



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO, in particolare, l'art. 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;

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", "la 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, nel mancato adeguamento del corrispettivo richiesto quale pedaggio autostradale nei casi di disagio recato ai consumatori derivante da lavori di manutenzione dei tracciati autostradali e conseguente significativo aumento dei tempi di percorrenza; *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, relativamente alle

procedure per la richiesta del rimborso riconosciuto all'utenza a causa di consistenti limitazioni alla viabilità, che sono risultate omissive, inadeguate o, comunque, intempestive;

VISTA la propria delibera n. 29762 del 13 luglio 2021, notificata alla Società in data 20 luglio 2021, con la quale l'Autorità ha contestato ad ASPI la violazione dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, per non avere ottemperato alla citata delibera n. 28604 del 16 marzo 2021;

VISTE le delibere del 5 ottobre e 14 dicembre 2021 e del 1° marzo 2022, con le quali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, 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, sono state disposte altrettante proroghe del termine di conclusione del procedimento attesa la necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento, di garantire alla Parte un adeguato esercizio del diritto di difesa, nonché di assicurare un adeguato contraddittorio;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Con provvedimento 28604, del 16 marzo 2021 (il provvedimento principale), relativo al procedimento *PS11644 - Autostrade per l'Italia - Disagi sulla rete autostradale* (il procedimento principale), l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere da ASPI, consistente: *a)* con riferimento ad alcune tratte autostradali (A/16, A/14, A/26, A/7, A/10 e A/12), 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 viabilità¹ che sono risultate omissive, inadeguate o, comunque, intempestive².

2. Alla luce di quanto precede, l'Autorità ha vietato l'ulteriore diffusione e continuazione della pratica sopra descritta in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante indebito condizionamento, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al servizio autostradale erogato dal professionista, in violazione degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

3. Secondo quanto prescritto alla lettera c) della citata delibera n. 28604 del 16 marzo 2021, che prevedeva la presentazione di una Relazione di ottemperanza entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento principale, avvenuta in data 26 marzo 2021, il successivo 26 maggio ASPI ha depositato la suddetta Relazione³ nella quale, in sintesi, la Società ha sostenuto che la scelta di consumo asseritamente alterata consisterebbe unicamente nella decisione dell'utente di utilizzare o meno il servizio dell'infrastruttura autostradale⁴; in tale prospettiva, ASPI ha deciso di adottare 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 rete⁵.

¹ Quali, ad es., riduzione della carreggiata, della velocità massima, interdizione di veicoli pesanti, chiusura di alcune uscite.

² In sintesi, le condotte di ASPI, alla luce delle evidenze istruttorie, sono risultate discendere dalla mancata o insufficiente attuazione di interventi manutentivi della rete autostradale dalla stessa gestita nel corso degli anni, con riferimento a ciascuna delle *Autostrade* che sono state interessate da un significativo peggioramento del servizio in danno dei consumatori, atteso il consistente aumento dei tempi di percorrenza. A fronte di tale oggettivo disservizio, la Società ha comunque richiesto ai propri utenti la corresponsione del pedaggio nella misura ordinaria. La condotta di ASPI, si è caratterizzata, altresì, per l'inadeguatezza delle informazioni fornite ai consumatori circa le modalità da seguire per le richieste di rimborso del pedaggio deliberate dal professionista in conseguenza dei gravi disagi alla viabilità, come ad esempio registrato sull'autostrada A/14 Bologna-Taranto, alla fine dell'anno 2019- inizio 2020.

³ Cfr. doc. n. 6, di cui all'indice del fascicolo.

⁴ Ciò in quanto l'elemento informativo sulle condizioni dell'infrastruttura stessa sarebbe l'unico ad assumere rilevanza rispetto a detta scelta di consumo.

⁵ Nello specifico, ASPI ha adottato iniziative di:

I. Miglioramento dell'informazione resa all'utenza riguardo le condizioni di viabilità sulla rete autostradale

Lancio di un canale *My Way* su *Twitter* attraverso il quale vengono erogate le informazioni sulle condizioni di viabilità (i) traffico (incidenti, code, ecc.); (ii) tratte *tutor* e velocità media tra i due portali; (iii) costo del pedaggio; (iv) cantieri fissi e mobili presenti sulla rete, nonché (v) previsioni di chiusura dei tratti autostradali interessati da lavori. A tali iniziative se ne è aggiunta una specifica, focalizzata sull'area ligure, rete autostradale dove attualmente si concentra il maggior numero di interventi, attraverso (i) l'apertura di un canale *Telegram* dedicato alla Liguria, denominato *Autostrade per l'Italia – Liguria*; (ii) pianificazione

4. Nella medesima Relazione, ASPI affermava, al contempo, come il ristoro e rimborso del pedaggio fosse una misura condizionata al necessario previo confronto con il Ministero concedente (Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili – di seguito MIMS) e come tali iniziative non potessero essere autonomamente assunte dalla Società⁶.

5. A far data dalla notifica del provvedimento di accertamento della scorrettezza - avvenuta il 26 marzo 2021- e fino al 18 giugno 2021, sono pervenute alcune segnalazioni di consumatori che evidenziavano la persistenza di disagi in alcuni dei tratti autostradali di competenza di ASPI oggetto del *procedimento principale*, senza che risultasse adottata alcuna misura di ristoro per l'utenza in termini di riduzione/sospensione del pedaggio⁷.

6. In ragione di quanto sopra, sulla base della complessiva documentazione acquisita agli atti, l'Autorità, ritenendo che la pratica commerciale presentasse, per lo specifico aspetto dell'assenza di procedure volte alla riduzione/sospensione del pedaggio in caso di gravi disagi alla fruibilità del servizio autostradale per cause imputabili al professionista⁸, il medesimo profilo di scorrettezza già accertato nel procedimento principale, con delibera n. 29762 del 13 luglio 2021, avviava il procedimento IP346,

trimestrale dei cantieri liguri, volta a minimizzare gli impatti sulla viabilità in concerto con il MIMS; (iii) sezione del sito dedicata all'area ligure in cui, tra l'altro, viene graficamente rappresentata la previsione dei tempi di percorrenza a cadenza quotidiana e per i fine settimana, nonché aggiornate le eventuali modifiche alle esenzioni di pedaggio attive sull'area. Le iniziative previste sull'area ligure prima illustrate 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. 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.

II. Promozione di una vasta campagna informativa

Campagna informativa tesa a sviluppare la piena conoscenza da parte dell'utenza dell'esistenza degli strumenti di informazione posti in essere dalla Società, nonché la conoscenza, prima di intraprendere un viaggio in autostrada, delle condizioni di utilizzo dell'infrastruttura, i possibili tempi di percorrenza sulle tratte autostradali interessate da lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché eventuali percorsi alternativi.

III. Diffusione di ulteriori informazioni sulle modalità di rimborso

Con particolare riferimento all'Autostrada A/14 Bologna-Taranto, in relazione alla procedura da seguire per effettuare le relative richieste di rimborso in conseguenza di riduzioni delle corsie di marcia o di specifiche limitazioni alla viabilità, miglioramento dell'informativa resa all'utenza dando maggiore e più netta evidenza delle procedure per le richieste di rimborso mediante i canali *web* e altri strumenti informativi (ad es. avvisi specifici da apporre nei caselli autostradali).

Cfr. doc n. 6, di cui all'indice del fascicolo, e la delibera n. 29762 del 13 luglio 2021 -pagg. 3 e 4-, pubblicata nel sito *www.agcm.it*.

