

PS11737 - FLIXBUS-GESTIONE EMERGENZA STRAORDINARIA

Provvedimento n. 28557

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 febbraio 2021;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, 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, n. 25411;

VISTO il proprio provvedimento del 17 giugno 2020, con il quale è stata deliberata la non adozione della misura cautelare, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo;

VISTO il proprio provvedimento del 4 agosto 2020, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per la valutazione degli impegni proposti dal professionista in data 14 luglio 2020, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo¹;

VISTO il proprio provvedimento del 15 settembre 2020, 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 istruttorie²;

VISTO il proprio provvedimento del 24 novembre 2020, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in conseguenza dell'accoglimento dell'istanza del Professionista, presentata il 18 novembre 2020, volta al differimento di 15 giorni del termine di conclusione della fase istruttoria;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Flixbus Italia S.r.l., P.I. IT 08776680962 (di seguito, anche "Flixbus" o "Professionista" o "Società"), in qualità di Professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del Consumo. La società, interamente partecipata dal Gruppo tedesco FlixBus GmbH, è attiva, tra altro, nei servizi *low cost* di trasporto extraurbano su autobus, su rotte nazionali ed internazionali. In base all'ultimo documento contabile disponibile, relativo all'esercizio finanziario del 2019, la Società ha realizzato ricavi pari a oltre 171 milioni di euro³.

2. CO.DI.CI. ONLUS - *Centro per i diritti del cittadino*, in qualità di segnalante.

3. ALTROCONSUMO, in qualità di segnalante.

II. LE PRATICHE COMMERCIALI

4. Il procedimento concerne alcune condotte poste in essere dalla Società dal mese di marzo e fino al 3 giugno 2020 connesse alle limitazioni alla circolazione conseguenti all'epidemia da Covid-19 e concernenti l'offerta di servizi di trasporto nonché le complessive modalità di assistenza post-vendita resa a seguito di cancellazione unilaterale, da parte del medesimo Vettore, di viaggi già prenotati e regolarmente pagati dalla clientela.

5. In particolare, le condotte contestate al professionista consistono:

A) nella circostanza di aver consentito attraverso i propri canali di vendita *on line* (sito *internet* aziendale e *App*) l'acquisto dei servizi di trasporto, offerti nell'arco del suddetto periodo, anche nei giorni immediatamente successivi all'entrata in vigore dei vari decreti governativi di limitazione alla circolazione (susseguiti da febbraio in poi a causa del Coronavirus), continuando, di volta in volta, ad acquisire regolarmente le prenotazioni e il pagamento dei relativi corrispettivi per prestazioni che, invece, non avrebbe successivamente erogato.

B) nella complessiva assistenza post-vendita prestata ai passeggeri incisi dalla cancellazione unilaterale dei viaggi in collegamento alla pandemia, con specifico riguardo: *i*) all'omessa informativa o alla diffusione di informazioni lacunose e ambigue - assai spesso intempestive - in merito alla soppressione dei servizi acquistati e ai diritti e ritorsioni spettanti, nell'evenienza, alla clientela in base alle vigenti normative comunitaria e nazionale; *ii*) alle modalità disomogenee, incongruenti e intempestive adottate per la gestione, nelle suddette evenienze, delle istanze di rimborso, in particolare

¹ [Doc. n. 66 dell'indice del fascicolo]

² [Doc. n. 78 dell'indice del fascicolo]

³ [In particolare, i ricavi per il 2019 ammontano a 171.777.409 euro, in aumento rispetto a quelli dell'anno precedente, pari a 111.293.319 euro (Fonte: Telemaco - Infocamera)]

con riguardo alla proposta di un *voucher* sostitutivo quale esclusiva o prioritaria modalità di ristoro, rispetto al rimborso in denaro per il biglietto annullato; *iii*) all'applicazione di ulteriori addebiti ai clienti all'atto del successivo utilizzo del *voucher* (a titolo di *cd. diritti di cancellazione o di prenotazione*), nonché di una penale sul rimborso in denaro.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) *L'iter del procedimento*

6. In base a svariate segnalazioni giunte a partire da marzo 2020⁴, e all'esito dell'analisi delle informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo⁵ in relazione alle pratiche commerciali sopra descritte, in data 29 maggio 2020, è stato comunicato al Professionista l'avvio del procedimento istruttorio n. PS11737 per presunta violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 23, comma 1, lettera e), 24 e 25 del Codice del Consumo. In tale sede, veniva in particolare ipotizzata l'ingannevolezza, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera e), del Codice del Consumo, della condotta concernente la perdurante offerta, sui canali di acquisto *on line* del Vettore, e l'acquisizione di regolari pagamenti per servizi di trasporto che non sarebbero stati, invece, effettuati a causa delle limitazioni governative alla circolazione per far fronte alla pandemia. Inoltre, veniva contestata la violazione della diligenza professionale, ex articolo 20, nonché l'ingannevolezza, ai sensi degli artt. 21, comma 1, lettere a) e b), e 22 del Codice del Consumo in relazione all'assistenza post-vendita prestata alla clientela in caso di corse cancellate unilateralmente dal Vettore, per l'omesso avviso oppure la diffusione di informazioni lacunose/ambigue, spesso intempestive sulla soppressione dei servizi e sui diritti pur spettanti alla clientela in tali evenienze. Infine, nel provvedimento di avvio veniva contestate l'aggressività, ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, delle condotte del Vettore consistenti nell'adozione di modalità disomogenee e incongruenti per l'assistenza ai passeggeri incisi dalla cancellazione dei servizi acquistati ed, altresì, nell'indebita applicazione di oneri aggiuntivi per l'esercizio di diritti post-vendita, quali la richiesta di rimborso in denaro e l'utilizzo successivo del *voucher* sostitutivo del biglietto.

7. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento istruttorio, Flixbus Italia S.r.l. è stata invitata, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Regolamento, a presentare memorie e documenti utili alla valutazione dei presupposti per l'eventuale sospensione provvisoria delle condotte⁶. Ivi, al contempo, è stato chiesto al professionista, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del Consumo e dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento, di fornire informazioni e relativa documentazione utili alla valutazione dei comportamenti contestati.

8. Successivamente all'avvio del procedimento, nel corso dell'istruttoria, sono giunte altre segnalazioni da parte di consumatori⁷.

9. Il 3 giugno 2020, il Professionista ha chiesto l'accesso agli atti del fascicolo istruttorio che è stato effettuato il successivo 6 giugno⁸. Inoltre, a seguito di altrettante richieste, la Società ha avuto accesso al medesimo fascicolo anche nelle date del 26 giugno, del 29 settembre e del 18 novembre 2020⁹.

10. In data 8 giugno 2020¹⁰, Flixbus ha prodotto una nota volta a fornire elementi utili per la valutazione dell'eventuale sospensione provvisoria della pratica ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Regolamento. Ivi, in particolare, il professionista ha rappresentato l'esaurimento delle condotte temporalmente individuate in avvio - poiché strettamente correlate al vigore dei provvedimenti governativi di limitazione/sospensione della circolazione - nonché dichiarato di aver già posto in essere in via continuativa, segnatamente per i servizi erogati a partire dal 1° giugno 2020, comportamenti privi dei rilievi contestati dall'Autorità. Tali comportamenti consistevano: i) nel fornire "*congruo preavviso rispetto alla data di partenza prevista*" al consumatore interessato dalla cancellazione del servizio di trasporto acquistato; ii) nell'informare, già all'atto della prenotazione del servizio, che, in caso di cancellazione da parte del Vettore, l'utente ha diritto a ottenere "*in alternativa o un rimborso tramite voucher oppure la restituzione del totale del prezzo pagato*"; iii) nell'assicurare un tempestivo e corretto rimborso in caso di cancellazione per decisione unilaterale del vettore e, in particolare, laddove il consumatore opti per la modalità alternativa al voucher, erogare il "*totale del costo sopportato (...)* senza applicazioni di penali, commissioni o altri costi di sorta".

⁴ [Docc. nn. 1, dal 6 al 13.1, dal 15 al 15.3, dal 17 al 17.5, dal 19 al 23.1, dal 27 al 29 dell'indice del fascicolo.]

⁵ [Docc. nn. dal 2 al 5.1, 14, 16, dal 18 al 18.4, dal 24 al 26.1 dell'indice del fascicolo.]

⁶ [Quanto al *fumus boni iuris* era apparso che le rilevate modalità di comunicazione e vendita di biglietti - nonché di successiva assistenza alla clientela - fossero in spregio ai diritti dei consumatori, i quali sarebbero stati sensibilmente influenzati nella loro capacità decisionale e comunque indotti all'acquisto di servizi di trasporto nonostante l'oggettiva incertezza della controprestazione, a causa della pandemia in corso; sotto il profilo del *periculum in mora*, era stato considerato come il Vettore perseverasse nella prospettazione del voucher quale immediata ed esclusiva modalità di rimborso in caso di cancellazione del viaggio acquistato dal cliente nonché nell'applicazione di ulteriori addebiti circa la successiva fruizione del voucher, anche laddove la medesima cancellazione fosse stata prevedibile per la corrente emergenza sanitaria.]

⁷ [Docc. nn. da 31 a n. 31.2, dal 34 al 35, dal 39 al 39.2, dal 45 al 46.2, dal 65 al 65.2, dal 70 al 75.1, 80, 84, dal 92 al 93.1, dal 102 al 103.]

⁸ [Docc. nn. 32 e 33 dell'indice del fascicolo.]

⁹ [Docc. nn. 49 e 50, 82 e 83, 94 e 98 dell'indice del fascicolo.]

¹⁰ [Doc. n. 36 dell'indice del fascicolo.]

- 11.** In data 8 giugno 2020, la Società ha chiesto, inoltre, una proroga del termine al fine di rispondere alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di avvio¹¹.
- 12.** Il 25 giugno 2020 è stato trasmesso alla Società il provvedimento con cui l’Autorità, nell’adunanza del 17 giugno 2020, ha ritenuto di non adottare alcuna misura cautelare nei confronti del professionista¹², in ragione della ravvisata insussistenza del *periculum in mora* e in considerazione dell’adozione, da parte della Società, delle misure comportamentali indicate nella comunicazione dell’8 giugno 2020.
- 13.** Il 1° luglio 2020 è giunta, da parte dell’associazione di consumatori CO.DI.CI. Onlus, istanza di partecipazione al procedimento istruttorio¹³, l’accoglimento della quale è stato comunicato alle Parti in data 6 luglio 2020¹⁴.
- 14.** L’8 luglio 2020, sono giunti i riscontri documentati di Flixbus alla richiesta di informazioni, formulata in sede di avvio, unitamente ad una memoria difensiva¹⁵.
- 15.** Il 14 luglio 2020, ai sensi dell’articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, il Professionista ha presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione¹⁶, poi integrati in data 31 luglio 2020¹⁷. Tali impegni sono stati rigettati dall’Autorità, nella sua adunanza del 15 settembre 2020, in ragione della potenziale gravità delle condotte e della sussistenza dell’interesse all’accertamento. Del rigetto è stata data comunicazione al Professionista in data 16 settembre 2020¹⁸.
- 16.** Dietro sua richiesta¹⁹, la Società è stata sentita in audizione in data 23 luglio 2020²⁰.
- 17.** Il 3 agosto 2020 è giunta, da parte dell’associazione di consumatori Altroconsumo, istanza di partecipazione al procedimento istruttorio²¹, l’accoglimento della quale è stato comunicato alle Parti il successivo 6 agosto 2020²².
- 18.** Il 23 ottobre 2020, è giunta la comunicazione con cui il Professionista ha illustrato l’adozione o la programmazione di alcune misure a beneficio dei consumatori volte a risolvere le criticità individuate in sede di avvio²³.
- 19.** In data 16 novembre 2020 è stata comunicata alle Parti, ai sensi dell’articolo 16, comma 1, del Regolamento, la data di conclusione della fase istruttoria²⁴. Il 18 novembre 2020, il Professionista ha presentato istanza di proroga del termine finale dell’istruttoria²⁵ accolta la quale l’Autorità, nell’adunanza del 24 novembre 2020, ha differito tale termine di 15 giorni ed ha conseguentemente prorogato di 20 giorni il termine finale del procedimento, dandone comunicazione alle Parti²⁶.
- 20.** Il 18 dicembre 2020, Flixbus ha depositato documentata memoria conclusiva²⁷.

2) Le evidenze acquisite

21. Da svariate segnalazioni giunte, a partire da marzo 2020 e fino al mese di dicembre 2020²⁸, nonché in base a rilevazioni effettuate d’ufficio²⁹ ed alle informazioni complessivamente rese dal Professionista³⁰, è emerso quanto segue.

¹¹ [Doc. n. 37 dell’indice del fascicolo. Sulla base delle motivazioni adottate dal Professionista, la richiesta è stata accolta con comunicazione del 9 giugno 2020 (doc. n. 38 dell’indice del fascicolo)]

¹² [Docc. nn. 47 e 47.1 dell’indice del fascicolo.]

¹³ [Doc. n. 51 dell’indice del fascicolo.]

¹⁴ [Docc. nn. 52 e 53 dell’indice del fascicolo.]

¹⁵ [Docc. nn- dal 54 al 54.3 dell’indice del fascicolo.]

¹⁶ [Docc. nn. da 55 a 55.6 dell’indice del fascicolo.]

¹⁷ [Docc. nn. da 63 a 63.6 dell’indice del fascicolo.]

¹⁸ [Doc. n. 79 dell’indice del fascicolo.]

¹⁹ [Doc. n. 54 dell’indice del fascicolo]

²⁰ [Docc. nn. 56, 57, dal 59 al 62.1.]

²¹ [Doc. nn. 64 e 64.1 dell’indice del fascicolo.]

²² [Docc. nn. 68 e 69 dell’indice del fascicolo.]

