, secondo il quale *"poiché il passeggero ferroviario è la parte debole del contratto di trasporto, è necessario che i suoi diritti siano tutelati"*.

Ciò premesso, con specifico riferimento ai singoli profili di illiceità rilevati dall'AGCM, si rileva quanto segue.

Quanto alla pratica commerciale sub a), i profili di illiceità atterrebbero alla presunta inadeguatezza della capacità di trasporto offerta e alla connessa e conseguente asserita applicazione di un elevato incremento

dei prezzi dei biglietti, sulle principali tratte di collegamento nazionali, in particolare nella direzione Nord-Sud del Paese.

Al riguardo, occorre necessariamente premettere, in linea generale, che le questioni connesse ai prezzi devono tenere conto del contesto rappresentato da servizi “a mercato” e, conseguentemente, del carattere commerciale delle scelte del professionista.

Del resto, l’articolo 4, comma 4, lettera b), del d.lgs. 112/2015 prevede espressamente che, “*lasciato impregiudicato il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, le imprese ferroviarie sono in particolare libere di (...) disciplinare le modalità della fornitura e della commercializzazione dei servizi e stabilirne la tariffazione*”.

In tal senso si è peraltro già espressa la giurisprudenza, che, proprio con riguardo alle competenze attribuite in materia all’Autorità dalla norma istitutiva, ha chiarito che “*ad ogni modo, il compito di garantire l’accesso equo e non discriminatorio degli utenti ai servizi di trasporto non potrebbe giustificare l’adozione di misure così invasive della libertà d’impresa, in mercati aperti alla concorrenza, da incidere direttamente sui prezzi dei biglietti (...)*⁴”. La medesima giurisprudenza ha poi precisato che “*la natura di “mercato” dei servizi A.V. 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 e di prezzo dei servizi offerti*⁵”, fatta ovviamente salva la sanzionabilità di dette scelte ove frutto di comportamenti contrastanti con la normativa antitrust ovvero con la normativa di tutela dei consumatori.

Fermo quanto sopra, si formulano le seguenti osservazioni.

Sul rapido esaurimento dei posti nel periodo 17-20 dicembre 2020

Secondo le risultanze istruttorie dell’AGCM, sulla tratta Milano–Napoli, l’offerta sarebbe risultata “*fortemente limitata*” in quanto alla data dell’11 dicembre 2020 sarebbero stati rilevati come esauriti 10 convogli su 48 totali e tanto emergerebbe dalla tabella (Figura 1) riportata nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria. Peraltro, da tale tabella sembrerebbe che il numero di convogli esauriti fosse pari a 8 rispetto ai 47 complessivi in partenza nelle date comprese tra il 17 e il 20 dicembre 2020, corrispondente al 17% del totale. Dalla tabella sembrerebbe emergere, inoltre, come gli unici convogli per i quali i posti risultavano completamente esauriti erano quelli in partenza alle 11.10 (treno 9531) e parzialmente esauriti (tre convogli su quattro) quelli in partenza alle ore 9.10 (treno 9523), ovvero i treni in partenza negli orari più comodi con arrivo a destinazione previsto nel primo pomeriggio.

Analizzando le partenze giornaliere (17, 18, 19 e 20 dicembre), sui 12 convogli in partenza nei singoli giorni, alla data di rilevazione risulterebbero esauriti un solo convoglio (il 17 dicembre), due convogli (il 18 e 20 dicembre) e tre convogli il 19 dicembre, che corrispondono rispettivamente all’8%, 16% e 25% dell’offerta quotidiana totale in partenza per Napoli.

Sotto altro profilo, si osserva che, essendo la tratta Milano C.le-Napoli C.le (come tutte le tratte che operano almeno una fermata intermedia) intervallata da ben 7 fermate (Milano Rogoredo, Reggio Emilia AV, Bologna C.le, Firenze SMN, Roma Tiburtina, Roma Termini, Napoli Afragola), l’esaurimento dei posti rilevato potrebbe essere dovuto ad una saturazione dei posti unicamente in una delle diverse combinazioni O/D possibili all’interno della tratta Milano C.le–Napoli C.le. A titolo esemplificativo, dal momento in cui, su un generico

⁴ Cfr. TAR Piemonte, sentenza n. 1181/2017 cit.

