

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 dell’8 luglio 2026

premessi che:

- l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM) ha trasmesso all’Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), con nota del 27/05/2026 (prot. ART n. 37123/2026), una richiesta di parere ai sensi e per gli effetti dell’articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito: Codice del Consumo), a seguito dell’avvio di un procedimento nei confronti di Trenitalia S.p.A. (di seguito: Trenitalia), ai sensi dell’articolo 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo, nonché dell’articolo 17, comma 5, del *“Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa”*, adottato dall’AGCM con delibera del 5 novembre 2024 (Riferimento PS13019);
- il procedimento è stato avviato sulla base delle informazioni acquisite dall’AGCM *“ai fini dell’applicazione del Codice del consumo e di segnalazioni pervenute”*;
- in particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, inviata in data 2 dicembre 2025, l’AGCM ipotizza la violazione, da parte di Trenitalia, degli articoli 20, comma 2, 24 e 25, comma 1, lett. d), del Codice del consumo *“in quanto adotterebbe condotte idonee a ostacolare il diritto all’indennizzo spettante ai passeggeri, ai sensi dell’art. 18 del Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021 (di seguito: il “Regolamento 2021/782”), in caso di ritardi del treno alla stazione d’arrivo, effettivi o prevedibili prima della partenza, superiori a 60 minuti, oppure a seguito della soppressione del viaggio da parte del vettore, per cause imputabili al professionista, quando il consumatore non effettui il viaggio acquistato ”*;
- più specificamente, le condotte di Trenitalia su cui si è incentrata l’istruttoria dell’AGCM, descritte nella comunicazione di avvio, sono relative alla circostanza che nelle ipotesi di ritardo del treno alla stazione d’arrivo, effettivo o prevedibile prima della partenza, superiore a 60 minuti, oppure a seguito della soppressione del viaggio da parte del vettore, per cause imputabili al medesimo, quando il consumatore non effettui il viaggio acquistato, Trenitalia subordinerebbe il rimborso integrale del biglietto, ai sensi dell’articolo 18 del regolamento (UE) 2021/782 ¹ (di seguito Regolamento), al previo assolvimento, da parte del passeggero dell’onere di richiedere e ottenere, al momento del verificarsi dell’impedimento, l’attestazione della propria rinuncia al viaggio. In difetto, la richiesta di rimborso integrale viene reputata priva di un prerequisite essenziale e, secondo quanto emerge in atti, rigettata. L’assolvimento di tale onere non troverebbe fondamento nel

¹ Regolamento (UE) 2021/782 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Regolamento. Tale procedura non risulterebbe idonea a garantire agli utenti un agevole esercizio del diritto loro spettante *ex lege*, specie nel caso di soppressione del viaggio e in tutte le ipotesi di emissione di biglietti nominativi e/o a data e orario prefissati. Inoltre, secondo l'AGCM, i canali messi a disposizione per espletare tale adempimento sarebbero ingiustificatamente limitati e porrebbero in capo ai consumatori termini di decadenza stringenti e non puntualmente precisati per esercitare il relativo diritto;

- in data 16 gennaio 2026, Trenitalia ha presentato impegni, successivamente integrati e definitivamente trasmessi nella versione consolidata del 20 maggio 2026 (prot. n. 60208), impegni che per AGCM potrebbero far venire meno i profili di illegittimità della condotta contestata come esposto nella sua comunicazione a Trenitalia di chiusura della fase istruttoria del 27 maggio 2026. I predetti impegni consistono nelle seguenti azioni:

- 1) *“Eliminazione dell’obbligo di attestazione per rinuncia al viaggio nei casi di soppressione del treno e/o del servizio acquistato, nei casi di perdita della coincidenza e nei casi di ritardo del treno in partenza o di presumibile ritardo in arrivo superiore ai 60 minuti;*
- 2) *Potenziamento dei canali utilizzabili per la presentazione della richiesta di rimborso per rinuncia al viaggio, ai sensi dell’art. 18 del Regolamento;*
- 3) *Pagina web informativa dedicata agli strumenti da attivare in caso di disruption alla circolazione ferroviaria.”*

Ciò premesso, si ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici

Con il rilascio del richiesto parere, l'Autorità intende:

- a) individuare e illustrare la specifica regolazione di settore, applicabile alla fattispecie in questione, al fine di verificare se le condotte esaminate si pongano altresì in contrasto con esse;
- b) svolgere alcune considerazioni circa le pratiche commerciali poste in essere da Trenitalia, nonché sugli impegni presentati, fornendo elementi di contesto volti all'individuazione delle disposizioni afferenti all'ambito di competenza dell'Autorità che possano fungere da parametri di riferimento ai fini della valutazione delle condotte contestate e degli indicati impegni.

