



*Autorità Garante  
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 aprile 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 28 luglio 2020, con il quale è stata deliberata la non adozione della misura cautelare, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo;

VISTI i propri provvedimenti del 19 gennaio 2021 e del 3 marzo 2021, con i quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

**I. LE PARTI**

I. Volotea S.L., (di seguito, anche "Volotea" o "Professionista" o "Società"), in qualità di Professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del Consumo. La società è attiva nei servizi *low cost* di trasporto aereo,

su rotte nazionali e internazionali. In base all'ultimo documento contabile disponibile, relativo all'esercizio finanziario del 2019, la Società ha realizzato un fatturato pari a circa 400 milioni di euro.

2. Le associazioni di consumatori ADUC, Associazione Centre for International Development, Associazione Consumatori 24, in qualità di segnalanti e le associazioni ALTROCONSUMO, CODICI, in qualità di intervenienti.

## II. LE PRATICHE COMMERCIALI

3. Il procedimento concerne alcune condotte poste in essere dalla Società dal mese di maggio 2020, connesse alle limitazioni alla circolazione conseguenti all'epidemia da Covid-19 e concernenti l'offerta di servizi di trasporto aereo 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.

4. In particolare, le condotte contestate al professionista consistono in:

a) aver reso informazioni – rivolte sia alla generalità dei consumatori, sia ai singoli utenti - lacunose e ambigue (i) sulle cause di cancellazione dei voli dopo il 3 giugno 2020, giustificando, in particolare, tali cancellazioni con motivi legati all'emergenza epidemica, pur non sussistendo più limitazioni alla circolazione, e fornendo informazioni inadeguate circa le medesime cancellazioni; (ii) sui diritti effettivamente spettanti per i passeggeri incisi dalla cancellazione disposta dal medesimo Vettore, omettendo di prospettare in adeguata e principale evidenza la possibilità di rimborso in denaro - come prevista dal Reg. (CE) n. 261/2004 - ed anzi proponendo, in via esclusiva, un voucher sostitutivo quale possibile e dovuto ristoro;

b) aver creato notevoli difficoltà di contatto con i servizi di assistenza alla clientela, proprio nel periodo in cui procedeva ad effettuare un numero significativo di cancellazioni, non rispondendo alle richieste di informazioni e non fornendo adeguate informazioni sull'utilizzo dei voucher;

c) aver ostacolato il riconoscimento dei loro diritti, non consentendo l'utilizzo integrale del voucher, non prevedendo agevoli forme di rimborso alla scadenza dello stesso e, specificamente, per i voucher emessi nel periodo emergenziale non prevedendo una durata di 18 mesi come previsto dall'art. 88 *bis* del D.L. 18/2020 c.d. Cura Italia);

d) anche dopo il 6 novembre 2020, aver continuato a frapporre ostacoli ai

consumatori non riconoscendo un ristoro per gli annullamenti dei voli richiesti dagli stessi, in contrasto con quanto disposto dalla pertinente disciplina emergenziale e ponendo limitazioni ed oneri all'utilizzo dei voucher già rilasciati.

### **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

#### *1) L'iter del procedimento*

5. In base a numerose segnalazioni giunte a partire da giugno 2020, in relazione alle pratiche commerciali sopra descritte, in data 3 luglio 2020 è stato comunicato al Professionista l'avvio del procedimento istruttorio n. PS11821 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.

6. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento istruttorio, Volotea 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 condotte. 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.

7. Il 6 luglio 2020 il Professionista ha presentato istanza di accesso agli atti del fascicolo istruttorio, poi effettuato il successivo 8 luglio. Inoltre, a seguito di altrettante richieste, la Società ha avuto accesso al medesimo fascicolo anche nelle date del 22 luglio, del 10 settembre 2020, del 27 gennaio, del 3 e del 17 marzo 2021.

8. In data 24 luglio 2020 Volotea 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.

9. Il 6 luglio 2020 è giunta, da parte dell'associazione di consumatori CO.DI.CI. Onlus, un'istanza di partecipazione al procedimento istruttorio, l'accoglimento della quale è stato comunicato alle Parti in data 8 luglio 2020.

10. In data 10 e 14 luglio 2020, sono giunti i riscontri documentali di Volotea alla richiesta di informazioni, formulata in sede di avvio, unitamente ad una memoria difensiva. In data 22 luglio 2020, la Società è stata sentita in audizione.

11. Il 31 luglio 2020 è stato trasmesso alla Società il provvedimento con cui l'Autorità, nell'adunanza del 28 luglio 2020, ha ritenuto di non adottare alcuna misura cautelare nei confronti del professionista, in ragione della ravvisata insussistenza del *periculum in mora* in considerazione dell'adozione, da parte della Società, delle misure comportamentali indicate nella comunicazione del 23 luglio 2020.

12. Il 3 agosto 2020 è giunta, da parte dell'associazione di consumatori Altroconsumo, un'istanza di partecipazione al procedimento istruttorio. L'accoglimento della stessa è stato comunicato ad Altroconsumo e alle altre Parti del procedimento il successivo 6 agosto 2020.

13. In data 19 gennaio 2021 e in data 3 marzo 2021, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, sono stati adottati distinti provvedimenti di proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie.

14. In data 26 febbraio 2021 è stata comunicata alle Parti, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, la data di conclusione della fase istruttoria.

15. In data 12 marzo 2021 la società ha presentato un'istanza di proroga del termine per il deposito delle memorie, alla quale è stata dato riscontro positivo con comunicazione del 15 marzo 2021, con contestuale proroga del termine di chiusura della fase istruttoria.

16. Il 23 marzo 2021 Volotea ha depositato una memoria conclusiva.

## 2) *Le evidenze acquisite*

### a) *Cancellazioni di voli*

17. Dai dati forniti dal Vettore con la risposta alla richiesta di informazioni<sup>1</sup> emerge che Volotea nel periodo giugno-dicembre 2020 ha venduto più di 240.000 biglietti. Il Vettore ha cancellato circa 3.500 voli relativi al mese di giugno 2020, 3.000 nel mese di luglio e 2.100 nel mese di agosto, la stragrande maggioranza dei quali a partire dal 13 maggio 2020.

18. Dalle numerose segnalazioni acquisite agli atti e pervenute durante tutto il corso del procedimento, fino al mese di marzo 2021, emerge che molte cancellazioni di voli operate dal professionista sono state giustificate con motivi legati all'emergenza epidemica Covid-19 e ha quindi reso informazioni – rivolte sia alla generalità dei consumatori, sia ai singoli utenti - lacunose e

---

<sup>1</sup> Cfr. Risposta alla richiesta di informazioni del 10 luglio 2020, proc. n. 54829.

ambigue sui diritti effettivamente spettanti ai consumatori in tema di rimborsi per i casi di cancellazione del viaggio disposta dal medesimo Vettore, omettendo di prospettare in analoga evidenza l'alternativa possibile tra rimborso in denaro e riprotezione, così come prevista dal Reg. (CE) 261/04, ma offrendo invece un *voucher* sostitutivo, peraltro in alcuni casi in misura ridotta rispetto a quanto effettivamente pagato dal consumatore<sup>2</sup>.

19. In particolare, dopo il 3 giugno 2020, Volotea ha cancellato numerosi voli in ragione dell'emergenza sanitaria Covid-19, anche per destinazioni regolarmente operate, per le quali non sussisteva una specifica limitazione agli spostamenti a causa dell'emergenza sanitaria, orientando i consumatori al riconoscimento di un *voucher*, anziché al rimborso in denaro del costo integrale biglietto aereo acquistato e prevedendo, al contempo, che tale principale forma di ristoro fosse esperibile attraverso una specifica forma di reclamo.