⁶ Ciò nonostante nel corso del procedimento principale fossero state accertate misure di riduzione del pedaggio volontariamente adottate da ASPI, nonché dallo stesso prospettate, seppur nella fase conclusiva dell'istruttoria e come misura *de futuro*, iniziative in tal senso.

⁷ Ulteriori segnalazioni sono continuate a pervenire, a valle dell'avvio del procedimento di inottemperanza IP346, in data 22 luglio, 4 ottobre e 15 novembre 2021 – *Cfr.* docc. nn. 13, 22 e 30 di cui all'indice del fascicolo.

⁸ Condotta di cui alla lettera *a*) della pratica commerciale sanzionata con il provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021 (*cfr.* punto 3 del provvedimento).

notificato alla Parte il successivo 20 luglio, contestando al professionista 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 2021⁹.

II. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) *L'iter del procedimento – I principali step operativi*

7. Nel corso del procedimento di inottemperanza IP346, il professionista ha presentato propri scritti difensivi¹⁰, ha risposto alle richieste di informazioni formulate dall'Autorità¹¹, ha avuto accesso agli atti del fascicolo¹² ed è stato sentito due volte in audizione (il 20 settembre 2021 ed il 1° aprile 2022)¹³.

8. In data 30 luglio 2021 il professionista ha reso noto di aver presentato al MIMS un programma sperimentale di rimborso progressivo del pedaggio sulla rete gestita in relazione ad individuate circostanze¹⁴. Il meccanismo di riconoscimento del rimborso, denominato *Cashback*, è stato autorizzato dal Ministero in data 21 luglio 2021¹⁵ ed avviato a partire dal 9 agosto 2021.

9. Durante il corso di tutto il procedimento, tale sistema è stato oggetto di analisi, approfondimenti e di confronti intercorsi sia con il professionista che con il Ministero concedente sulla base dei dati forniti dal professionista nel corso del periodo di sperimentazione (15 set – 15 nov 2021)¹⁶ e dei riscontri circa le sue caratteristiche principali, in particolare la soglia minima di ritardo riconosciuta ai fini del rimborso e le modalità previste per la sua erogazione. ,

10. In data 27 ottobre 2021, è stato ascoltato in audizione anche il MIMS, in qualità di ente concedente, il quale, con propria successiva nota, ha fornito alcuni elementi di chiarimento emersi nel corso delle interlocuzioni con la società concessionaria¹⁷.

11. In data 2 marzo 2022 è stata inoltrata al professionista la comunicazione

⁹ Cfr. doc. n. 12, di cui all'indice del fascicolo.

¹⁰ Cfr. doc. n. 17, di cui all'indice del fascicolo.

¹¹ Cfr. docc. nn. 20, 21, 24, 26, 29 e 35, di cui all'indice del fascicolo.

¹² Cfr. doc. n. 41, di cui all'indice del fascicolo.

¹³ Cfr. docc. nn. 20 e 47, di cui all'indice del fascicolo.

¹⁴ Tale programma è stato sintetizzato in un allegato alla nota del 30 luglio 2021, di cui al doc. n. 14 dell'indice del fascicolo.

¹⁵ Cfr. la nota del MIMS, allegato n. 4 al doc. n. 21, di cui all'indice del fascicolo, con la quale il Ministero ha autorizzato il programma di *Cashback*.

¹⁶ Cfr. doc. n. 35, di cui all'indice del fascicolo, in particolare, l'allegato n. 3.

¹⁷ Cfr. docc. nn. 28 e 31, di cui all'indice del fascicolo.

del termine per la presentazione della memoria conclusiva e finale (CTI), che è successivamente pervenuta in data 12 aprile 2022¹⁸.

12. In particolare, alla luce delle criticità emerse e rappresentate ad ASPI in sede di CTI¹⁹, il programma di *Cashback* è stato poi modificato e perfezionato nell'ottica di realizzare un meccanismo in grado di compensare proporzionalmente - ed adeguatamente - i consumatori/utenti per i disagi subiti in caso di gravi problematiche di fruibilità del servizio autostradale riconducibili a responsabilità del professionista concessionario, nonché, conseguentemente, rispondere alle contestazioni di inottemperanza alla delibera n. 28604 del 16 marzo 2021, così come indicate nell'atto di avvio del procedimento IP346.

13. Il termine di conclusione del citato procedimento IP346 è stato prorogato con distinte delibere dell'Autorità del 5 ottobre e 14 dicembre 2021 e del 1° marzo 2022²⁰.

2) *Le evidenze acquisite*

14. Di seguito si rappresenteranno le misure assunte dal professionista - e quelle tuttora in corso di implementazione - dopo l'avvio del procedimento di inottemperanza e fino alla definitiva definizione del sistema di *Cashback* così come risultante dalla documentazione depositata agli atti del fascicolo e dalle ultime modifiche contenute nella memoria conclusiva e finale²¹.

Le misure assunte dopo l'avvio del procedimento di inottemperanza

A) Il meccanismo di riconoscimento del rimborso (Cashback)

15. L'iniziativa *Cashback* di ASPI è rivolta ai viaggiatori che subiscono un ritardo causato dalla presenza di cantieri sulla rete data in concessione al professionista preordinati allo svolgimento dei lavori di manutenzione ed ammodernamento della rete autostradale gestita dalla Società.

16. Il processo di valutazione dei ritardi subiti dagli utenti a causa dei cantieri consente di identificare in maniera automatica i viaggi per i quali l'utenza ha diritto ad ottenere il rimborso del pedaggio.

17. Affinché sia riconosciuto il rimborso devono ricorrere due condizioni cumulative:

i) **RITARDO DA VIAGGIO** - definito come la differenza tra il tempo

¹⁸ Cfr. docc. nn. 39 e 48, di cui all'indice del fascicolo.

¹⁹ Vedi successivamente n. 29.

²⁰ Cfr. docc. nn. 23, 36 e 37, di cui all'indice del fascicolo.

²¹ Cfr. docc. nn. 17, 20, 47 e 48, di cui all'indice del fascicolo, e relativi allegati.

effettivo di percorrenza impiegato dal viaggiatore (dal casello di ingresso a quello di uscita) e il tempo di riferimento *standard* (quest'ultimo calcolato in base alla velocità media storica che per i veicoli leggeri è pari a 100 Km/h, mentre per i veicoli pesanti è pari a 70 km/h)²²;

ii) *RITARDO DA CANTIERE* - il viaggiatore deve aver effettuato un percorso lungo il quale sono attivi uno o più cantieri per lavori di manutenzione o ammodernamento, sulla rete gestita da ASPI, che generano un ritardo²³.

18. Per il riconoscimento del rimborso ASPI prende a riferimento il valore minore tra ritardo da viaggio e ritardo da cantiere (cd. *RITARDO SIGNIFICATIVO*)²⁴.

19. Entrambi i ritardi (da viaggio e da cantiere) devono essere pari o superiori ad una soglia minima di ritardo (cd. soglia di rimborsabilità)²⁵.

20. Quanto al suo funzionamento, il meccanismo individua *ex ante* i criteri per la quantificazione del rimborso. Più specificamente, ASPI ha stabilito che la quota percentuale di rimborso sia identificata in base a due fattori:

a) il ritardo subito dall'utente, che deve essere pari o superiore ad una determinata soglia di minuti di ritardo;

b) la lunghezza del viaggio percorso dallo stesso; in particolare, la percentuale di rimborso del pedaggio riconosciuta da ASPI si riduce, a parità di ritardo, all'aumentare della distanza percorsa.