⁵ Sul punto, peraltro, la sentenza citata richiama testualmente le osservazioni formulate da AGCM sullo schema di atto di regolazione in tema di contenuto minimo dei diritti degli abbonati Alta Velocità (cfr. nota AGCM del 27 gennaio 2016, prot. prot. ART 503/2016).

treno Milano C.le -Napoli C.le, si dovesse verificare una saturazione dei posti sulla tratta intermedia Bologna C.le-Firenze C.le, non sarebbe possibile acquistare un posto per la tratta più lunga Milano C.le -Napoli C.le, la quale, da sistema di prenotazione, risulterebbe esaurita.

In sintesi, ai fini della valutazione dello *standard* di diligenza professionale richiesto, parrebbe opportuno tener conto di tale complessità per l'impresa nella programmazione di ulteriori treni "straordinari" a rinforzo di quelli già previsti, consistente nel rischio che la programmazione di ulteriori treni aggiuntivi non riesca comunque a soddisfare l'effettiva domanda, in modo particolare sulle tratte di lunga percorrenza, la cui disponibilità è legata alla saturazione delle tratte intermedie.

Oltre tutto, dai dati disponibili, non pare possibile risalire ad eventuali saturazioni di tratte intermedie, come sopra illustrato, neppure analizzando i dati di *load factor*⁶, in quanto aggregati per direttrice e per il periodo di una settimana (14 dicembre – 20 dicembre). In merito a tali dati, peraltro, si osserva come sia stato registrato un livello di *load factor* complessivo (tutte le direttive) pari al 57%, da cui sembra potersi dedurre – con ogni eventuale conseguenza in termini di adeguatezza dell'offerta programmata dall'impresa per la settimana presa in considerazione - una percentuale di posti-km disponibili pari al 43%.

Sull'incremento del prezzo dei biglietti, conseguente al presunto mancato ripristino della capacità di trasporto

Sul punto, occorre preliminarmente rilevare, in termini generali, che per le imprese che utilizzano sistemi di *revenue management* (compagnie aeree, ferroviarie, hotel, noleggio auto etc.), fin dal momento del caricamento sui sistemi di vendita, la disponibilità di offerte scontate, per i periodi in cui si prevede un picco di domanda, è fortemente limitata, se non nulla, proprio perché le imprese hanno la certezza (sulla base dei dati storici) di vendere per intero la produzione offerta; con la conseguenza che, anche in periodi come quello natalizio, si assiste al fenomeno della carenza/assenza di tali offerte.

La riduzione della capacità al 50% dei posti offerti, imposto dalla normativa emergenziale al fine del rispetto del distanziamento sociale, ha ulteriormente accentuato tale fenomeno posto che le imprese, ritrovandosi a dover vendere la metà dei posti disponibili, tendono a 'chiudere' le offerte più basse al fine di salvaguardare la sostenibilità economica dei pochi servizi a mercato rimasti a seguito del crollo della domanda. Tale strategia, peraltro, parrebbe essere stata adottata dalle imprese operanti sul libero mercato dell'Alta Velocità non solo nel periodo natalizio 2020 ma durante tutto l'anno, fintantoché la capacità dei treni è normativamente limitata.

In merito al confronto tra i ricavi medi⁷, risulta che gli stessi siano stati calcolati attraverso il rapporto tra ricavi per direttrice e numero dei passeggeri complessivamente trasportati lungo la stessa direttrice durante la settimana presa in esame. Al riguardo, si osserva che le variazioni riscontrate dal confronto tra gli anni 2020 e 2019 potrebbero essere influenzate dalla differente composizione di tratte acquistate lungo la direttrice nei periodi analizzati. A titolo esemplificativo, a parità di prezzi tra i due periodi presi in considerazione per il confronto, la prevalenza di acquisti di biglietti per viaggiare su tratte di lunga percorrenza durante il primo periodo e la prevalenza di acquisti per tratte brevi durante il secondo periodo comporterebbe comunque un aumento del ricavo medio così come calcolato nell'ambito dell'istruttoria, pur mantenendo invariati i prezzi.