20. Le numerose segnalazioni pervenute descrivono uniformemente e concordemente la condotta del professionista. A titolo di esempio si riporta il caso di un consumatore che lamenta che la società avrebbe messo in vendita nel mese di giugno 2020 numerosi biglietti per voli che ha poi cancellato "causa Covid". Sempre secondo quanto affermato dal segnalante, si tratterebbe di voli programmati per la fine di luglio 2020, la cui cancellazione, sulla base della citata motivazione, sarebbe stata evidentemente prematura e ingiustificata. In questi casi al consumatore è stata offerta l'alternativa di acquistare un altro biglietto per un volo più costoso o accettare il *voucher* offerto dalla compagnia come unica forma di ristoro per la cancellazione asseritamente riconnessa alla pandemia Covid-19<sup>3</sup>.

Volo Cancellato, ma non ho ricevuto nessuna comunicazione. Cosa devo fare per ottenere un rimborso? Perché se clicco su Flex/Annullare mi viene proposto un rimborso di soli 230,32 euro a fronte del 288,16 pagati?

<sup>2</sup> Il fascicolo contiene oltre 120 segnalazioni di consumatori e assistenti di consumatori. Quelle di seguito citate nel testo del provvedimento sono riportate a mere titolo di esempio. Fra le teste, cfr. segnalazione del 9 novembre 2020, prot. n. 82940.

<sup>3</sup> Cfr. segnalazione prot. 47323 del 17 giugno 2020.

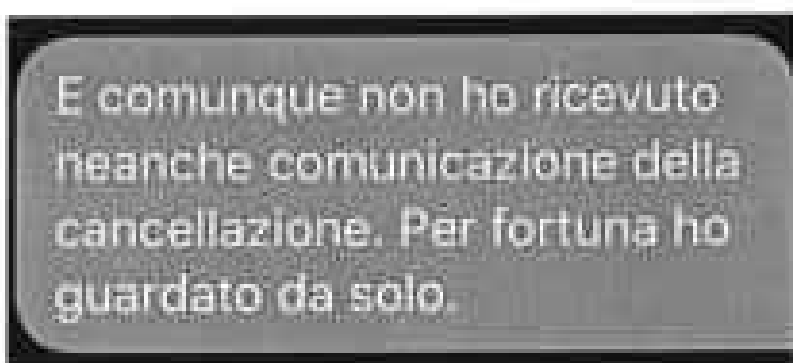
21. Un altro consumatore ha segnalato che circa un mese prima della partenza, il vettore comunicava la cancellazione di un volo per generiche cause di forza maggiore dovute all'emergenza Covid-19 e offriva solo un voucher corrispondente al prezzo pagato ovvero la riprogrammazione per altro volo, programmato per lo stesso giorno. Il consumatore procedeva, allora, all'acquisto di altri voli, pagando la differenza di euro 14,97. Successivamente Volotea comunicava la cancellazione anche dei nuovi voli e per entrambi veniva offerto solo il voucher a titolo di ristoro<sup>4</sup>.

#### b) Servizi di assistenza alla clientela

22. Sulla base delle informazioni fornite dal Vettore, i clienti hanno potuto richiedere assistenza contattando il servizio clienti attraverso i seguenti canali: i) telefono; ii) *chat online* disponibile sul sito web Volotea; iii) canali *social media* di Volotea, come Facebook, Twitter o Instagram; iv) WhatsApp (solo per i clienti Megavolotea); v) invio di una *e-mail* attraverso il sito web [www.volotea.com/it/contatti/email](http://www.volotea.com/it/contatti/email); vi) compilazione di un reclamo (*claim*) attraverso il modulo disponibile al seguente indirizzo web [www.volotea.com/it/reclamo/](http://www.volotea.com/it/reclamo/).

Per richiedere il rimborso del prezzo pagato i clienti sono stati invitati a compilare un reclamo attraverso l'apposito modulo disponibile *online*.

23. Numerosi consumatori hanno lamentato l'assenza di comunicazione da parte del vettore in ordine alla cancellazione dei voli, a differenza di quanto affermato nelle comunicazioni pubblicate sul sito, e ancor più frequentemente i consumatori hanno segnalato le notevoli difficoltà riscontrate per ricevere assistenza, in quanto la compagnia non ha risposto al supporto via *chat* e al telefono<sup>5</sup>, così come emerge dai solleciti che i consumatori hanno inviato al vettore (cfr. figura successiva).



<sup>4</sup> Cfr. regolazione prot. 49119 del 23 giugno 2020 e analogia regolazione prot. n. 12910 del 6 luglio 2020.

<sup>5</sup> Cfr. regolazione prot. 47826 del 18 giugno 2020 e regolazione prot. n. 49104 del 23 giugno 2020.

24. Le difficoltà di contatto con i servizi di assistenza alla clientela, riscontrate dai consumatori, sarebbero avvalorate anche dalla assenza di informazioni rilevanti sulle caratteristiche, sulla validità, sulla possibilità di ottenere, in caso di non utilizzo del *voucher*, il rimborso dello stesso, posto che nel sito della società non compaiono indicazioni o *link* di rinvio a pagine illustrative delle condizioni di utilizzo del *voucher*, idonee a vanificare l'esercizio dei diritti *post-vendita* derivanti dal contratto di trasporto e dal citato Reg. (CE) n. 261/2004.

#### *Riconoscimento del voucher e modalità di utilizzo*

25. Sempre sulla base dei dati forniti dal professionista risulta che, per i voli cancellati dal 3 all'11 giugno 2020, Volotea ha offerto ai clienti le seguenti modalità di ristoro e protezione alternative:

- i) possibilità di cambiare gratuitamente itinerario e data del volo (piano "Flex");
- ii) possibilità di ottenere il rimborso pari al 100% dell'importo della prenotazione in credito Volotea;
- iii) erogazione di un *voucher* di importo minimo pari al 120% dell'importo della prenotazione con validità minima di 12 mesi.

26. Per i voli cancellati dal 12 giugno al 1° luglio 2020 Volotea ha offerto ai clienti le seguenti modalità di ristoro e protezione alternative:

- i) possibilità di cambiare gratuitamente itinerario e data del volo (piano "Flex");
- ii) possibilità di ottenere il rimborso minimo pari al 100% dell'importo della prenotazione in credito Volotea;
- iii) possibilità di richiedere un *voucher* di importo minimo pari al 120% dell'importo della prenotazione e con validità minima 12 mesi;
- iv) possibilità di richiedere il rimborso in denaro mediante l'apposito modulo di reclamo compilabile *online*.

27. Dalle segnalazioni dei consumatori emerge che, in caso di cancellazione dei voli causa Covid-19, Volotea comunicava la cancellazione del volo e offriva, in prima battuta un *voucher*, subordinando il rimborso in denaro ad una specifica richiesta del consumatore stesso<sup>6</sup>.

28. Un consumatore ha segnalato che, avendo ricevuto da Volotea la notizia della cancellazione di un volo causa Covid-19 e la contestuale proposta di un *voucher*, ha più volte richiesto il rimborso in denaro, ricevendo però da

<sup>6</sup> Cf. segnalazione dell'8 luglio 2020 prot. n. 54294

Volotea sempre un rifiuto al rimborso in base alla motivazione di aver confermato il *voucher*<sup>2</sup>, così come emerge dalla seguente figura<sup>3</sup>.



29. In caso di cancellazione del volo, infatti, il sistema Volotea generava automaticamente un *voucher* da inviare al passeggero subordinando il riconoscimento del rimborso monetario solo a specifica richiesta<sup>4</sup>. Al riguardo un consumatore ha segnalato di aver ricevuto il 6 luglio 2020 da Volotea una *e-mail* con la quale si comunicava l'annullamento del volo causa Covid-19. La mail recitava: "Cliccando sul link qui sotto le verranno mostrati i dettagli del suo buono speciale". Cliccando per visionare, e quindi, decidere se richiedere o meno il *voucher*, quest'ultimo veniva generato automaticamente dal sistema. Il consumatore quindi telefonava più volte al *call center* e, tramite lettera raccomandata, inviava reclami e richieste di rimborso ma riceveva sempre risposte secondo le quali il buono emesso era irrevocabile.