²³ [Docc. nn. da 85 a 85.7 dell’indice del fascicolo]

²⁴ [Docc. nn. 95 e 96 dell’indice del fascicolo.]

²⁵ [Doc. n. 99 dell’indice del fascicolo.]

²⁶ [Docc. nn. 100 e 101 dell’indice del fascicolo.]

²⁷ [Docc. nn. da 104 a 104.7 dell’indice del fascicolo]

²⁸ [Oltre alle denunce giunte anteriormente all’avvio del presente procedimento (vedasi supra, nota n. 4) vedansi anche docc. nn. da 31 a 31.2, da 34 a 35, da 39 a 39.2, da 45 a 46.2, dal 65 al 65.2, dal 70 al 75.1, 80, 84, dal 92 al 93.1, dal 102 al 103 dell’indice del fascicolo.]

²⁹ [Docc. nn. dal 2 al 5.1, 16, dal 24 al 26.1, dal 40 al 44.1, da 86 a 91.1. dell’indice del fascicolo]

³⁰ [In esito ad una prima richiesta di informazioni in fase preistruttoria (doc. n. 14 dell’indice del fascicolo), Flixbus ha riscontrato con comunicazione giunta il 12 maggio 2020 (docc. nn. dal 18 al 18.4). Successivamente, il Vettore ha fornito ulteriori informazioni nei riscontri alle richieste formulate in avvio del procedimento (docc. nn. dal 54 al 54.3 dell’indice del fascicolo), in sede di verbale di audizione

Pratica A: l'accessibilità, sui canali di vendita on line di FlixBus, di viaggi poi cancellati dal Vettore in relazione all'emergenza da Coronavirus

Le denunce dei consumatori

22. Molteplici denunce di consumatori riferiscono della possibilità di prenotare e acquistare biglietti, a mezzo dei canali *on line* del Vettore (sito *internet* aziendale ed *App*), seguiti, di lì a poco, dalla cancellazione unilaterale del servizio da parte del medesimo professionista per ragioni legate all'emergenza epidemica da coronavirus.

23. Dalle segnalazioni, siffatto comportamento risulta essere stato posto in essere dal Vettore già a far tempo dalla fine del mese di febbraio³¹ e a marzo 2020 come emerge chiaramente dai commenti allora rilasciati da alcuni utenti sul profilo *Facebook* del Professionista³²:

Fig.1

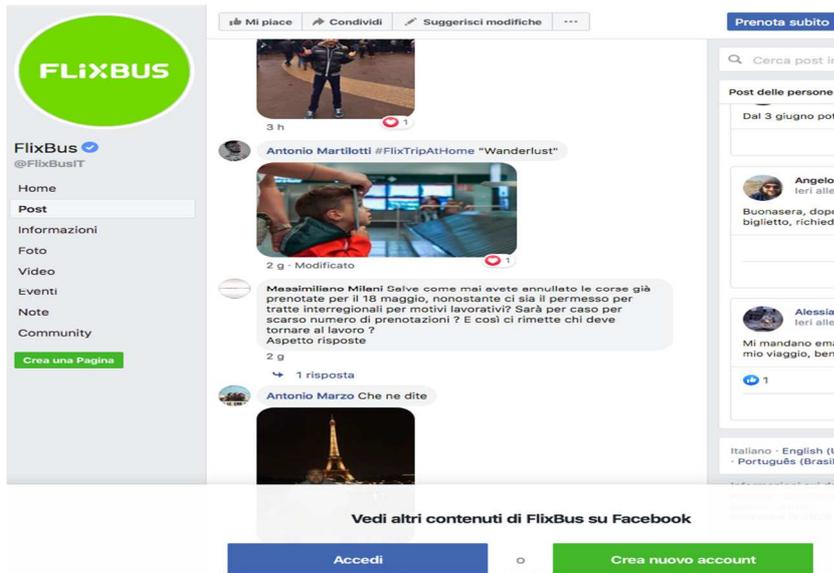
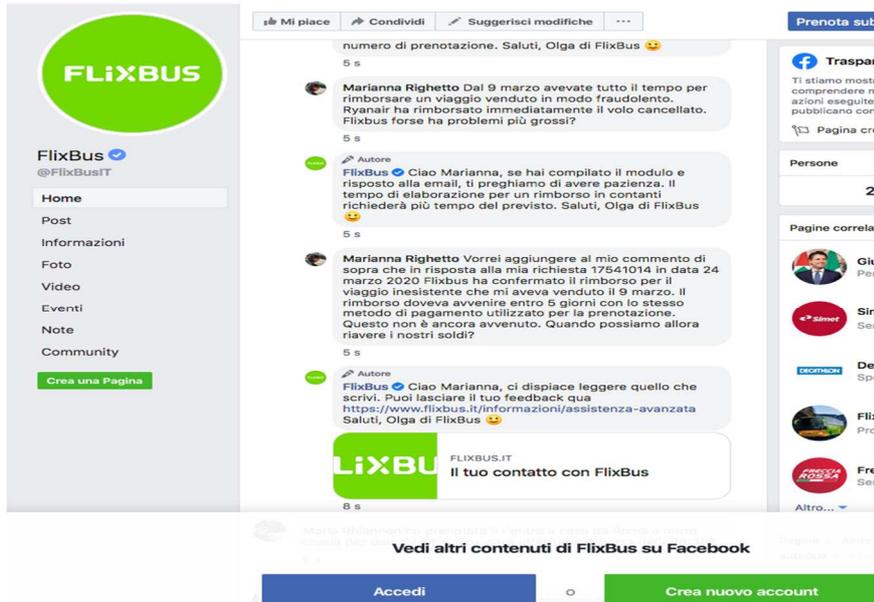


Fig.2



(doc. 62 dell'indice del fascicolo), nella comunicazione, giunta il 23 ottobre 2020, di nuove misure adottate e adottande per i consumatori in riferimento alle condotte contestate con l'avvio del presente procedimento (docc. nn. dall'85 all'85.7 dell'indice del fascicolo).]

³¹ [Cfr. docc. nn. 93 e 93.1 dell'indice del fascicolo: il segnalante riferisce di aver regolarmente acquistato, il 23 febbraio 2020, un servizio di trasporto per la data del successivo 27 febbraio. Il 25 febbraio riceve un'email da FlixBus che lo informa di una non meglio specificata "variazione" del viaggio acquistato con diretta emissione di un voucher di valore pari al prezzo del biglietto. Dal servizio clienti del Vettore, successivamente contattato, apprende che "la cancellazione è dovuta al Covid".]

³² [Docc. nn. 25 e 25.1 dell'indice del fascicolo (rilevazioni d'ufficio del 16 maggio 2020). Vedasi anche un'ulteriore denuncia (doc. n. 84 dell'indice del fascicolo)]

24. Soprattutto, però, emerge la reiterazione della condotta nei mesi successivi: in particolare, oltre che nel mese di aprile³³, da svariate segnalazioni rapidamente susseguite dal 4 maggio 2020³⁴, è emerso che il Vettore, anche dopo l'emanazione del DPCM del 26 aprile 2020 (che aveva prorogato al 17 maggio 2020 i limiti alla circolazione già previsti fino al 3 maggio 2020 dai decreti precedenti) ha posto in vendita sul proprio sistema *on line* (sito *internet* e *App*) biglietti per viaggi effettuabili a partire dal 4 maggio 2020, acquisendo dai consumatori non solo le relative prenotazioni, ma anche il pagamento del corrispettivo. Ciononostante, successivamente – a DPCM già in vigore - Flixbus ha proceduto a cancellare unilateralmente i viaggi venduti per le date dal 4 al 17 maggio 2020 proponendo, a diretto e prioritario ristoro dei passeggeri interessati, un *voucher* – di valore pari al prezzo del biglietto già pagato – o, in alternativa, un rimborso in denaro attraverso, tuttavia, indaginosa procedura e, soprattutto, previa onerosa trattenuta (fino a 15 euro sul biglietto acquistato ordinariamente a tariffa *low cost*).

25. Denunce successive³⁵ hanno, inoltre, segnalato la reiterazione della suddetta pratica: Flixbus ha, infatti, consentito all'utenza – almeno fino al 14 maggio 2020³⁶ - la prenotazione e l'acquisto *on line* dei viaggi a partire dal 18 maggio 2020 e fino alla fine dello stesso mese, salvo poi annullarli qualche giorno dopo, senza fornire alcuna comunicazione preventiva sulla soppressione delle corse alla generalità degli utenti.

26. A tali condotte si aggiunge la circostanza che, sebbene il Professionista avesse espressamente consentito nuove prenotazioni *on line* per servizi di trasporto effettuabili a partire dal 1° giugno 2020 (dandone specifica informativa nel corso della prenotazione sul sito aziendale)³⁷, risulta che il medesimo ha, invece, improvvisamente cancellato – adducendo sempre a motivo l'epidemia da Covid-19 - l'opzione di viaggio che avrebbe dovuto effettuarsi il 3 giugno 2020, già regolarmente prenotato dal consumatore il precedente 16 maggio³⁸.

I provvedimenti limitativi della circolazione – causa Covid – e gli interventi di Flixbus sulla programmazione dei propri servizi

27. Nel periodo in contestazione, il Governo nazionale ha adottato alcuni provvedimenti che, con varia modalità, disponevano limitazioni alla circolazione sul territorio nazionale: in particolare, si tratta dei D.P.C.M. emanati in data 8 e 9 marzo 2020; 22 e 25 marzo 2020; 1° e 13 aprile 2020; 26 aprile e 16 maggio 2020. Riguardo, in particolare, agli ultimi due, il DPCM 26 aprile 2020 aveva, tra altro, confermato³⁹ – con efficacia per il periodo compreso tra il 4 e il 17 maggio 2020 – la possibilità di spostarsi con mezzi pubblici e privati da una regione all'altra in casi comprovati di lavoro/necessità/salute; il DL 16 maggio 2020, n. 33, ha prorogato le predette disposizioni fino al 2 giugno 2020, consentendo il rientro presso il luogo di residenza/domicilio/abitazione.

Flixbus ha dichiarato di aver adottato, in corrispondenza dei successivi Decreti, decisioni di sospensione dei propri servizi⁴⁰ ed ha, al contempo, espressamente ammesso che, a causa di non meglio chiarite "ragioni tecniche", era comunque, di fatto, "trascorso un tempo limitato (uno/due giorni) tra la cancellazione" del viaggio, già regolarmente prenotato e pagato dal passeggero, "e la rimozione della disponibilità dei biglietti ad essa connessi sul sito aziendale"⁴¹.

³³ [Cfr. docc. nn. da 102 a 103 dell'indice del fascicolo]

³⁴ [Cfr. docc. nn. dal 6 al 13.1, dal 15 al 15.3, dal 17 al 17.5 dell'indice del fascicolo.]

³⁵ [Cfr. docc. nn. dal 19 al 20.2, 22, 23 e 23.1, dal 28 al 28.4 dell'indice del fascicolo.]

³⁶ [Cfr. docc. nn. dal 21 al 23.1 dell'indice del fascicolo.]

³⁷ [L'assunto è stato verificato anche d'ufficio: cfr. docc. nn. 26 e 26.1 dell'indice del fascicolo.]

³⁸ [Cfr. docc. 45 e 45.1 dell'indice del fascicolo.]

³⁹ [salva la possibilità delle Regioni di adottare misure più restrittive]

⁴⁰ [In particolare, Flixbus ha dichiarato di aver adottato: in data 10 marzo 2020, la decisione di sospendere le proprie corse fino al 3 aprile; in data 31 marzo, la decisione di sospendere le proprie corse fino al 19 aprile; in data 14 aprile, la decisione di sospendere le proprie corse fino al 3 maggio; in data 27 aprile, la decisione di sospendere le proprie corse fino al 18 maggio; in data 18 maggio, la decisione di sospendere le proprie corse fino al 3 giugno (Cfr. comunicazione in data 8 luglio 2020, di riscontro alle richieste di informazioni giunta in data 8 luglio 2020. Doc. n. 54 dell'indice del fascicolo)]

⁴¹ ["A seguito delle cancellazioni delle linee (i) effettuate il 10 marzo, cancellazione relativa ai viaggi sulle linee da effettuarsi fino al 3 aprile, i biglietti erano prenotabili solo a partire dal 4 aprile in poi; (ii) il 31 marzo, cancellazione relativa ai viaggi sulle linee da effettuarsi fino al 19 aprile, i biglietti erano prenotabili solo a partire dal 20 aprile in poi; (iii) il 14 aprile, cancellazione relativa ai viaggi sulle linee da effettuarsi fino al 3 maggio, i biglietti erano prenotabili dal 4 maggio in poi (tuttavia, a seguito del DPCM del 10 aprile, per un motivo tecnico – il 10 aprile era un venerdì e il 12 aprile era festivo – sono rimasti in vendita, per quattro giorni, dal 10 al 14 aprile, biglietti per viaggi dal 20 aprile al 3 maggio); (iv) il 28 aprile, cancellazione relativa a viaggi sulle linee da effettuarsi dal 4 al 17 maggio, con biglietti prenotabili dal 18 maggio in poi; (v) il 12 maggio, cancellazione relativa a viaggi da effettuarsi sulle linee fino al 31 maggio, con biglietti prenotabili dal 1 giugno in poi (poi esteso al 3 giugno in seguito all'emanazione del DPCM 18 maggio 2020)". Cfr. riscontri alle richieste di informazioni e memoria del professionista, giunta in data 8 luglio 2020, pag. 6, note 20 e 21; pag. 9, nota 29, pag. 10. Doc. n. 54 dell'indice del fascicolo).]

