

## **PS11041 - START ROMAGNA-COMMISSIONI PAGAMENTO CON CARTA DI CREDITO**

Provvedimento n. 27324

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 13 settembre 2018;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte III, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il "*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*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il proprio provvedimento del 13 giugno 2018, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

### **I. LA PARTE**

1. StarticoloRomagna S.p.A. (di seguito anche "SR") - P.I. 03836450407 - in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del Consumo. La società gestisce vari tipi di servizi di trasporto pubblico locale nel territorio romagnolo e annovera come soci, tra altri, le province di Rimini e Forlì-Cesena nonché 38 comuni della medesima area. In base all'ultimo documento contabile disponibile, relativo all'esercizio finanziario del 2016, il professionista ha realizzato ricavi pari a circa 69 milioni di euro, in perdita rispetto all'anno precedente<sup>1</sup>.

2. Associazione di consumatori **Federconsumatori della Provincia di Rimini**, in qualità di segnalante. L'associazione ha sede legale in Rimini.

### **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

3. Il procedimento concerne il comportamento posto in essere dal professionista, consistente nella richiesta di sovrapprezzi collegati al mezzo di pagamento utilizzato ed applicati in alcune transazioni commerciali concluse con i consumatori.

4. In particolare, sulla base di una denuncia di Federconsumatori pervenuta nel dicembre del 2017<sup>2</sup> ed in esito ad alcune rilevazioni effettuate d'ufficio<sup>3</sup>, è risultato che SR applicava – dandone informativa sul proprio sito internet [www.startromagna.it](http://www.startromagna.it) - una commissione aggiuntiva al prezzo del servizio offerto qualora l'utente intenzionato a rinnovare alcune tipologie di abbonamento annuale/mensile ("*Under 25*" e "*Scuolacard*") effettuasse il relativo pagamento con carta di credito attraverso lo stesso sito *internet* aziendale: in tale evenienza, il *surcharge* sarebbe stato "*pari al 1,15% del valore del titolo di viaggio acquistato*".

Per effettuare la ricarica del proprio abbonamento, l'utente accedeva alla sezione "*acquisti e rinnovi*" del sito internet del professionista ove appariva la seguente schermata<sup>4</sup>:

---

<sup>1</sup> [Per l'anno 2016 il fatturato è pari a 69.039.366 euro mentre per l'anno 2015 era stato di 69.599.029 euro (Doc. 8 dell'indice del fascicolo).]

<sup>2</sup> [Documenti 1 e 1.1 dell'indice del fascicolo.]

<sup>3</sup> [Doc. 3 dell'indice del fascicolo.]

<sup>4</sup> [Doc. 3 dell'indice del fascicolo (sezione).]

## Servizio ricarica abbonamenti annuali e mensili online

Inserisci nell'apposito spazio qui sotto il numero della tua tessera Mi Muovo (vedi immagine) e il cognome del possessore della tessera (stampato sulla tessera) e segui le istruzioni che appariranno nelle schermate successive.



<b>Rinnova abbonamenti (mensile o annuale) v2014.251</b>
Numero carta da rinnovare (8 cifre): <input type="text"/>
Cognome: <input type="text"/>
<p style="text-align: center;">Rinnova</p>

### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

#### 1) L'iter del procedimento

5. In relazione alla condotta sopra descritta, il 15 febbraio 2018 veniva comunicato alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio n. PS11041 nei confronti di StarticoloRomagna S.p.A. per possibile violazione dell' articolo 62 del Codice del Consumo. Tale violazione è stata ipotizzata poiché l'imposizione al consumatore di un aggravio economico correlato allo specifico canale di acquisto e rinnovo di titoli di viaggio appariva quale tariffa direttamente collegata allo strumento di pagamento utilizzato.

6. Il 5 marzo 2018 sono pervenuti i riscontri del professionista alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento unitamente ad una documentata memoria difensiva<sup>5</sup>; il 6 marzo 2018, SR ha trasmesso anche un' integrazione documentale<sup>6</sup>.

7. La Società è stata sentita in audizione il 21 giugno 2018<sup>7</sup> e, ha poi trasmesso una seconda memoria difensiva corredata di alcuni allegati<sup>8</sup>.

8. Il 6 luglio 2018 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento<sup>9</sup>.

9. Il 26 luglio 2017 StarticoloRomagna ha inviato una memoria difensiva finale<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> [Docc. da 6 a 8 dell'indice del fascicolo.]