⁶ Rappresentati in Figura 2 della Comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria.

⁷ Cfr. comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, punto 19, Figure 2 e 3.

A tal proposito, al fine di escludere l'effetto della composizione delle tratte sui ricavi, che nell'analisi sono stati considerati in valore assoluto per poi essere rapportati al numero dei passeggeri così da ottenerne un valore medio, è possibile prendere in considerazione un diverso indicatore costituito dallo *yield*, particolarmente rappresentativo per la valutazione di una eventuale variazione dei ricavi. Tale indicatore esprime i ricavi per passeggero-km ed è rappresentato dalla seguente formula:

$$\text{yield: ricavi/passeggeri*km}$$

Ai fini di una maggior precisione dei risultati, tale formula potrebbe essere applicata alle diverse direttive (o meglio ancora alle singole combinazioni di tratte), effettuando così una distinzione per ambiente di viaggio (*standard, business ed executive*), ovvero distinguendo i ricavi in funzione delle differenti tipologie di offerta (*Base, Economy, Super economy*).

Sempre con riferimento ai ricavi, un ulteriore indicatore che potrebbe dare informazioni utili anche con riferimento alla produzione di posti offerti è rappresentata dal RASK (*Revenue per Available Seat-Kilometer*), che esprime i ricavi dell'impresa per ogni posto offerto, indipendentemente dalla sua vendita:

$$\text{RASK: ricavi/posti offerti*km}$$

Anche in questo caso, per ottenere risultati di maggior dettaglio è possibile effettuare distinzioni ad esempio per direttrice, ambienti di viaggio, tipologie di offerte.

Analogamente, al fine di analizzare le eventuali variazioni di costo per l'impresa, si potrebbe anche prendere in considerazione un ulteriore indicatore, rappresentato dal CASK (*Cost per Available Seat-Kilometer*), che esprime il costo sostenuto dall'impresa per ogni posto offerto:

$$\text{CASK: costi/posti offerti*km}$$

Dalla differenza dei due indicatori (RASK e CASK) si potrebbero trarre, inoltre, utili indicazioni in merito alla profittabilità delle tratte, in particolar modo attraverso un confronto tra gli anni 2019 (pre-Covid) e 2020.

Infine, sempre con riferimento ai costi, si osserva che dalla risposta dell'impresa alla richiesta di informazioni da parte dell'AGCM in merito ai ristori ottenuti a seguito dell'emergenza Covid-19 per i collegamenti Alta Velocità, l'impresa cita esclusivamente i ristori previsti dall'art. 214 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (di seguito: d.l. 34/2020), convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, l. 17 luglio 2020, n. 77, e per i quali, alla data della risposta, l'impresa stessa era in attesa di ricevere informazioni puntuali in merito all'ammontare definitivo⁸.