Dati su biglietti venduti on line (su sito aziendale e App Flixbus) relativi ai viaggi programmati nel trimestre marzo-maggio 2020 sul territorio nazionale

28. La seguente tabella(*) ripropone alcuni dati complessivi forniti dallo stesso professionista⁴² in relazione alle varie categorie indicate nella prima colonna a sinistra.

	Volume/Valore MARZO	Volume/Valore € APRILE	Volume/Valore € MAGGIO	Volume TOTALE	Valore TOTALE €
I) Biglietti Venduti on line	[200.000-300.000/ 4.000.000- 5.000.000 €]	[50.000-100.000/ 1.000.000-2.000.000 €]	[10.000-50.000/ 500.000-1.000.000 €]	[400.000- 500.000]	[6-7 milioni di euro]
II) Biglietti venduti on line cancellati dal Vettore	[100.000-200.000/ 1.000.000- 2.000.000 €]	[50.000-100.000/ 1.000.000-2.000.000 €]	[10.000-50.000/ 500.000-1.000.000 €]	[200.000- 300.000]	[4-5 milioni di euro]
III) Biglietti venduti on line cancellati dal Vettore e non rimborsati ⁴³	[20.000-30.000]	[5.000-10.000]	[1.000-5.000]	[30.000-40.000]	
IV) Biglietti venduti on line cancellati dal Vettore e rimborsati in denaro	[500-1000/ 10.000-20.000 €]	[1.000-2.000/ 30.000-40.000 €]	[500-1000/ 10.000-20.000]	[1.000-5.000]	[60.000- 70.000]
V) Biglietti venduti on line cancellati dal Vettore e rimborsati con voucher	[100.000-200.000/ 1-2 milioni di euro]	[50.000-100.000/ 1-2 milioni di euro]	[20.000-30.000/ 500.000-1000.000 €]	[200.000.300.00]	[3-4 milioni di euro]

29. Dalla tabella, emerge che sono stati cancellati dal Vettore tutti i biglietti relativi ai viaggi di aprile e maggio ed oltre la metà dei viaggi di marzo. Il valore complessivo dei biglietti cancellati dal Vettore nel trimestre di riferimento è stato pari a quasi [3-4 milioni] euro.

30. Emerge, altresì, che, per la quasi totalità dei biglietti, il professionista ha proceduto all'emissione di un *voucher*; per il solo mese di maggio 2020, i biglietti venduti *on line* per viaggi poi cancellati dal Vettore sarebbero stati oltre [10.000-50.000]: di essi, più di [20.000-30.000] sarebbero stati rimborsati tramite *voucher*, mentre solo per [500-1000] sarebbe stato corrisposto un rimborso in denaro.

Rileva, ancora, che nel medesimo mese, i biglietti venduti per i quali non è stato emesso alcun rimborso si sarebbero attestati a oltre [1.000-5.000].

Pratica B: la complessiva assistenza post-vendita prestata ai passeggeri incisi dalle cancellazioni del viaggio

L'informativa ai consumatori in merito alle cancellazioni unilaterali avvenute durante la pandemia e fino al mese di maggio 2020

31. Il Professionista ha dichiarato che, in caso di cancellazione unilaterale della corsa, il singolo cliente interessato veniva contattato direttamente tramite *e-mail/sms*, ferma restando la possibilità di rivolgersi al *Servizio Clienti* del medesimo Vettore⁴⁴.

Dalle segnalazioni risulta, invece, che in svariati casi il Professionista ha del tutto omesso di comunicare l'avvenuta soppressione del servizio già acquistato, oppure ha provveduto intempestivamente inducendo i passeggeri ad apprendere

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

⁴² [La tabella pubblicata è stata trasmessa da Flixbus in calce alla memoria conclusiva (doc. 104.1 dell'indice del fascicolo) e riporta alcune rettifiche rispetto ai medesimi dati forniti in precedente comunicazione (doc. 54.2 dell'indice del fascicolo).]

⁴³ [Il Vettore ha precisato che il mancato rimborso può essere stato causato anche da immediata riprenotazione per corse successive.]

⁴⁴ [Doc. n. 54 dell'indice del fascicolo.]

la notizia della soppressione della corsa soltanto nell'imminenza della data di viaggio prenotata o financo direttamente presso la stazione di partenza⁴⁵.

32. Risulta, poi, che da fine febbraio⁴⁶ e fino a maggio 2020 il Vettore ha pubblicato alcuni comunicati sulla *homepage* del proprio sito aziendale in merito ai viaggi soppressi in relazione al Covid-19 e fornito informazioni generali in diverse sezioni dedicate del sito aziendale.

In particolare, il comunicato pubblicato a partire dall'11 marzo 2020 recitava: "A seguito della pubblicazione del DPCM del 9 marzo 2020 in merito al coronavirus (Covid19), che estende a tutto il territorio nazionale la richiesta di evitare gli spostamenti se non per comprovati motivi di lavoro, gravi problemi di salute o ritorno presso la propria residenza/domicilio, Flixbus, per supportare gli sforzi messi in campo da tutte le istituzioni, sospenderà dall'11 marzo e fino al 3 aprile 2020 il suo servizio su tutto il territorio italiano. Tutti i passeggeri avranno diritto al rimborso del prezzo tramite voucher senza costi di cancellazione, seguendo la procedura indicata qui (...)"⁴⁷.

33. Inoltre, in via generale, il professionista ha previsto che per informazioni e assistenza post-vendita, il cliente poteva anche accedere alla pagina di gestione della propria prenotazione⁴⁸ oppure rivolgersi al proprio *Servizio Clienti*. A ben vedere, dagli elementi in atti risulta che fino al 30 aprile 2020 è stata attiva una linea del *Servizio Clienti* Flixbus – contattabile in giorni/orari limitati⁴⁹ - al fine di parlare direttamente con un operatore che, però, per ammissione dello stesso Professionista, non disponeva di *script* predisposti *ad hoc*.

Sul punto, Flixbus ha dichiarato che veniva utilizzato un modello generale di risposta per i rimborsi nel quale si proponeva direttamente il voucher al 120% del valore del biglietto corredato di ulteriori "vantaggi", ossia: validità 12 mesi; possibilità di condivisione con parenti e amici; facoltà di utilizzazione più volte "fino ad esaurirne il valore"; utilizzabilità su tutta la rete Flixbus di treni e autobus⁵⁰.

Dal 1° maggio al 3 giugno 2020, ossia nel periodo in cui, nonostante i previsti limiti alla circolazione, Flixbus ha dapprima venduto e poi cancellato i viaggi prenotati per il periodo medesimo, tale linea del *Servizio Clienti* è stata disattivata e l'assistenza alla clientela è stata resa esclusivamente tramite IVR⁵¹, email e *chat*.

34. Emerge, in ogni caso che, in tutti tali supporti/canali di contatto – ivi compresi *sms* e *e-mail* inviati al passeggero per informarlo dell'avvenuta cancellazione - il cliente veniva informato della possibilità di ottenere il rimborso tramite un *voucher* di valore corrispondente al prezzo del biglietto senza alcun accenno ad altre modalità di ristoro conseguenti alla soppressione del viaggio già pagato⁵².

35. Risulta inoltre che, in contrasto con quanto dichiarato dal Professionista circa l'asserita tempestività ed efficienza del proprio sistema di assistenza post-vendita prestata ai consumatori in caso di cancellazione unilaterale dei viaggi, alcuni segnalanti dichiaravano di essere ancora in attesa, dopo svariati mesi, di acquisire i dovuti ristori per cancellazione del viaggio tramite *voucher*⁵³. Con riferimento a tali casi, lo stesso Professionista ha poi attestato, in sede di memoria conclusiva, di aver erogato "il rimborso richiesto" solo dopo diversi mesi dalla relativa istanza⁵⁴.

La gestione delle procedure di rimborso/ristoro relative alle cancellazioni unilaterali avvenute durante la pandemia e fino a maggio 2020

36. In base a quanto riferito dal professionista⁵⁵, la procedura originaria per gli adempimenti relativi alle cancellazioni unilaterali avvenute nel trimestre in questione, ha previsto l'invio automatico al cliente (via *email/sms*) di un *link* per riscattare il *voucher* di valore corrispondente al biglietto: in caso di accettazione, al cliente veniva inviato "immediatamente" il *voucher*, sempre tramite *mail*. Se, invece, il cliente rappresentava di non essere soddisfatto del

⁴⁵ [Docc. nn. 7 a 7.2, 8 e 8.1, da 9 a 9.2, da 12 a 12.3, 13 e 13.1, dal 15 al 15.3, dal 17 al 17.5, da 20 a 20.2, 23 e 23.1, da 27 a 28.4, da 31 a 31.2, 70, 73.]

⁴⁶ [Doc. n. 2.1 dell'indice del fascicolo. Nel corpo del comunicato, a proposito dei rimborsi, si dichiarava: "Come posso chiedere il rimborso del mio biglietto? Tutti i nostri biglietti sono rimborsabili seguendo le procedure indicate in questa pagina. Per eventuali chiarimenti contattate il nostro servizio clienti al seguente numero (...)".]

⁴⁷ [Doc. n. 104 dell'indice del fascicolo, pag. 25.]

⁴⁸ [[https://www.flixbus.it/informazioni/cancellazione-cambio-prenotazione.](https://www.flixbus.it/informazioni/cancellazione-cambio-prenotazione)]

⁴⁹ [Dal lunedì al venerdì, dalle 9,00 alle 17,00.]

⁵⁰ [Doc. n. 54 dell'indice del fascicolo, pag. 18.]

⁵¹ [Gli IVR (Interactive Voice Response) sono risposte pre-registrate in merito all'emergenza Covid-19 che il professionista ha introdotto e via via aggiornato in relazione all'evolversi delle modalità di circolazione adottate/consentite durante la situazione epidemiologica. In nessuno degli IVR (come prodotti da Flixbus) si fa cenno alla possibilità del rimborso in denaro. Ad esempio, il testo dell'IVR introdotto l'8 marzo 2020, recita: "A causa dei recenti sviluppi sulle misure di contenimento Coronavirus, il tempo di attesa per parlare con un operatore potrebbe aumentare e ci scusiamo per l'inconveniente. Al fine di ottemperare alle attuali raccomandazioni delle autorità, Flixbus ha sospeso il suo servizio su tutto il territorio italiano fino al 3 aprile 2020. Tutti i passeggeri avranno diritto al rimborso del prezzo del biglietto tramite voucher, senza costi di cancellazione, che verrà inviato all'e-mail usata al momento della prenotazione. Ti ricordiamo, inoltre, che il nostro servizio è attivo tutti i giorni dalle 9,00 alle 17,00". (Doc. n. 54 dell'indice del fascicolo, pag. 13).]

⁵² [Docc. nn. dal 6 al 6.5, 10, dal 17 al 17.5, dal 46 al 46.2, 103 dell'indice del fascicolo.]

⁵³ [Docc. nn. 80 e 81, 84 dell'indice del fascicolo.]

⁵⁴ [Doc. 104 dell'indice del fascicolo, pagg. 34 e 35.]

⁵⁵ [Doc. n. 54 dell'indice del fascicolo.]

voucher, il Vettore ne proponeva uno pari al 120% dell'importo originario pagato: soltanto in caso di ulteriore rifiuto del cliente veniva prospettata anche la possibilità di ottenere il rimborso in denaro⁵⁶. Il professionista ha illustrato che nel caso in cui fosse stato il consumatore a contattare direttamente il servizio clienti del Vettore per chiedere il rimborso in denaro, la procedura interna prevedeva, del pari, una prima offerta di *voucher* (al 120% del valore del biglietto già acquistato) e, solo in caso di rifiuto del cliente, l'offerta del rimborso monetario.

37. Alcune segnalazioni attestano, invece, che Flixbus ha erogato i richiesti rimborsi in denaro solo dopo molte insistenze da parte dei consumatori interessati⁵⁷, oppure non li ha erogati affatto nonostante l'espressa e specifica opzione dei clienti⁵⁸.

38. Sempre con riguardo alla modalità di rimborso in denaro, i denunciati hanno lamentato sia l'oggettiva opacità informativa che la farraginosità della procedura allo scopo prevista dal Vettore⁵⁹.

Sul punto, già da precedenti verifiche d'ufficio⁶⁰ era emerso che sul sito aziendale il comunicato di aggiornamento provvisorio sul coronavirus⁶¹ rinviava l'utente alla sezione *on line* del servizio clienti per avere "maggiori informazioni". Tale sezione recava i *link* a distinte pagine *web* corrispondenti ad altrettante tematiche di assistenza, nessuna delle quali, tuttavia, riguardante specificamente la tematica dei rimborsi da coronavirus; soltanto dopo ulteriori passaggi⁶², il consumatore era avvertito genericamente della possibilità di richiedere, tramite un modulo *on line* ivi accessibile, il rimborso del biglietto non utilizzato "al netto delle commissioni applicabili". Dalla tabella consultabile dalla medesima pagina⁶³, emergeva che, laddove il pagamento avvenisse in valuta comunitaria, la commissione poteva variare (a seconda del momento in cui il passeggero presentava la richiesta e in base al Vettore-partner di Flixbus che effettuava il servizio) da due a quindici euro: tuttavia, la medesima tabella ometteva l'informazione – evincibile solo dalla lettura delle *Condizioni Generali di Contratto* del Vettore, accessibili in distinta sezione del sito *internet* aziendale – che, in taluni casi, la commissione prevista veniva applicata "per corsa e per passeggero"⁶⁴.