<sup>6</sup> [Doc. 9 dell'indice del fascicolo.]

<sup>7</sup> [Docc. 11 e 13 dell'indice del fascicolo.]

<sup>8</sup> [Docc. dal 14.a al 14.a.7 dell'indice del fascicolo.]

<sup>9</sup> [Docc. 16 e 17 dell'indice del fascicolo.]

<sup>10</sup> [Doc. 19 dell'indice del fascicolo.]

## **2) Le evidenze acquisite**

### **Il professionista**

10. SR è una società di trasporto pubblico dell'area romagnola<sup>11</sup>. La stessa società conferma nelle sue difese di essere "altresì titolare della gestione della vendita e distribuzione dei titoli di viaggio (biglietti, abbonamenti etc)"<sup>12</sup>.

La società rientra, pertanto, nella nozione di *professionista*<sup>13</sup> di cui all' articolo 3, co.1, lettera c), del Codice del Consumo - richiamato dall'articolo 45, co. 1, lettera b) dello stesso Codice - ed intrattiene un rapporto di consumo con i propri utenti.

### **La modalità di pagamento via web per il rinnovo dei titoli di viaggio nel periodo dal 2012 e fino al 2 ottobre 2017**

11. Dal 2012 e fino al 2 ottobre 2017, SR ha inteso garantire ai propri clienti un'ulteriore modalità pagamento per il rinnovo dei suddetti titoli di viaggio direttamente sul proprio sito aziendale [www.startromagna.it](http://www.startromagna.it).

#### **§) Organizzazione e funzionamento del sistema di vendita/rinnovo dei titoli di viaggio tramite il sito internet di SR**

12. SR ha garantito alla propria utenza il completamento delle transazioni nel canale web avvalendosi della collaborazione - fissata in apposito accordo - di [omissis]\*, una società intermediaria pubblica in grado di organizzare e gestire una specifica piattaforma informatica di pagamento per conto delle amministrazioni locali - denominata [omissis] - in collaborazione con istituti di credito o PSP (*Prestatori di servizi di pagamento*), convenzionati con la stessa società.

In particolare, nel 2012, la Regione Emilia Romagna aveva formalmente richiesto a SR e ad altri Gestori del TPL di aderire a tale piattaforma e di fruire dei servizi prestati dall'intermediaria poiché integranti un *sistema* più *efficiente* e *vantaggioso* di pagamento dei titoli di viaggio<sup>14</sup>, nell'ambito del processo di avvio di un sistema unificato di bigliettazione elettronica per il TPL romagnolo<sup>15</sup>.

13. L'intermediaria in questione è una società *in house* della Regione Emilia Romagna, costituita per la progettazione, realizzazione ed esercizio di infrastrutture TLC e di servizi telematici a supporto degli enti del territorio<sup>16</sup>. Nel 2007, la Regione aveva affidato alla società [omissis]<sup>17</sup> il compito di realizzare, implementare e gestire la piattaforma [omissis], utilizzabile da ciascun soggetto pubblico locale previa convenzione specifica con la stessa società intermediaria.

14. Detta piattaforma integrava diversi strumenti di pagamento messi a disposizione dal canale bancario/PSP - autonomamente individuato dall'intermediaria con distinta convenzione - consentendo, pertanto, al cittadino/utente di effettuare la corresponsione di qualsiasi emolumento (oneri, tributi, tariffe, corrispettivi etc...) relativo a servizi pubblici a domanda individuale oppure, in generale, dovuti alla PA o ad altri soggetti dalla stessa autorizzati/delegati<sup>18</sup>.

La gestione dei pagamenti su tale piattaforma veniva svolta dalla società pubblica con l'affiancamento del partner bancario/PSP prescelto, per il tramite del quale l'intermediaria era in grado di incassare e poi trasferire gli importi dovuti dai clienti/utenti agli Enti creditori aderenti alla piattaforma di pagamento<sup>19</sup>.

15. In base alle direttive della Regione Emilia Romagna<sup>20</sup> - recepite anche nella convenzione del 2012 stipulata tra SR e l'intermediaria - quest'ultima era tenuta a prestare a titolo gratuito l'assistenza e i servizi necessari a tutti i Soggetti

---

<sup>11</sup> [Nei territori delle province di Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini.]

<sup>12</sup> [Doc. 7 dell'indice del fascicolo.]