30. Per i voli cancellati con data di partenza a partire dal 2 luglio 2020, Volotea ha offerto ai clienti le seguenti modalità di ristoro e protezione

<sup>1</sup> Cfr. segnalazioni prot. n. 65732 del 31 agosto 2020.

<sup>2</sup> Cfr. immagine estratta da integrazione alla risposta alla richiesta di informazione prot. 55633 del 14 luglio 2020.

<sup>3</sup> Cfr. risposta alla richiesta di informazione prot. 54829 del 10 luglio 2020 e segnalazione prot. n. 65764 del 31 agosto 2020.



alternative:

- i) possibilità di cambiare gratuitamente itinerario e data del volo (piano "Flex");
- ii) possibilità di ottenere il rimborso pari al 100% dell'importo della prenotazione in credito Volotea;
- iii) possibilità di richiedere un voucher di importo minimo pari al 120% dell'importo della prenotazione e con validità minima di 12 mesi;
- iv) possibilità di richiedere il rimborso in denaro mediante l'apposito modulo di reclamo compilabile *online*.

31. Sempre secondo quanto rappresentato da molti segnalanti, Volotea, a seguito della cancellazione del volo, avrebbe prospettato l'alternativa tra l'acquisto di un altro biglietto aereo più oneroso per la medesima tratta o il riconoscimento di un voucher<sup>19</sup>.

## VOLOTEA

### SERVIZIO CLIENTI - INFORMAZIONI SUL TUO VOLO

Gentile Sabrina,

Siamo spiacenti di informarti che per motivi operativi la tua prenotazione con numero di conferma 892LUT, ha subito una cancellazione di volo. Ecco i dettagli del volo cancellato per la prenotazione:



Volo di andata (Volo cancellato)

Data del volo - Itinerario - Numero di volo	
22/07/2020 - BRI -> CPU - VT1854	
Partenza	Arrivo
08:50	12:50



Volo di ritorno (nessuna modifica)

Data del volo - Itinerario - Numero di volo	
29/07/2020 - CPU -> BRI - VT1855	
Partenza	Arrivo

<sup>19</sup> Cfr. risposta alla richiesta di informazione prot. 34829 del 03 luglio 2020 e segnalazione prot. n. 85764 del 31 agosto 2020

Il nostro obiettivo principale è garantire un'esperienza sempre all'altezza delle sue aspettative. A tale scopo, considerando questa situazione straordinaria, le offriamo un buono speciale per un valore equivalente al 120% dell'importo del suo volo, per consentirle di decidere come e quando preferisce riprogrammare il suo viaggio. Questo buono ha un uso illimitato ed è valido per i seguenti dodici (12) mesi. Cliccando sul link qui sotto le verranno mostrati i dettagli del suo buono speciale:

## IL MIO BUONO

Compilare questo buono speciale solo in grado di effettuare la ricerca personale attraverso i motori di ricerca a pagamento. Può essere utilizzato anche per acquistare servizi speciali come biglietti d'aereo e un'assicurazione di viaggio. Può essere utilizzato il voucher e vale per 365 giorni, quindi può prorogare il tempo per usarlo. Questo buono è offerto a favore dell'articolo 6, par. 1, lett. b) del Regolamento UE 261/2006.

Confidiamo che questa offerta speciale soddisfi le tue esigenze. Nel caso in cui desideri visualizzare altre alternative disponibili, puoi [cliccare qui per la tua opzione](#).

Se l'opzione voucher non soddisfa le tue necessità e preferisci ricevere il rimborso dell'importo del tuo volo, clicca [qui](#) e gestisci la tua richiesta.

Speriamo che questa situazione straordinaria finisca presto e che in questi tempi difficili voi, la vostra famiglia e i vostri cari, siate in buona salute.

Ricorda che puoi sempre accedere ai termini e alle condizioni del contratto sui trasporti nella nostra [Guida di Toluca](#).

32. Anche gli script interni a disposizione degli addetti al servizio clienti (il cui testo si riporta qui di seguito) hanno confermato che il vettore ha continuato ad utilizzare la motivazione dell'emergenza sanitaria per ritardare il rimborso al passeggero e prevedere come misura compensativa, il voucher anche nei casi in cui avrebbe dovuto riconoscere il rimborso monetario<sup>11</sup>:

*Gentile cliente,*

*Come comunicato nelle nostre precedenti e-mail, la informiamo che il suo caso è stato preso in carico. Tuttavia, la preghiamo di considerare che la situazione derivata dal COVID-19 ha avuto un sostanziale impatto sul nostro servizio di gestione reclami e potrebbe non tornare alla normalità fino a quando non finisca la crisi, il che potrebbe richiedere diversi mesi. Inoltre, la sua richiesta sarà soggetta alle raccomandazioni finali che le autorità potrebbero emettere durante questo periodo, che sono piuttosto mutevoli e potrebbero cambiare.*

*Poiché il nostro obiettivo principale è di garantirle un'esperienza soddisfacente con noi, nonostante questa situazione difficile, le ricordiamo che il voucher inviato nelle comunicazioni precedenti rimane valido. Può attivarlo facendo clic sul link di conferma del voucher ricevuto nell'e-mail precedente.*

*Nel caso in cui abbia confermato il rimborso sotto forma di credito o buono in qualsiasi precedente comunicazione ricevuta in merito alla cancellazione del suo/i volo/i, tenga presente che questa azione è irreversibile e non è*

<sup>11</sup> Cfr. risposta alla richiesta di informazione prot. 54829 del 10 luglio 2020

*possibile eseguire alcuna richiesta di rimborso aggiuntiva per quel volo specifico.*

*Se non ha ricevuto nessuna notifica di cancellazione fino ad ora, ciò vuol dire che non prevediamo cambi per il suo volo e verranno applicati i termini e le condizioni abituali. Se alla fine il suo volo subisce una cancellazione, la informeremo via email e aggiungeremo automaticamente e gratuitamente il piano Flex alla sua prenotazione tre settimane prima della data di partenza.*

33. Altri consumatori hanno lamentato, invece, che a seguito dell'annullamento del volo da parte di Volotea, la compagnia avrebbe offerto un voucher, non comprensivo dell'intero importo corrisposto dal viaggiatore. Un consumatore ha fatto presente che, dopo aver acquistato un biglietto aereo per la Grecia per un viaggio da effettuare nel mese di luglio 2020 (per un importo pari a 472,84 euro) e aver avuto notizia della decisione della compagnia di sospendere i voli per tale destinazione per tutta l'estate, ha ricevuto dalla società la proposta di un voucher pari a 330 euro, che, a detta della società stessa sarebbe corrispondente al 120% del prezzo del biglietto, pur essendo inferiore a quanto effettivamente pagato<sup>12</sup>. Inoltre, un consumatore ha lamentato che il vettore non avrebbe considerato al momento del rilascio del voucher l'importo che il consumatore ha pagato per i servizi di vendita e per l'iscrizione al sistema di fidelizzazione di Megavolotea, in tal modo erogando un voucher di importo inferiore a quanto effettivamente speso; perimenti, un consumatore ha chiesto il rimborso della quota pagata per l'adesione a Megavolotea non avendo potuto utilizzare per tutto l'anno 2020<sup>13</sup>.

34. Da ultimo, ancora un consumatore ha segnalato che nel mese di giugno 2020 Volotea ha cancellato un volo per il quale egli aveva acquistato quattro biglietti. Ad esito della cancellazione, il consumatore lamenta di aver ricevuto solo dei voucher, che tuttavia non aveva mai chiesto e di non essere riuscito ad ottenere il rimborso in denaro, anche se ha sempre - e in più occasioni - reiterato una richiesta in tal senso alla compagnia.<sup>14</sup>

35. Ulteriori segnalazioni di consumatori, pervenute a partire dal mese di novembre 2020, hanno evidenziato che Volotea non ha riconosciuto ai consumatori un ristoro in caso di annullamento del volo, sia nel caso in cui tale annullamento sia stato effettuato dal Vettore, sia nel caso in cui il consumatore abbia rinunciato al volo, a causa delle restrizioni alla circolazione nuovamente imposte a seguito della recrudescenza dell'epidemia da Covid-

<sup>12</sup> Cfr. tra le tante segnalazioni, il doc. prot. n. 63397 del 17 settembre 2020.