Le fee di cancellazione sul successivo utilizzo del voucher e l'applicazione di penali sul rimborso in denaro

39. Alcuni consumatori hanno lamentato, altresì, l'applicazione di un ulteriore addebito – di importo variabile, attorno ai tre euro - in riferimento al successivo utilizzo del *voucher* corrisposto dal Vettore a titolo di rimborso del biglietto cancellato⁶⁵. Detta circostanza è stata espressamente ammessa dal Professionista: in particolare, nel trimestre marzo-maggio 2020, sono state applicate oltre [1.000-5.000] *fee* per un valore complessivo pari a [1.000-5.000] euro⁶⁶. In base alle dichiarazioni della stessa Società⁶⁷, tali addebiti sono stati applicati nei casi in cui sia stato lo stesso consumatore a chiedere direttamente l'annullamento del viaggio nonostante la soppressione della corsa da parte di

⁵⁶ [Tale procedura, riferisce Flixbus, sarebbe cambiata a far tempo dal 18 maggio scorso: da tale data, sarebbe stata prospettata al cliente, già al primo contatto, l'alternativa tra voucher del valore del 120% e rimborso monetario.]

⁵⁷ [Docc. nn. dal 31 al 31.2 dell'indice del fascicolo.]

⁵⁸ [Docc. nn. 82, 102, 102.1 dell'indice del fascicolo.]

⁵⁹ [Cfr. denuncia del 4 maggio 2020, prot. n. 36422. Vedasi anche segnalazione del 10 agosto 2020, prot. n. 63099 in relazione a viaggio, poi cancellato, previsto p.er il 4 agosto.]

⁶⁰ [Docc. nn. dal 2 al 5.1 dell'indice del fascicolo]

⁶¹ [Nelle rilevazioni effettuate al 1° aprile 2020, era emerso che dalla homepage del sito aziendale, era raggiungibile un comunicato (Aggiornamento Coronavirus- Informazione per i nostri passeggeri) in cui Flixbus comunicava, causa Covid-19, la sospensione, fino a nuovo avviso, dei collegamenti transfrontalieri da e verso l'Italia nonché il proprio servizio su tutto il territorio nazionale. Si precisava sarebbe stato assicurato a "tutti i passeggeri" il "diritto al rimborso del prezzo tramite voucher senza costi di cancellazione, che verrà inviato ai contatti usati al momento della prenotazione".]

⁶² [cliccando su "Pagamento & Rimborso" e, di qui, alla distinta sottosezione "Vorrei farmi rimborsare un biglietto che non ho utilizzato, dove posso richiederne il rimborso?".]

⁶³ [[https://www.flixbus.it/azienda/prezzi/commissioni-rimborso.](https://www.flixbus.it/azienda/prezzi/commissioni-rimborso)]

⁶⁴ [<https://www.flixbus.it/cgc> (parag 5.6).]

⁶⁵ [La fee è stata pretesa quale "costo di cancellazione" oppure per "prenotazione posto" (Docc. nn. dal 7 al 7.2, 10 e 29 dell'indice del fascicolo)]

⁶⁶ La seguente tabella recante i dati, ripartiti nel trimestre, come prodotta dallo stesso professionista (memoria in data 8 luglio 2020/ all. 2- docc. 54 e 54.2 dell'indice del fascicolo):

	Volume fees di cancellazione su rimborsi via voucher	Valore fees di cancellazione su rimborsi via voucher
Marzo 2020	[1.000.5.000]	[1.000.5.000]
Aprile 2020	[1.000.5.000]	[100-500]
Maggio 2020	[100-500]	[100-500]
Totale	[1.000-5.000]	[1.000.5.000]

⁶⁷ [Memorie in data 8 luglio 2020 e verbale di audizione in data 23 luglio 2020 (docc. nn. dal 54 al 54.3 e 62.1 dell'indice del fascicolo).]

Flixbus ("ricadendo nella situazione di cancellazione da parte del cliente")⁶⁸ oppure all'esito di disguidi/disservizi causati dagli addetti del Vettore.

40. Infine, in base ad altre denunce è emerso che Flixbus, nel trimestre marzo-maggio 2020, ha applicato una penale di 15 euro sui rimborsi in denaro erogati a seguito della cancellazione dei viaggi già prenotati e pagati dalla clientela⁶⁹. La possibilità di tale addebito è stata confermata, come si è visto più sopra, anche da verifiche d'ufficio sul sito aziendale del Professionista⁷⁰.

3) Il quadro normativo nazionale e comunitario in materia di rimborsi per cancellazione unilaterale dei servizi di trasporto da parte del Vettore, con specifico riferimento all'attuale emergenza epidemica

41. Si reputa opportuno richiamare sinteticamente il quadro normativo nazionale e comunitario - progressivamente vigente all'epoca dei fatti qui contestati - in tema di diritti dei passeggeri del trasporto (compreso quello con *autobus*) in merito, in particolare, ai rimborsi ad essi spettanti in caso di cancellazione di viaggi già prenotati e regolarmente acquistati, anche rispetto all'attuale emergenza pandemica.

La legislazione nazionale straordinaria

42. L'articolo 28 del Decreto Legge n. 9/2020 del 2 marzo 2020⁷¹ prevedeva disposizioni straordinarie in tema di rimborso, tra altro, di titoli di viaggio individuando le situazioni soggettive collegate al *Covid-19* per le quali ricorreva la sopravvenuta impossibilità della prestazione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del Codice civile. Ivi era anche prevista la possibilità del Professionista di offrire al viaggiatore che esercitasse il diritto di recesso, in alternativa al rimborso in denaro, un *voucher* da utilizzare entro un anno dalla sua emissione.

43. La legge 24 aprile 2020, n. 27, ha abrogato il suddetto D.L.⁷² e introdotto al contempo - in seno al distinto decreto legge n. 18 del 2020 - l'articolo 88-*bis* ("Rimborso di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici")⁷³ ove sono state ribadite⁷⁴ e dettagliate le previsioni del predetto articolo 28, esplicitandosi la possibilità di emettere un *voucher* in luogo del rimborso in denaro anche per il caso in cui sia il vettore a recedere dal contratto di trasporto.

44. In base al citato articolo 88-*bis*, per quanto attiene ai biglietti del trasporto, il Vettore, a richiesta e nei casi ivi previsti, procede al rimborso del corrispettivo versato dal cliente "ovvero all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno" (comma 2). È previsto (al comma 4) che il diritto di recesso possa essere esercitato dal Vettore⁷⁵ il quale deve, in tale evenienza, darne "tempestiva comunicazione all'acquirente e, entro i successivi trenta giorni, procede[re] al rimborso del corrispettivo versato per il titolo di viaggio oppure all'emissione di un *voucher* di pari importo da utilizzare entro un anno dall'emissione"⁷⁶. È stabilito, inoltre, che il *voucher* emesso dal professionista "assolve i correlativi obblighi di rimborso e non richiede alcuna forma di accettazione da parte del destinatario"⁷⁷.

Dal 19 luglio 2020, il testo dell'articolo 88-*bis* è in vigore con alcune modifiche ed integrazioni⁷⁸ per effetto delle quali, tra altro, il periodo di utilizzo del *voucher*, eventualmente corrisposto al passeggero, è stato esteso a "diciotto mesi dalla emissione" ed il *voucher* medesimo "può essere utilizzato anche per la fruizione di servizi successiva al termine di validità purchè le relative prenotazioni siano state effettuate" entro il 31 luglio 2020⁷⁹. È espressamente disposto⁸⁰, poi, che detto prolungamento di validità si applica anche ai buoni emessi anteriormente al 19 luglio 2020 e, altresì, che "per i *voucher* non usufruiti né impiegati nella prenotazione dei servizi (...), è corrisposto "il rimborso dell'importo versato". In

⁶⁸ [In base alle Condizioni Generali di Trasporto praticate dal Vettore, in caso di annullamento volontario del viaggio da parte del passeggero, quest'ultimo ha diritto ad avere la restituzione di quanto pagato previa trattenuta.]

⁶⁹ [Docc. nn. 1, dal 6 al 6.5, dal 7 al 7.2, dal 9 al 9.2, 19 e 19.1., dal 28 al 28.4, 93 e 93.1 dell'indice del fascicolo.]

⁷⁰ [Docc. nn. dal 2 al 5.1 dell'indice del fascicolo.]

⁷¹ [Emanato in ragione della necessità, tra l'altro, di contenere gli effetti negativi della pandemia "sul tessuto socio-economico nazionale".]

⁷² [Facendone espressamente salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti in base al medesimo.]

⁷³ [In vigore dal 30 aprile 2020.]

⁷⁴ [Si riafferma, infatti, che "Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile, ricorre la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione ai contratti di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, nelle acque interne o terrestre, ai contratti di soggiorno e ai contratti di pacchetto turistico" stipulati da soggetti impossibilitati a viaggiare per i motivi collegati all'emergenza sanitaria, ivi dettagliati (comma 1).]

⁷⁵ ["quando le prestazioni non possono essere eseguite in ragione di provvedimenti adottati dalle autorità nazionali, internazionali o di Stati esteri, a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.]

⁷⁶ [È espressamente previsto che le predette disposizioni si applicano anche nel caso in cui "il titolo di viaggio o il soggiorno o il pacchetto turistico siano stati acquistati o prenotati per il tramite di un'agenzia di viaggio o di un portale di prenotazione, anche in deroga alle condizioni pattuite."]

⁷⁷ [Comma 12.]

⁷⁸ [Tali integrazioni e modifiche sono state introdotte dall'art. 182, comma 3-bis, del Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77.]

⁷⁹ [Comma 12.]

⁸⁰ [Comma 12 bis.]

particolare, per i buoni emessi in relazione, tra altri, ai contratti di trasporto via terra, tale rimborso "può essere chiesto decorsi dodici mesi dall'emissione ed è corrisposto entro 14 giorni dalla richiesta".

La disciplina comunitaria e le recenti linee interpretative della Commissione Europea. La posizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

45. A tutela dei consumatori nei vari settori del trasporto passeggeri sono vigenti altrettanti Regolamenti Comunitari che disciplinano i diritti dei viaggiatori in caso di cancellazione del viaggio⁸¹; in tale caso, è previsto che il professionista debba garantire ai passeggeri la scelta immediata tra il rimborso in denaro o modalità alternative per la restituzione del costo integrale del biglietto, incluso un buono sostitutivo. Ivi, inoltre, è precisato che il rimborso mediante buono è possibile, tuttavia, solo se il passeggero accetta⁸².

46. La Commissione Europea ha adottato un'interpretazione rigorosa dei suddetti Regolamenti comunitari - in particolare, in punto di rimborsi ai consumatori per cancellazione unilaterale del viaggio da parte del Vettore - ribadendo la pienezza dei diritti stabiliti per gli utenti del trasporto anche nella presente contingenza epidemica (semmai ammettendo una tempistica meno rigida di erogazione in ragione delle criticità economiche generate dalla pandemia). Infatti, con alcune Guidelines rilasciate già il 18 marzo 2020⁸³ e, in seguito, con una *Raccomandazione* del 13 maggio 2020⁸⁴, la Commissione, pur nella consapevolezza delle gravi perdite del settore viaggi e turismo, non ha mancato di rimarcare che se il Professionista "può offrire al viaggiatore un rimborso sotto forma di buono, tale possibilità non priva tuttavia i viaggiatori del diritto al rimborso in denaro"⁸⁵. Al fine di garantire adeguata tutela ai viaggiatori a fronte del rischio di insolvenza da parte dei Vettori⁸⁶ e nell'ottica di un contemperamento dei diritti dei consumatori con le esigenze di liquidità dei Professionisti nel periodo pandemico, la Commissione ha, altresì, individuato le caratteristiche raccomandate per i buoni affinché questi possano essere considerati dai passeggeri quale valida e affidabile alternativa al rimborso in denaro⁸⁷.

47. Condividendo interamente le predette linee interpretative della Commissione, questa Autorità ha pubblicato, il 28 maggio 2020, una segnalazione destinata al Parlamento e al Governo⁸⁸ dove ha auspicato modifiche al testo allora in vigore dell'articolo 88-bis del DL n. 18/2020⁸⁹ in coerenza con i succitati Regolamenti comunitari ed Orientamenti della Commissione sui diritti dei passeggeri in caso di cancellazione unilaterale del viaggio da parte dei Vettori, senza escludere al contempo la possibilità di interventi, nell'ambito delle competenze attribuite dal Codice del Consumo, in eventuale "presenza di condotte in cui al consumatore viene negato il diritto al rimborso e offerto unicamente il voucher".

4) Le argomentazioni difensive del Professionista

48. Il Professionista ha svolto svariate osservazioni e argomentazioni difensive nel corso dell'istruttoria - attinenti sia a questioni procedurali che al merito delle condotte contestate - che qui di seguito si ripropongono in estrema sintesi⁹⁰:

⁸¹ [Per il trasporto su strada, veda il Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004. Ivi, in particolare, è disposto, all'art. 19, che il Vettore che "preveda ragionevolmente che un servizio subisca una cancellazione" (alla partenza dal capolinea o dalla fermata) debba offrire "immediatamente al passeggero la scelta tra: a) continuazione o instradamento verso la destinazione finale senza oneri aggiuntivi (...) non appena possibile", b) il rimborso [integrale] del prezzo del biglietto e, ove opportuno, il ritorno gratuito in autobus al primo punto di partenza (...) non appena possibile". Qualora il Vettore non fosse in grado di garantire tale scelta, al passeggero viene altresì assicurato il diritto di ottenere - in aggiunta al rimborso di cui sopra, sub b) - un'ulteriore somma pari al 50% del prezzo del biglietto. Inoltre, sempre in caso di cancellazione della corsa, gli artt. 20 e 21, stabiliscono diritti, rispettivamente, ad un'informazione tempestiva ed individuale ("quanto prima" e "comunque non oltre trenta minuti dopo l'ora di partenza prevista (...) ove possibile (...) per via elettronica a tutti i passeggeri, compresi quelli che sono in partenza dalle fermate d'autobus") nonché a misure specifiche di ulteriore assistenza "per un viaggio la cui durata prevista supera le tre ore", fermo restando (art. 22) il diritto di chiedere il risarcimento di eventuali danni derivanti dalla cancellazione del viaggio in base alla legislazione nazionale.]