<sup>13</sup> [Ex multis, Cons. Stato, 22.04.2014, n. 3896; Tar Lazio, 6 settembre 2017, n. 9606 ("In ogni caso, la natura pubblica di un soggetto che opera con strumenti privatistici nei confronti dei consumatori non osta alla sua qualifica in termini di professionista ed alla conseguente applicazione nei suoi confronti della disciplina del Codice del consumo").]

\* [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

<sup>14</sup> [Con comunicazione del 1° marzo 2012. Doc. 14.a.2 dell'indice del fascicolo. ]

<sup>15</sup> [La Regione, infatti, aveva già promosso l'avvio di una bigliettazione integrata regionale - mediante utilizzo di un unico titolo di viaggio elettronico, cd. "Mi Nuovo" - funzionale alla realizzazione di un sistema unico intermodale per il TPL coinvolgendo le varie società di trasporto operanti sul territorio romagnolo, allo scopo ritenendo opportuno estendere il pagamento a modalità on-line più flessibili e meglio raggiungibili da parte dei cittadini interessati aggiungendole a quelle preesistenti come le biglietterie aziendali e gli sportelli bancomat. ]

<sup>16</sup> [L'oggetto sociale della Società consiste, in esecuzione dell'art. 9 della L.R.E.R. n. 11/2004, a titolo solo esemplificativo, in "I. realizzazione e gestione della rete regionale a banda larga delle pp.aa (...); II. fornitura di servizi di connettività sulla rete regionale a banda larga delle pp.aa (...); III. realizzazione e manutenzione delle reti locali in ambito urbano (MAN) integrate nella rete regionale a banda larga delle pp.aa (...); V. fornitura di servizi di centro operativo di supervisione e controllo della rete telematica regionale (...); IX. Fornitura di servizi derivanti dalle Linee di indirizzo per lo sviluppo dell'ICT e dell'E-Government di cui all' art. 6 della LRER n. 11/2004 (...)"(fonte Telemaco- Infocamere).]

<sup>17</sup> [Con Delibera della Giunta Regionale n. 1974/2007 e ss.mm.]

<sup>18</sup> [Doc. 7 dell'indice del fascicolo.]

<sup>19</sup> [Doc. 7.13 (art. 5, pag. 7).]

<sup>20</sup> [Doc. 14.a.2 dell'indice del fascicolo.]

pubblici aderenti alla piattaforma [omissis]<sup>21</sup>; tali soggetti, di contro, erano tenuti, all'atto dell'adesione, all'osservanza di condizioni contrattuali omogenee già fissate per gli Enti Locali presenti sulla piattaforma.

16. Tra le condizioni contrattuali da applicare omogeneamente nei distinti accordi dell'intermediaria con ciascun Ente creditore aderente alla piattaforma comune di pagamento, vi era anche la previsione di commissioni a carico dei cittadini/utenti del portale<sup>22</sup>. Pertanto, anche nella convenzione sottoscritta dall'intermediaria con SR, era previsto che le commissioni addebitate ai consumatori nelle transazioni con carta di credito effettuate via web, sul sito di SR - come ivi specificamente indicate - spettassero unicamente al prescelto PSP attivo sulla piattaforma [omissis]<sup>23</sup>, senza essere acquisite dal professionista né trattenute dall'intermediaria.

17. La procedura di rinnovo *on line* degli abbonamenti al trasporto erogato da SR, era articolata, fino al 2 ottobre 2017, nei seguenti passaggi tecnici<sup>24</sup>:

1) Sito SR → 2) Portale [omissis] → 3) sito PSP → 4) Portale [omissis] → 5) Sito SR.

18. Durante la fase 1), il professionista aveva posto in essere i necessari interventi tecnici sul proprio sito web al fine di consentire, da questo, l'accesso al sistema di pagamento creando un collegamento con i vari applicativi connessi, tra cui la piattaforma [omissis] gestita dall'intermediaria. Dopo la scelta della tipologia di titolo di viaggio e la conferma della volontà di "rinnovo" del medesimo, l'utente veniva indirizzato alla piattaforma [omissis].

Ivi si attivava quindi la fase 2) recante la schermata di riepilogo dei vari dati necessari per la transazione, dalla quale poteva giungersi ad un'altra schermata ove veniva indicato l'unico mezzo di pagamento ("carta di credito") allora consentito<sup>25</sup> e dare *conferma* del pagamento medesimo.