21. Secondo il meccanismo attuale viene attribuita ad ogni transito la somma dei ritardi massimi registrati da ogni singolo cantiere presente anche solo per una frazione di tempo, nell'intervallo intercorrente tra entrata e uscita dai caselli²⁶. L'introduzione del parametro rappresentato dal ritardo da

²² Ai fini del calcolo dei tempi di percorrenza, ASPI ha dichiarato di avere individuato una velocità di riferimento unica per tutta la rete autostradale (differenziando solo tra veicoli leggeri e pesanti), nonostante le velocità medie siano molto diverse da tratta a tratta. La velocità di riferimento utilizzata per il calcolo è stata definita sulla base dei dati storici dei tempi medi di percorrenza (TMP) sulla rete autostradale in concessione e maggiorata a favore del cliente: essa corrisponde a 100 Km/h per i veicoli leggeri e 70 km/h per i veicoli pesanti.

A titolo esemplificativo, ASPI ha indicato la velocità media armonica sull'intera rete in concessione del mese di marzo 2021, pari a 90km/h per i veicoli leggeri e 65 km/h per i veicoli pesanti.

²³ Al riguardo, sono presi in considerazione, ai fini del riconoscimento del rimborso, tutti i cantieri di lavoro che hanno un impatto sulla fluidità del transito a causa della riduzione delle corsie originariamente disponibili (esclusa la corsia di emergenza), oppure ancora a causa dello scambio di carreggiata, o dell'obbligo di uscita dall'autostrada.

²⁴ ASPI prende in considerazione il cd. "*ritardo significativo*", cioè il minore tra il *ritardo di cantiere* - calcolato come la somma del ritardo massimo generato da ogni cantiere durante il tempo di viaggio (i tempi di ogni singolo cantiere per tratta elementare si basano sulla media dei tempi di percorrenza forniti da Google ad intervalli di 15 minuti) e il *ritardo di viaggio* - misurato come differenza tra il tempo effettivo di percorrenza impiegato dal viaggiatore ed un tempo di riferimento *standard*, calcolato ipotizzando una velocità media di 100 km/h.

²⁵ I ritardi causati da traffico intenso, incidenti, eventi meteo, manifestazioni, o qualunque altra motivazione diversa dai lavori, non daranno diritto a rimborsi.

²⁶ Questa soluzione si basa sull'ipotesi che tutti i clienti abbiano incontrato tutti i cantieri presenti sul loro percorso nella fase più critica. ASPI riporta il seguente esempio: *Casello di ingresso Roma Nord h. 10.00 -*

viaggio serve, pertanto, a riportare a coerenza sul ritardo da cantiere di lavoro il disagio effettivo.

22. I viaggiatori avranno diritto dal 25% al 100% di rimborso; l'erogazione del rimborso (monetario) avverrà in caso di ritardo sul tempo complessivo di percorrenza causato dalla presenza di cantieri per lavori e verrà calcolato sulla base del tempo di ritardo minore tra ritardo da viaggio e ritardo da cantiere (c.d. *ritardo significativo*)²⁷.

23. Rispetto alle prime ipotesi di rimborso comunicate da ASPI il 30 luglio 2021, dove era stato previsto che i viaggiatori avessero diritto a rimborsi - per ritardi a partire da 15 minuti - compresi tra il 25% ed il 100%, solo per determinate distanze, escludendo alcuni casi caratterizzati da percorrenze più lunghe (a partire da 150 km)²⁸, a seguito delle criticità emerse dalle analisi e dagli approfondimenti svolti sull'andamento della fase sperimentale del servizio di *Cashback* (lanciata ufficialmente il 15 settembre 2021 e conclusasi il 31 dicembre dello stesso anno)²⁹, ASPI ha dapprima, ampliato

Casello di uscita Milano Sud h. 17.30. Cantiere in corrispondenza di Parma con riduzione di una corsia che ha causato, tra le h. 10.00 e le h. 12.00 un ritardo variabile tra 10 e 60 minuti. Cantiere dismesso alle h. 12.00 con ripristino delle corsie disponibili. Pur essendo evidente che il cantiere non ha influito sul tempo totale di percorrenza, in quanto il cliente non potrebbe aver incontrato il cantiere di Parma prima delle h. 12.00 (orario di fine cantiere), ai fini del calcolo del rimborso gli viene attribuito come ritardo da cantiere il ritardo massimo generato dallo stesso (60 minuti).

²⁷ Quanto al meccanismo di calcolo del rimborso, il professionista nel corso del procedimento ha evidenziato che esso implica la valorizzazione, ai fini del rimborso stesso, del ritardo significativo (il valore minore tra ritardo da viaggio e ritardo da cantiere), dal momento che non sarebbe possibile attribuire con certezza l'effettivo ritardo registrato da ogni veicolo che incontra un cantiere di lavoro. In base alle tecnologie attuali, infatti, sarebbero rilevabili l'orario di ingresso e di uscita dai caselli ma non il momento in cui l'utente incontra il cantiere di lavoro.

²⁸ Cfr. doc. n. 14, di cui all'indice del fascicolo.

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

²⁹ In sede di CTI, è stato rappresentato al professionista che il meccanismo di rimborso a quel momento implementato non appariva sufficiente sia in relazione alla *soglia di rimborsabilità* (stabilita in 15 minuti di ritardo significativo seppure indipendentemente dalla lunghezza del viaggio effettuato), sia avuto riguardo alle *modalità di erogazione del rimborso* previste che, sia per utenti Telepass che *cash/card*, implicavano l'acquisizione e la registrazione all'*app* Free to X.

Per entrambi i profili e per entrambe le categorie di utenti, l'effetto che si determinava era infatti quello di escludere dal rimborso una parte rilevante della platea di consumatori che ne avrebbero avuto diritto.

In particolare, in relazione alla *soglia di rimborsabilità*, l'analisi dei dati aveva messo in luce come i ritardi inferiori ai 15 minuti rappresentassero una percentuale elevata dei ritardi complessivi e come, in alcuni casi, tali ritardi avessero un'incidenza relativa sui tempi di percorrenza comparabile o maggiore dei ritardi superiori alla soglia dei 15 minuti per cui veniva previsto il rimborso.

In relazione, poi, alle *modalità di erogazione del rimborso* previste da ASPI, l'analisi dei dati aveva evidenziato che soltanto il [10-20%] circa dei transiti effettuati da clienti con pagamento in contanti/carte - che potenzialmente avrebbero avuto diritto a un rimborso secondo l'algoritmo di ASPI - avevano effettuato la relativa richiesta. Con riferimento invece alle richieste di rimborso, solo il [10-20%] erano state accettate dal Professionista al termine della fase di sperimentazione.

Con riferimento invece ai clienti Telepass, per i quali il rimborso non prevedeva una richiesta dell'utente in quanto la relativa proposta proveniva direttamente da ASPI e il cliente doveva limitarsi a confermarla, era emerso che la percentuale di transiti oggetto di una proposta di rimborso di ASPI è del [1-5%]. Pertanto, il [95-100%] dei transiti idonei al rimborso non risultava oggetto di proposta in quanto l'utente non era registrato all'*app*. Per entrambe le categorie di utenti, nel sistema all'epoca delineato, era dunque indispensabile la registrazione all'*app* Free to X ai fini dell'ottenimento del rimborso.

i casi che danno diritto al rimborso del pedaggio definendo nuove percentuali (nuove fasce) di rimborso in funzione delle soglie chilometriche e di ritardo³⁰, nonché, da ultimo, posto che i ritardi inferiori a 15 minuti sono risultati incidere significativamente sul totale dei ritardi degli utenti della rete autostradale interessando principalmente le fasce chilometriche più brevi utilizzate prevalentemente dall'utenza pendolare³¹, introdurre una fascia sperimentale che prevede rimborsi per ritardi tra 10 e 14 minuti, per viaggi fino a 99 km, e ad almeno 15 minuti per tutte le altre fasce³².