⁸² [articolo 19, paragrafo 1, lett. b) e paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 181/2011.]

⁸³ ["Comunicazione della Commissione - orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE su diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19. 18 marzo 2020".]

⁸⁴ ["relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19"]

⁸⁵ [Cfr. considerando nn. 8 e 9 della Raccomandazione]

⁸⁶ [Cfr. considerando n. 14 della Raccomandazione]

⁸⁷ [Tra le caratteristiche espressamente raccomandate per i voucher sostitutivi del biglietto vi sono, ad esempio, un periodo di validità minimo di 12 mesi, la possibilità di effettuare il viaggio anche successivamente alla scadenza se il pagamento è stato effettuato nel periodo di validità, una disciplina dei rimborsi in caso di mancato utilizzo, la possibilità di utilizzare il voucher per tutti i servizi di trasporto offerti dal professionista, la trasferibilità a terzi, la possibilità di prenotare un servizio equivalente senza aggravii economici.]

⁸⁸ [ST 23 "in merito alle criticità della disciplina d'emergenza di cui all'art. 88-bis del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dall'art.1, comma 1 della legge 24 aprile 2020, n. 27" accessibile al link https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/ST23_segnaazione.pdf.]

⁸⁹ [Si tratta del testo in vigore dal 30 aprile 2020 che, come sopra riportato, è stato poi modificato a decorrere dal 19 luglio 2020.]

⁹⁰ [Docc. nn. Da 54 a 54.2, 62.1, da 104.1 a 104.7.]

- attesa *l'unitarietà finalistica e strutturale* delle varie condotte qui contestate a FlixBus - che riguarderebbero *lo stesso momento della relazione con il cliente* - le medesime condotte dovrebbero ricondursi ad una sola pratica commerciale⁹¹;
- l'articolo 23, comma 1, lettera e), del Codice del Consumo non potrebbe applicarsi alla fattispecie contestata (pratica *sub A*), poiché questa non presenterebbe in fatto i *requisiti fondamentali* (quali l'iniziativa promozionale/pubblicitaria incentrata sul prezzo e il conseguente effetto "aggancio" sul consumatore) individuati nella stessa norma;
- neppure l'articolo 21, comma 1, lettera a), del Codice del Consumo potrebbe applicarsi alle condotte ora contestate a FlixBus poiché tale norma richiede l'ingannevolezza in merito all'esistenza del servizio operato dal Vettore (qui mai venuta meno) laddove invece, nella fattispecie in esame, si controverte della *disponibilità del servizio* che sarebbe *stata effettivamente esclusa per effetto dei provvedimenti governativi* di limitazione della circolazione. L'eventuale ingannevolezza delle informazioni relative alla *disponibilità* del servizio offerto dal Professionista sarebbe semmai sanzionabile unicamente ai sensi della lettera b), del medesimo comma 1 dell'articolo 21 del Codice del Consumo;
- a parere della Società sarebbe illegittimo – per il profilarsi di un *sostanziale bis in idem* – il contestuale addebito di distinte violazioni del Codice del Consumo (articolo 21, comma 1, lettere a) e b) nonché 23, comma 1, lett. e)) in relazione alla medesima condotta, consistente nella carenza informativa in merito alla soppressione del servizio di trasporto;
- apparirebbe, altresì, immotivato il rigetto degli impegni già presentati da FlixBus, atteso che essi avrebbero risolto tutte le problematiche riscontrate in avvio ed impedito la loro reiterazione per il futuro. Soprattutto, le pratiche contestate non avrebbero carattere di gravità essendo *"il prodotto inevitabile di un periodo emergenziale di straordinarie sollecitazioni, senza che sia riscontrabile alcuna inadempienza o inefficienza imputabile"* al Vettore. Questi rappresenta che sarebbe *iniquo* l'obbligo di imporre al Professionista di *"rimborsare in denaro le centinaia di migliaia di clienti che avevano acquistato servizi di trasporto divenuti inoperabili per effetto di disposizioni governative"*: ciò anche in considerazione, nel periodo contestato, dell'eccezionalità della situazione in cui il Professionista si è trovato ad operare⁹², dell'estrema compressione del fatturato a fronte della permanenza di costi fissi di gestione, della circostanza che *"la possibilità di proporre prioritariamente il rimborso tramite voucher era (ed è) espressamente previsto dalla legge italiana"*, della spontanea adozione, da parte di FlixBus, della quasi totalità delle misure di cui agli impegni;
- la *diligenza* osservata dalla Società andrebbe valutata, nella fattispecie in esame, secondo un parametro concreto e non astratto di esigibilità: infatti, secondo il Vettore, gli *sporadici disservizi* subiti dalla propria clientela – rappresentati unicamente dalle *"[10-50] segnalazioni [all'Autorità] a fronte di [100.000-500.000] cancellazioni"* – sarebbero pressoché *inevitabili* alla luce dell'emergenza sanitaria, dell'avvicinarsi repentino dei provvedimenti governativi restrittivi della circolazione, dell'incertezza e delle difficoltà operative/finanziarie vissute dall'azienda nell'ultimo periodo (segnatamente, nel trimestre in esame): pertanto, *"un rimborso immediato e in denaro di centinaia di migliaia di biglietti cancellati (...) avrebbe posto a rischio la stessa permanenza in vita dell'impresa"*;
- quanto alla condotta *sub A*), il Professionista ne contesta la configurabilità come *pratica commerciale scorretta* per via del carattere asseritamente *"giustificato"* e *"inevitabile"* delle *cancellazioni* del periodo poiché disposte *"in ottemperanza ai provvedimenti del Governo"*. Né tale assunto potrebbe mutare *"perché occasionalmente possono essere rimasti disponibili sul sito di FlixBus per un lasso di tempo molto limitato, biglietti relativi a servizi di trasporto concretamente inoperabili"* poiché tale *"evenienza, alla luce delle circostanze del caso, non può essere considerata una violazione dell'obbligo di diligenza concretamente esigibile da FlixBus"*;
- il Professionista contesta, altresì, la sussistenza della pratica *sub B*), con riferimento all'informativa destinata ai consumatori circa le cancellazioni e l'assistenza post vendita reputando che, invece, nella maggior parte dei casi essa sia stata resa in maniera efficiente⁹³. Ritiene, inoltre, che la proposizione in via prioritaria del *voucher* come forma di rimborso sarebbe "scusabile" al fine di contenere il danno economico subito dall'impresa nella contingenza epidemica⁹⁴ oltre che espressamente *"legittimata"* dalla legislazione nazionale straordinaria;
- FlixBus ribadisce che la prospettata o effettiva applicazione di addebiti sulle somme oggetto di ristoro (tramite rimborso monetario o *voucher*) sarebbero dipese da cancellazioni autonome dei clienti, del tutto legittimamente assoggettate a commissioni di cancellazione⁹⁵, oppure ad errori sporadici da parte degli addetti del Vettore. In ogni

⁹¹ [Gli Uffici avrebbero "sdoppiato artificialmente un'identica condotta e una unica violazione (carenza informativa in merito alla disponibilità del servizio di trasporto) per ottenere una incongrua moltiplicazione delle violazioni (art. 23, comma 1, lett. (e); art. 21, comma 1, lett. (a) e art. 21, comma 1, lett. (b)) e delle pratiche commerciali imputabili a FlixBus" (Doc. 104.1 dell'indice del fascicolo, pag. 2).]

⁹² [Il Professionista fa anche riferimento alla "difficoltà ad adattare velocemente i propri comportamenti al succedersi della disciplina d'emergenza al fine di valutarne l'impatto strategico sull'attività d'impresa".]

⁹³ [Le sole criticità/problematiche esistenti, a dire del Professionista, sarebbero quelle rappresentate nelle [10-50] denunce presenti nel fascicolo istruttorio, tutte riconducibili "a circostanze particolari e del tutto scusabili".]

⁹⁴ [Nel quadrimestre marzo – giugno 2020, la società avrebbe avuto una contrazione di ricavi, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, pari al [-50-100]%; mentre nel periodo marzo – novembre 2020, la contrazione dei ricavi, rispetto al medesimo segmento del 2019, si sarebbe attestata sul [- 50-100]%. (doc. 104.2 dell'indice del fascicolo).]

⁹⁵ [Il Professionista richiama che, l'ipotesi di volontaria rinuncia al viaggio da parte del cliente non rientra nel perimetro di applicazione del regolamento comunitario sui diritti dei passeggeri del trasporto su strada e, pertanto, può essere assoggettata alla policy di rimborso

caso, "l'ammontare complessivo dei casi di applicazione di addebiti sul rimborso erogato alla clientela ha rappresentato il [1-5]% del totale".

- Il Professionista conclude invocando l'archiviazione del caso oppure l'irrogazione di una sanzione simbolica o di importo molto contenuto in ragione delle diverse circostanze attenuanti sopra evidenziate⁹⁶.

5) Le misure assicurate dal Vettore e quelle poi in atto adottate nel corso dell'istruttoria

49. Con comunicazione pervenuta l'8 giugno 2020, il professionista aveva dichiarato che avrebbe posto in essere alcune misure "in modo del tutto conforme ai rilievi mossi" con la comunicazione di avvio del procedimento⁹⁷;

Ivi, in particolare, il professionista si era impegnato: a) ad informare il consumatore dell'eventuale cancellazione del viaggio "con congruo preavviso rispetto alla data di partenza prevista"; b) di renderlo "chiaramente" edotto, "sin dal momento della prenotazione del suo diritto ad ottenere, in caso di cancellazione effettuata dal Vettore, in alternativa o un rimborso tramite voucher oppure la restituzione totale del prezzo pagato"; c) ad assicurare, nel medesimo caso di cancellazione del viaggio, "il tempestivo e corretto rimborso (...) in particolare garantendo, ove il consumatore decida di avvalersi di tale modalità, il rimborso totale del costo sopportato senza alcuna applicazione di penali, commissioni o altri costi di sorta".

50. Con successiva comunicazione, giunta il 23 ottobre 2020⁹⁸, FlixBus ha ribadito l'intento di adottare svariate iniziative a beneficio della clientela in riferimento alle condotte contestate in avvio.

Le misure – tra quelle promesse – ad oggi in fatto implementate riguardano, in estrema sintesi:

- a) il rimborso in denaro erogato su richiesta degli unici clienti incisi dalle predette cancellazioni e segnalanti (fino ad ottobre scorso) nel presente procedimento: si tratta di circa una ventina di consumatori, ai quali è stata proposta l'alternativa tra voucher e monetizzazione ed erogato il rimborso monetario in esito all'espressione della scelta operata;
- b) l'informativa generale destinata alla clientela - sul sito aziendale e sulla App FlixBus - circa prerogative e diritti spettanti, in base alla vigente disciplina eurounitaria, in caso di cancellazione unilaterale del viaggio da parte del Vettore. Al riguardo, FlixBus ha: 1) evidenziato sulla maschera di prenotazione *on line* l'opportunità di inserire il numero di telefono del consumatore "come metodo di contatto per ricevere informazioni relative a ritardi e variazioni" del trasporto; 2) inserito, durante il medesimo booking, in fase di pagamento, un link di accesso all'integralità delle "condizioni generali di trasporto" e delle "condizioni generali di contratto e prenotazione"; 3) reso accessibili – in sezione dedicata del sito e nel corpo della mail di conferma acquisto inviata al cliente - "i diritti del passeggero" di cui al Reg. UE n. 181/2011; 4) reso informazioni circa il servizio di assistenza prestato alla clientela tramite call center (con indicazione orari)⁹⁹;
- c) una procedura di comunicazione diretta alla clientela in caso di eventuali variazioni del trasporto e in merito alla richiesta del correlato ristoro: l'avviso al cliente della soppressione del servizio è inoltrato – secondo tempistica variabile e non precisamente individuata¹⁰⁰ - con un'e-mail¹⁰¹ che contiene sia l'indicazione dei possibili ristori (alternativa di viaggio/voucher/rimborso in denaro) sia un link per la scelta del reinstradamento – ove possibile - oppure del voucher (tramite collegamento alla pagina "gestire le mie prenotazioni"), oppure ancora del rimborso in denaro mediante compilazione e invio del distinto "modulo di contatto" *on line* presente sul sito aziendale oppure, ad eccezione di alcuni casi¹⁰², attraverso il collegamento alla predetta pagina (modalità, quest'ultima, attiva dal 14 ottobre). Il termine entro il quale i rimborsi sono erogati è indicato in 14 giorni;
- d) la diffusione, a beneficio dei consumatori, di aggiornate direttive sul punto alle agenzie/biglietterie¹⁰³ nonché mediante mirata formazione interna al proprio Servizio Clienti¹⁰⁴.

autonomamente stabilita dal Vettore (che, nell'ipotesi, prevede il trattenimento di una quota a titolo di penale nella restituzione del prezzo del biglietto).]

⁹⁶ [Tali circostanze consisterebbero quindi ne: "(i) impatto eccezionalmente negativo della pandemia sull'attività di FlixBus, la quale, in termini di fatturato, con riferimento al periodo in questione (marzo/giugno) ha subito una riduzione del [- 50-100]% rispetto all'anno precedente; (ii) avvenuta attuazione di numerose misure migliorative; (iii) contesto eccezionale che ha causato le condotte; (iv) perdurante legittimazione nella legislazione italiana dell'utilizzo esclusivo del voucher come modalità di rimborso; (v) limitata durata delle infrazioni (periodo marzo/maggio 2020); (vi) limitata estensione dei disservizi riscontrati ([10-50] segnalazioni su [200.000-300.000] cancellazioni; casi di addebiti applicati sul rimborso pari al [1-5]% del totale)".]

