

**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 1° dicembre 2021

premesso che:

- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM") ha trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti ("Autorità"), con nota del 12 novembre 2021 (prot. ART 18150/2021), 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 Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. ("CIN"), 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/11913);
- il procedimento è stato avviato in data 27 maggio 2021 sulla base di una segnalazione di una impresa concorrente pervenuta all'AGCM in data 23 novembre 2020;
- in particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, l'AGCM prospetta la violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lett. b), lett. f), lett. g) e dell'articolo 23, lettera l), del Codice del Consumo, per pratiche commerciali poste in essere da CIN *"in fase di promozione della vendita di biglietti per la stagione estiva 2021"*;
- più specificamente, le condotte della Compagnia su cui si è incentrata l'istruttoria dell'AGCM, descritta nella comunicazione di avvio, si sarebbero sostanziate:
  - i. nella pubblicizzazione, nel contesto dell'emergenza sanitaria, tramite il proprio sito internet aziendale, di prenotazioni di servizi di trasporto per la Sardegna e la Sicilia per la stagione estiva 2021 unitamente al *claim* di gratuità di una polizza assicurativa a garanzia dell' *"impossibilità ad intraprendere il viaggio a seguito di infezione da Covid 19 del passeggero o dei suoi familiari"* e ad asserita copertura, tra l'altro, del rimborso per l'eventuale penale prevista per l'annullamento del viaggio da parte dell'assicurato stesso, anche nei casi di annullamento per conclamata infezione da Covid-19. Le condizioni di polizza, tuttavia, avrebbero previsto che *"tutte le coperture non sono dovute per sinistri derivanti da epidemie restando inteso che detta esclusione non opererà in relazione a tutti i fatti direttamente collegabili al virus attualmente in circolazione denominato Covid 19"* e che *"le prestazioni non sono dovute per sinistri determinati da quarantene"*;
  - ii. nell'indicazione, nel sito internet di CIN, della qualificazione del professionista, prospettando di essere titolare del servizio di collegamento con le isole Sardegna e Sicilia per effetto della convenzione con lo Stato italiano, che però risulterebbe scaduta il 18 luglio 2020;

- le condotte descritte sarebbero pertanto idonee, in ragione del *claim* di gratuità della polizza, ad indurre il consumatore all'acquisto del titolo di viaggio, ingenerando l'erroneo convincimento di poter rinunciare liberamente al trasporto, senza pagamento di alcuna penale, anche in caso di infezione da Covid-19 e di relativa quarantena, diversamente da quanto effettivamente stabilito dal contratto assicurativo. Inoltre, verrebbe presentato come un vantaggio offerto dal professionista quello che risulterebbe un diritto del consumatore in quanto previsto dalla normativa vigente in caso di emergenza sanitaria. Infine, il professionista avrebbe vantato qualifiche e *status* non più attuali sulla possibilità di esercire determinati servizi di cabotaggio marittimo in regime di convenzione;
- nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria del 20 ottobre 2021, trasmessa dall'AGCM anche a CIN e alla concorrente segnalante, nel precisare le contestazioni oggetto della comunicazione di avvio, è affermato che la condotta descritta appare integrare una pratica commerciale scorretta *"ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1 lett. b) e lett. f) del Codice del consumo"*. Sono, in particolare, richiamate le seguenti condotte: (i) la pubblicizzazione, nel periodo dell'emergenza sanitaria, di una polizza assicurativa a copertura delle ipotesi di annullamento del viaggio idonea ad ingenerare l'erroneo convincimento di poter annullare il viaggio anche in caso di quarantena derivante da sospetta infezione Covid-19 o a causa di contatto con soggetti risultati positivi al virus, evenienza, questa, in realtà esclusa sulla base delle condizioni della stessa polizza; (ii) la vanteria da parte del professionista di qualifiche e status non più sussistenti, con particolare riferimento alla titolarità, in capo allo stesso, di servizio pubblico per i collegamenti con le isole maggiori. Detta pratica risulta essere stata posta in essere a decorrere dal luglio del 2020 e cessata a far data dal 2 marzo 2021,

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

## I. Profili giuridici e regolatori

Si ricorda, innanzitutto, che nel settore del trasporto marittimo passeggeri l'Autorità, tra l'altro:

- 1) stabilisce *"le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionale e locali connotati da oneri di servizio pubblico"* (articolo 37, comma 2, lettera d) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214<sup>1</sup>) 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<sup>2</sup>);
- 2) in base al decreto legislativo 29 luglio 2015, n. 129, è l'organismo nazionale responsabile dell'esecuzione del regolamento (UE) n. 1177/2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne (di seguito: Regolamento), provvedendo, tra l'altro,

---

<sup>1</sup> Con delibera n. 96/2018 del 4 ottobre 2018, l'Autorità ha approvato le *"Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico da adottare ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214"*.