<sup>13</sup> Cfr. a titolo di esempio si cita segnalazione del 6 luglio 2020 prot. n. 53248 e segnalazione prot. n. 25446 del 2 marzo 2020.

<sup>14</sup> Cfr. da ultimo segnalazione del 21 febbraio 2021, prot. n. 27050 e integrazione del 23 febbraio prot. n. 24044.

19. Tale condotta è stata posta in essere anche dopo che ENAC ha richiamato le compagnie aeree che operano da e per il territorio nazionale a rispettare *“l’obbligo di rimborsare i passeggeri con voli programmati sugli aeroporti situati nelle zone rosse e arancioni e che, per motivi indipendenti dalla loro volontà, non possono usufruire del volo”*<sup>15</sup>.

36. In particolare, alcuni consumatori hanno segnalato che, trovandosi in regioni dove, successivamente al 6 novembre 2020, sono stati limitati gli spostamenti non necessari quale misura di contenimento dell’epidemia, non potendo utilizzare il biglietto a causa di dette restrizioni e avendo quindi dovuto rinunciare al volo, non hanno ottenuto da Volotea quanto previsto dalla normativa emergenziale a titolo di ristoro. Ai consumatori che hanno richiesto il rimborso del proprio biglietto, Volotea avrebbe risposto con il seguente messaggio: *“non avendo cancellato il volo non è previsto alcun rimborso ma solo la possibilità di cambiare data di partenza”*<sup>16</sup>.

#### *c) Utilizzo del credito rappresentato dai voucher*

37. Altri consumatori che hanno ottenuto un voucher a seguito di cancellazioni dei voli, comprese quelle avvenute nel periodo febbraio – maggio 2020, in caso di utilizzo del voucher in modo parziale, avrebbero perso il valore rimanente; infatti Volotea, alla richiesta di utilizzare il credito residuo del voucher, avrebbe risposto che ciò non era possibile perché il voucher era già stato utilizzato, essendo *“moneta”*<sup>17</sup>.

38. A titolo di esempio si riporta il caso di un consumatore che, avendo accettato la proposta di ottenere il rimborso tramite voucher dell’importo di 70 euro, nel mese di agosto decideva di riprogrammare il viaggio precedentemente annullato e, in data 14 agosto 2020, procedeva alla prenotazione del volo del valore di 21 euro, utilizzando correttamente il voucher sostitutivo. Non potendo, per questioni personali e organizzative, acquistare il biglietto di ritorno contestualmente all’andata, il consumatore ne posticipava l’acquisto, sul presupposto di potersi avvalere del residuo del credito non utilizzato pari a 49 euro. In data 21 agosto 2020 effettuava il tentativo di acquisto del biglietto di ritorno, utilizzando anche in tal caso il

<sup>15</sup> Cfr. Nota Enac dell’11 dicembre 2020 prot. n. 93295 con la quale è stata anche trasmessa la lettera che la stessa ha inviato alle compagnie aeree per ricordare l’applicazione delle disposizioni di cui all’art. 88-bis del decreto legge n. 18/2020, così come modificato dalla legge di recepimento n. 77/2020, che consente ai vettori di fornire la controprestazione mediante un voucher di pari importo emesso entro quattordici giorni dalla data di esercizio del rizzo, valido per diciotto mesi dall’emissione e rimborsabile decorsi dodici mesi dall’emissione.

<sup>16</sup> Cfr. ad esempio segnalazione del 4 dicembre 2020, prot. n. 90622.

<sup>17</sup> Cfr. ad esempio segnalazioni del 26 agosto 2020, prot. n. 65193, del 13 ottobre 2020, prot. n. 75764 e segnalazione del 16 ottobre 2020, prot. n. 76944.

voucher, secondo la procedura già esperita. All'atto di acquisto era tuttavia negata la possibilità di utilizzare il buono in oggetto con la motivazione che lo stesso era già "precedentemente riscattato" e, aprendo la finestra illustrativa delle regole di utilizzo del voucher era indicata la condizione, mai precedentemente menzionata, secondo la quale "i buoni possono essere utilizzati solo una volta e qualsiasi parte non utilizzata del valore del buono andrà persa".

39. Altri consumatori, ancora, hanno contestato che Volotea avrebbe negato a coloro che hanno accettato un voucher, di poterlo successivamente cambiare con il rimborso monetario. Un consumatore, in particolare, ha lamentato che in prossimità della scadenza del voucher ha richiesto ancora una volta la restituzione di quanto pagato per i voli, non volendo ricevere il "credito Volotea" anche se aumentato automaticamente del 20%, e di non aver ricevuto dalla società alcuna indicazione in merito alla procedura da seguire per ottenere il rimborso<sup>18</sup>. Un altro consumatore ha segnalato che, avendo un voucher in scadenza e non potendo utilizzarlo per il proseguire dell'emergenza sanitaria, ha chiesto il rimborso monetario ma ha ricevuto da Volotea un rifiuto tramite e-mail, nella quale veniva offerta solo la possibilità di una nuova prenotazione e non invece quella del rimborso monetario<sup>19</sup>.

Volotea Team (Volotea)

18 mar 2021, 14:40 CET

Gentile marco,

La ringraziamo per aver contattato il nostro servizio di attenzione al cliente.

In merito alla sua richiesta, le ricordiamo che l'importo di un voucher e/o credito Volotea, non è rimborsabile.

In base alle condizioni d'uso, l'importo dovrà essere utilizzato prima della data di scadenza, ma la prenotazione potrà anche comprendere voli successivi.

Tuttavia, se la data di scadenza è prossima e non vuole perdere la possibilità di usare il suo voucher e/o credito, la informiamo che può effettuare una nuova prenotazione e aggiungere il nostro servizio Itas durante la fase di acquisto e, nel caso di non poter volare, potrà annullarla e disporre del suo credito per altri 12 mesi aggiuntivi rispetto alla data di scadenza. In questo modo, avrà a disposizione più tempo per poterlo.

<sup>18</sup> Cf. ad esempio segnalazione del 4 gennaio 2021, prot. n. 10197 e segnalazione dell'8 marzo 2021 prot. n. 27038.

<sup>19</sup> Cf. Segnalazione del 17 marzo 2021, prot. n. 30161.

40. Un altro consumatore ha segnalato che avendo acquistato nel 2020 biglietti aerei con il vettore per un importo pari a 390€, a seguito dell'annullamento dei voli e l'impossibilità di volare a causa della pandemia in corso, ha accettato da Volotea il rimborso dei voli persi con: accredito di 11€ nell'account e buoni per 170€. Il consumatore, dopo aver ricevuto dalla società la comunicazione che accredito e buoni erano in scadenza, ha chiesto di prorogare la scadenza o di avere il rimborso monetario dell'importo, vista la situazione di emergenza sanitaria ancora in essere, ma Volotea ha respinto tali richieste consentendo solo di cedere i buoni o prenotare altri voli<sup>29</sup>.