⁹⁷ [Doc. n. 36 dell'indice del fascicolo ("Nota volta a fornire elementi utili per la valutazione dell'eventuale sospensione provvisoria della pratica ai sensi dell'art. 8, comma 2 della delibera AGCM del 1° aprile 2015, n. 25411).]

⁹⁸ [Doc. nn. da 85 a 85.7]

⁹⁹ [Si tratta del link <https://www.flixbus.it/informazioni/assistenza-avanzata> accessibile dalle Faq/aiuto]

¹⁰⁰ [sia attraverso il servizio cd di "Traffic control" per le cancellazioni "pianificate" dall'azienda oppure, per le "cancellazioni dovute a problematiche imprevedute (del tutto eccezionali)" l'invio è effettuato "non appena FlixBus è a conoscenza della cancellazione".]

¹⁰¹ [Potrebbe essere aggiunta un'ulteriore notifica tramite sms - o "push" tramite App - "nel caso in cui il sistema operativo di FlixBus registri che il destinatario dell'email non abbia fatto accesso al link contenuto nella medesima" (Doc. n. 85 dell'indice del fascicolo, pag.3).]

¹⁰² [ossia per i clienti che abbiano acquistato il biglietto in agenzia o biglietteria, oppure tramite voucher oppure quando si tratti di viaggio in interconnessione e la cancellazione riguardi solo un tratto del viaggio.]

¹⁰³ [circa l'obbligo di acquisire i recapiti della relativa clientela al fine di informarla tempestivamente su cancellazioni e relativi diritti]

¹⁰⁴ [Si tratta di aggiornate linee guida che specificano, in particolare: "(i) la necessità di rispettare l'art. 19 del Reg. 181/2011; ii) il carattere preferenziale del rimborso monetario rispetto a quello del voucher; iii) l'impossibilità di applicare penali o commissioni di sorta in caso di viaggio cancellato unilateralmente dal vettore o che comunque sarebbe stato cancellato da quest'ultimo".]

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

51. Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento sono state diffuse anche via *internet* e attraverso mezzi di telecomunicazione, in data 21 dicembre 2020 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del Consumo.

52. Con comunicazione pervenuta il 20 gennaio 2021¹⁰⁵, la suddetta Autorità ha espresso il parere richiesto limitando le proprie valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione utilizzato per diffondere le pratiche commerciali a incidere e amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

Nel parere, dopo aver rilevato, in generale, l'aumento considerevole dell'utilizzo di *internet* durante il periodo di emergenza Covid-19¹⁰⁶, l'Autorità ha considerato che tale mezzo di comunicazione, impiegato nel caso di specie, "risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni contenute nel sito del Professionista, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando, in concreto la piena potenzialità promozionale della comunicazione on line".

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che "il mezzo *internet* sia uno strumento idoneo a influenzare significativamente la realizzazione" delle pratiche commerciali oggetto di parere.

V. PARERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

53. Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento riguardano il settore del trasporto, in data 21 dicembre 2020 è stata inviata una richiesta di parere all'Autorità di regolazione dei trasporti/ART, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo, introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera a), del D. Lgs. n. 21/2014.

Il parere è pervenuto il 15 gennaio 2021¹⁰⁷ e reca, in sintesi, le osservazioni e valutazioni che seguono.

54. Dopo aver premesso gli intenti sottesi all'espressione del proprio parere¹⁰⁸ e, altresì, richiamato le norme a fondamento delle competenze e del potere di intervento nel settore, tra gli altri, del trasporto su strada¹⁰⁹, l'ART precisa che il quadro normativo qui rilevante comprende, oltre alla legge istitutiva dell'Autorità e alla regolazione applicabile¹¹⁰, anche le disposizioni del Regolamento UE n. 181/2011, che stabiliscono i diritti fondamentali conferiti ai passeggeri che viaggiano con autobus all'interno dell'Unione Europea.

55. L'ART richiama, quindi, gli artt. 19 e 20 del predetto Regolamento, dai quali si evince, in particolare, che:

- in caso di ragionevole previsione, tra altro, della cancellazione di un servizio di trasporto, il passeggero in partenza da una stazione ha il diritto di essere informato dell'evenienza "quanto prima" e in ogni caso non oltre trenta minuti dopo l'ora di partenza prevista, ove possibile "per via elettronica", utilizzando i recapiti resi disponibili dal passeggero stesso;
- nella medesima ipotesi di cancellazione del servizio, allo stesso passeggero, dovrebbe sempre essere "immediatamente" offerta la scelta tra la continuazione o il reindirizzamento verso la destinazione finale, a condizioni di trasporto simili e senza ulteriori oneri e il rimborso del prezzo del biglietto. Sul punto, viene in evidenza che qualora il

¹⁰⁵ [Prot. n. 14143]

¹⁰⁶ [In base al monitoraggio del traffico dati, sia su rete fissa che mobile, effettuato nel periodo, i cui esiti sono stati riportati nella Relazione annuale 2020 della medesima Autorità.]

¹⁰⁷ [Prot. n. 12808]

¹⁰⁸ [L'ART, afferma che con il rilascio del presente parere, intende: individuare e illustrare la normativa e la regolazione di settore applicabile alle pratiche in questione; svolgere alcune considerazioni circa le pratiche commerciali poste in essere da FlixBus; "fornire, eventualmente, elementi di contesto volti ad una migliore valutazione dello standard di diligenza professionale" pretendibile da un'impresa del settore.]

¹⁰⁹ [Nel settore del trasporto su autobus (così come per il trasporto ferroviario, per mare e vie navigabili interne), l'Autorità di regolazione dei trasporti:

1) garantisce "secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali (...) nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti" (articolo 37, comma 2, lettera a) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214); 2) 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) d.l. 201/2011) e definisce "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) d.l. 201/2011); 3) in base al decreto legislativo 4 novembre 2014 n. 169, è l'organismo nazionale responsabile dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativo ai diritti dei passeggeri del trasporto effettuato con autobus, provvedendo, tra altro, all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste, per tali violazioni, dal citato decreto legislativo.]

¹¹⁰ [Sul punto, l'ART cita, tra altro, la delibera n. 56/2028 del 30 maggio 2018 di approvazione delle misure di regolazione volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi, la quale - nel disciplinare, tra l'altro, le informazioni al pubblico e le modalità per la loro erogazione nelle autostazioni - prevede l'obbligo per "ciascun vettore di comunicare tempestivamente al gestore le eventuali perturbazioni/variazioni occasionali incorse ai servizi di propria competenza (e.g. cambi di orario o di percorso, sospensioni, ritardi)" (Misura 7).]

vettore non sia in grado di offrire la predetta scelta, il passeggero, oltre al diritto al rimborso, ha diritto anche ad una compensazione economica, normativamente predeterminata in un importo pari al 50% del prezzo del biglietto¹¹¹;

- il pagamento del previsto rimborso deve essere effettuato entro tempistiche precise e coprire il costo completo del biglietto.

56. Secondo il Regolatore, la circostanza che le condotte contestate a Flixbus nel presente procedimento si siano realizzate durante *“la peculiare situazione emergenziale”* connessa al coronavirus, non compromette la piena applicabilità della suddetta normativa comunitaria, né l'integralità dei diritti, ivi fissati, dei viaggiatori in caso di cancellazione del viaggio e *“indipendentemente dalla causa della cancellazione”*: ciò in aderenza a quanto espresso dalla Commissione Europea negli *“Orientamenti”*¹¹² del 18 marzo 2020, nonché nella successiva *“Raccomandazione”*¹¹³ del 13 maggio 2020, circa l'operatività di tali diritti anche al tempo del Covid19.

57. L'ART ha richiamato, quindi, il contenuto di tali documenti, segnatamente nella parte in cui la Commissione europea ha ricordato:

- *“che, in caso di cancellazione del servizio da parte del vettore, i passeggeri possono scegliere tra il rimborso in contanti e il rimborso sotto forma di buono, precisando che <<l'offerta di un buono da parte del vettore non può pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in alternativa, per il rimborso>>”*;
- che *“In caso di cancellazione da parte del vettore, questo deve offrire ai passeggeri la possibilità di scegliere tra un rimborso e un trasporto alternativo. Siccome il trasporto alternativo è difficilmente applicabile nelle circostanze attuali, la scelta di fatto è principalmente tra le varie possibilità di rimborso”* (considerando 7 della Raccomandazione);
- che *“<<[i]l rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta>> (considerando 8), indicando, al contempo, “agli Stati membri alcune possibili misure volte a rendere i <<buoni>> maggiormente attraenti per i passeggeri, in alternativa al rimborso in denaro; ciò contribuirebbe, ad avviso della Commissione stessa, ad attenuare i problemi di liquidità dei vettori e potrebbe portare in ultima analisi a una migliore tutela degli interessi dei passeggeri”*.

58. Inoltre, l'ART ha sottolineato che i recenti interventi della Commissione *“non hanno introdotto elementi di novità in merito alla doverosa rimborsabilità dei titoli di viaggio direttamente in denaro ovvero, in caso di volontaria accettazione da parte del passeggero, mediante l'emissione di un buono. L'ultimo capoverso del quinto paragrafo dell'articolo 19 del Regolamento, infatti, espressamente prevede che <<[i]l rimborso è corrisposto in denaro, a meno che il passeggero non accetti un'altra forma di pagamento>>”*.

59. Venendo alle pratiche commerciali contestate a Flixbus con il presente procedimento, il Regolatore ha richiamato, *in primis*, che le stesse *“dovrebbero essere valutate anche tenendo conto di alcuni principi generali espressi nella richiamata normativa di settore e riconducibili al considerando 2 del Regolamento, secondo il quale <<[p]oiché il passeggero che viaggia con autobus è la parte più debole del contratto di trasporto, è opportuno garantirgli un livello minimo di protezione>>”*.

60. In riferimento alla pratica *sub A)*, l'ART ha osservato che essa *“attiene alla fase che precede immediatamente la stipula del contratto”*, fase per la quale il Regolamento, tra altri aspetti, prevede, per quel che qui interessa, l'obbligo in capo al Vettore *“di informare immediatamente i passeggeri in merito ai loro diritti”*¹¹⁴.

61. Riguardo alla pratica *sub B)*, *“anche al fine di una più completa valutazione dei comportamenti adottati da Flixbus e dello standard di diligenza professionale richiesto ad un operatore del settore”*, l'ART ha ritenuto di richiamare i propri procedimenti sanzionatori, avviati in precedenza nei confronti di Flixbus. Ivi, la medesima Autorità ha avuto modo di ribadire, in generale, la spettanza dei diritti dei passeggeri del trasporto su autobus in caso di cancellazione del servizio¹¹⁵, con specifico riferimento ad alcune violazioni, riscontrate a carico del Vettore, circa le prerogative di informazione e di scelta tra le diverse modalità di ristoro (continuazione/reinstradamento/rimborso) previste per i passeggeri: ad esempio, in un paio di casi, era emerso che Flixbus, *“pur essendo a conoscenza della cancellazione del viaggio sin dal giorno antecedente alla data dello stesso, non aveva provveduto a comunicare ai passeggeri”* la predetta soppressione *“e ad offrire prontamente agli stessi l'opzione normativamente prevista”*¹¹⁶.

¹¹¹ *[Anche nel caso in cui il passeggero sia in partenza, non da una stazione ma da una fermata, questi ha comunque diritto alla continuazione, al reinstradamento o al rimborso del prezzo del biglietto, in caso di cancellazione del servizio.]*

¹¹² *[“Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell'evolversi della situazione connessa al Covid-19”]*

¹¹³ *[“Raccomandazione (UE) 2020/648 del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti a passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19”]*

¹¹⁴ *[Artt. 20 e 25 del Reg. UE n. 181/2011.]*

¹¹⁵ *[“a fronte di cancellazioni del servizio (...), il vettore deve attivarsi, tramite i recapiti di contatto a disposizione, per informare il passeggero non soltanto dell'avvenuta cancellazione, ma anche del correlato diritto alla scelta tra continuazione o reinstradamento e rimborso, e che tale offerta deve essere formulata tempestivamente e in maniera completa. Così come è stato posto in evidenza il diritto del passeggero, nel caso in cui detta offerta non venga formulata o risulti incompleta, a ricevere, oltre al rimborso del prezzo del biglietto, una somma pari al 50% dello stesso.”]*

¹¹⁶ *[Procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 32/2017 del 10 marzo 2017, concluso con l'irrogazione delle sanzioni di cui alla delibera n. 93/2017 del 6 luglio 2017 per la violazione degli articoli 19, paragrafi 1 e 2, e 20, paragrafo 1, del Regolamento; procedimento sanzionatorio avviato con delibera n. 179/2019 del 19 dicembre 2019, relativo a condotte in violazione degli articoli 19, paragrafi 1 e 2, e 20, paragrafo 1, del Regolamento, concluso con l'irrogazione delle sanzioni di cui alla delibera n. 87/2020 del 23 aprile 2020.]*

62. Ritieni, infine, l’Autorità che, alla luce delle previsioni normative e dei propri provvedimenti applicativi, Flixbus – al pari di ogni operatore del settore - “avrebbe già dovuto dotarsi di idonee procedure atte a garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri in caso di cancellazioni”.

63. Pertanto, con riguardo all’attuale stato delle condotte di Flixbus oggetto del procedimento avviato da AGCM, il Regolatore ha osservato che:

- se le informazioni generali presenti sul sito aziendale del Professionista sui diritti dei passeggeri appaiono “*formalmente corrette*”, tuttavia, – e a fronte dell’articolo 6 del Regolamento¹¹⁷ - non risulterebbero riportate con adeguata evidenza e nella loro integralità le informazioni relative al diritto al rimborso – e alla procedura per ottenerlo - in caso di cancellazione del viaggio;
- “*le specifiche iniziative a beneficio della clientela*”, come sopra descritte e introdotte da Flixbus nel corso di questa istruttoria, “*avrebbero dovuto essere in gran parte adottate*” già in precedenza;
- il rimborso in denaro – espressamente erogato da Flixbus ai segnalanti del presente procedimento - “*dovrebbe essere garantito a tutti i passeggeri che esprimano la propria volontà in tal senso*”.

VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

64. Il procedimento in esame concerne la scorrettezza dei comportamenti posti in essere da Flixbus Italia S.r.l. consistenti, *in primis* (pratica *sub A*) nella perdurante accessibilità sui propri canali di vendita *on line* della procedura per l’acquisto di titoli di viaggio, nel periodo da marzo a maggio 2020, anche nei giorni immediatamente successivi all’entrata in vigore dei vari decreti governativi di limitazione alla circolazione susseguitisi a causa del Coronavirus, in modo da acquisire prenotazioni e il pagamento dei relativi corrispettivi per prestazioni che, invece, il Vettore avrebbe in seguito unilateralmente cancellato, in base all’autonoma programmazione aziendale.

Ulteriore oggetto del presente procedimento (pratica *sub B*) è la complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, nel medesimo periodo, all’esito della soppressione delle corse già da questa opzionate e pagate, articolatasi in molteplici condotte concernenti, in particolare: i) l’omissione o la diffusione di informative lacunose o ambigue sulle cancellazioni operate e su diritti/ristori spettanti, nell’evenienza, ai passeggeri; ii) le modalità disomogenee e incongruenti e intempestive adottate nelle suddette evenienze, per la gestione delle istanze di rimborso, in particolare, la proposta – e la diretta corresponsione - di un *voucher* sostitutivo quale esclusiva o prioritaria modalità di ristoro per il biglietto annullato rispetto al rimborso in denaro; iii) l’applicazione di ulteriori addebiti ai clienti all’atto del successivo utilizzo del *voucher* (a titolo di cd. diritti di cancellazione o di prenotazione), nonché di una penale sul rimborso in denaro, erogati a seguito della cancellazione del servizio di trasporto.

65. Preliminarmente, si rileva che le condotte descritte *supra*, al punto II, lettere A) e B) del presente provvedimento integrano due pratiche commerciali distinte e strutturalmente autonome in ragione della diversa fase di consumo a cui attengono: la prima pratica - *sub A*) - afferisce al momento dell’offerta di servizi di trasporto da parte del Professionista, mentre la seconda - *sub B*) - riguarda la fase successiva all’acquisto, attinente alla complessiva assistenza assicurata dal Vettore in caso di cancellazione unilaterale dei viaggi già venduti alla clientela.

Pratica sub A)

66. Dalle risultanze istruttorie, confermate da quanto dichiarato dal professionista¹¹⁸, è emerso che Flixbus - seppur, di volta in volta e per pochi giorni - ha consentito, a mezzo dei propri canali di vendita *on line* (sito *internet* aziendale e *App*), l’acquisto di titoli di viaggio per il periodo compreso tra il mese di marzo e il 2 giugno 2020 (per il quale erano già stati disposti limiti alla circolazione da parte delle autorità pubbliche) e anche nei giorni immediatamente successivi all’entrata in vigore dei vari Decreti governativi di limitazione della circolazione a causa del Coronavirus, continuando, di volta in volta, ad acquisire indebitamente prenotazioni e pagamenti (regolarmente andati a buon fine) per contro-prestazioni che, invece, non avrebbe successivamente erogato.

67. Occorre precisare che in questa sede non è in contestazione la decisione di Flixbus di sospendere le corse già programmate nel periodo in questione, bensì unicamente il comportamento concernente la perdurante accessibilità ai canali per la prenotazione e il pagamento di biglietti per prestazioni non erogate, nonché il blocco tardivo dei propri canali di vendita *on line*, ai quali non ha fatto seguito l’impegno ad effettuare il servizio di trasporto pattuito. Tale condotta ha consentito a Flixbus di acquisire di fatto in via anticipata liquidità, non erogando la controprestazione promessa e restituendo solo successivamente e quasi sistematicamente sotto forma di *voucher* le somme già incassate. In tal modo, com’è evidente, il Professionista ha tratto vantaggio dall’emergenza pandemica, in un contesto che risulta critico, specie sotto il profilo economico, anche e soprattutto per i consumatori, quale parte più debole del rapporto di consumo.

68. È evidente che la singolarità del periodo in cui è stata posta in essere la pratica – con i mutevoli limiti posti alla circolazione - ha in ogni caso sensibilizzato e stimolato all’acquisto i consumatori, convinti, proprio a causa dell’effettiva accessibilità ai canali di acquisto, di poter ragionevolmente usufruire del servizio offerto in vendita.

¹¹⁷ [Reg. UE n. 181/2011, art. 6 (“Esclusione di deroghe”) secondo cui “[g]li obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non sono soggetti a limitazioni o deroghe (...)”]

¹¹⁸ [Vedi *supra*, par. 28, nota 41. Doc. 54 dell’indice del fascicolo]

69. In questo caso, l'effetto "aggancio" del cliente è consistito nella stessa disponibilità e "vendibilità" del servizio di trasporto, ossia dall'assenza sia di qualsivoglia *caveat* sull'eventuale indisponibilità dello stesso, sia di ulteriori impedimenti tecnici o restrizioni alla stessa vendita da parte del Vettore, laddove invece questi era già in grado di sapere che non avrebbe reso la prestazione pattuita.

70. Tali circostanze hanno snaturato la consistenza e, soprattutto, effettività dell'offerta commerciale generando conseguentemente un effetto ingannevole sull'aspettativa dei consumatori di fruirne in maniera generalizzata e incondizionata. In tal modo, peraltro, proprio in ragione della congiuntura epidemica in corso, i clienti sono stati orientati a scegliere le proposte del Vettore, in quanto apparentemente disponibili, laddove invece, nel medesimo periodo, avrebbero potuto utilmente (o più tempestivamente) optare per differenti modalità di trasporto.

71. Infine, come sottolineato anche nel parere dell'AGCOM, l'utilizzo dei canali *on line* di vendita, ha contribuito ad amplificare l'effetto decettivo della pratica in virtù dell'ampia platea di destinatari che la proposta del Vettore era comunque idonea a raggiungere, nonostante la concreta inadeguatezza dell'offerta commerciale.

72. Sulla base di tali valutazioni, si ritiene che la pratica commerciale in esame, siccome inerente all'invito all'acquisto – a mezzo della perdurante accessibilità dei canali di vendita *on line* del Vettore – e alla vendita, effettivamente seguita, di servizi che il Professionista era in grado di prevedere che non sarebbero stati erogati alla clientela, risulta gravemente ingannevole ed in contrasto con l'articolo 23, comma 1, lettera e), del Codice del Consumo.

Pratica sub B)

73. Come emerso nell'istruttoria, la complessiva attività di assistenza post-vendita resa da Flixbus, nel periodo compreso tra marzo e maggio 2020, ai consumatori incisi dalle cancellazioni dei viaggi per le limitazioni alla circolazione connesse al diffondersi del *Covid 19*, si è articolata in svariate condotte consistenti nella diffusione di informazioni lacunose e intempestive in relazione alla cancellazione dei propri servizi e ai diritti spettanti alla clientela in caso di soppressione delle corse, nella proposta immediata di un *voucher* sostitutivo a prioritario ed esclusivo ristoro del viaggiatore inciso dalla cancellazione unilaterale del viaggio, nell'applicazione di oneri ulteriori ed imprevisi sui ristori erogati e, in particolare, sull'utilizzo successivo del *voucher*.

74. Risulta, anzitutto, che il professionista ha agito con modalità ingannevoli ed omissive, in violazione del Codice del Consumo, laddove, sia nei confronti della generalità degli utenti sia verso i singoli clienti, ha tralasciato informazioni, o le ha rese in modo lacunoso, ambiguo e spesso intempestivo, in merito alla sopravvenuta indisponibilità dei propri servizi, a diritti e prerogative spettanti ai consumatori, in base alle vigenti normative a tutela dei passeggeri, in caso di cancellazione unilaterale delle corse da parte del Vettore.

75. Dall'istruttoria è emerso, anzitutto, che, nel trimestre considerato, il sistema di informazione individuale adottato dal Vettore non è risultato sempre adeguato ad allertare tempestivamente i consumatori dell'avvenuta soppressione dello specifico viaggio già prenotato atteso che, in base a svariate segnalazioni, molti passeggeri non hanno avuto preavviso alcuno, apprendendo dell'evenienza addirittura all'atto della partenza o soltanto dopo aver contattato il *call center* del Vettore. È evidente, infatti, che tale circostanza ha di fatto inciso sulla libertà di scelta dei consumatori, primariamente quella di optare, in tempo utile rispetto ai propri programmi, per altra tipologia di servizio di trasporto.

76. Inoltre, sia nei comunicati e avvisi di tenore generale presenti sul sito aziendale nonché nei diversi canali di contatto (quali le IVR, il *call center* telefonico¹¹⁹, la pagina *on line* di gestione della prenotazione) sia nelle *e-mail/sms* indirizzati ai singoli passeggeri, sono risultate incomplete e fuorvianti le informazioni complessive rese in merito alle modalità di assistenza post-vendita e, soprattutto circa ristori e rimborsi spettanti in restituzione del prezzo del biglietto cancellato. Risulta, infatti, che Flixbus ha omesso di evidenziare adeguatamente alla clientela - in tutti i supporti comunicativi utilizzati, diretti e indiretti, generali e individuali - tutte le alternative di ristoro comunque spettanti, anche nella presente contingenza epidemica, in base alla vigente normativa comunitaria a tutela dei diritti dei consumatori, in caso di soppressione dei servizi di trasporto; né, del pari, è stata rappresentata chiaramente la possibilità di scelta che dev'essere rimessa al consumatore circa la modalità di rimborso per il biglietto cancellato.

77. In base alle evidenze raccolte, la corretta ed esaustiva informazione su tutti i diritti dei clienti incisi dalla soppressione unilaterale della corsa è stata assicurata solo da ultimo dal Vettore, attraverso alcune misure migliorative introdotte nel corso dell'istruttoria.

78. Assumono, altresì, rilievo, le modalità disomogenee, incongruenti e intempestive adottate nelle suddette evenienze, per la gestione delle istanze di rimborso e, in particolare, la proposta immediata e la diretta corresponsione di un *voucher* sostitutivo quale esclusiva o prioritaria modalità di ristoro per il biglietto annullato rispetto al rimborso in denaro, anche in presenza di espressa (e magari reiterata) richiesta di rimborso in denaro da parte del consumatore.

Tale modalità, in particolare, è risultata assolutamente prevalente ed adottata in via pressoché sistematica da Flixbus, nel periodo in contestazione, non solo in base alle denunce pervenute, ma anche secondo gli stessi dati ed ammissioni forniti del Professionista.

79. La succitata legislazione nazionale di emergenza – che, nell'intento di tutelare anche i Professionisti nell'attuale congiuntura, ha previsto, tra altro, la facoltà di questi di corrispondere direttamente rimborsi sotto forma di *voucher* ai passeggeri incisi dalla cancellazione unilaterale del viaggio a causa del Covid19 – ha introdotto una disciplina derogatoria e di stretta interpretazione, applicabile solo al ricorrere delle specifiche condizioni ivi indicate. È evidente, pertanto, che

¹¹⁹ [Peraltro non attivo durante il mese di maggio 2020]

in difetto di tali condizioni trovi integrale applicazione la normativa comunitaria sui diritti dei consumatori-viaggiatori secondo cui, in caso di soppressione delle corse, dev'essere garantita la scelta del consumatore tra le diverse forme di ristoro/rimborso ivi previste¹²⁰.

80. Inoltre, per quanto attiene alla diretta erogabilità da parte del Vettore del *voucher* sostitutivo del biglietto cancellato, va osservato che l'articolo 88-*bis* si riferisce esclusivamente alle cancellazioni conseguenti all'emergenza sanitaria, ossia a quei servizi prenotati e pagati dai consumatori prima e fuori del periodo emergenziale, ma che non potevano o non avevano ragione economica di essere prestati in seguito dal Professionista a causa, appunto, del carattere eccezionale della congiuntura epidemica, quale specifica e puntuale fattispecie di sopravvenuta impossibilità della prestazione, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1463 del codice civile.

81. Sul punto, si rileva ancora che i provvedimenti governativi succedutisi da marzo a maggio 2020 - intesi a disporre vari limiti alla circolazione sul territorio nazionale - hanno, tuttavia, fatta salva la possibilità di spostamenti per motivazioni specifiche (salute, lavoro, necessità) evidentemente incidendo sulla programmazione delle imprese, ma senza imporre la completa sospensione dei servizi di trasporto. Nel caso specifico, è stato accertato che Flixbus, in base ad autonome valutazioni di convenienza commerciale, ha deciso di sospendere i propri servizi¹²¹ ma, prima di darne comunicazione alla clientela, ha di volta in volta mantenuto attiva la relativa offerta sui propri canali *on line* di vendita, salvo poi disporre unilateralmente la cancellazione dei relativi viaggi, invocando indebitamente l'impossibilità sopravvenuta da Covid-19 (di fatto inesistente, nella fattispecie) che la disciplina nazionale (il ripetuto articolo 88-*bis*) ha posto come condizione per consentire alle imprese di trasporto di erogare buoni sostitutivi del biglietto.

Ne consegue, all'evidenza, che il caso in esame si pone al di fuori del perimetro tracciato dalla norma di carattere emergenziale per essere, invece, attratto alla vigente disciplina comunitaria sui diritti dei passeggeri che non abilita i Professionisti del trasporto a corrispondere unicamente il *voucher*, bensì li obbliga a rendere disponibile ed effettiva la scelta della clientela tra distinte opzioni a ristoro della prestazione soppressa.

