

## **IP346 - AUTOSTRADE PER L'ITALIA-DISAGI SULLA RETE AUTOSTRADALE**

*Provvedimento n. 29762*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 13 luglio 2020;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO in particolare l'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in base al quale in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro e nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO l'articolo 19 del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTA la propria delibera n. 28604 del 16 marzo 2021, con la quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale riguardante i comportamenti posti in essere da Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito, anche "ASPI", "Società" o "il professionista"), consistenti: *a)* con riferimento alla A/16 Napoli-Canosa, A/14 Bologna-Taranto, A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di competenza di ASPI, A/7 Milano-Serravalle-Genova, A/10 Genova-Savona-Ventimiglia e A/12 Genova-Rosignano (di seguito tutte, congiuntamente, "*le Autostrade*"), nella riduzione delle corsie di marcia o in specifiche limitazioni - per lunghi tratti - della velocità massima consentita (normalmente pari a 130 km/h), che hanno creato rilevanti disagi ai consumatori e aumentato in maniera consistente i tempi di percorrenza, in assenza di adeguamento del corrispettivo richiesto quale pedaggio autostradale; *b)* con riferimento a tutte le tratte della rete autostradale gestite da ASPI, nelle modalità informative adottate dal professionista, in particolare sulla A/14 Bologna-Taranto, relative alle procedure di rimborso, con specifico riguardo ai casi di peggioramento del servizio in conseguenza di riduzioni delle corsie di marcia o di specifiche limitazioni alla viabilità (quali, ad es., riduzione della carreggiata, della velocità massima, interdizione di veicoli pesanti, chiusura di alcune uscite), che sono risultate omissive, inadeguate o, comunque, intempestive;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

Con provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021 (di seguito, anche provvedimento finale), l'Autorità ha deliberato la scorrettezza della descritta pratica posta in essere da ASPI, ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, accertando il mancato adeguamento del pedaggio con riferimento a ciascuna delle tratte autostradali (A/16 Napoli-Canosa, A/14 Bologna-Taranto, A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di competenza di ASPI, A/7 Milano-Serravalle-Genova, A/10 Genova-Savona-Ventimiglia e A/12 Genova-Rosignano), che sono state interessate da un significativo peggioramento del servizio in danno dei consumatori, atteso il consistente aumento dei tempi di percorrenza, nonché l'inadeguatezza delle informazioni fornite ai consumatori circa le modalità da seguire per le richieste di rimborso del pedaggio ove decise dal professionista, come ad esempio registrato sull'autostrada A/14 Bologna-Taranto alla fine dell'anno 2019 - inizio 2020. Alla luce di quanto precede, l'Autorità ha vietato l'ulteriore continuazione della pratica commerciale scorretta.

Con la citata delibera, l'Autorità ha altresì disposto che ASPI comunicasse, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento finale, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida riportata al punto a) della delibera medesima.

Nel periodo 26 marzo - 18 giugno 2021 sono pervenute alcune segnalazioni di consumatori che evidenziano la persistenza di disagi che continuano a registrarsi in alcuni dei tratti autostradali di competenza di ASPI oggetto del procedimento principale (PS11644), senza che risulti adottata alcuna misura di ristoro per l'utenza in termini di riduzione/sospensione del pedaggio.

Con comunicazione del 26 maggio 2021, ASPI ha depositato una propria relazione con la quale ha rappresentato che, a suo avviso, la scelta di consumo asseritamente alterata consisterebbe nella decisione dell'utente di utilizzare o meno il servizio dell'infrastruttura autostradale, essendo l'elemento informativo sulle condizioni dell'infrastruttura stessa l'unico ad assumere rilevanza rispetto a detta scelta di consumo, evitando così ogni possibile alterazione della propria decisione commerciale.

In tale prospettiva, ASPI ha deciso di implementare diverse iniziative, alcune delle quali già assunte in pendenza dell'istruttoria PS11644, volte a rendere agli utenti un'informazione quanto più completa, adeguata e tempestiva con riguardo alle condizioni di traffico e alla possibilità di ritardi insistenti su determinate tratte autostradali, ovvero a

turbative del traffico riconducibili a lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria sulla rete<sup>1</sup>. A dette iniziative si aggiungono ulteriori misure di miglioramento dell'informativa all'utenza che sono attualmente in corso di implementazione da parte di ASPI<sup>2</sup>.