#### *4) Modifiche delle condotte già realizzate in corso di istruttoria*

41. Nella riunione del 28 luglio 2020 l'Autorità ha deliberato di non adottare misure cautelari ad esito delle modifiche alle condotte adottate dal professionista a far data dal 31 luglio 2020, consistenti in:

- a) evitare di menzionare nelle comunicazioni con i consumatori la situazione emergenziale da Covid-19 come motivo alla base della decisione di cancellare un volo, laddove tale cancellazione non dipenda da obiettive restrizioni imposte a livello nazionale o locale;
- b) modificare il modello e il testo delle *mail* standard inviate ai passeggeri e offrire loro la scelta tra: *i)* la prenotazione gratuita di un altro volo; *ii)* un voucher; *iii)* un integrale rimborso in denaro;
- c) semplificare il processo di scelta e richiesta delle modalità alternative di ristoro e protezione (cambio volo, rimborso sotto forma di voucher, rimborso in denaro) dando la possibilità al cliente di gestire l'opzione prescelta autonomamente;
- d) incrementare il servizio di assistenza alla clientela aumentando il numero degli addetti al call center per consentire ai passeggeri di avere risposte più immediate;
- e) ridurre i tempi i cui vengono processati i rimborsi, attraverso l'implementazione di misure volte a consentire la conclusione della procedura in 7 giorni.

#### *5) Le argomentazioni difensive del Professionista*

42. Preliminarmente, Volotea ha evidenziato che la qualificazione giuridica

---

<sup>29</sup> Cfr. Segnalazione del 9 febbraio 2021 prot. n. 19610 e segnalazione dell'8 marzo 2021 prot. n. 23018. Da ultimo a mero titolo di esempio segnalazione del 22 marzo 2021 prot. n. 31211.

delle condotte ascritte alla stessa come pratiche commerciali scorrette penalizzerebbe ingiustamente il Vettore che si è trovato a dover fronteggiare una situazione imprevedibile e di eccezionale gravità, imputabile esclusivamente al dilagare della pandemia da Covid-19. Infatti, l'emergenza sanitaria ha innescato una crisi del settore del trasporto aereo senza precedenti, tuttora in corso, e durante la quale i Governi nazionali hanno emanato disposizioni di tipo emergenziale volte a limitare fortemente la libertà di movimento delle persone, a livello nazionale ed internazionale. In tale contesto fattuale e giuridico, Volotea ritiene di aver agito in modo legittimo e conforme alla normativa posta a tutela dei consumatori e che, pertanto, non possa esserle fondatamente ascritta alcuna condotta contraria alla diligenza professionale.

43. Inoltre, il professionista rileva la piena applicabilità dell'art. 88-*bis* del Decreto Cura Italia ed il suo non trascurabile rilievo rispetto alla corretta qualificazione giuridica delle condotte e ciò sotto il profilo della non imputabilità e della qualificazione delle stesse in termini di non antigiuridicità con le inevitabili conseguenze anche sotto il profilo della non sanzionabilità. Tale norma ha infatti ingenerato in Volotea (e negli operatori del settore aereo operanti in Italia) l'affidamento legittimo di poter offrire il rimborso del prezzo del biglietto in voucher fino al 30 settembre 2020, senza bisogno di richiedere alcuna forma di accettazione da parte del destinatario, quando le prestazioni non fossero state rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da Covid-19.

44. Il professionista, inoltre, contesta la fondatezza dei fatti descritti nelle segnalazioni agli atti del fascicolo, riconducendo gli stessi a disagi occasionali, errori tecnici, ovvero a semplici ritardi nel riconoscimento del rimborso monetario causati dall'elevato numero di richieste ricevute.

45. La Società fa presente di aver riconosciuto il rimborso in denaro anche alle cancellazioni di data precedente qualora il cliente ne abbia fatto richiesta ma, dopo la precisazione fornita da ENAC con riferimento a tutti i voli con data di partenza successiva all'11 giugno 2020, Volotea ha cessato di applicare alle cancellazioni l'art. 88-*bis* e offerto, nel processo di attenzione al cliente, tutti i rimedi previsti dal Regolamento (CE) 261/2004 (in particolare il rimborso in denaro e, ove possibile, la ri-protezione su altro volo). Per tali cancellazioni, Volotea erogava i voucher solo nei casi in cui il cliente avesse confermato di accettarlo e lo avesse generato cliccando sull'apposito *link* contenuto nella e-mail di cancellazione del volo.

46. Al riguardo Volotea sottolinea che né il citato art. 88-*bis* né il

Regolamento (CE) 261/2004 prescrivono che i voucher offerti come alternativa al rimborso in denaro debbano essere "multiuso" e, peraltro, le caratteristiche del voucher vengono chiaramente rappresentate al consumatore.

47. Pertanto, Volotea afferma che, ai sensi del Codice del Consumo, la diligenza professionale deve certamente essere parametrata rispetto al quadro normativo *ratione temporis* applicabile al settore, purché tale condotta sia concretamente esigibile nelle circostanze del caso concreto, secondo un principio di proporzionalità.

48. Inoltre, il professionista afferma che appare destituita di fondamento anche la pretesa "aggressività" della condotta *sub b)* ai sensi degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo, fondandosi l'intero impianto logico ed argomentativo su segnalazioni che, se meglio approfondite, evidenziano l'insussistenza di condotte "idonee a vanificare l'esercizio dei diritti post-vendita derivanti dal contratto di trasporto e dal citato Reg. (CE) n. 261/2004 e della disciplina emergenziale".

49. Secondo il professionista, nel prospettare l'asserita "aggressività" della pratica commerciale, oltre ad ignorare "i tempi", "la natura" e la "peristenza" dell'asserita condotta (di cui l'art. 25 del Codice del Consumo impone di tener conto) non si tiene in nessuna considerazione la circostanza che, come noto, ai sensi dell'art. 25 del Codice del Consumo, l'ipotesi di "indebito condizionamento" derivante da una imposizione di un ostacolo all'esercizio di un diritto del consumatore è integrata da un ostacolo "non contrattuale", e quindi, da una forma di ostruzione diversa da iniziative fondate sulla disciplina legale o pattizia del negozio (in questo caso, sulla normativa di settore e sulla normativa emergenziale applicabile al trasporto aereo).

50. Da ultimo, Volotea osserva di aver dimostrato che il proprio *modus operandi*, tenuto conto di tutte le circostanze, sia stato compatibile con i canoni di sostanziale diligenza professionale che ci si poteva attendere nello straordinario contesto fattuale e regolamentare in cui si sono svolti i fatti oggetto di analisi e che quindi non sia passibile di censura né di alcuna sanzione.

51. Infine, il professionista ritiene che l'Autorità dovrebbe ispirarsi, dal punto di vista sanzionatorio, ad una particolare moderazione e che una eventuale sanzione dovrebbe tener conto delle circostanze di fatto in cui si sarebbe svolta la condotta contestata e specificamente: *i)* dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e *ii)* dell'assenza di gravità della condotta contestata.



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

52. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa anche via *internet*, in data 24 marzo 2021 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del Consumo.

53. Con comunicazione pervenuta il 23 aprile 2021, 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.

54. Nel parere, dopo aver rilevato che l'utilizzo quotidiano di *Internet* tra la popolazione italiana è in costante crescita così come il numero di persone che fanno acquisti *online*, con oltre 20 milioni di cittadini che nel 2019 hanno comprato tramite il web, il 9% in più rispetto all'anno precedente (Istat, Report "Cittadini imprese e ICT", anno 2019) e che, quindi, *Internet* ha assunto una valenza sempre maggiore per i cittadini nell'attività di acquisto di beni e servizi, l'Autorità ha considerato il mezzo di comunicazione utilizzato 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*.

55. 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. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

##### *Premessa*

56. Il provvedimento in esame concerne la valutazione dei comportamenti posti in essere da Volotea a partire dal 3 giugno 2020, a seguito della cancellazione di voli ed in particolare, nell'informativa resa ai consumatori titolari di biglietti aerei in merito ai diritti agli stessi spettanti e alle motivazioni sottese alle cancellazioni. Infatti, in un periodo nel quale la circolazione del traffico aereo è ripresa, il professionista ha giustificato le

cancellazioni dei voli, riconducibili a legittime scelte di strategia aziendale, alla supposta persistenza di limitazioni alla circolazione. Parimenti sono state riscontrate criticità in ordine all'informativa e ai diritti riconosciuti ai consumatori in caso di rinuncia al volo per motivi legati all'emergenza sanitaria successivamente al 6 novembre 2020, quando sono state introdotte limitazioni alla circolazione e il vettore avrebbe dovuto garantire ai consumatori quanto previsto dalla normativa emergenziale nazionale art. art. 88-bis, commi, 1 e 3.