82. Risulta, infatti che, in patente violazione della diligenza professionale ordinariamente attendibile dalle imprese del settore, Flixbus ha addotto la grave situazione emergenziale da Covid-19 a motivo (e vincolo) dei comportamenti contestati laddove, invece, la stessa è stata indebitamente e strumentalmente sfruttata - assieme alla correlata normativa nazionale straordinaria - esclusivamente a proprio vantaggio ed in continuativo e diffuso danno dei consumatori. L'assunto è supportato dalle varie evidenze istruttorie *supra* riportate (le denunce dei consumatori e le stesse ammissioni del Professionista) in base alle quali il Vettore risulta aver costantemente addotto la circostanza emergenziale a sistematica giustificazione delle cancellazioni operate¹²².

83. In particolare - al pari di quanto osservato dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nel parere reso sul presente caso - la Commissione Europea nei più recenti Orientamenti interpretativi sui Regolamenti comunitari a tutela dei passeggeri¹²³ ha espressamente insistito sulla libertà di scelta che ai consumatori dev'essere accordata in merito al tipo di ristoro/rimborso per il biglietto cancellato dal Vettore mantenendosi più "flessibile" sui tempi di erogazione del ristoro (in quanto presumibilmente condizionati dalle criticità economiche generali del momento).

Inoltre, tali Orientamenti condividono con la normativa nazionale emergenziale¹²⁴ l'intento di temperare il più possibile gli interessi dei passeggeri con quelli dei Professionisti, senza tuttavia dimenticare l'oggettiva asimmetria del rapporto di consumo e la posizione strutturalmente sperequata del consumatore individuale rispetto all'impresa.

Pertanto, la gravità della violazione si apprezza anche alla luce del dettato dei precetti comunitari - in particolare dell'articolo 19 del Reg. UE 181/2011 - e per il fatto, quindi, che la condotta si pone in contrasto con la normativa rilevante.

84. Le modalità di assistenza post-vendita adottate da Flixbus assumono caratteristiche aggressive, in quanto idonee ad attuare un indebito condizionamento delle scelte dei consumatori, mediante la fraposizione degli ostacoli soprarrichiamati all'esercizio dei diritti contrattuali con riferimento all'ottenimento del rimborso in denaro, spettante in caso di cancellazione unilaterale del viaggio da parte del Vettore, comportando, per la generalità dei consumatori, la sostanziale imposizione di una modalità specifica di ristoro nonostante la perfetta ammissibilità (ed anzi la loro doverosità, dal lato dell'impresa) delle alternative previste dalle discipline vigenti sul punto.

Va rilevata, a riprova dell'aggressività della fattispecie in esame, l'esistenza dell'elemento strutturale dell'indebito condizionamento (ossia gli ostacoli non contrattuali posti all'esercizio dei diritti scaturenti dal contratto), nonché dell'elemento funzionale, costituito, nel caso di specie, dall'effetto distorsivo sulla libertà di scelta del consumatore in merito all'opzione di rimborso preferita.

¹²⁰ [Come si è detto, nei più recenti interventi, la Commissione europea, ribadendo l'integralità dei diritti dei passeggeri stabiliti dai Regolamenti di settore, ha ammesso solo alcuni temperamenti dell'esistente disciplina in tema di ristori per cancellazione unilaterale del viaggio (in ragione dell'eccezionalità della congiuntura epidemica), con specifico riguardo alla tempistica di erogazione dei rimborsi nonché alle caratteristiche che devono possedere i buoni sostitutivi.]

¹²¹ [E' stato lo stesso Professionista, peraltro, a dichiarare, nei comunicati pubblicati sul proprio sito aziendale, come la propria decisione di sospendere i servizi erogati fosse stata intrapresa " per supportare gli sforzi messi in campo da tutte le istituzioni" (supra, par. 32).]

¹²² [Cfr. docc. nn. da 6 a 6.5, 45 e 45.1, 93 e 93.1, 103]

¹²³ [Guidelines del 18 marzo 2020 e Raccomandazione del 13 maggio 2020 (vedi supra).]

¹²⁴ [Soprattutto - ma non solo - dopo le ultime modifiche e integrazioni in vigore dal luglio scorso.]

85. La scorrettezza e gravità delle condotte emerge in ragione del sostanziale vantaggio conseguito dall'impresa (ossia l'anticipato pagamento di prestazioni non più erogate) e dal fatto che i consumatori sono stati indotti a sopportare un sacrificio non dovuto, ossia l'accettazione del *voucher* sostitutivo, pur di non perdere il valore economico del biglietto già pagato. Infatti - e diversamente da quanto addotto a propria difesa dal Professionista - è proprio il carattere ampio e "unilaterale" del beneficio economico derivante alla Società da tali condotte che non può renderle "giustificabili" nemmeno nell'attuale contingenza di crisi economica generale.

86. Valutazioni analoghe di aggressività possono essere svolte anche per la distinta condotta consistente nell'applicazione di ulteriori e imprevisi addebiti a carico del consumatore sia per il successivo utilizzo del *voucher* sia a titolo di penale sul rimborso in denaro, entrambi corrisposti a ristoro della cancellazione subita: la medesima condotta risulta gravemente scorretta, in quanto idonea a vanificare l'esercizio pieno dei diritti post-vendita derivanti dal contratto regolarmente onorato dal consumatore, creando un impedimento concreto e non giustificato da ragionevoli obiettivi commerciali del Vettore.

87. Sul punto, poi, appare rafforzare - anziché mitigare - la gravità di tale condotta la giustificazione, espressamente addotta da Flixbus, circa il fatto che, nella maggior parte dei casi, le suddette *fee* sarebbero state comunque pretese allorché sia stato lo stesso consumatore ad annullare volontariamente la prenotazione originaria ("*ricadendo*" a dire della Società, "*nella situazione di cancellazione da parte del cliente*") in concomitanza con la pur avvenuta soppressione unilaterale del servizio da parte del Vettore.

Risulta, pertanto, evidente che, anche in tale ultima ipotesi, Flixbus abbia di fatto aggirato le vigenti prescrizioni di riferimento a tutela dei consumatori-viaggiatori nella parte in cui viene imposta alle imprese la restituzione dell'importo integrale del biglietto "*senza ulteriori oneri*" per il passeggero che abbia comunque subito la soppressione della corsa ad opera del Vettore.

88. Per tutto quanto sin qui osservato, non si riscontra, nel caso di specie, il normale grado di diligenza professionale richiesto dall'articolo 20, comma 2, del Codice del Consumo, ossia quel grado di specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente ci si può attendere avuto riguardo alla qualità del Professionista e alle caratteristiche dell'attività svolta, con riferimento alle modalità inadeguate con cui ha gestito la complessiva assistenza post-vendita alla clientela incisa dalla cancellazione unilaterale del viaggio acquistato. Flixbus, invece, avrebbe dovuto rendere, anzitutto, informazioni complete e tempestive sulla soppressione delle corse e sulla propria *policy* di ristoro senza contrastare l'esercizio dei diritti e delle facoltà spettanti ai consumatori in siffatte evenienze in base alle norme vigenti ed evitando ulteriori addebiti.

Conclusioni

89. In conclusione, nel caso in esame sono state poste in essere due pratiche commerciali scorrette da parte di Flixbus Italia S.r.l..

La prima, *sub A*), consiste nella perdurante accessibilità ai propri canali di vendita *on line* per l'acquisto dei servizi di trasporto, inerenti al periodo da marzo a maggio 2020, anche nei giorni immediatamente successivi all'entrata in vigore dei vari decreti governativi di limitazione alla circolazione susseguitisi a causa del *Coronavirus*, continuando, di volta in volta, ad acquisire regolarmente prenotazioni e pagamenti per servizi che, invece, il Vettore non avrebbe successivamente prestato in virtù di cancellazione unilaterale. Tale pratica si pone in contrasto con l'articolo 23, comma 1, lett. e) del Codice del Consumo.

90. La seconda pratica, *sub B*) attiene alla complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, nel medesimo periodo, in esito alla soppressione delle corse già da questa opzionate e pagate, articolatasi in molteplici condotte consistenti nella fornitura di informazioni lacunose e intempestive sulla cancellazione dei servizi e sui diritti spettanti alla clientela in caso di soppressione delle corse, nella proposta immediata del *voucher* sostitutivo in luogo del rimborso in denaro, nell'applicazione di oneri ulteriori ed imprevisi sui ristori erogati e, in particolare, sull'utilizzo successivo del *voucher*. Tali condotte sono risultate in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lett b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

91. 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.

92. In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza del 19 gennaio 2012, n. 209).

93. 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.

94. Con riferimento alla pratica commerciale *sub A*), ai fini della gravità dell'infrazione si considerano: i) la dimensione economica del Professionista, che nell'esercizio 2019, ha realizzato un fatturato pari a oltre 171 milioni di euro; ii) dell'ampia diffusione della pratica commerciale, idonea a raggiungere una pluralità di consumatori, in ragione dei canali

on line disponibili per le vendite dei biglietti, e del fatto che sono state operate dal Vettore oltre [200.000-300.000] cancellazioni di viaggi nel periodo da marzo a maggio 2020; iii) l'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo al mancato viaggio e all'esborso pur sostenuto per il pagamento del relativo biglietto; iv) il corrispondente beneficio economico complessivo derivato al Professionista per l'acquisizione anticipata di pagamenti in assenza di immediate controprestazioni; v) l'aver sfruttato indebitamente la contingente situazione di emergenza sanitaria, prospettandola a sistematica giustificazione delle cancellazioni autonomamente operate.

95. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi acquisiti agli atti risulta che la pratica commerciale *sub A*) è stata posta in essere dal mese di marzo al mese di maggio 2020.

96. Sulla base di tali elementi, con riguardo alla pratica *sub A*), si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Flixbus Italia S.r.l. nella misura di 1.500.000 (un milione e cinquecentomila) euro.

97. Tuttavia, in considerazione della presenza, nel caso di specie, di alcune circostanze attenuanti quali: i) la rappresentata grave perdita economica subita dal Vettore nel periodo marzo-giugno 2020, pari al [- 50-100]% di fatturato rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente; ii) il contesto – operativo ed economico – oggettivamente eccezionale in cui la Società è venuta ad operare per effetto del diffondersi, nel periodo in contestazione, dell'epidemia da *Covid-19* si ritiene congruo di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Flixbus Italia S.r.l. nella misura di 900.000 € (novecentomila euro).

98. Con riferimento alla pratica commerciale *sub B*), ai fini della gravità dell'infrazione si tiene sempre conto della i) dimensione economica del Professionista e ii) dell'ampia diffusione della pratica commerciale – come sopra rappresentate per la pratica A) – nonché iii) dell'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo al mancato viaggio, all'esborso pur sostenuto per il pagamento del relativo biglietto e agli eventuali oneri aggiuntivi corrisposti per l'utilizzo del *voucher* o a titolo di penale sul rimborso in denaro; iv) il corrispondente vantaggio economico complessivo derivato al Professionista per l'acquisizione anticipata di pagamenti in assenza di immediate controprestazioni, nonché degli eventuali ulteriori addebiti applicati per l'utilizzo del *voucher* o a titolo di penale sul rimborso in denaro; v) la pluralità di profili di illiceità riscontrati nella pratica medesima; vi) l'aver sfruttato indebitamente la contingente situazione di emergenza sanitaria, prospettandola a sistematica giustificazione delle cancellazioni autonomamente operate.

99. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi acquisiti agli atti risulta che la pratica commerciale *sub B*) è stata posta in essere dal mese di marzo ed è tuttora in corso¹²⁵.

100. Sulla base di tali elementi, con riguardo alla pratica *sub B*), si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Flixbus Italia S.r.l. nella misura di 1.000.000 € (un milione di euro).

101. Tuttavia, in considerazione della presenza, anche per tale pratica, di alcune circostanze attenuanti quali: i) la rappresentata grave perdita economica nel periodo marzo-giugno 2020, pari al [- 50-100]% di fatturato rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente; ii) il contesto – operativo ed economico - eccezionale in cui la Società è venuta ad operare per effetto del diffondersi, nel periodo in contestazione, dell'epidemia da *Covid-19*; iii) l'implementazione anticipata, nel corso dell'istruttoria, di alcune misure migliorative, idonee ad eliminare/attenuare le conseguenze pregiudizievoli delle condotte illecite nei confronti dei consumatori - si ritiene congruo di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Flixbus Italia S.r.l. nella misura di 600.000 € (seicentomila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in conformità al parere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A*) risulta scorretta, ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera e), del Codice del Consumo, in quanto idonea - mediante la persistente offerta, a mezzo dei canali *on line* di vendita, di servizi che il Professionista era in grado di prevedere che non sarebbero stati erogati - a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti dal Professionista;

RITENUTO, altresì, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in conformità al parere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti e sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub B*) risulta scorretta, ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettera b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante adozione di modalità ingannevoli e aggressive, a ostacolare l'assistenza post-vendita ai passeggeri a seguito della cancellazione unilaterale di servizi di trasporto offerti, in modo da falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti dal Professionista;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Flixbus Italia S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera e), del Codice del Consumo, e ne vieta la reiterazione;

b) di irrogare alla società Flixbus Italia S.r.l., in relazione alla pratica di cui al punto II, lettera A), una sanzione amministrativa pecuniaria di 900.000 € (novecentomila euro);

¹²⁵ [Doc. 103 dell'indice del fascicolo]

c) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera B), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Flixbus Italia S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettera b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

d) di irrogare alla società Flixbus Italia S.r.l., in relazione alla pratica di cui al punto II, lettera B), una sanzione amministrativa pecuniaria di 600.000 € (seicentomila euro);

e) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto c).

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate 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*.

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, lett. 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
Roberto Rustichelli