24. Le quote di rimborso, definitivamente individuate da ASPI nel corso del procedimento sono pertanto quelle rappresentate nella seguente *Tabella di rimborso*.

Tabella Rimborsi

		Lunghezza del viaggio							
		0 - 29km	30 - 49km	50 - 99km	100 - 149km	150 - 249km	250 - 349km	350 - 499km	più di 500km
Minuti di ritardo significativo	10 - 14 min	75%*	50%*	25%*	-	-	-	-	-
	15 - 29 min	100%	75%	50%	25%	20%	15%	10%	5%
	30 - 44 min	100%	100%	75%	50%	25%	20%	15%	10%
	45 - 59 min	100%	100%	100%	75%	50%	25%	20%	15%
	60 - 89 min	100%	100%	100%	100%	75%	50%	25%	20%
	90 - 119 min	100%	100%	100%	100%	100%	75%	50%	25%
	più di 120 min	100%	100%	100%	100%	100%	100%	75%	50%

25. Questa configurazione del sistema di *Cashback* - che ASPI prevede di introdurre dal mese di maggio 2022, in accordo con il MIMS - farà sì che la

Conseguentemente, la campagna informativa sul lancio dell'*app Free To X* poteva non essere stata idonea a veicolare ad un numero congruo di destinatari del servizio autostradale la necessità di disporre della citata applicazione per richiedere o ricevere la proposta di rimborso.

³⁰ Nello specifico, tali fasce, introdotte dal 1° dicembre 2021, prevedono la possibilità di ricevere il rimborso indipendentemente dalla lunghezza del viaggio effettuato, e dunque in corrispondenza di tutte le fasce chilometriche di viaggio, garantendo il rimborso a partire da 15 minuti di ritardo. Cfr. nota del 3 dicembre 2021, doc. n. 39, di cui all'indice del fascicolo.

³¹ Cfr. la Tabella 3, della CTI, doc. n. 39, di cui all'indice del fascicolo. In quella sede, secondo la Tabella dei rimborsi a quella data depositata da ASPI, si evidenziava come, in alcuni casi, ritardi inferiori a 15 minuti incidevano in misura comparabile o maggiore dei ritardi superiori a tale soglia per cui veniva previsto il rimborso.

Peraltro, si osservi come un ritardo di 15 minuti corrisponde a una riduzione della velocità effettiva da 100km/h a 30 km/h per una tratta di 10,7 km; o a una riduzione della velocità effettiva da 100 km/h a 50 km/h per una tratta di 25 km. Sotto un'altra prospettiva, prendendo a riferimento una distanza di 20 km, per accumulare un ritardo di 15 minuti occorre impiegare complessivamente 27 minuti - anziché i 12 ottenuti mantenendo una velocità media di 100 km/h- e quindi tenere una velocità effettiva media pari o inferiore a 44,4 km/h.

³² Cfr. allegato al verbale di audizione del 1° aprile 2022, doc. n. 47, di cui all'indice del fascicolo, e la memoria conclusiva del professionista – doc. n. 48.

percentuale di transiti rimborsabili si attesti a circa il [50-60%] del totale dei ritardi significativi, restando di fatto esclusi dal rimborso soltanto i casi in cui: a) la nuova fascia di rimborso (10-14 min) abbia una incidenza minima sulla lunghezza complessiva del viaggio (dai 100 km in su), i quali rappresentano il [10-20%] dei transiti, sicché il rimborso non corrisponderebbe ad un reale disagio sofferto dai consumatori; b) si verifichi un ritardo compreso tra i 5 e i 9 minuti, ossia una entità di ritardo così ridotta da non consentire neppure di effettuare una stima attendibile, circostanza che riguarda il restante [30-40%] del totale dei transiti con ritardo di almeno 5 minuti³³.

26. All'interno della nuova fascia, le percentuali di rimborso saranno pari: (i) al 75% per i viaggi compresi fra 0 e 29 km; (ii) al 50% per i viaggi compresi fra 30 km e 49 km; (iii) al 25% per i viaggi compresi fra i 50 km e 99 km.

27. In proposito, ASPI ha affermato che l'introduzione della nuova fascia di rimborso tra i 10 e i 14 minuti di ritardo per cantieri di lavoro per viaggi fino a 99 km, incrementerà dallo [*inferiore all'1%*] al [1-5%] il numero di transiti rimborsabili rispetto al totale del traffico autostradale.

28. Inoltre, ASPI ha stipulato un accordo con Telepass S.p.A. al fine di facilitare l'accesso al *Cashback* da parte dei consorzi di autotrasportatori che ad oggi rappresentano circa [750.000-850.000] utenti, ottenendo un potenziale incremento del numero di rimborsi, con effetto retroattivo a partire dal 15 settembre 2021, di circa [950.000-1.050.000].

29. Per altro verso, il professionista estenderà il *Cashback* anche alle tratte ASPI con sistema aperto, ossia le tratte autostradali prive di casello in uscita, nelle quali il pedaggio viene pagato in modo forfettario all'ingresso nella rete, così da incrementare di circa il 20% i transiti potenzialmente beneficiari del servizio *Cashback*³⁴. Anche in questo caso, verrà introdotto un meccanismo di calcolo del ritardo sempre a favore del viaggiatore, al quale viene conteggiato il ritardo massimo dei cantieri su tutta la tratta, anche qualora prendesse un'uscita dopo pochi chilometri.

³³ ASPI ha inoltre precisato che le percentuali di rimborso individuate sono il risultato di analisi di diversi scenari e simulazioni prendendo a riferimento i dati storici dei TMP. Per ottenerle sono state tracciate delle possibili curve di rimborso, in modo da definire un servizio che potesse fornire il giusto peso al disagio effettivamente subito in base alla lunghezza del viaggio (è indubbio infatti che un ritardo di 15 minuti su un percorso di 200 km può rappresentare per l'utente un disagio significativamente diverso rispetto ad un viaggio di 25 km) - Cfr. riscontro alle richieste di informazioni formulate in sede di audizione, doc. n. 21 di cui all'indice del fascicolo.

³⁴ Segnatamente, si tratta di un'estensione sulle seguenti tratte: A1 Roma Nord – Roma (GRA); A1 Milano Sud – Milano (Tangenziali); A1 Caserta Sud – Raccordo A3; A8 Milano – Varese; A9 Lainate – Ponte Chiasso; A12 Civitavecchia – Roma (GRA); A16 Napoli Est – Raccordo A1.

B) *Le modalità di erogazione del rimborso*

30. Anche le modalità di erogazione del rimborso sono state modificate e perfezionate dal professionista durante il corso del procedimento. Di seguito si riportano nella loro versione definitiva rispetto a quelle inizialmente prospettate.

31. L'intero processo è gestito, allo stato, tramite apposita applicazione denominata *FREE TO X*, sulla base delle soglie di ritardo e delle relative quote di rimborso dei pedaggi sopra definite. *L'app* è scaricabile gratuitamente dall'utenza³⁵ e, successivamente, anche attraverso un sito *web* che sarà predisposto *ad hoc* con assistenza via CRM dedicato.