Il caso in esame riguarda il settore del trasporto ferroviario e, in particolare, il tema della tutela dei passeggeri, disciplinato dal Regolamento relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Con il decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70 sono state attribuite all'Autorità competenze specifiche per l'accertamento delle violazioni dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario di cui al Regolamento. Le medesime funzioni di organismo responsabile dell'attuazione della normativa europea in materia dei diritti dei passeggeri sono svolte dall'Autorità anche con riferimento al settore del trasporto con autobus e marittimo.

Si evidenzia che l'Autorità con la delibera n. 106/2018 pubblicata il 9 novembre 2018 ha approvato le *“Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia*

connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie”.

Con delibera n. 28/2021² pubblicata il 25 febbraio 2021 l’Autorità ha definito il contenuto minimo dei diritti minimi e le procedure uniformi per la gestione dei reclami e la richiesta di indennizzi nei servizi di trasporto ferroviario e con autobus.

II. Osservazioni dell’Autorità

1. I diritti dei passeggeri nella disciplina normativa (europea e nazionale) e nella regolazione ART

In considerazione della fattispecie in esame, il Regolamento prevede all’articolo 18, paragrafo 1, che “1. Qualora sia ragionevolmente prevedibile, alla partenza o in caso di perdita di coincidenza o di soppressione, che il ritardo all’arrivo alla destinazione finale prevista dal contratto di trasporto sarà di 60 minuti o più, l’impresa ferroviaria che presta il servizio oggetto del ritardo o della soppressione offre immediatamente al passeggero la scelta tra le seguenti opzioni e adotta le necessarie disposizioni:

a) ottenere il rimborso integrale del biglietto, alle condizioni alle quali è stato acquistato, per la parte o le parti del viaggio non effettuate e per la parte o le parti già effettuate, qualora il viaggio non risulti più utile ai fini del programma originario di viaggio del passeggero, oltre ad avere la possibilità, se del caso, di ritornare al punto di partenza iniziale non appena possibile;

b) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale non appena possibile;

c) proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo, a condizioni di trasporto simili, verso la destinazione finale a una data successiva, a discrezione del passeggero”.

Il Regolamento prevede inoltre al paragrafo 5 del suddetto art. 18 che “I rimborsi di cui al paragrafo 1, lettera a), e al paragrafo 3 sono corrisposti entro 30 giorni dal ricevimento della domanda. Gli Stati membri possono richiedere che le imprese ferroviarie accettino tali domande attraverso determinati mezzi di comunicazione, a condizione che la richiesta non crei effetti discriminatori. Il rimborso può essere corrisposto sotto forma di buoni e/o mediante la fornitura di altri servizi a patto che le condizioni di tali buoni e/o servizi siano sufficientemente flessibili, per quanto riguarda in particolare il periodo di validità e la destinazione, e vi sia l’accordo del passeggero ad accettare tali buoni e/o servizi. Il rimborso per il prezzo del biglietto non è soggetto a detrazioni per i costi legati alla transazione finanziaria quali tasse, spese telefoniche o valori bollati.”. Ai successivi paragrafi 6 e 7 è stabilito che “6. La Commissione adotta un atto di esecuzione che definisce un modulo comune per le richieste di rimborso ai sensi del presente regolamento entro il 7 giugno 2023. Tale modulo comune è definito in un formato accessibile alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta. Tale atto di esecuzione è adottato secondo la procedura d’esame di cui all’articolo 38, paragrafo 2. 7. I passeggeri hanno il diritto di presentare le loro richieste utilizzando il modulo comune di cui al paragrafo 6. Le imprese ferroviarie non respingono una richiesta di rimborso per il solo motivo che il

² Recante “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”.

passaggero non ha utilizzato tale modulo. Se una richiesta non è sufficientemente precisa, l'impresa ferroviaria chiede al passeggero di chiarire la richiesta e lo assiste in tal senso”.

Con riguardo al tema dei reclami, l'art. 28 del Regolamento prevede l'obbligo, per il vettore, di predisporre un sistema di trattamento dei reclami e che il reclamo sia *“presentato entro tre mesi dall'inconveniente oggetto del reclamo”*. Con riguardo alle violazioni del Regolamento, l'Autorità, con delibera n. 146/2023, ha adottato il regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità relativi ai diritti dei passeggeri.