ASPI ha inoltre reso noto di aver implementato sul proprio sito e sul canale My Way Telegram "Autostrade per l'Italia – Liguria" un articolato apparato informativo arricchito da mappe sempre aggiornate, in modo da consentire all'utenza, in caso di turbative dovute a cantieri o chiusure a maggior impatto sulla tratta autostradale che si intende percorrere, di individuare anticipatamente percorsi alternativi<sup>3</sup>.

Infine, ASPI ha reso noto di voler migliorare ancora l'informativa resa all'utenza, dando maggiore evidenza delle procedure per le richieste di rimborso, non solo mediante i canali web e altri strumenti informativi che verranno implementati, ma anche attraverso appositi avvisi specifici da apporre nei caselli autostradali.

Alla luce di quanto reso noto da ASPI nella propria relazione di ottemperanza, risulta che il professionista ha indicato iniziative attuate o future unicamente rivolte a integrare l'aspetto informativo nella convinzione che il miglioramento dell'informazione sulle condizioni dell'infrastruttura sia l'unico ad assumere rilevanza rispetto alla scelta di consumo e idoneo a consentire, ai fruitori del servizio autostradale, di effettuare una scelta consapevole.

Tali misure appaiono insufficienti a eliminare i profili di scorrettezza della pratica commerciale accertata con la delibera n. 28604 del 16 marzo 2021.

Dal provvedimento finale, infatti, emerge chiaramente come sulle tratte autostradali interessate dalla pratica commerciale oggetto di accertamento (A/16 Napoli-Canosa, A/14 Bologna-Taranto, A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di competenza di ASPI, A/7 Milano-Serravalle-Genova, A/10 Genova-Savona-Ventimiglia e A/12 Genova-Rosignano) non sia giustificato il pagamento integrale del pedaggio, in ragione delle gravi problematiche di fruibilità del servizio autostradale riconducibili a responsabilità del professionista concessionario<sup>4</sup> e, in particolare, derivanti da

---

<sup>1</sup> [ASPI ha reso noto di aver adottato numerose iniziative volte a migliorare l'informativa contenuta sul sito web in relazione alla viabilità ed ha proceduto ad attivare ulteriori canali informativi seguiti dall'utenza (Twitter e Telegram). Nello specifico ASPI, in sintesi: - a settembre 2020 ha lanciato il canale My Way su Twitter attraverso il quale vengono erogate le informazioni sulle condizioni di viabilità che rappresentano o possono rappresentare fonte di disagi particolari e dove l'utente può facilmente trovare informazioni in merito (i) al traffico (incidenti, code, ecc.); (ii) alle tratte tutor e velocità media tra i due portali; (iii) al costo del pedaggio (iv) a tutti i cantieri fissi (ad esclusione di quelli in sola emergenza) e mobili (con aggiornamento progressivo della posizione) presenti sulla rete nonché (v) alle previsioni di chiusura dei tratti autostradali interessati da lavori;

- a metà 2020 ha aperto un canale Telegram dedicato alla Liguria dove sono stati pubblicati bollettini informativi a carattere quotidiano e per il fine settimana con l'elenco dei cantieri programmati e dei percorsi alternativi eventualmente previsti. Le stesse informazioni sono state pubblicate sulla sezione MEDIA del sito e inviate alle maggiori testate giornalistiche attive sulla Regione; - da ottobre 2020, ha previsto e concertato con il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili ("MIMS") una pianificazione trimestrale dei cantieri liguri, volta a minimizzare gli impatti sulla viabilità. Queste informazioni, attraverso info-grafiche descrittive, sono rese disponibili in apposita sezione del sito e sul canale Telegram;