32. L'approvazione e l'erogazione del rimborso, che avviene in maniera automatica sulla base di un algoritmo che applica regole ben definite, avranno luogo tramite rimborso monetario (bonifico o accredito in fattura telepedaggio) in caso di ritardo sul tempo complessivo di percorrenza causato dalla presenza di cantieri per lavori.

33. Le modalità di erogazione del rimborso sono differenziate a seconda del metodo di pagamento del pedaggio utilizzato dal cliente. Più specificamente, è previsto un processo di rimborso per transiti pagati:

- via sistema di telepedaggio (es: Telepass o altri *service provider*). In tale ipotesi, l'utente, titolare di un servizio di pagamento elettronico attraverso dispositivo di telepedaggio, con il pagamento delle fatture in regola, riceve automaticamente, tramite notifiche *push* sulla *app* previamente scaricata, l'indicazione dei transiti effettuati suscettibili di essere rimborsati, nonché l'ammontare del relativo rimborso il cui importo verrà caricato e visualizzato, nella sezione "*Borsellino*" dell'*app*, all'interno della quale si accumuleranno tutti i rimborsi che sono stati riconosciuti. Al termine del periodo di accumulo di durata trimestrale – a dispetto della durata di sei mesi prefigurata nella prima versione del *Cashback* – tutti gli eventuali rimborsi verranno trasferiti automaticamente nel *Borsellino* senza bisogno di alcuna conferma - che invece era prevista nella fase di sperimentazione - da parte del viaggiatore.

Con specifico riferimento ai viaggiatori muniti di uno o più dispositivi di telepedaggio registrati sull'*app Free To X*, ASPI introdurrà il nuovo servizio di accredito del rimborso direttamente in fattura, ossia come credito da

³⁵ Già nelle prime settimane di agosto 2021 era partita una prima fase di *test* dell'*app*, mentre l'attivazione del servizio in fase «sperimentale» su scala nazionale si è svolta tra il 15 settembre 2021 e il 31 dicembre dello stesso anno.

destrarre sul totale dei costi sostenuti dagli utenti a titolo di telepedaggio³⁶.

- via contanti/carte (carte di pagamento, tessere Viacard a scalare e tessere Viacard di conto corrente). Per tale tipologia di utenza, ASPI ha installato oltre [1.500-2.500] telecamere in corrispondenza di tutte le piste e presso tutti i caselli di entrata e di uscita della propria rete, e ciò al fine di assegnare ai consumatori i rimborsi in modo automatico, attraverso la semplice lettura automatizzata della targa - appositamente registrata dagli utenti sull'*app Free To X* - in corrispondenza di predetti caselli (“*Cashback targa*”)³⁷. Tale iniziativa, attualmente in fase di *test*, consentirà agli utenti autostradali ASPI di ricevere rimborsi (i) in modo automatico, in quanto per la quasi totalità dei viaggi non sarà più necessario fotografare e caricare sull'*app Free To X* la ricevuta di ogni singolo viaggio³⁸, nonché (ii) a prescindere dallo strumento di pagamento utilizzato, poiché si avrà di fatto una equiparazione tra telepedaggio e *cash card*.

34. Nell'eventualità in cui i clienti carte/contanti decidessero di non usufruire del *Cashback targa*, ASPI ha adottato ulteriori misure di semplificazione del processo di rimborso prevedendo, in luogo dell'inserimento manuale dei dati di transito, la possibilità di scansionare il codice a barre riportato sulla ricevuta del transito, per caricare in automatico tutti i dati relativi al proprio viaggio³⁹ ed inoltrare tramite l'*app Free To X* la

³⁶ Al riguardo, la Società ha già stipulato un accordo con Telepass nel quale è stato disciplinato il fatto di processo di erogazione rimborsi e grazie al quale i clienti Telepass potranno ricevere gli importi del *Cashback* a titolo di credito in fattura. Sul piano operativo, in particolare, si renderà necessario uno scambio di dati tra *Free To X* e Telepass al fine di certificare l'esistenza di fatture sulle quali poter effettuare l'accredito del *Cashback* maturato. Inoltre, è intenzione della Concessionaria estendere la modalità di accredito dinanzi descritta anche nei confronti dei viaggiatori che siano legati ad altri operatori di telepedaggio, con i quali sono già stati avviati contatti in tal senso.

³⁷ ASPI stima che il *Cashback targa* riguarderà circa il [90-100]% dei transiti con pagamento tramite carta e/o contanti su rete ASPI, poiché il residuo è riferibile ai transiti con casello di entrata e di uscita esterni alla rete della Concessionaria (quindi non dotati di telecamere) e per i quali sarà comunque possibile richiedere il rimborso tramite ricevuta.

³⁸ Nella precedente versione del processo di erogazione dei rimborsi, applicato nella fase di sperimentazione del sistema di *Cashback*, ASPI prevedeva infatti che l'utente dovesse necessariamente essere in possesso della ricevuta di pagamento di pedaggio autostradale ritirata al casello di uscita; la richiesta del rimborso avveniva mediante l'invio della foto della ricevuta prelevata al casello di uscita. Solo dopo aver scattato e caricato la foto della ricevuta di pagamento, *Free To X* procedeva a verificare se l'utente avesse diritto ad ottenere un rimborso del pedaggio pagato e a calcolarne l'eventuale importo. Successivamente l'utente riceveva una notifica *push* sulla *app* per comunicare l'approvazione (o rifiuto) della richiesta di rimborso. In caso di approvazione della richiesta, l'utente era in grado di visualizzare l'importo attribuito nella sezione “*Borsellino*” dell'*app*.

³⁹ Inquadrando il codice a barre della ricevuta ritirata al casello di uscita, l'*app* recupera in automatico tutte le informazioni necessarie per il calcolo del rimborso e cioè: 1) Casello di entrata; 2) Casello di uscita; 3) Data di viaggio; 4) Ora di uscita; 5) Pista; 6) Classe del veicolo; 7) Pedaggio pagato; 8) Targa del veicolo. In questo modo, non è necessario alcun intervento da parte del viaggiatore, riducendo drasticamente le casistiche di transiti non trovati dovuti ad errori di compilazione. (cfr. slide n. 13 del documento 220401_AggiornamentoFreeToX_AGCM_vshared3, allegato al verbale dell'audizione del 1° aprile 2022, doc. n. 47, di cui all'indice del fascicolo).

richiesta di rimborso⁴⁰.

35. Inoltre, ASPI intende realizzare un ampliamento degli strumenti per richiedere il rimborso in una duplice direzione: (i) creazione di un'apposita sezione del nuovo sito *web Free To X* (accessibile anche tramite apposito *link* posizionato nel sito *web* ASPI) dove saranno forniti agli utenti i medesimi servizi e funzionalità di *Cashback* presenti nell'*app Free To X*; (ii) presenza di operatori specializzati presso ogni Punto Blu al fine di garantire assistenza dal vivo ai viaggiatori per l'utilizzo dell'*app Free To X*.

36. Da ultimo, ASPI ha prefigurato un servizio di assistenza dedicato a tutti i viaggiatori con competenze tecniche e digitali limitate, i quali potrebbero incontrare difficoltà ad accedere ai servizi nativamente digitali di *Free To X*. A tal proposito, la Società ha predisposto un apposito canale di assistenza telefonica, contattabile tramite numero verde gratuito, dove un gruppo di operatori specializzati sarà disponibile per offrire ai consumatori un supporto *end-to-end* nell'interazione con l'*app Free To X* e, quando sarà operativo, con il sito *web*. Inoltre, il predetto numero verde sarà opportunamente segnalato in tutte le comunicazioni rivolte ai viaggiatori.