Nella successiva fase 3), l'utente veniva indirizzato al portale del PSP/banca al fine di inserire, nell'apposita schermata, i dati della propria carta di credito e, quindi, perfezionare qui il pagamento definitivo.

19. Una volta definitivamente conclusa la transazione, il PSP dava conferma dell'avvenuto pagamento e re-indirizzava l'utente sulla piattaforma [omissis] (fase 4), dalla quale, infine, questi veniva riportato al sito internet del Gestore TPL (fase 6).

#### **§§) I dati di vendita nel triennio 2015-2017**

20. La modalità web è solo una delle varie possibilità offerte alla clientela per la commercializzazione dei titoli di viaggio in quanto il professionista mette a disposizione molti altri canali (biglietterie aziendali, rivendite tradizionali e convenzionate, App *My Cicero*), nessuno dei quali viene gravato da *fee* aggiuntiva al prezzo del trasporto<sup>26</sup>.

21. In riferimento al triennio 2015-2017, le transazioni concluse con i consumatori in via telematica (ossia relative ai canali *on line* ed ATM) hanno integrato una quota alquanto ridotta, sebbene in progressiva crescita, rispetto al complesso di quelle avvenute nel medesimo periodo attraverso gli altri canali disponibili: in particolare tali vendite si attestavano al [1-5%] del totale nel 2015, al [1-5%] nel 2016 e al [5-10%] nel 2017<sup>27</sup>.

22. Nel medesimo triennio, il fatturato relativo alle sole transazioni *on line* è stato pari a [500.000 - 5.000.000] euro<sup>28</sup>, progressivamente crescente nel periodo.

#### **La modalità di pagamento via web per il rinnovo dei titoli di viaggio successivamente al 2 ottobre 2017**

23. Come comunicato anche sul proprio sito aziendale, il professionista, dal 2 ottobre 2017, è passato al *nodo SPC-Pago PA* (di seguito anche "Pago PA"), sistema già implementato, in esecuzione del Codice dell'Amministrazione Digitale/CAD<sup>29</sup>, per i pagamenti verso le Pubbliche Amministrazioni e verso Soggetti prestatori di servizi. Pertanto, successivamente, a tale data, "le ricariche/rinnovi *on line* dei titoli di viaggio sono avvenuti esclusivamente tramite il suddetto canale"<sup>30</sup>.

---

<sup>21</sup> [Doc. 7.13 (pagg.10 e 11).]

<sup>22</sup> [(Doc. 14.a, pag. 4).]

<sup>23</sup> [Doc. 7.13 (parag. 4.1, pagg. 6 e 7).]

<sup>24</sup> [Doc. 14.a, 14.a.5 e 14.a.6 dell'indice de fascicolo.]

<sup>25</sup> [In esito all'adesione di SR al nodo SPC Pago-Pa, le modalità di pagamento consentite - ed indicate in seno alla stessa procedura *on line* - sono: a) conto corrente (tramite bonifico bancario o bollettino postale); b) carta di credito/debito prepagata (scegliendo uno dei PSP aderenti a Pago Pa); c) canali alternativi.]

<sup>26</sup> [Doc. 6.3 dell'indice del fascicolo.]

<sup>27</sup> [Doc. 6.3 dell'indice del fascicolo.]

<sup>28</sup> [Dati elaborati dal Doc. 6.1 dell'indice del fascicolo. In particolare: [100.000 -500.000] euro nel 2015, [300.000 - 800.000] euro nel 2016 e [300.000 -800.000] nel 2017. ]

<sup>29</sup> [Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e ss.mm. e ii.]

<sup>30</sup> [Doc. 7 dell'indice del fascicolo (pag. 7).]

### 3) Le argomentazioni difensive del professionista

24. Il professionista ha presentato alcune note difensive<sup>31</sup>, rigettando integralmente l' addebito contenuto nella comunicazione di avvio.

In generale, SR precisa di non aver mai percepito alcuna delle commissioni applicate ai consumatori nelle transazioni concluse sul proprio sito aziendale in quanto le medesime sono state "incassate da operatori che svolgono funzioni di PSP che permettono l'utilizzo di canali (on line e ATM) per l'acquisto/rinnovo del titolo di viaggio". Pertanto, il professionista ricusa di essere identificato quale "beneficiario" (ossia il "destinatario dei fondi oggetto dell'operazione di pagamento")<sup>32</sup>, in capo al quale l'articolo 3, co. 4, del D. Lgs n. 11/2010 – espressamente richiamato dall'art. 62 del Codice del Consumo – pone il divieto di imporre al pagatore spese aggiuntive collegate all'"utilizzo di un determinato strumento di pagamento".