Con riguardo agli atti di regolazione, l'Allegato A alla delibera n. 28/2021 Misura 3 (*“Accessibilità delle procedure di reclamo del gestore del servizio”*) stabilisce, fra l'altro, *“1. I gestori dei servizi garantiscono la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo”* (sottolineatura aggiunta).

Inoltre, con riferimento ai servizi gravati da oneri di servizio pubblico (trasporto ferroviario regionale e nazionale affidato dal MIT), l'Allegato A alla delibera dell'Autorità n. 106/2018, alla Misura 3.4, prevede, tra l'altro: *“In caso di irregolarità o modifiche del servizio, i gestori dei servizi e delle stazioni, per quanto di rispettiva competenza, non appena si rendono disponibili forniscono agli utenti (...) informazioni concernenti almeno: (...) c) i diritti spettanti in caso di ritardi, cancellazioni, soppressioni, precisando altresì le modalità per esercitarli. Dette informazioni concernono quantomeno, nel caso di utenti che abbiano già acquistato un titolo di viaggio utilizzabile per la corsa interessata: c.1) le possibilità di trasporto alternativo; c.2) ove ne ricorrano i presupposti, la possibilità di scegliere tra ottenere il rimborso del biglietto, proseguire il viaggio o seguire un itinerario alternativo”*.

2. Le condotte contestate

Secondo le informazioni acquisite da AGCM, nelle ipotesi di ritardo prolungato o soppressione del treno, Trenitalia prevede che *“... al fine di ottenere il rimborso previsto ex lege, i passeggeri debbano previamente richiedere e ottenere, al momento del verificarsi dell'impedimento, l'attestazione della propria rinuncia al viaggio. In difetto, la richiesta di indennizzo integrale viene reputata priva di un pre-requisito essenziale e, secondo quanto emerge in atti, il Professionista la rigetta”*. La citata attestazione deve essere resa al personale Trenitalia presso l'ordinaria biglietteria, ovvero, quando questa non sia disponibile o chiusa, al servizio clienti, chiamando il call center generale della Società.

Le condotte di Trenitalia *“...parrebbero integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, 24 e 25 lett. d) del Codice del consumo, in quanto idonee a impedire o limitare sensibilmente l'esercizio del diritto ad ottenere l'indennizzo spettante al consumatore, con ciò potendo condizionare altresì la scelta stessa di richiedere o meno il rimborso del biglietto”*.

E ancora *“Tale procedura non risulta idonea a garantire agli utenti un agevole esercizio del diritto loro spettante ex lege, specie nel caso di soppressione del viaggio e in tutte le ipotesi di emissione di biglietti nominativi e/o a data ed orario prefissati”*.

Inoltre, *“in caso di ritardo prolungato – e indipendentemente dalla tipologia di titolo di viaggio – i canali messi a disposizione dal Professionista per l'attestazione della rinuncia al viaggio sembrerebbero ingiustificatamente limitati. Tale circostanza risulta idonea a frapporre un ostacolo all'esercizio del diritto da parte dei consumatori, specie laddove si consideri il particolare contesto di disagio nel quale gli stessi si*

trovano a dovere assolvere al suddetto onere, peraltro entro un termine di decadenza stringente e non puntualmente precisato dal Professionista, il quale, nei messaggi rivolti all'utenza, si limita a richiedere che l'attestazione venga fornita " [...] nel momento in cui si è verificato l'impedimento al viaggio. A fronte di una siffatta procedura per l'erogazione degli indennizzi, il Professionista rigetta le richieste di rimborso, eccependo la mancata o non corretta attestazione della rinuncia al viaggio, impedendo al consumatore di beneficiare del diritto al ristoro ad esso spettante".

Come emerso nel corso dell'istruttoria, segnatamente dalle difese di Trenitalia, la previsione dell'attestazione della rinuncia al viaggio attualmente prevista dalle Condizioni Generali di Trasporto di Trenitalia, è motivata dall'esigenza di evitare comportamenti abusivi da parte dei passeggeri. Tale esigenza scaturisce dal fatto che nel sistema vigente, a fronte della soppressione del viaggio o della tratta, così come nel caso di riprotezione del passeggero, non vi è un automatico annullamento del titolo di viaggio originario, che può quindi essere utilizzato dal passeggero, per fruire del servizio (su cui viene riprotetto), senza che ciò precluda successivamente di richiederne il rimborso. Nell'ottica di Trenitalia, l'attestazione consente di evitare che il cliente possa indebitamente utilizzare il biglietto per altro viaggio, pur procedendo a richiederne il rimborso.