C) *La campagna di pubblicizzazione del Cashback*

37. Al fine di dare massima diffusione al sistema di *Cashback* sopra descritto⁴¹, la Società ha affermato di aver posto in essere un articolato piano di comunicazione che si snoda attraverso diversi canali: (i) oltre [500-1.500] pannelli a messaggio variabile appositamente dedicati a fornire agli utenti informazioni su viabilità ed eventi di traffico su cui viene trasmesso continuamente il messaggio sul servizio di rimborso; (ii) allestimento continuativo, da settembre 2021, di tutte le aree di servizio presenti sulla propria rete con cartellonistica e comunicazioni relative al *Cashback*; (iii) attività di *media relations* attraverso centinaia di articoli presenti sulle principali testate cartacee e digitali; (iv) *spot* pubblicitari televisivi, digitali e radiofonici sia a livello nazionale che locale, con particolare attenzione alle aree più soggette ai disagi dovuti ai lavori di manutenzione⁴².

38. ASPI ha poi sottolineato che il piano di comunicazione attuato è rivolto

⁴⁰ La compilazione manuale del *form* resta in vigore soltanto per le ipotesi residuali in cui le ricevute risultino prive del codice a barre qualora gli utenti terminino il proprio viaggio in corrispondenza di caselli non gestiti da ASPI.

⁴¹ Nonché rispondere al rilievo formulato in sede di CTI secondo il quale, dati gli esiti dell'elaborazione dei dati sui rimborsi effettuati al momento del suo invio, la campagna a quel momento attuata poteva non essere stata idonea a veicolare ad un numero congruo di destinatari del servizio autostradale la necessità di disporre della citata applicazione per richiedere o ricevere la proposta di rimborso.

⁴² Come ad esempio la Liguria.

proprio a quel *target* di consumatori che potrebbero subire disagi a causa della presenza di cantieri autostradali⁴³.

39. Ciò posto, ASPI ha ribadito la propria intenzione di proseguire, senza soluzione di continuità, la propria campagna comunicativa, anche nel medio-lungo periodo, garantendo la continuità delle iniziative già intraprese, ma aggiungendone altre, anche più specifiche, al fine di ampliare la *customer base* e semplificare l'accesso al servizio⁴⁴.

40. Da ultimo, la Società ha prefigurato un innovativo sistema di informazione all'utenza così da consentire loro di calcolare e prevedere in anticipo i tempi di percorrenza ed i ritardi per lavori dovuti alla presenza di cantieri su rete autostradale ASPI; sarà in tal modo possibile effettuare una previsione dell'eventuale rimborso a cui avranno diritto gli utenti⁴⁵.

41. Tutte le iniziative sopra descritte, sia quelle che si pongono l'obiettivo di ampliare la platea di transiti da rimborsare, sia quelle che si prefiggono di migliorare il processo di richiesta dei rimborsi, sono riassunti nella seguente *slide*⁴⁶.

10 iniziative in fase di rilascio e sviluppo per semplificare e facilitare l'accesso al Cashback

Obiettivo	Descrizione	Rilascio previsto	Attività trasversali
A Estensione platea	1 Estensione dei rimborsi per ritardi compresi tra i 10 ed i 14 minuti	Q2	Ulteriore push al piano di comunicazione con l'obiettivo di aumentare l'awareness del servizio Cashback Test in corso sulle nuove funzionalità del Cashback con il supporto delle principali associazioni dei consumatori
	2 Introduzione del Cashback su reti aperte è a vantaggio dei viaggiatori	Q3	
	3 Cashback per i consorzi incrementa i rimborsi da erogare	Q3	
B Migliore processo	4 Previsione dei ritardi per lavori informa i viaggiatori dei cantieri previsti	Q1	
	5 Cashback con Targa automatizza l'ottenimento del rimborso	Q2	
	6 Scansione codice a barre ricevuta semplifica la richiesta del rimborso	Q2	
	7 Eliminazione dell'obbligatorietà della conferma rimborso garantisce di ricevere rimborsi sempre	Q2	
	8 Accredito in fattura Telepass come nuova metodologia di erogazione del Cashback	Q3	
	9 Servizio di assistenza dedicata rende il servizio Cashback più fruibile per i viaggiatori	Q2	
	10 Sito web Free To X e canali fisici per usufruire dei servizi Cashback	Q4	

autostrada per l'Italia 3

⁴³ Inoltre, il professionista ha evidenziato di non aver mai interrotto la campagna di comunicazione introdotta al fine di aumentare la conoscenza e diffusione della iniziativa di *Cashback* tra i consumatori.

⁴⁴ Ad esempio, rendere i messaggi più chiari limitando l'uso della lingua inglese in favore dell'italiano.

⁴⁵ In particolare, il consumatore avrà la possibilità di inserire nell'*app Free To X* i dettagli del viaggio programmato, anche con un anticipo di 15 giorni e, in risposta, riceverà le informazioni relative alla presenza di eventuali cantieri ed una stima puntuale del tempo di percorrenza, costantemente aggiornata ad intervalli di 30 minuti.

⁴⁶ Cfr. slide n. 3 del documento 220401_AggiornamentoFreeToX_AGCM_vshared3, allegato al verbale dell'audizione del 1° aprile 2022, doc. n. 47, di cui all'indice del fascicolo.

D) I tempi di implementazione delle misure proposte

42. Con riferimento ai tempi di attuazione delle misure innanzi descritte, ASPI, previa condivisione con il Ministero concedente⁴⁷, ritiene di procedere secondo le seguenti tempistiche:

- i) l'introduzione della nuova soglia di rimborso inferiore ai 15 minuti entro il mese di maggio 2022;
- ii) l'adesione dei Consorzi e attribuzione retroattiva dei rimborsi entro il mese di luglio 2022;
- iii) l'estensione del *Cashback* ai sistemi aperti entro il terzo trimestre 2022;
- iv) il nuovo servizio *Cashback* targa entro il mese di maggio 2022;
- v) il caricamento dei dati tramite il codice a barre presente sulla ricevuta del viaggio entro il mese di luglio 2022;
- vi) l'eliminazione dell'obbligo di conferma del *Cashback* maturato entro il mese di aprile 2022;
- vii) l'introduzione del numero verde gratuito per il supporto clienti entro il mese di maggio 2022;
- viii) l'implementazione del sito *internet* per adesioni e richiesta rimborsi entro il quarto trimestre 2022;
- ix) l'assistenza nei punti fisici (Punto Blu) entro il mese di luglio 2022;
- x) i rimborsi in fattura Telepass entro il terzo trimestre 2022;
- xi) l'implementazione del servizio di previsione ritardi per cantieri entro il mese di aprile 2022.

III. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

43. Come riportato al paragrafo II del presente provvedimento, nel corso del procedimento, il professionista ha presentato scritti difensivi, ha risposto alle richieste di informazioni formulate dall'Autorità, ha avuto accesso agli atti del fascicolo ed è stato sentito due volte in audizione.

44. Nelle memorie depositate ASPI, senza prestare acquiescenza e impregiudicata la sua posizione rispetto alla delibera n. 28604 del 16 marzo 2021⁴⁸, ha sostanzialmente rappresentato all'Autorità le misure già

⁴⁷ ASPI ha reso noto, al riguardo, che in data 8 aprile 2022 ha proceduto ad informare il Ministero concedente circa la rimodulazione del programma *Cashback* secondo le iniziative rappresentate all'Autorità nel corso dell'audizione del 1° aprile 2022.