25. Nel caso specifico poi, i canali di vendita/rinnovo dei titoli di viaggio via web e ATM costituiscono una quota davvero minima rispetto al totale dei titoli venduti con altri canali (come, ad es, biglietterie aziendali e rivendite autorizzate), in relazione ai quali non viene applicato alcun sovrapprezzo al cliente.

26. Per quanto riguarda, in particolare, i pagamenti effettuabili sul proprio sito aziendale, il professionista richiama che, nell'ottica di dare impulso al sistema di bigliettazione integrale telematica per tutto il TPL locale, la Regione Emilia Romagna ha investito nello sviluppo di piattaforme unitarie, tra cui [omissis], sollecitando direttamente tutti i Gestori del TPL romagnolo a condividere un'unica rete di pagamento<sup>33</sup>. Ciò è avvenuto anche nei confronti di SR a cui, nel 2012, la Giunta ha formalmente richiesto di aderire alla predetta piattaforma<sup>34</sup> dettando, altresì, le *modalità tecniche di avvio* della procedura per il tramite del sito aziendale del singolo Gestore TPL<sup>35</sup>.

27. Inoltre, la scelta del canale di pagamento tramite carta di credito da garantire alla clientela in seno alla predetta piattaforma e attraverso il sito aziendale del professionista sarebbe imputabile direttamente alla società intermediaria [omissis], dopo l'adesione di SR a [omissis]<sup>36</sup> (la piattaforma pubblica creata, sempre per impulso della Regione, al fine di supportare tecnicamente il nuovo sistema integrato di mobilità territoriale). Tale scelta è rimasta imm modificata, posto che alcuna diversa indicazione/riciesta sarebbe pervenuta successivamente da parte della Regione.

28. Inoltre, il professionista ribadisce che nel corso della procedura *on line* di rinnovo del titolo di viaggio - sia prima che dopo l'adesione a Pago-Pa - la fase del pagamento del servizio non avviene mai sul sito dell'Ente creditore bensì su quello del PSP convenzionato.

29. SR evidenzia, infine, che la procedura tecnica di pagamento già effettuabile tramite la piattaforma [omissis] - come accessibile dal sito aziendale di SR - fosse in concreto, seppur in forma embrionale e limitata al territorio romagnolo, "del tutto analoga a Pago-Pa".

### IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

30. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa via internet, il 27 luglio 2018 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del Consumo<sup>37</sup>.

31. Con parere pervenuto in data 8 agosto 2018<sup>38</sup>, la suddetta Autorità ha limitato le proprie valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione utilizzato per diffondere la pratica commerciale e ad incidere e amplificare l'eventuale illiceità della medesima, esprimendo il proprio parere nel senso che, nel caso di specie, il mezzo internet "risulti funzionale, agevoli e amplifichi significativamente la realizzazione della descritta pratica commerciale" oggetto della richiesta di parere.

---

<sup>31</sup> [Docc. 7, 14.a e 19 dell'indice del fascicolo.]

<sup>32</sup> [Secondo la definizione dell'art. 1, co. 1, lett. f) del D. Lgs. n. 11/2010.]

<sup>33</sup> [La Regione Emilia Romagna si sarebbe fatta promotrice di un sistema pubblico integrale del TPL attraverso: a) l'emanazione di specifiche normative volte allo sviluppo del settore; b) la diffusione di disposizioni intese all'aggregazione degli operatori del servizio (art. 24, co.2, L.R.E.R n. 10/2008); c) la formulazione di specifiche linee di indirizzo per un sistema di tariffazione integrata (cd. Stimer) collegato ad un titolo di viaggio elettronico unico (la tessera Mi Muovo), ove l'utente può caricare il proprio abbonamento al trasporto prescelto; d) la definizione diretta delle politiche e dei livelli tariffari nonché delle tipologie di titoli di viaggio (Doc. 14.a dell'indice del fascicolo).]

<sup>34</sup> [A motivo dell'efficienza della stessa piattaforma [omissis] nel garantire all'utenza modalità di pagamento più flessibili nonché per la particolare convenienza delle condizioni omogeneamente praticate e la gratuità dei servizi allo scopo erogati dalla società pubblica intermediaria, [omissis].]