La previa attestazione di rinuncia al viaggio è un adempimento relativo alle richieste di rimborso integrale del biglietto avanzate dal passeggero successivamente al momento in cui si è verificato l'impedimento al viaggio. Non è richiesta l'attestazione di rinuncia al viaggio se la domanda di rimborso integrale del prezzo del biglietto è presentata entro l'orario di partenza effettiva del treno (in caso di ritardo in partenza superiore ai 60 minuti) ed entro il giorno stesso della soppressione del treno, nonché nel caso di soppressione del treno per sciopero del personale delle Ferrovie dello Stato Italiane. Laddove il rimborso non venga erogato contestualmente alla presentazione della relativa domanda, quest'ultima ha la valenza di attestazione di rinuncia al viaggio.

Ciò stante AGCM ritiene che, la procedura configurata dal Trenitalia, fondata sulla previa attestazione della rinuncia al viaggio, sembra ingiustificata e sproporzionata alla luce del Regolamento e di per sé idonea a limitare, in violazione degli artt. 20, 24 e 25 lett. d) del Codice del consumo, l'esercizio dei propri diritti da parte dei consumatori.

3. Gli impegni presentati da Trenitalia

Con specifico riferimento agli impegni presentati da Trenitalia ritenuti da AGCM *prima facie* ammissibili e non manifestamente inidonei in relazione ai profili contestati, si rileva come il primo attenga all'eliminazione dell'obbligo di attestazione per rinuncia al viaggio, il secondo si riferisce al rafforzamento dei canali utilizzabili per l'attestazione di rinuncia al viaggio ed il terzo concerne la realizzazione di una pagina *web* dedicata, pubblicata sul sito di Trenitalia, recante le principali informazioni, utili alla clientela, nei casi di eventi che comportano criticità alla circolazione ferroviaria.

Gli impegni proposti da Trenitalia, in sintesi, si articolano come segue.

"IMPEGNO n. 1 – Eliminazione dell'obbligo di attestazione per rinuncia al viaggio nei casi di soppressione del treno e/o del servizio acquistato, nei casi di perdita della coincidenza e nei casi di ritardo del treno in partenza o di presumibile ritardo in arrivo superiore ai 60 minuti

Eliminazione del requisito della previa attestazione di rinuncia al viaggio per tutte le richieste di rimborso integrale del prezzo del biglietto presentate dal passeggero, ex art. 18 del Regolamento (UE) 2021/782, nei

casi di soppressione del treno e/o del servizio acquistato (i.e. mancata disponibilità del servizio Cuccetta Confort, Vagone Letto Relax e Cabina Superior acquistato dal passeggero), nei casi di perdita della coincidenza e nei casi di ritardo in partenza o di presumibile ritardo in arrivo superiore ai 60 minuti.

Ferme restando le eccezioni già previste, l'esonero dall'obbligo di previa attestazione di rinuncia al viaggio sarà esteso alle ulteriori fattispecie residuali, disciplinate dalle Condizioni Generali di Trasporto, in cui si configuri una sostanziale soppressione del servizio, quali: i) l'impossibilità per il passeggero di intraprendere il viaggio per ordine dell'autorità pubblica; ii) la mancata consegna del titolo di viaggio acquistato tramite sito web o Call Center entro l'orario di partenza previsto, iii) il mancato trasporto della bicicletta con prenotazione sui treni Intercity, in assenza di giustificato motivo".

"IMPEGNO n. 2 – Potenziamento dei canali utilizzabili per la presentazione della richiesta di rimborso per rinuncia al viaggio, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento (UE) 2021/782

Potenziamento della chat online di Trenitalia utilizzabile dalla clientela per la presentazione della richiesta di rimborso.

Nello specifico, oltre ai canali digitali attualmente disponibili per la presentazione della richiesta di rimborso per rinuncia al viaggio³, tra i quali il servizio di Smart Refund, introdotto lo scorso anno allo scopo di rendere ancora più rapida e immediata la procedura di rimborso, Trenitalia si impegna a estendere l'orario di disponibilità del servizio della chat online dalle ore 6:00 alle ore 23:00 (tutti i giorni) - rispetto all'attuale operatività prevista dalle ore 8:00 alle ore 20:00 (tutti i giorni)".

"IMPEGNO n. 3 – Pagina web informativa dedicata agli strumenti da attivare in caso di disruption alla circolazione ferroviaria

Realizzazione di una pagina web dedicata, pubblicata sul sito di Trenitalia, recante le principali informazioni, utili alla clientela, nei casi di eventi che comportano criticità alla circolazione ferroviaria. In concreto, saranno riportate, in maniera puntuale, indicazioni operative su modalità, termini e canali disponibili per accedere agli strumenti, di volta in volta, opportuni/necessari quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, la presentazione della domanda di rimborso o di indennizzo da ritardo".