⁴⁸ ASPI, con ricorso notificato in data 25 maggio 2021, ha impugnato il provvedimento finale innanzi al TAR Lazio, chiedendone l'annullamento previa adozione di idonee misure cautelari, sulle quali il giudice si è pronunciato con ordinanza del 24 giugno 2021 n. 3584.

implementate e in fase di implementazione sopra descritte al fine di risolvere definitivamente gli addebiti contestati nel presente procedimento.

45. ASPI ritiene che il meccanismo di rimborso tramite *Cashback* messo in opera rappresenti un sistema estremamente efficace e facilmente fruibile dall'utenza, idoneo a garantire al consumatore il possibile adeguamento del pedaggio sotto forma di rimborsi, in caso di rallentamenti causati da cantieri di lavoro, in forma sistematica ed omogenea.

46. Con la descritta iniziativa, ASPI ha adottato un meccanismo di gestione *ex ante* di futuri ed eventuali disagi connessi alla presenza di cantieri per lavori sulle tratte di sua competenza, mediante l'implementazione di una metodologia strutturata e uniforme di intervento a favore dell'utenza.

47. Si tratta di una iniziativa innovativa senza precedenti nel panorama europeo dei servizi di trasporto su strada che è stata elaborata dalla Società nel quadro della regolamentazione di settore ed in ossequio alle prerogative del Ministero concedente, che ha rilasciato un apposito nullaosta al riguardo.

48. Il professionista fermo restando quanto affermato riguardo l'assenza dell'illecito, osserva che, alla luce delle circostanze rappresentate, la condotta dovrebbe essere ritenuta in ogni caso non grave, ed esente da sanzione, dal momento che ASPI non avrebbe mai inteso ledere intenzionalmente i diritti dei viaggiatori.

49. In tal senso, la Società ha prefigurato e implementato iniziative, volte a compensare i consumatori dei disagi subiti, nonché si è sempre attivata per migliorare e semplificare le modalità di rimborso.

50. Il sistema del *Cashback* per il ritardo subito per cantieri non è mai stato contemplato nel sistema concessorio di alcun gestore autostradale, ritenendo il ritardo per la presenza di cantieri un elemento fisiologico dovuto alla stessa attività di manutenzione cui sono tenuti i concessionari autostradali. La coesistenza di massicci interventi di ammodernamento della rete unitamente all'introduzione di normative molto più puntuali anche nella fase di ispezione e monitoraggio hanno creato condizioni che, seppur necessitate, hanno spinto ASPI a studiare una soluzione per il ristoro dell'utenza che potesse essere supportata dal Ministero concedente.

51. Si consideri, inoltre, che la buona fede di ASPI risulterebbe dal rapporto collaborativo instaurato dalla Società con le associazioni di consumatori e utenti sia durante la fase di lancio dell'*app Free To X* sia riguardo al *test* dell'iniziativa *Cashback targa*.

52. In via subordinata, nella denegata ipotesi in cui l'Autorità decidesse di irrogare una sanzione alla concessionaria, questa dovrebbe tenere in considerazione che la condotta di ASPI: (i) non può qualificarsi come grave;

(ii) non sarebbe più in corso; (iii) in ogni caso, l'Autorità dovrebbe apprezzare l'opera svolta dalla Società per l'attenuazione delle conseguenze della presunta inottemperanza, estrinsecatasi anche nell'implementazione delle misure proposte nell'ambito del presente procedimento.

53. In conclusione, in considerazione della serietà ed efficacia delle misure prefigurate da ASPI, chiede che venga accertata la piena ottemperanza della Società al provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021, ai sensi dell'art. 27, comma 12, del d.lgs. del 6 settembre 2005 n. 206.

IV. VALUTAZIONI

Considerazioni preliminari

54. Come riportato al precedente paragrafo I, con il provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021, l'Autorità ha ritenuto scorretta la descritta pratica commerciale posta in essere da ASPI, ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, accertando, tra l'altro, il mancato adeguamento del pedaggio con riferimento a ciascuno dei tratti Autostradali che sono stati interessati da un significativo peggioramento del servizio in danno dei consumatori, atteso il consistente aumento dei tempi di percorrenza derivante da responsabilità attribuibili al professionista.

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

56. La relazione di ottemperanza depositata da ASPI nei termini previsti dal citato provvedimento (entro il 26 maggio 2021) non conteneva, tuttavia, alcuna misura di ristoro per l'utenza in termini di riduzione/sospensione del pedaggio.

57. Per tale ragione l'Autorità riteneva ASPI inottemperante al provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021 e deliberava, in data 13 luglio 2021, l'avvio del procedimento di inottemperanza IP346.

58. Nel corso del procedimento, ASPI ha presentato - e poi successivamente modificato ed integrato - una serie di misure relative all'iniziativa *Cashback*, da ultimo rappresentate durante l'audizione del 1° aprile 2022 e confermate nella sua memoria conclusiva, che appaiono idonee, nel loro complesso, ad ottemperare in maniera compiuta al provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021.

59. In linea generale, si evidenzia come il criterio utilizzato, per la specificità del sistema di trasporto autostradale (che non può essere oggettivo e puntuale), preveda il riconoscimento del rimborso in caso di ritardi nei tempi di percorrenza dovuti ad attività di manutenzione straordinaria, in modo tale da assegnare il ritardo massimo per ogni cantiere attivo durante il tempo di viaggio che l'utente potrebbe anche non aver incontrato lungo il suo percorso (dal casello di ingresso al casello di uscita). Tale soluzione considera dunque un rimborso che è sempre sovrastimato a beneficio dei viaggiatori.

60. Anche il calcolo della velocità media è stato definito da ASPI prendendo a riferimento una velocità media di *100 km* orari che non sempre, ad esempio nei tracciati autostradali liguri, viene realmente raggiunta dagli utenti, pur in assenza di cantieri.

61. In merito ai contenuti delle misure di ottemperanza proposte da ASPI, si rileva come il descritto sistema di *Cashback*, infine, risponda concretamente alle criticità evidenziate nel corso del procedimento - in particolare nella CTI - specificamente in relazione all'ampliamento della platea dei beneficiari aventi diritto al rimborso e al miglioramento del processo di erogazione del rimborso stesso.

62. Come sopra illustrato, l'effetto combinato delle nuove misure, comporterà *i)* l'ampliamento delle fasce (numero maggiore di utenti aventi diritto al rimborso) e *ii)* l'affinamento del processo di erogazione del rimborso (numero maggiore di utenti che concretamente lo riceveranno).

63. Per quanto riguarda l'ampliamento delle fasce, come evidenziato nella *Tabella di rimborso*, la nuova fascia di rimborso tra i 10 e i 14 minuti di ritardo per cantieri di lavoro per viaggi fino a 99 km, che sarà introdotta nel mese di maggio 2022 in accordo con il MIMS, sommata a quelle già attualmente applicate dal professionista per ritardi a partire da 15 minuti indipendentemente dalla lunghezza del viaggio, consentirà di coprire in modo adeguato e significativo il numero di transiti rimborsabili (oltre la metà dei transiti che ne avranno diritto)⁴⁹; la quota restante riguarderà ritardi inferiori ai 10 minuti, fascia di ritardo obiettivamente non significativa in relazione a qualsiasi lunghezza del percorso, o tra i 10 e i 15 minuti per transiti superiori ai 100 km.