<sup>35</sup> [Docc. 14.a e 14.a.2 dell'indice del fascicolo.]

<sup>36</sup> [Docc. 14.a e 14.a.3 dell'indice del fascicolo.]

<sup>37</sup> [Doc. 20 dell'indice del fascicolo.]

<sup>38</sup> [Docc. 21 e 21.1 dell'indice del fascicolo.]

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

32. La condotta contestata a StarticoloRomagna S.p.A., in violazione dell'articolo 62 del Codice del Consumo, riguarda la richiesta agli utenti dei propri servizi di trasporto di un emolumento aggiuntivo al prezzo di rinnovo di alcuni titoli di viaggio, correlato all'utilizzo di determinato strumento di pagamento, quale la carta di credito.

Prima di svolgere le valutazioni sul caso in esame, pare opportuno fare una premessa sul vigente quadro normativo.

### Il quadro normativo

33. Il legislatore italiano ha introdotto nel Codice del Consumo una norma – recepita nel vigente articolo 62 - che vieta l'applicazione di commissioni per l'utilizzo di strumenti di pagamento; tale scelta deriva dalla necessità di creare un raccordo con le prescrizioni - ivi espressamente richiamate - contenute nell'articolo 3, co. 4, del Decreto Legislativo n. 11/2010 di attuazione della Direttiva 2007/64/CE<sup>39</sup>, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, la quale prevede, all'articolo 3, co. 4, che: *"Il beneficiario<sup>40</sup> non può applicare spese al pagatore<sup>41</sup> per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento"*.

34. La disposizione pone il divieto per il "venditore" di qualsiasi prodotto (ossia, il professionista che opera in un settore diverso da quello finanziario-creditizio) di imporre spese all'acquirente (il consumatore) per l'utilizzo di un determinato mezzo di pagamento, quale ad esempio, nel caso di specie, la carta di credito.

35. Al riguardo, si richiama che la Direttiva 2011/83/UE, sui diritti dei consumatori, al considerando 54 recita: *"Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, della direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno ( 1 ), gli Stati membri dovrebbero essere in grado di vietare o limitare il diritto dei professionisti di imporre costi ai consumatori tenendo conto della necessità di incoraggiare la concorrenza e di promuovere l'uso di strumenti di pagamento efficaci. Ai professionisti dovrebbe in ogni caso essere vietato di imporre ai consumatori commissioni che superano il costo sostenuto dal professionista per l'uso di un dato mezzo di pagamento"*.

Pertanto, nella disposizione di recepimento - l' articolo 62 del Codice del Consumo - il legislatore italiano aveva già inteso limitare l'applicabilità ai consumatori delle spese sostenute dal professionista ai soli casi espressamente previsti, tuttavia mai individuati, a tutt'oggi, dalla regolamentazione bancaria.

36. Da ultimo, l'articolo 2, co. 3, lettera d), del D. Lvo 218/17<sup>42</sup> ha riformulato l'articolo 3, co. 4, del D. L.vo n. 11/2010 – già richiamato nell'articolo 62 del CdC<sup>43</sup> - ponendo, a beneficio dei consumatori, un divieto assoluto di *payment card surcharge*: *"Il beneficiario non può applicare a carico del pagatore spese relative all'utilizzo di strumenti di pagamento"*.

Il predetto articolo 2, co. 3, lettera d) del d. Lgs n. 218/2017 ha, altresì, aggiunto i commi 4 bis e 4 ter al predetto comma 4 dell'articolo 3 del D. Lgs n. 11/2010, radicando in capo all' Autorità Garante della concorrenza e del Mercato la competenza alla verifica di osservanza del divieto di *surcharge* con i poteri di intervento "anche sanzionatori" attribuitile dal Codice del Consumo.

37. Sebbene le novelle siano entrate in vigore a decorrere dal 13 gennaio 2018, il loro dettato va indubbiamente a confermare - soprattutto per quanto attiene al riformato comma 4 dell'articolo 3 del D. Lgs n. 11/2010 – la stretta interpretazione dell'articolo 62, comma 1 (versione anteriore), del Codice del Consumo - nel senso di un divieto assoluto di *payment card surcharge* collegato alla scelta di un determinato strumento di pagamento - che l'Autorità aveva già sostenuto in precedenza<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> [La Direttiva 2007/64/CE è stata abrogata dalla Direttiva UE 2015/2366, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, il cui termine di attuazione, da parte degli Stati membri, è previsto entro il 13 gennaio 2018. ]

<sup>40</sup> [In base all'art.1, lett. f), del d. lgs. n. 11/2010, il beneficiario è "il soggetto previsto quale destinatario dei fondi oggetto dell'operazione di pagamento".]