57. Con riferimento alla cancellazione unilaterale di voli da parte del professionista, successivamente al 3 giugno 2020, è bene precisare che, contrariamente a quanto sostenuto dal vettore nelle proprie memorie difensive, il presente provvedimento non ha ad oggetto la decisione di Volotea di cancellare i voli nel periodo in questione, né attiene alla fase di messa in vendita dei voli, bensì riguarda unicamente la valutazione del comportamento del vettore in merito alle informazioni fornite ai consumatori, ai diritti agli stessi riconosciuti ad esito delle cancellazioni, alla gestione delle successive richieste dei passeggeri volte ad ottenere il rimborso di quanto pagato e/o alle corrette modalità di utilizzo del voucher.

58. Più nello specifico, il presente provvedimento riguarda le condotte del professionista a seguito delle cancellazioni dei voli la cui partenza era prevista successivamente al 3 giugno 2020, data a partire dalla quale il D.L. n. 33 del 16 maggio 2020 ha nuovamente consentito gli spostamenti all'interno e all'esterno del territorio nazionale dopo un periodo di limiti alla circolazione stabiliti dai provvedimenti governativi di contenimento dell'epidemia da Covid-19.

La disciplina emergenziale italiana (D.L. 18/2020 c.d. Cura Italia) prevedeva infatti la possibilità per i vettori aerei di rimborsare o emettere voucher a favore dei consumatori per i voli cancellati dai vettori medesimi, in presenza di una riconosciuta situazione pandemica che impediva l'esecuzione della prestazione, in ragione dei provvedimenti di limitazione della circolazione adottati da autorità nazionali, internazionali o Stati esteri ovvero quando le prestazioni non erano rese a causa degli effetti derivanti dallo stato di emergenza epidemiologica da Covid -19 (cfr. art. 88-bis, commi, 4 e 11).

59. Con riguardo alla cancellazione dei voli da parte dei vettori aerei per ragioni connesse all'epidemia, la Commissione, con comunicazione del 18 marzo 2020, ha espressamente affermato che *"Questa situazione [la rinuncia al viaggio da parte del consumatore n.d.r.] va distinta da quella in cui il vettore annulla il viaggio e offre solo un buono anziché la possibilità di scegliere tra rimborso e servizio alternativo di trasporto. L'offerta di un buono da parte del vettore non può pregiudicare il diritto del passeggero di optare, in*

alternativa, per il rimborso”, aggiungendo che, ai sensi del Regolamento CE n. 261/2004 “in caso di cancellazione di un volo da parte delle compagnie aeree (indipendentemente dalla causa), l’articolo 5 impone al vettore aereo operativo di offrire al passeggero la scelta tra: a) il rimborso; b) l’imbarco su un volo alternativo non appena possibile, o c) l’imbarco su un volo alternativo ad una data successiva di suo gradimento”<sup>21</sup>. Successivamente, con Raccomandazione del 13 maggio 2020, la Commissione ha chiaramente indicato che “a norma della legislazione dell’Unione, il rimborso può essere effettuato in denaro o sotto forma di buono. Il rimborso mediante buono è possibile tuttavia solo se il passeggero accetta”<sup>22</sup>.

Al fine di garantire adeguata tutela ai viaggiatori a fronte del rischio di insolvenza da parte dei Vettori 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 affinché i buoni possano essere considerati dai passeggeri quale valida e affidabile alternativa al rimborso in denaro, tra le quali il diritto al rimborso in denaro se alla scadenza del *voucher* il consumatore non avrà usufruito dello stesso<sup>23</sup>.

Queste osservazioni sono state riprese e approfondite anche da questa Autorità nella propria segnalazione al Parlamento e al Governo del 28 maggio 2020<sup>24</sup>.

60. A completamento della pertinente disciplina, si deve infine evidenziare che il D.P.C.M. del 3 novembre 2020, recante *Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2020, n. 74,*

<sup>21</sup> Orientamenti interpretativi relativi ai regolamenti UE sui diritti dei passeggeri nel contesto dell’evoluzione della situazione connessa al Covid-19, in GUCE (2020/C 89/004).

<sup>22</sup> Raccomandazione della Commissione europea del 13 maggio 2020, relativa ai buoni offerti ai passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19, C(2020)3129 final, punto 8.

<sup>23</sup> In particolare, nella Raccomandazione della Commissione del 13.5.2020 relativa ai buoni offerti ai passeggeri e viaggiatori come alternativa al rimborso per pacchetti turistici e servizi di trasporto annullati nel contesto della pandemia di Covid-19, in cui viene richiamato il Regolamento comunitario n. 261/2004, si legge che “i vettori e gli organizzatori dovrebbero automaticamente rimborsare ai passeggeri o ai viaggiatori l’importo del buono in questione entro 14 giorni dalla relativa data di scadenza, se il buono non è stato riscattato. Ciò vale anche per il rimborso dell’importo residuo del buono in questione nel caso di un precedente riscatto parziale dello stesso. Se i buoni hanno un periodo di validità superiore a 12 mesi, i passeggeri e i viaggiatori dovrebbero avere il diritto di chiedere il rimborso in denaro entro 12 mesi dalla data di scadenza del buono in questione. Dovrebbero avere lo stesso diritto in qualsiasi momento successivo, fatte salve le disposizioni giuridiche applicabili in materia di limiti temporali”.

<sup>24</sup> Cf. AGCM, ST23, Segnalazione al Parlamento e al Governo del 28 maggio 2020 “in merito alle criticità della disciplina d’emergenza di cui all’art. 38-bis del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modifiche dall’art. 1, comma 1 della legge 24 aprile 2020, n. 27”, in Bollettino AGCM n. 32/2020, accessibile al link [https://www.agcm.it/dotcom/doc/allegati-news/ST23\\_segnalazione.pdf](https://www.agcm.it/dotcom/doc/allegati-news/ST23_segnalazione.pdf).

recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», (pubblicata in GU Serie Generale n.275 del 04-11-2020 - Suppl. Ordinario n. 41), ha individuato ulteriori misure e limitazioni agli spostamenti per contrastare la diffusione del Covid-19, entrate in vigore il successivo 6 novembre 2020.

61. Alla luce di quanto sopra, Volotea non può invocare alcun legittimo affidamento basato sulla disciplina italiana vigente, tanto prima quanto successivamente al 3 giugno 2020 (né peraltro dopo il 6 novembre 2020), per giustificare il proprio comportamento in ordine alla mancata prospettazione del rimborso e dell'attribuzione di un voucher ai consumatori in assenza un loro esplicito consenso per i voli dalla stessa annullati o cancellati.

62. Peraltro, la disciplina nazionale non imponeva ai vettori di emettere un voucher a favore dei consumatori, stabilendo unicamente la facoltà per i vettori di attribuire un voucher, non già un obbligo per gli stessi di procedere in tal senso.

63. Un operatore economico di primaria importanza nel settore aereo europeo quale Volotea, non può ignorare che, per costante giurisprudenza della Corte di giustizia UE, le disposizioni nazionali non possono derogare alle norme eurounitarie, in virtù del principio di primazia del diritto europeo e che le norme interne devono essere interpretate in senso conforme alle disposizioni europee.

64. Di conseguenza, il Professionista, anche in osservanza dei propri obblighi di diligenza, avrebbe dovuto interpretare la facoltà lasciata dalla normativa nazionale alla luce e in coerenza con il diritto europeo, nei termini ricordati anche dalla Commissione con le comunicazioni sopra citate, in particolare offrendo in caso di cancellazione del volo per qualunque motivo il rimborso ovvero l'imbarco su un volo alternativo e solo in presenza di un espresso consenso del consumatore attribuire un voucher in luogo del rimborso.