⁸ La norma in parola ha previsto l'impegno di spesa di 70 milioni di euro per l'anno 2020 e di 80 milioni di euro annui dal 2021 al 2034 per sostenere le imprese che svolgono servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e merci non soggetti a obblighi di servizio pubblico, al fine di sostenere le perdite causate direttamente dall'emergenza COVID-19 tra il 23 febbraio e il 31 luglio 2020 (successivamente, il termine massimo stabilito al 31 luglio 2020 è stato esteso al 31 dicembre dello stesso anno. La legge di bilancio 2021, al comma 675, ha, poi, autorizzato la spesa di ulteriori 30 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034 (per un totale di 420 milioni di euro) a beneficio delle imprese sopra indicate per compensare gli effetti economici subiti che siano direttamente imputabili all'emergenza COVID-19 registrati a partire dal 1° gennaio 2021 e fino al 30 aprile 2021). Successivamente alla notifica alla Commissione Europea della misura prevista dal citato articolo 214, in data 10 marzo 2021, con decisione C(2021) 1733 final la Commissione Europea ha dichiarato la compatibilità della misura con il mercato interno in accordo con l'art. 107(2)(b) TFEU. Con detta decisione, in particolare, la Commissione Europea ha ritenuto elegibile il danno per la società Trenitalia nella misura di € 365.500.000. Da ultimo, con decreto in data 9 aprile 2021 del Direttore generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie del Dipartimento per la programmazione, le infrastrutture di trasporto a rete e i sistemi informativi del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, è stato disposto di procedere alla erogazione, in favore della società (già ammessa, con decreto Interministeriale n. 17 del 14 gennaio 2021, al contributo di cui al citato articolo 214), delle somme per le annualità 2020 e 2021, per un importo pari a euro 24.366.666,62 ([file:///C:/Users/000180/Downloads/M_DIP.TFE.REGISTRO%20DECRETI\(Int.\).0000017.09-04-2021.pdf](file:///C:/Users/000180/Downloads/M_DIP.TFE.REGISTRO%20DECRETI(Int.).0000017.09-04-2021.pdf)).

Nella risposta di Trenitalia non si fa alcun riferimento ad altre tipologie di ristori, anche indirette, quali la riduzione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria prevista dall'art. 196 del d.l. 34/2020 citato⁹ e successivamente ulteriormente prorogata fino al 30 settembre 2021 dall'articolo 73, comma 4, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, nonché eventuali risparmi di costo derivanti da un eventuale ricorso ad ammortizzatori sociali.

Quanto alla pratica commerciale *sub b)*, i profili di illiceità contestati atterrebbero alla asserita insufficiente disponibilità di posti necessari a soddisfare la domanda dei pendolari in possesso di abbonamento sulla tratta Roma-Napoli.

In relazione a tale fattispecie, si precisa che non sono pervenuti all'Autorità reclami o segnalazioni in proposito. L'istruttoria di AGCM fa seguito ad "*accertamenti ispettivi*" riferiti a episodi verificatisi in data 8 gennaio 2021, nonché a notizie di stampa riguardanti episodi verificatisi il 3 febbraio 2021.

Come menzionato in premessa, l'Autorità è intervenuta in materia con la delibera n. 54/2016 con la quale sono state adottate 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.

Da quanto emerso a seguito dell'istruttoria compiuta dall'AGCM, le condizioni di vendita e di utilizzo degli abbonamenti Alta Velocità di Trenitalia¹⁰ non parrebbero presentare difformità rispetto a quanto disposto dalla citata delibera, con particolare riferimento a: la possibilità di acquistare l'abbonamento entro quindici giorni prima dell'inizio del periodo di validità dello stesso (articolo 3.2); la possibilità di richiedere un duplicato in caso di smarrimento, deterioramento o furto dell'abbonamento (articolo 3.3); la possibilità di scegliere se effettuare la prenotazione del posto sui treni per cui è valido l'abbonamento contestualmente o successivamente all'acquisto (articolo 3.4); la possibilità, nel caso in cui non risulti possibile effettuare la prenotazione del posto e l'abbonato sia perciò costretto ad acquistare un ulteriore titolo di viaggio di Trenitalia per soddisfare l'esigenza di trasporto, di richiedere il rimborso di tale ulteriore titolo di viaggio (articolo 3.5); la possibilità di richiedere il cambio della prenotazione effettuata fino a un'ora dopo la partenza del treno scelto in origine (articolo 3.6).

Sotto il profilo dell'adeguatezza dell'offerta commerciale rispetto alle esigenze di trasporto dei titolari di abbonamento, che, secondo quanto disposto dall'articolo 3.1 della delibera n. 54/2016, deve essere garantita dai gestori dei servizi, sembrerebbero invece emergere alcuni elementi di criticità.