<sup>41</sup> [In base all'art. 1, lett. e), del d.lgs. n. 11/2010, il pagatore è "il soggetto titolare di un conto di pagamento ovvero in mancanza di conto, il soggetto che impartisce un ordine di pagamento".]

<sup>42</sup> [Decreto Legislativo 15 dicembre 2017, n. 218, di "Recepimento della direttiva (UE) 2015/2366 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che modifica le direttive 2002/65/CE, 2009/110/CE e 2013/36/UE e il regolamento (UE) n. 1093/2010, e abroga la direttiva 2007/64/CE, nonché' adeguamento delle disposizioni interne al regolamento (UE) n. 751/2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta". ]

<sup>43</sup> [Il precedente testo dell'art. 3, co. 4 del D. lgs n. 11/2010 riportava " Il beneficiario non può applicare spese al pagatore per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento. La Banca d'Italia può stabilire con proprio regolamento deroghe tenendo conto dell'esigenza di promuovere l'utilizzo degli strumenti di pagamento piu' efficienti ed affidabili". La nuova versione del comma - come introdotta dal D. Lgs n. 218/17 - elimina il secondo capoverso. ]

<sup>44</sup> [Per es, nel provvedimento sul caso PS10416- GdF Suez - sistemi di pagamento è stato statuito che: "Non rileva, invece, ai fini della riferibilità della condotta in esame al professionista, che tale commissione non entri nella disponibilità dello stesso professionista ma vada immediatamente al gestore del sistema di pagamento e che corrisponda esattamente al costo del servizio di pagamento. Engie, come tutti i professionisti che svolgono un'attività economica per i cui pagamenti si avvalgono di un sistema di pagamento con carta di credito (...), si avvale della collaborazione finanziaria e tecnologica di un soggetto che gestisce la piattaforma sulla quale operano le transazioni, avvengono i pagamenti, ecc.. Questa collaborazione è meramente strumentale alla realizzazione del rapporto di consumo tra il professionista (...) ed il consumatore". E ancora: "(...) ai fini dell'applicazione della norma assume rilievo che tale importo [la commissione applicata] sia stato richiesto al consumatore dallo stesso Engie per procedere al pagamento on line e sia stato, in modo inequivocabile, collegato allo strumento di pagamento utilizzato dal consumatore. Appare, quindi, indifferente se il corrispettivo che il professionista avrebbe dovuto pagare all'istituto emittente per il servizio di carta di credito venga o meno pagato direttamente dal

### **La condotta di StarticoloRomagna S.p.A.**

38. La condotta posta in essere da StarticoloRomagna S.p.A. configura una violazione dell'articolo 62 del Codice del Consumo in riferimento al sistema di acquisto/rinnovo *on line* del titolo di viaggio tramite il proprio sito internet, nell'ambito del quale la società - nel periodo dal 2012 al 1° ottobre 2017, ossia anteriormente all'adesione a Pago-Pa - ha inteso richiedere ai consumatori un supplemento di prezzo collegato all' utilizzo della carta di credito come strumento di pagamento.

39. Al fine della riferibilità della condotta ad SR non osta la natura pubblica della società, che ben può inquadrarsi quale "professionista" ai sensi del Codice del Consumo.

Al riguardo, la scelta di garantire un' ulteriore modalità di pagamento *on line* per i propri servizi di trasporto - traslando direttamente sugli utenti i relativi "costi" o parte di essi - è senz'altro riconducibile all'autonomia imprenditoriale di SR che, allo scopo di ampliare il proprio bacino di utenza e il volume di affari, si è volutamente avvalsa - stipulando apposita convenzione - della complessa architettura informatico-finanziaria prestata dall'intermediaria [omissis], consentendo l'accesso al sistema di pagamento direttamente dal proprio sito aziendale ed ivi richiedendo l' applicazione del *surcharge* in questione.