<sup>2</sup> Con delibera n. 83/2019 del 4 luglio 2019, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 37, comma 2, lettera e), del d.l. 201/2011, l'Autorità ha approvato *"Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami"*.

all'accertamento delle violazioni delle disposizioni del medesimo Regolamento e all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dal citato decreto.

La fattispecie posta all'attenzione dell'Autorità, secondo quanto prospettato dall'AGCM, sembrerebbe riconducibile ad una pratica commerciale ingannevole consistente, innanzitutto, nella diffusione di un messaggio pubblicitario contenente informazioni omissioni o non veritieri su una polizza assicurativa gratuita a copertura dell'annullamento del viaggio. In particolare, detta pubblicità sarebbe idonea ad indurre in errore il consumatore circa la copertura della polizza assicurativa gratuita, proposta in abbinamento all'acquisto del biglietto, anche nei casi, espressamente esclusi dalla stessa, riconducibili a *"sinistri determinati da quarantene"*. Inoltre, viene contestata la prospettazione di una specifica qualifica del professionista come operatore marittimo convenzionato *"con lo Stato italiano"*, in realtà non più sussistente.

La condotta contestata, pertanto, pur riferibile ad un generico diritto dei passeggeri-consumatori alla trasparenza informativa da parte del vettore-professionista, non afferisce ad ipotesi disciplinate dal Regolamento – rispetto al quale l'Autorità è investita di specifiche funzioni di vigilanza – né a fattispecie contemplate dagli atti di regolazione adottati in materia dalla stessa Autorità ai sensi della legge istitutiva. Né il Regolamento, né tali atti di regolazione, infatti, si occupano delle specifiche informazioni da rendere ai passeggeri relativamente agli eventuali prodotti assicurativi proposti dai vettori in fase di stipula del contratto di trasporto. Inoltre, tali atti non prevedono neppure specifiche forme di tutela in caso di annullamento del viaggio da parte del passeggero.

Alla luce di quanto sopra, con il rilascio del richiesto parere, l'Autorità intende comunque fornire elementi di contesto volti all'individuazione delle disposizioni afferenti al proprio ambito di competenza che possano fungere da parametri normativi di riferimento ai fini della valutazione degli *standard di diligenza* richiesti ad un professionista del settore in esame.

## II. Osservazioni dell'Autorità

### 1. La condotta contestata

Preliminarmente, con riferimento all'**ambiguità/opacità delle informazioni rese dal vettore in merito alla polizza assicurativa** gratuita abbinata al titolo di viaggio, a copertura dell'eventuale rinuncia al viaggio da parte del passeggero, si rileva che dette informazioni afferiscono alla fase che precede immediatamente la stipula del contratto.

Relativamente a questa fase del rapporto tra passeggero e vettore, nella quale soccorrono le norme in materia consumeristica a tutela della parte debole del contratto, pare opportuno ricordare il considerando (1) del Regolamento, secondo il quale *"l'azione dell'Unione nel settore del trasporto marittimo e delle vie navigabili interne dovrebbe essere rivolta, fra l'altro, a garantire un elevato livello di protezione dei passeggeri, simile a quella offerta da altri modi di trasporto. Inoltre, andrebbero tenute in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale"* e il considerando (2) dello stesso Regolamento, che esprime il principio generale per cui *"Poiché il passeggero che viaggia via mare e per vie navigabili interne è la parte più debole nel contratto di trasporto, è opportuno garantire a tutti i detti passeggeri un livello minimo di protezione. Nulla dovrebbe impedire ai vettori di offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli di quelle fissate nel presente regolamento"*.

Occorre peraltro ribadire che il Regolamento prevede diritti specifici dei passeggeri, tra cui la possibilità di chiedere il rimborso del prezzo del biglietto (articolo 18), solo in caso di cancellazione del viaggio da parte del vettore.

Nei casi di rinuncia al viaggio da parte del passeggero, le condizioni di rimborso sono specificate nelle condizioni generali di trasporto del vettore nonché dalle norme nazionali, tra cui quelle emanate nel contesto emergenziale, con riferimento a determinate ipotesi.

In particolare, l'articolo 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come è noto, prevede, tra l'altro, gli specifici casi in cui, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del Codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta, anche in relazione ai contratti di trasporto marittimo.

Senza entrare nel merito dei profili di matrice assicurativa, si rileva, per quanto di competenza, che la polizza multirischio offerta gratuitamente ai passeggeri non sembrerebbe comprimere gli specifici diritti riconosciuti ai passeggeri dal Regolamento, in cui non è disciplinato il rimborso del biglietto nei casi di rinuncia al viaggio da parte del passeggero.