Dalle evidenze acquisite da parte dell'AGCM parrebbe emergere che sulla tratta AV Roma-Napoli, nel periodo gennaio-febbraio 2021, a fronte di una riduzione della domanda (n. di abbonamenti attivi) variabile tra il 50% (gennaio 2021) e il 40% (febbraio 2021), l'offerta si sia ridotta in termini di posti disponibili di circa l'80%, comportando un aumento del rapporto tra prenotazioni effettuate dagli abbonati e posti disponibili, che è passato dal 4-5% di gennaio-febbraio 2020 al 13-14% di gennaio-febbraio 2021.

⁹ In data 24 marzo 2021, la Commissione europea ha adottato la decisione SA.59376 COVID-19 - *Reduction of track access charges for rail freight and commercial rail passenger services*, con la quale ha approvato il regime italiano di sostegno, tra gli altri, al settore del trasporto ferroviario commerciale di passeggeri previsto dall'art. 196 del citato decreto legge 34/2020 (https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59376). La decisione è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 23 aprile 2021: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2021:144:FULL&from=EN>

¹⁰ La descrizione delle condizioni di vendita e di utilizzo degli abbonamenti è contenuta nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria e trova riscontro nelle condizioni di trasporto pubblicate nel sito web dell'impresa ferroviaria: https://www.trenitalia.com/it/informazioni/la_guida_del_viaggiatore/gli_abbonamenti_ditrenitalia.html#1

Tale circostanza, unitamente alla “*prassi*” - rappresentata dalla stessa Trenitalia - per la quale “*con una certa frequenza, gli abbonati prenotano il posto su un determinato treno, salvo poi accedere a un treno diverso senza prenotazione (e senza cancellare quella effettuata in precedenza)*”, avrebbe avuto come conseguenza il verificarsi delle criticità rilevate dall’AGCM, in termini di saturazione dei convogli e indisponibilità di posti per gli abbonati.

Occorre in proposito precisare che nel medesimo periodo e per la medesima tratta considerati, se, da una parte, risulta che circa l’88% (gennaio 2021) e il 93% (febbraio 2021) degli abbonati abbia prenotato il posto sul treno contestualmente all’acquisto dell’abbonamento, fornendo al vettore un’indicazione preventiva sulla distribuzione della domanda di spostamento da soddisfare, dall’altra parte, i cambi di prenotazione sul totale delle prenotazioni effettuate risultano aver inciso per circa il 30% a gennaio 2021 e per il 40% a febbraio 2021, riducendo la consistenza delle suddette informazioni a disposizione del vettore.

Inoltre, come riferito da Trenitalia, una “*parte significativa degli abbonamenti validi per il mese di gennaio 2021 sulle tratte Napoli-Roma è stata acquistata quando il mese di riferimento era già iniziato*”, comportando, di fatto, una difficoltà di gestione dell’offerta da parte di Trenitalia, la quale precisa tuttavia di aver “*tempestivamente attivato un collegamento aggiuntivo sulla tratta Napoli-Roma dal 16 gennaio*”.

Pertanto, con specifico riferimento all’articolo 3.1 della delibera n. 54/2016, sembrerebbe potersi astrattamente porre un problema di “*adeguatezza*” dell’organizzazione dell’offerta dei servizi commerciali di abbonamenti AV, da parte di Trenitalia, in funzione delle esigenze di trasporto dei titolari di abbonamento, pur dovendosi osservare, in proposito, da un lato, che un professionista come Trenitalia dovrebbe essere al corrente delle variazioni “*stagionali*” e degli eventuali picchi di domanda che si verificano a ridosso delle festività e, dall’altro, che il periodo in esame è stato caratterizzato da circostanze del tutto peculiari che avrebbero richiesto valutazioni specifiche e che, eventualmente, possono aver comportato adeguamenti in corso d’opera.