Tale valutazione non è inficiata dalla circostanza che la *fee* addebitata ai consumatori non sia stata percepita direttamente dal professionista - e, nel caso specifico, nemmeno dalla società pubblica intermediaria - ma consista, evidentemente, nella commissione pretesa dal *partner* bancario. Infatti, come già chiarito dall'Autorità - e come confortato, soprattutto, dal chiaro tenore del "nuovo" articolo 3, comma 4, Decreto Legislativo n. 11/2010 - l'articolo 62 CdC pone un divieto assoluto di *qualunque* sovrapprezzo collegato allo strumento di pagamento, non rilevando, al riguardo, alcun distinguo in relazione né a natura ed entità della *fee* né allo specifico mezzo di pagamento prescelto dal consumatore.

40. Inoltre, l'espressa imputazione del divieto di *surcharge* in capo al *beneficiario del pagamento* - ossia, in concreto, al creditore (professionista) delle somme trasferite mediante la transazione in questione - comporta che lo stesso soggetto resti comunque responsabile della violazione qualora il sovrapprezzo sia indicato sul sito *internet* del medesimo professionista e venga quindi in ogni caso applicato al consumatore nell'acquisto che ivi si conclude.

Diversamente opinando, verrebbero vanificati gli obiettivi principali della normativa comunitaria in tema di servizi di pagamento - come sopra richiamati e recepiti nell'ordinamento nazionale - e, nello specifico, la *ratio* dell'articolo 62 che "*dev'essere individuata nella volontà del legislatore italiano di rinforzare la tutela dei consumatori prevedendo un divieto - che non può che individuarsi come generale - di imporre costi di qualunque genere per l'uso di un determinato strumento di pagamento*"<sup>45</sup>.

41. Diversamente deve ritenersi con riferimento al periodo successivo al 2 ottobre 2017 allorché, con l'adesione del Gestore romagnolo a Pago Pa, la pratica in esame è cessata.

42. Conclusivamente, per le ragioni esposte, la richiesta, da parte di StarticoloRomagna S.p.A., di oneri aggiuntivi collegati all'utilizzo dello strumento elettronico di pagamento nell'ambito delle transazioni concluse con gli utenti tramite il proprio sito aziendale costituisce - per il periodo successivo al 13 giugno 2014 e fino al 1° ottobre 2017 - una violazione dell'articolo 62 del Codice del Consumo.

### **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

43. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

44. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

45. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della dimensione del professionista che, in base all'ultimo bilancio disponibile, si può ritenere una importante impresa del settore del TPL.

46. Sempre con riguardo alla gravità, dev'essere considerato, nel caso di specie, il pregiudizio al comportamento economico dei consumatori che, avendo dovuto pagare una commissione per l'utilizzo di uno strumento di pagamento, quale la carta di credito, hanno in fatto subito un ingiustificato aggravio economico in violazione del divieto *assoluto* di imporre spese ai consumatori per l'utilizzo di un determinato mezzo di pagamento.

47. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la condotta in esame è stata posta in essere dal 13 giugno 2014 (entrata in vigore dell'articolo 62 del Codice del Consumo, come novellato dal Decreto Legislativo n. 21/2014) sino al 2 ottobre 2017, data dalla quale il professionista ha aderito al sistema di pagamenti elettronici per le PPAA, cd. Pago-Pa.

---

*consumatore o dal professionista al gestore della piattaforma tecnologica. Parimenti irrilevante (...) è se tale importo corrisponda o meno al costo del servizio di pagamento, in quanto la ratio della norma è che nessun addebito ulteriore per il consumatore possa comunque essere giustificato e ricollegato dal professionista in relazione all'utilizzo del mezzo di pagamento".]*

<sup>45</sup> [Tar Lazio I Sez., n. 565/2018. ]

48. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a StarticoloRomagna S.p.A. nella misura di 20.000 € (ventimila euro).

Inoltre, in considerazione della situazione economica del professionista, che presenta un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a StarticoloRomagna S.p.A. nella misura di 15.000 € (ventimila euro).

RITENUTO, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e sulla base delle considerazioni suesposte, che la condotta in esame risulta in violazione dell' articolo 62 del Codice del Consumo;

#### DELIBERA

a) che la condotta descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla Società StarticoloRomagna S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'articolo 62 del Codice del Consumo;

b) di irrogare alla Società StarticoloRomagna S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 15.000 € (quindicimila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE *f.f.*  
*Gabriella Muscolo*