Valutazione degli impegni

Con l'impegno n. 1, Trenitalia si obbliga a eliminare l'obbligo di attestazione per rinuncia al viaggio nei casi di soppressione del treno e/o del servizio acquistato, nei casi di perdita della coincidenza⁴ e nei casi di ritardo del treno in partenza o di presumibile ritardo in arrivo superiore ai 60 minuti. Tale impegno non può che essere visto con favore in quanto elimina *ab origine* la necessità - per ottenere il rimborso - di un'attestazione che potrebbe generare difficoltà nei passeggeri, facilitando così il processo di ottenimento del rimborso. Si evidenzia che la prima versione degli impegni del 16 gennaio 2026 non prevedeva l'eliminazione dell'obbligo

³ La richiesta di rimborso del biglietto può essere formulata attraverso i seguenti canali: a) mediante *Smart Refund*; b) presso le biglietterie; c) compilando l'apposito *web form* disponibile sul sito www.trenitalia.com, solo per i biglietti *ticketless*; d) telefonando al *Call Center*, solo per i biglietti *ticketless* acquistati sul sito/App di Trenitalia o tramite *Call Center*; e) tramite posta a "Trenitalia S.p.A., Ufficio Reclami e Rimborsi, Piazza della Croce Rossa 1, 00161 Roma". Inoltre, attualmente la richiesta di attestazione di rinuncia al viaggio è possibile tramite il personale di Trenitalia presente in stazione o tramite il *Call Center*.

⁴ È da ritenere che l'impegno sia riferito alle richieste di rimborso integrale del prezzo del biglietto presentate dal passeggero, ex art. 18 del Regolamento (UE) 2021/782, a fronte - come previsto dal Regolamento - di un biglietto cumulativo.

di attestazione in caso di ritardo del treno in partenza o di presumibile ritardo in arrivo superiore ai 60 minuti, circostanza poi superata nella versione ultima degli impegni presentati a maggio 2026.

Con l'impegno n. 2, Trenitalia si obbliga ad estendere la disponibilità del servizio di *chat online* dalle ore 6:00 alle ore 23:00 (tutti i giorni), rispetto all'attuale operatività prevista dalle ore 8:00 alle ore 20:00 (tutti i giorni). La *chat online* rappresenta un ulteriore canale tramite il quale il passeggero può accedere alla presentazione della domanda di rimborso. Si evidenzia che il proposito di Trenitalia di ampliare le modalità ovvero i tempi di presentazione delle domande di rimborso, attraverso più canali, tra loro alternativi, gratuiti e facilmente accessibili, è coerente con il contenuto minimo dei diritti di cui all'Allegato A alla delibera ART n. 28/2021. Inoltre, Trenitalia nel corso dell'istruttoria ha rappresentato che il canale *Smart Refund* ha registrato un'ampia diffusione tra gli utenti, anche perché consente, con il suo sistema automatizzato, di velocizzare sensibilmente i tempi di rimborso. Tale strumento, introdotto dall'impresa anche a seguito degli interventi sanzionatori dell'Autorità, generati dai ritardi nell'erogazione di rimborsi e indennizzi, non richiede una registrazione e prevede, come in tutti i casi di rimborso prescritti normativamente, l'alternativa tra la liquidazione in denaro e l'accredito di un *voucher*, a scelta del consumatore.

Con l'impegno n. 3, Trenitalia si obbliga alla realizzazione di una pagina *web* dedicata, pubblicata sul sito di Trenitalia, recante le principali informazioni, utili alla clientela, nei casi di eventi che comportano criticità alla circolazione ferroviaria e a riformulare il contenuto delle comunicazioni trasmesse mediante servizio di *smart caring*, al fine di integrare il collegamento ipertestuale. Anche tale impegno risponde all'esigenza di garantire un accesso diretto alle informazioni di maggiore interesse degli utenti dei servizi ferroviari, quali quelle in ordine ai problemi della circolazione ferroviaria e ai loro effetti sul servizio.

Tale iniziativa è in linea con le finalità di quanto previsto alla citata Misura 3.1 dell'Allegato A alla delibera dell'Autorità n. 106/2018, la quale prevede che al momento in cui si verifica una *disruption*, l'utente deve ottenere, contestualmente, tutte le informazioni utili sui diritti spettanti e sulle relative modalità di esercizio.

Il presente parere è trasmesso all'AGCM e pubblicato, successivamente alla conclusione del procedimento in esame, sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 8 luglio 2026

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)