- da febbraio 2021 la sezione del sito dedicata all'area ligure viene alimentata quotidianamente con bollini che graficamente rappresentano la previsione dei tempi di percorrenza a cadenza quotidiana e per il fine settimana. I "bollettini previsionali" hanno alimentato, con la medesima periodicità, anche il canale Telegram "Autostrade per l'Italia – Liguria" e vengono costantemente inviati ai media attivi sulla Regione. ASPI ha altresì realizzato una pagina con un applicativo che fornisce informazioni sui tempi di percorrenza, aggiornati ogni 5 minuti, delle principali tratte liguri, raffrontate con quelle della viabilità ordinaria. Nella stessa sezione del sito vengono costantemente aggiornate le eventuali modifiche alle esenzioni di pedaggio attive sull'area sulla base di eventuali cantieri maggiormente impattanti su differenti tratte.

Analoghe iniziative tese a migliorare e rendere sempre più tempestiva l'informativa all'utenza - con riguardo alla viabilità sulle tratte autostradali interessate da cantieri con rilevanti riflessi sulla circolazione - sono state adottate per l'autostrada A/14 Bologna-Taranto, in particolare:

- dalla metà di maggio 2021, in concomitanza con l'avvio dei cantieri nel tratto tra Porto Sant'Elpidio e Pescara Nord ASPI, ogni giovedì, pubblica tra le news mantenute costantemente visibili in homepage e in una nuova pagina dedicata - un "bollettino previsionale settimanale", diviso in 5 fasce orarie, che consente ad automobilisti e autotrasportatori di programmare i propri spostamenti rispetto alle condizioni di traffico della settimana successiva. Il bollettino è accompagnato anche da mappe in cui sono riportati gli interventi che si ritiene possano avere maggiori riflessi sulla viabilità.]

<sup>2</sup> [Si tratta delle seguenti iniziative:

- la realizzazione di un pannello sulle previsioni di traffico anche per il sito internet che fornisca i bollini in modalità automatizzata e consultabile in modo permanente e costantemente attivo;

- una nuova versione del sito (entro l'estate) che mette in primo piano le informazioni di viabilità, con l'inserimento nella homepage, e dunque immediatamente visibile, di una mappa che illustri i principali eventi di traffico e le funzionalità di calcolo percorso e pedaggio. Con riguardo all'area ligure, occorre segnalare che ASPI ha creato un network denominato "My Way Liguria" con cui vengono forniti: - un flusso costante di informazioni verso i principali media liguri per assicurare la più ampia diffusione delle notizie sulla viabilità; - produzione di infografiche e "pillole" video, su base settimanale e quotidiana che illustreranno i cantieri, la loro tipologia e le conseguenze sul traffico;

- collegamenti televisivi e radiofonici con la sede centrale di ASPI e la direzione di Tronco di Genova, in momenti di particolare rilevanza sulla pianificazione dei cantieri ed eventuali accodamenti;

- un applicativo web dedicato alla comparazione dei tempi di percorrenza delle tratte autostradali liguri e della viabilità alternativa, consultabile anche da mobile;

- la quotidiana pubblicazione, su Telegram "My way – Liguria", di quattro lanci con notifiche push sulle condizioni di traffico, aggiornamenti nelle fasce orarie di maggiore spostamento o in base alla tipologia di eventi;

- un link al sito info-viabilità (nelle versioni desktop e mobile) sul canale Telegram "My way – Liguria";

- la pubblicazione settimanale delle previsioni di traffico correlate ai maggiori cantieri previsti su ciascuna tratta, per consentire agli utenti di programmare i propri spostamenti.]

<sup>3</sup> [ASPI ha preannunciato che le iniziative previste sull'area ligure verranno estese su tutte le tratte autostradali in cui si verificano più frequentemente le turbative ed i disagi al traffico causati da cantierizzazioni particolarmente impattanti.]

<sup>4</sup> [Tali circostanze, come specificato nel provvedimento finale, inequivocabilmente creano rilevanti disagi ai consumatori in quanto determinano molto spesso lunghe code e aumentano in maniera consistente i tempi di percorrenza non fornendo ai consumatori, di

significative carenze nella gestione e manutenzione dei tratti autostradali di competenza, protrattesi negli anni, che hanno comportato un notevole incremento dei tempi medi di percorrenza rispetto a quelli che normalmente si attende un utente della rete autostradale, dovuti a chiusure, restringimenti di carreggiata e imposizione di limiti di velocità con conseguenti formazioni di code e rallentamenti.