Quanto alla circostanza, riportata da Trenitalia, per la quale tra gli abbonati AV è usuale prenotare un posto su un determinato treno, salvo poi accedere ad un treno diverso senza aver preventivamente cancellato la prenotazione originaria – circostanza, nota e ricorrente, che risulterebbe causa di notevoli difficoltà di gestione (soprattutto in una situazione di contingentamento dell’offerta a causa delle misure anti-Covid) -, si prende positivamente atto dell’iniziativa di Trenitalia volta alla implementazione di un “*sistema premiale che incentivi gli abbonati (Prenotati) a cancellare tempestivamente il posto che non intendono occupare, così da rendere lo stesso prenotabile (in anticipo) da altri clienti*”¹¹.

Per quanto concerne, poi, gli obblighi informativi di cui al citato articolo 8 del Regolamento – con particolare riguardo, per quanto qui di interesse, alla “*disponibilità di posti*” - si rileva che la norma fa riferimento alle informazioni fornite al passeggero “*su richiesta*” e si ritiene che tale “*richiesta*” possa anche consistere nell’interrogazione da parte dei passeggeri del sito web dell’impresa ferroviaria. In proposito, con riguardo alla rapida saturazione dei convogli e al rapido venir meno dei biglietti a tariffa base, non parrebbe emergere alcun difetto informativo, in quanto l’informazione circa la disponibilità di posti e i relativi prezzi sembrerebbe essere stata correttamente fornita.

Né parrebbero violate le disposizioni, sempre in tema di obblighi informativi, di cui all’articolo 2, comma 2, della delibera n. 54/2016. Al riguardo, pare peraltro opportuno rilevare che le criticità riportate dall’AGCM in

¹¹ Cfr. memoria difensiva conclusiva di Trenitalia, punto 47.

termini di disponibilità di posti per gli abbonati, riguardanti specifici episodi avvenuti in data 8 gennaio 2021¹² e all'inizio del mese di febbraio, si riferiscono ad utenti non prenotati¹³, che si sono presentati direttamente al binario e dunque non precedentemente rintracciabili da Trenitalia. Tali utenti avevano comunque la possibilità di verificare la disponibilità di posti prima dell'acquisto dell'abbonamento.

Infine, la “*mancanza di un sistema di allerta per i viaggiatori pendolari sulla specificità delle condizioni di viaggio imposte dai vincoli di distanziamento*”¹⁴, parametrata a quanto previsto dall'articolo 2.3 della citata delibera n. 54/2016, in riferimento al diritto all'informazione in merito ad “*eventuali condizioni e restrizioni all'uso*” (lett. b) e ad “*eventuali restrizioni tecniche o commerciali alle modalità di perfezionamento della procedura di acquisto, di prenotazione del posto e di modifica di quest'ultimo*” (lett. d), e considerato che gli abbonati AV possono accedere ai treni AV solo previa prenotazione del posto, parrebbe di fatto risolta dal vigente sistema di prenotazione. Quest'ultimo infatti non permette all'utente/abbonato di prenotare un posto nel caso di indisponibilità, consentendo, nella fase di scelta e prenotazione del posto sul treno, di visualizzare la distribuzione dei posti disponibili sul convoglio (anche nel caso di distribuzione a “scacchiera”, come nel caso delle restrizioni anti-Covid).

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

¹² Treno Frecciarossa 9531 da Torino Porta Nuova (09:00) a Salerno (16:05) e treno Frecciargento 8315 da Roma Termini (15:08) a Lecce (20:35).

¹³ Si rileva che nelle Condizioni di utilizzo degli Abbonamenti ai treni Frecciarossa e Frecciargento di Trenitalia è previsto, nella sezione “Accesso al treno ed irregolarità”, che “*Se accedi ad un treno Frecciarossa e Frecciargento senza la prenotazione valida del posto, vieni regolarizzato con il pagamento della penalità di 10 €. Nel caso in cui non vi siano posti a sedere disponibili, oltre alla regolarizzazione prevista, dovrà scendere alla prima stazione in cui il treno effettua fermata*” (sottolineatura aggiunta).

¹⁴ Cfr. comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, punto 33.