Con riferimento al profilo della **non veridicità della qualifica del professionista** come operatore di servizio pubblico per i collegamenti con le isole maggiori, ricordando che la relativa contestazione riguarda il periodo compreso tra luglio 2020 e il 2 marzo 2021, si osserva quanto segue.

I servizi di cabotaggio marittimo misto passeggeri-merci con le isole maggiori e le isole Tremiti sono stati affidati a CIN con la Convenzione n. 54 del 18 luglio 2012, stipulata dall'impresa armatoriale e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (oggi Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, "MIMS"), con scadenza prevista al 18 luglio 2020 (art. 4 della Convenzione). Con l'approssimarsi del termine di scadenza della Convenzione, si sono susseguiti una serie di interventi normativi volti a prorogarne l'efficacia. In particolare, ai sensi dell'articolo 205 (*"Disposizioni urgenti in materia di collegamento marittimo in regime di servizio pubblico con le isole maggiori e minori"*) del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, "1. *Al fine di evitare che gli effetti economici derivanti dalla diffusione del contagio da COVID-19 sulle condizioni di domanda e offerta di servizi marittimi possano inficiare gli esiti delle procedure avviate ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, per l'organizzazione dei servizi di collegamento marittimo in regime di servizio pubblico con le isole maggiori e minori, l'efficacia della convenzione stipulata per l'effettuazione di detti servizi, ai sensi dell'articolo 1, comma 998, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 19-ter del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, è prorogata fino alla conclusione delle procedure di cui all'articolo 4 del citato regolamento (CEE) n. 3577/92 e comunque non oltre la data del 28 febbraio 2021. 2. L'efficacia della disposizione di cui al comma 1 è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. 3. Agli oneri derivanti dal comma 1, si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente preordinate a tale scopo".*

Occorre inoltre richiamare il decreto-legge 1 aprile 2021, n. 45, recante *"Misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia"*, convertito con modificazioni dalla legge 17 maggio 2021, n. 75, che, all'articolo 1 (*"Disposizioni urgenti in materia di collegamento marittimo in regime di servizio pubblico con le isole maggiori e minori"*), ha previsto l'applicazione delle disposizioni della Convenzione *"per il tempo strettamente necessario a consentire la conclusione delle procedure bandite per l'imposizione di oneri di servizio pubblico e per l'aggiudicazione dei*

*contratti di servizio in applicazione dell'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, con esclusivo riferimento alle linee interessate da tali procedure e comunque non oltre la data del 31 maggio 2021", aggiungendo che "In caso di mancata conclusione delle procedure di cui al primo periodo entro il 31 maggio 2021 e limitatamente ai collegamenti marittimi con le isole maggiori e minori non adeguatamente assicurati mediante l'erogazione di servizi di trasporto a mercato di persone e di merci, con decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'efficacia della convenzione può essere prorogata per ulteriori trenta giorni".*

Con specifico riferimento alle tratte Napoli-Palermo, Ravenna-Brindisi-Catania, Livorno-Cagliari e Genova-Olbia-Arbatax, in considerazione della presenza consolidata di operatori in concorrenza e del loro dichiarato interesse a soddisfare le esigenze rilevate, si è pervenuti a una liberalizzazione del mercato a partire dal dicembre 2020.

A seguito della decisione del MIMS di imporre obblighi di servizio pubblico orizzontali per il collegamento Civitavecchia-Olbia, le imprese Grandi Navi Veloce S.p.A., Grimaldi Euromed S.p.A. e Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. hanno iniziato ad operare in regime di OSP orizzontale a partire da maggio 2021 (in relazione solo al periodo invernale ottobre-maggio).

Il MIMS ha inoltre deciso di procedere, invece, con affidamento mediante gara per i servizi Cagliari-Napoli, Cagliari-Palermo, Genova-Porto Torres, Civitavecchia-Cagliari-Arbatax e Termoli-Tremiti. Le procedure di gara si sono concluse con l'affidamento del servizio sui collegamenti Napoli-Cagliari e Palermo-Cagliari all'impresa di navigazione Grimaldi Euromed S.p.A. a partire dal 1° giugno 2021 e sul collegamento Termoli-Tremiti all'impresa Navigazione Libera del Golfo S.r.l. a partire dal 1° luglio 2021. A seguito di due procedure di gara andate deserte, i servizi sulla linea Civitavecchia-Arbatax-Cagliari sono stati affidati per un periodo di sei mesi a Grimaldi Euromed S.p.A. a partire dal 23 settembre 2021. Infine, il collegamento Genova-Porto Torres è stato affidato a CIN a partire dal 1° ottobre 2021 (in relazione solo al periodo invernale ottobre-maggio).

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.)