65. Peraltro, si evidenzia che con riferimento ai fatti contestatati nel presente provvedimento, successivi al 3 giugno 2020, non essendoci più limitazioni agli spostamenti per l'emergenza epidemiologica, la normativa italiana non poteva in ogni caso offrire una copertura o un affidamento in ordine al comportamento del professionista, il quale avrebbero dovuto, in ogni caso, a seguito della cancellazione del volo offrire ai consumatori l'alternativa tra un nuovo volo e un rimborso in denaro (contante o tramite altro mezzo di pagamento) ovvero, solo previo accordo del passeggero, buoni viaggio e/o altri servizi.

66. In conclusione, è dunque del tutto priva di pregio l'eccezione della compagnia aerea secondo cui la stratificazione della normativa emergenziale

nazionale e gli orientamenti contraddittori provenienti dalle autorità regolatorie italiane avrebbero creato una situazione di incertezza del contesto giuridico.

### *Valutazione delle condotte*

67. Svolta questa doverosa premessa, si deve osservare come i comportamenti oggetto del presente provvedimento, pur presentando distinti profili di scorrettezza, come rilevato in sede di avvio, appaiono tuttavia connotati da una valenza unitaria, volta a ostacolare i consumatori nel loro diritto a ricevere il rimborso in denaro per l'importo pagato per l'acquisto del biglietto aereo poi cancellato. In particolare, si tratta della complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, successivamente al 3 giugno 2020, articolatasi in molteplici condotte concernenti, nello specifico: i) l'omissione o la diffusione di informative lacunose o ambigue sulle cancellazioni operate e su diritti/ristori spettanti ai passeggeri, anche in occasione, successivamente al 6 novembre 2020, della rinuncia al volo da parte dei consumatori per motivi legati all'emergenza sanitaria e alla reintroduzione di limitazioni alla circolazione; 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) il mancato riconoscimento integrale dell'importo pagato per l'acquisto del biglietto; iv) le difficoltà riscontrate dai consumatori nell'utilizzo integrale del voucher.

68. Infatti, le diverse condotte sopra descritte riguardano tutte la fase successiva all'acquisto, ed in particolare attengono alla complessiva assistenza assicurata dal Vettore in caso di cancellazione unilaterale dei viaggi e al riconoscimento dei diritti dei consumatori come declinati dalla normativa comunitaria e nazionale sopra richiamate, non erogando la controprestazione promessa e restituendo solo successivamente e quasi sistematicamente sotto forma di voucher le somme già incassate.

69. Nello specifico, si deve osservare come le numerose segnalazioni, concordemente e uniformemente, hanno messo in luce che la complessiva attività di assistenza post-vendita, resa nel periodo successivo al 3 giugno 2020 da parte di Volotea ai consumatori incisi dalle cancellazioni dei viaggi con motivazioni legate alle limitazioni alla circolazione dovute al Covid-19, si è articolata, come già detto in precedenza, 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 cancellazione dei voli, nella proposta immediata di un voucher sostitutivo a prioritario ed esclusivo ristoro del viaggiatore inciso dalla cancellazione unilaterale del viaggio, nelle difficoltà di contatto con l'assistenza clienti e, in particolare, sull'utilizzo successivo del voucher.

70. Dalla documentazione in atti 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 cancellazione dei propri servizi di trasporto, a diritti e prerogative spettanti ai consumatori, in base alla vigente normativa a tutela dei passeggeri, in tali casi.

71. Al riguardo, il professionista ha eccepito che i fatti descritti nelle segnalazioni dei consumatori non siano rilevanti ai fini della ricostruzione di una fattispecie di pratica commerciale scorretta in quanto tutti riconducibili a situazioni specifiche e a condotte isolate. Tale eccezione non può essere condivisa. In primo luogo, molti consumatori hanno allegato le schermate e le mail ricevute da Volotea a seguito della cancellazione del volo dalle quali in chiara evidenza la modalità per richiedere il voucher (cfr. schermate riportate nel paragrafo dedicato alle risultanze istruttorie), mentre non compare alcuna indicazione in merito alla possibilità di richiedere il rimborso monetario. In secondo luogo, il numero elevato di segnalazioni che lamentano un comportamento del professionista volto a indurre ingannevolmente il consumatore a ricevere il voucher nonché a creare ostacoli nel riconoscere il rimborso monetario è il sintomo di una condotta diffusa che ha riguardato tutti i consumatori che hanno visto cancellato il volo di Volotea per il quale avevano acquistato i biglietti aerei.

72. Pertanto, il quadro fattuale che emerge dall'insieme delle segnalazioni è che, nel periodo considerato, il Vettore non ha adottato un comportamento idoneo e adeguato ad informare i consumatori circa le possibilità loro offerte a seguito dell'avvenuta cancellazione del volo. Inoltre, il vettore ha adottato modalità di comunicazione idonee a far "preferire" la scelta del voucher anziché il rimborso in denaro. È evidente, infatti, che se il professionista a fronte della cancellazione del volo offre un voucher, senza indicare la possibilità di ottenere il rimborso in denaro determina, di fatto, una limitazione alla libertà di scelta dei consumatori, inducendo il consumatore ad una scelta commerciale che altrimenti non avrebbe effettuato.

73. In merito alla valenza delle segnalazioni rileva la giurisprudenza costante dei giudici amministrativi i quali hanno più volte riaffermato il principio secondo il quale *"non occorre individuare un concreto pregiudizio delle*

*ragioni dei consumatori, in quanto è la stessa potenzialità lesiva, al fine di evitare anche solo in astratto condizionamenti e/o orientamenti decettivi, che consente di ascrivere la condotta nel quadro dell'illecito di "mero pericolo" in quanto intrinsecamente idonea a configurare le conseguenze che il codice del consumo ha invece inteso scongiurare"*<sup>25</sup>.

74. Le informazioni complessive rese in merito alle modalità di assistenza post-vendita e, soprattutto le modalità per il rilascio di ristori e rimborsi spettanti in restituzione del prezzo del biglietto cancellato sono risultate gravemente omissive. Risulta, infatti, che Volotea ha omesso di evidenziare adeguatamente alla clientela tutte le alternative di ristoro comunque spettanti, 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 del volo cancellato. Infatti, Volotea proponeva al consumatore il voucher come prima e più immediata forma di ristoro per il volo dalla stessa cancellato, rimettendo la possibilità di chiedere il rimborso monetario ad una successiva e specifica richiesta da parte del consumatore.

75. In base alle evidenze raccolte, la corretta ed esaustiva informazione su tutti i diritti dei clienti incisi dalla cancellazione unilaterale dei voli è stata assicurata solo da ultimo dal Vettore, attraverso alcune misure migliorative introdotte nel corso dell'istruttoria e specificamente nel corso del sub-procedimento cautelare.

76. Risulta infatti che, in patente violazione della diligenza professionale ordinariamente attendibile dalle imprese del settore, Volotea ha addotto la grave situazione emergenziale da Covid-19, in particolare sottolineando le connesse ma non più vigenti limitazioni alla circolazione, a motivo (e vincolo) dei comportamenti contestati quando, al contrario, le cancellazioni hanno costituito decisioni commerciali assunte in autonomia dal professionista. Volotea ha in questo modo indebitamente e strumentalmente sfruttato la complessiva situazione emergenziale 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) in base alle quali il Vettore risulta invece aver costantemente addotto la circostanza emergenziale a sistematica giustificazione delle cancellazioni operate e dell'erogazione del voucher invece del rimborso in denaro.