Nella relazione di ottemperanza al provvedimento finale, infatti, ASPI non ha indicato – né risulta agli atti – alcuna misura che contempra una riduzione e/o una procedura che preveda l'attivazione tempestiva di meccanismi di riduzione del pedaggio con riferimento ai tratti autostradali interessati dal provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021.

Al riguardo, viceversa, con riferimento al ristoro e rimborso del pedaggio, ASPI ha ribadito che si tratterebbe di misure condizionate al necessario previo confronto con il Ministero concedente la concessione e che tali iniziative non potrebbero essere autonomamente assunte dalla Società, quando, peraltro, nel corso del procedimento sono state accertate misure di riduzione del pedaggio volontariamente adottate<sup>5</sup>, nonché sono state prospettate, seppure in fase conclusiva e come misura *de futuro*, iniziative in tal senso.

Dalle evidenze documentali risulta, dunque, che le misure indicate in ottemperanza al più volte citato provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021, notificato al professionista nello stesso giorno, non sono idonee a rimuovere la pratica commerciale scorretta; ricorrono, pertanto, i presupposti per l'avvio del procedimento previsto dall'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, volto all'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro.

RITENUTO che i fatti descritti potrebbero integrare una fattispecie di inottemperanza alla delibera dell'Autorità n. 28604 del 16 marzo 2021, ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo;

#### DELIBERA

a) di contestare alla società Autostrade per l'Italia S.p.A. la violazione di cui all'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, per non aver ottemperato alla delibera dell'Autorità n. 28604 del 16 marzo 2021;

b) l'avvio del procedimento per eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo;

c) che il responsabile del procedimento è il dott. Sergio Merlino;

d) che può essere presa visione degli atti del procedimento presso la Direzione A, della Direzione Generale per la Tutela del Consumatore, dell'Autorità, dai legali rappresentanti di Autostrade per l'Italia S.p.A., ovvero da persone da essa delegate;

e) che, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione del presente provvedimento, gli interessati possono far pervenire all'Autorità scritti difensivi e documenti, nonché chiedere di essere sentiti;

f) che il procedimento deve concludersi entro centoventi giorni dalla data di comunicazione del presente provvedimento.

Ai fini della quantificazione dell'eventuale sanzione pecuniaria prevista dall'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, si richiede a Autostrade per l'Italia S.p.A. di fornire copia dell'ultimo bilancio ovvero idonea documentazione contabile attestante le condizioni economiche nell'ultimo anno.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

*fatto, un servizio adeguato alla natura dell'infrastruttura autostradale che, per definizione, dovrebbe consentire spostamenti veloci e in tempi brevi rispetto alla viabilità ordinaria.*

*In molti casi, infatti, è sicuramente possibile prevedere ex ante il verificarsi di condizioni (in particolare nelle circostanze di cantieri aperti) che non consentono il normale decorso della viabilità autostradale ai livelli attesi dagli utenti, che ragionevolmente ben potrebbero indurre il gestore del servizio a richiedere, in tali circostanze, un importo a titolo di pedaggio che risulti proporzionato alla qualità della prestazione erogata.]*

<sup>5</sup> [Cfr. provvedimento finale, punto 228, in cui, tra l'altro, può leggersi che "... l'eventuale possibilità di adottare misure di adeguamento del pedaggio, in termini di esenzioni/riduzioni del relativo importo, rientri nella disponibilità di ASPI, alla luce delle facoltà ad essa attribuite nell'atto concessorio, ciò che risulta confermato anche da quanto riportato nel bilancio ordinario di esercizio chiuso al 31 dicembre 2019, dove - nell'illustrazione dei ricavi da pedaggio - si qualifica espressamente come "iniziativa aziendale" la misura di esenzione del pedaggio sull'area genovese dalla quale sarebbero derivati minori ricavi da pedaggio ("si segnala che l'iniziativa aziendale relativa all'esenzione del pedaggio sull'area genovese ha originato minori ricavi...").]