77. In tale contesto risulta particolarmente rilevante la compressione della libertà di scelta che deve essere riconosciuta ai consumatori in merito al tipo

<sup>25</sup> Cf. ex multis, Tar Lazio 20 febbraio 2020 n. 2245 nonché Consiglio di Stato 27 febbraio 2020 n. 81425.

di ristoro/rimborso per il biglietto cancellato dal Vettore, in ragione anche dell'oggettiva asimmetria del rapporto di consumo e la posizione strutturalmente sperequata del consumatore individuale rispetto all'impresa. Infatti, le modalità di assistenza post-vendita adottate da Volotea assumono caratteristiche aggressive, in quanto idonee ad attuare un indebito condizionamento delle scelte dei consumatori, mediante la frapposizione degli ostacoli soprarrichiamati all'esercizio dei diritti contrattuali relativi 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 appunto la doverosa prospettazione ed erogazione delle alternative previste dalla disciplina comunitaria.

78. 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.

79. La scorrettezza e gravità delle condotte emerge anche 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.

80. Valutazioni analoghe di aggressività possono essere svolte in merito alla fruizione dei voucher. Infatti, molti consumatori che hanno cercato di utilizzare il voucher - emesso automaticamente o surrettiziamente in sostituzione del rimborso monetario - si sono visti decurtare una parte del valore dello stesso qualora non usato integralmente per l'acquisto di nuovi voli. Quest'ultimo comportamento appare particolarmente lesivo dei diritti dei consumatori, in quanto idoneo a vanificare l'esercizio pieno dei diritti post-vendita, creando un impedimento concreto e non giustificato da ragionevoli obiettivi commerciali del Vettore.

81. Il voucher, quale misura compensativa dell'importo pagato per un volo poi cancellato dal vettore, deve poter essere utilizzato nella sua interezza, anche in più volte, qualora il consumatore non riesca con un acquisto successivo ad utilizzarlo interamente. La natura "monouso" del voucher



affermata (e non contestata) dal vettore contrasta con i canoni di diligenza e correttezza che dovrebbero contraddistinguere l'operato di un professionista. Tale principio, che dovrebbe avere valenza generale, trova in una situazione come quella derivante dall'emergenza sanitaria ancora maggior fondatezza, stante la natura irrinunciabile dei diritti riconosciuti ai consumatori da parte della normativa vigente e da tutti gli obblighi dalla stessa imposti a carico dei vettori ed a favore dei consumatori<sup>28</sup>.

82. Pertanto, è evidente che, anche in tale ultima ipotesi, Volotea non abbia rispettato 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 del volo ad opera del Vettore.

83. Sempre in merito all'utilizzo del voucher, appaiono ingiustificati e quindi aggressivi i rifiuti di riconoscere il rimborso monetario alla scadenza del relativo periodo di validità.

84. Infine, analoghe considerazioni in merito all'aggressività possono essere svolte anche per la successiva condotta posta in essere dal Vettore al riaggravarsi della situazione sanitaria e alla necessità per molti consumatori di annullare i biglietti aerei in quanto impossibilitati a recarsi in zone del territorio nazionale o extranazionale interdette per le restrizioni sanitarie locali. Infatti, come risulta dalle segnalazioni acquisite agli atti del fascicolo, molti consumatori non hanno ricevuto alcuna forma di ristoro a seguito dell'annullamento del volo, così violando altresì quanto previsto dall'art. 88-bis, commi 1-3 del D.L. n. 18/2020, ai sensi del quale il professionista è tenuto a ristorare il consumatore nel caso in cui quest'ultimo rinunci al volo per i motivi legati all'emergenza sanitaria, individuati nella previsione normativa.

85. Nel caso in esame, pertanto, rilevano le condotte commerciali adottate da Volotea attinenti alla complessiva attività di assistenza post-vendita fornita dalla Società alla propria clientela, nel medesimo periodo, a seguito della soppressione dei voli. In particolare, il professionista ha implementato 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 voli, nella proposta immediata del voucher sostitutivo in luogo del rimborso in denaro, nell'applicazione di oneri ulteriori

<sup>28</sup> Infatti l'art. 15 "Irrinunciabilità" del Regolamento 261/2004 recita "1. Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti dal presente regolamento non possono essere oggetto di restrizioni o rinuncia, in particolare per effetto di clausole derogatorie o restrittive del contratto di trasporto.

2. Qualora una clausola restrittiva o derogatoria sia applicata contro un passeggero o se costui non sia stato correttamente informato dei suoi diritti ed abbia pertanto ottenuto una compensazione inferiore a quella prevista dal presente regolamento, il passeggero ha comunque il diritto di avviare le necessarie procedure dinanzi ai tribunali od organi competenti per ottenere una compensazione integrativa".

ed imprevisti ostacoli all'utilizzo successivo del *voucher*, le quali hanno determinato una limitazione e riduzione dei diritti spettanti ai consumatori.

### *Conclusioni*

86. 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 ovvero che vi ha dovuto rinunciare per motivi legati all'emergenza sanitaria e alle limitazioni alla circolazione. Le condotte sopra esaminate appaiono configurare, pertanto, una pratica scorretta in occasione della quale il professionista ha sfruttato indebitamente la giustificazione relativa all'emergenza epidemiologica per limitare i diritti dei consumatori, i quali avrebbero dovuto essere adeguatamente informati ed assistiti nonché prontamente rimborsati in caso di cancellazione del volo. Inoltre, il professionista ha posto in essere una serie di comportamenti volti ad ostacolare la successiva fruizione dei medesimi *voucher*, che hanno determinato, di fatto, la perdita del ristoro economico precedentemente ricevuto. Pertanto, come sopra ampiamente illustrato, si tratta di una pratica non solo ingannevole ed omissiva ma anche connotata da specifici profili di aggressività, in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

## **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

87. 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.

88. 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.

89. Ai fini della gravità dell'infrazione si tiene sempre conto della i)

dimensione economica del Professionista; ii) dell'ampia diffusione della pratica commerciale – idonea a ledere i diritti di tutti i passeggeri che hanno acquistato un biglietto aereo da Volotea; 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 alle limitazioni previste per l'utilizzo del voucher; iv) la pluralità di profili di illiceità riscontrati nella pratica medesima; v) l'aver sfruttato indebitamente la contingente situazione di emergenza sanitaria, prospettandola a sistematica giustificazione delle cancellazioni autonomamente operate.

90. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi acquisiti agli atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere dal mese di giugno e fino al 31 luglio 2020 avuto riferimento ai comportamenti relativi alle comunicazioni inviate ai passeggeri per le cancellazioni unilaterali dei voli contenenti la proposta del solo voucher quale modalità di ristoro e agli ostacoli alle richieste di rimborso, mentre la condotta che si è concretizzata nella frapposizione di ostacoli all'utilizzo del voucher - consistenti nelle modalità, caratteristiche e tempistica di utilizzo dello stesso nonché nel mancato rimborso alla sua scadenza - risulta ancora in corso, come evidenziato dalle più recenti segnalazioni dei consumatori<sup>27</sup>.

91. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Volotea S.L. nella misura di 2.000.000 € (duemilioni di euro).

92. Tuttavia, in considerazione della presenza di alcune circostanze attenuanti, quali: i) la grave perdita economica relativa all'esercizio chiuso nel 2020, e la perdurante riduzione dei ricavi nel periodo successivo<sup>28</sup>; 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 attenuare le conseguenze pregiudizievoli delle condotte illecite nei confronti dei consumatori - si ritiene congruo di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Volotea S.L. nella misura di 1.400.000 € (unmilionequattrocentomila euro).

RIEUNTO, altresì, sulla base del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale risulta scorretta, ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 24 e

<sup>27</sup> Segnalazione del 9 febbraio 2021 prot. n. 19610 e segnalazione dell'1 marzo 2021 prot. n. 27638. Da ultimo a titolo di esempio segnalazione del 22 marzo 2021 prot. n. 31211.

<sup>28</sup> Cfr. memoria Volotea del 24 marzo 2021.

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, del presente provvedimento, posta in essere dalla società Volotea S.L., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta e aggressiva ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare alla società Volotea S.L. una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.400.000 € (unmilionequattrocentomila euro);

c) 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 a).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla tenuta contabile 18/3592/14.

---

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

maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*