64. Avuto riguardo alle percentuali di rimborso di cui alla *Tabella dei Rimborsi*, esse appaiono coerentemente definite nel loro complesso, anche per ciò che concerne le nuove fasce chilometriche introdotte⁵⁰.

⁴⁹ Vedi precedente punto 24.

⁵⁰ Vedi precedente notan. 33.

65. Inoltre, anche l'estensione in automatico del servizio di *Cashback* ai consorzi, incrementerà significativamente il numero di rimborsi da erogare (circa [950.000-1.050.000] di utenti dagli attuali [250.000-300.000]), anche retroattivamente a partire dal 15 settembre 2021.

66. Infine, da valutarsi positivamente è anche l'ulteriore incremento di circa il 20% dei transiti inclusi nel servizio *Cashback* che sarà determinato dallo sviluppo di una soluzione dedicata ai sistemi aperti, ossia le tratte senza casello di uscita e il cui pedaggio viene pagato in modo forfettario all'ingresso nella rete⁵¹.

67. In relazione al miglioramento del processo di erogazione del rimborso, anche se esso rimarrà comunque legato alla necessità di *scaricare* l'applicazione *Free To X* almeno fino all'implementazione della nuova sezione del sito che sarà specificamente dedicata al *Cashback*, gli interventi prospettati da ASPI appaiono in grado di consentire un incremento significativo nell'erogazione dei rimborsi rispetto alla precedente configurazione del sistema.

68. Ciò, in particolare, grazie alla semplificazione del processo che si realizza attraverso l'eliminazione di alcuni adempimenti richiesti ai viaggiatori che di fatto impedivano di ricevere i rimborsi in modo automatico (ad es. la necessità per gli utenti che pagano con carte/contanti di scattare una foto della ricevuta di ogni singolo viaggio e caricarla sull'*app Free To X* oppure la conferma del rimborso per gli utenti di telepedaggio). L'attivazione entro il mese di maggio 2022 del sistema di rilevamento delle targhe tramite telecamere installate in prossimità dei caselli, avrà l'effetto di automatizzare l'ottenimento del *Cashback*, previa registrazione delle targhe, rendendolo semplice e veloce per la stragrande maggioranza degli utenti.

69. Tale processo - attualmente in fase di *test* in particolare per ciò che concerne la percentuale di riconoscimento delle targhe con le telecamere - stima infatti che il rimborso avverrà in modo automatico - mediante avviso sull'*app Free to X* - per oltre il 90% dei transiti⁵², superando le criticità del sistema introdotto nel luglio 2021.

70. Anche l'introduzione della scansione del codice a barre tramite *app* semplifica la richiesta di rimborso per i clienti carte/contanti eliminando la probabilità di errore manuale da parte dei viaggiatori, così come il nuovo

⁵¹ Il servizio è sempre a vantaggio del viaggiatore, al quale viene conteggiato il ritardo massimo dei cantieri su tutta la tratta, anche qualora prendesse un'uscita dopo pochi chilometri.

⁵² Rimanendo esclusa solo una piccola parte dell'utenza costituita da quei viaggiatori che attraversano la rete ASPI ma che entrano ed escono da caselli di altri concessionari autostradali; in questi casi, dovrà necessariamente farsi ricorso all'invio dello scontrino cartaceo tramite *app*, operazione che ASPI raccomanda comunque di porre sempre in essere e che sarà utile nel caso in cui il riconoscimento delle targhe non avvenga per i motivi più vari (ad es. targa non leggibile).

servizio di rimborso in fattura disponibile per i viaggiatori con dispositivi di telepedaggio registrati.

71. Inoltre, appare positiva l'introduzione del nuovo servizio che fornisce informazioni in modo preventivo sulla dislocazione dei cantieri e sui prevedibili ritardi che questi genereranno.

72. Ciò premesso, al fine di consentire la concreta e compiuta realizzazione di tutti i benefici predisposti a favore dei consumatori, diventa fondamentale la massima diffusione tra il pubblico del sistema in esame e del suo funzionamento, anche con riferimento agli utenti meno digitalizzati (che avranno a disposizione un servizio di assistenza dedicato), dal momento che il sistema, attualmente ancora nella fase iniziale di implementazione e che prevede l'ampliamento dei canali per l'ottenimento del *Cashback* (sito *web* e operatori presso i Punti Blu), ha ancora bisogno di affermarsi ed essere conosciuto dagli utilizzatori del servizio autostradale.

73. In un'ottica di massima diffusione del sistema si pongono le attività promozionali già poste in essere da ASPI (oltre [*superiore a 1.000*] pannelli a Messaggio Variabile (PMV); affissioni in tutte le aree di servizio; attività di *Media Relation*; *spot* pubblicitari).

74. In questa sede, come anche convenuto da ASPI nel corso dell'audizione del 1° aprile 2022, si evidenzia l'importanza della fase comunicativa, che dovrà essere ciclica e mantenuta per tempi congrui, in modo da consentire di raggiungere il maggior numero possibile di destinatari utilizzatori del servizio di trasporto autostradale, nonché l'introduzione all'interno dell'*app Free To X* di ulteriori servizi oltre il *Cashback* in modo tale che divenga più appetibile e aumentino le probabilità che essa venga scaricata dagli utenti.

75. In proposito, si rileva che il professionista non ha puntualmente definito -ed indicato - nel corso del procedimento, tutte le specifiche modalità di comunicazione (campagna promozionale) che verranno poste in essere e le relative tempistiche, anche in considerazione del fatto che l'implementazione definitiva di tutte le misure di attuazione del sistema di *Cashback* previste non si concluderà prima della fine del corrente anno.

76. Alla luce di tutto quanto sopra esposto, le misure proposte da ASPI, nel loro complesso, risultano pienamente idonee a superare la pratica ritenuta scorretta dall'Autorità con il provvedimento n. 28604 del 16 marzo 2021.

77. Tuttavia, considerato che dette misure, sono state avviate comunque a seguito della comunicazione di avvio del procedimento di inottemperanza e non ancora del tutto implementate, si ritiene che il comportamento di ASPI vada configurato come una violazione dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo.

Quantificazione della sanzione

78. Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

79. 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, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

80. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto che l'inottemperanza alla delibera n. 28604 del 16 marzo 2021 ha continuato ad interessare un numero significativamente elevato di consumatori e di operatori economici, ossia gli utenti delle infrastrutture autostradali oggetto del presente provvedimento, rispetto ai quali non sono state adottate misure volte a limitare, quantomeno, il danno economico subito (pagamento del pedaggio) o che comunque esse risultano, allo stato, parzialmente applicate.

81. Per quanto concerne la durata, dagli elementi acquisiti in atti emerge che la reiterazione della violazione di cui alla condotta *a)* del provvedimento principale è tuttora in corso.

82. Ai fini della determinazione della sanzione da irrogare al professionista, si considerano, tuttavia, i seguenti elementi:

- i)* lo sforzo profuso dal professionista al fine di addivenire alla risoluzione di tutte le problematiche connesse all'introduzione del *Cashback*;
- ii)* la complessità e l'innovatività degli interventi prospettati da ASPI, in parte già posti in essere e operativi a partire dal 15 settembre 2021, data in cui ha avuto inizio la fase sperimentale del sistema;
- iii)* i tempi tecnici di realizzazione del sistema di modulazione del pedaggio (*Cashback*);
- iv)* i tempi tecnici richiesti per la continuazione ed integrazione della campagna di comunicazione;
- v)* le interlocuzioni che necessariamente dovranno intercorrere tra il professionista e l'ente concedente (MIMS), al quale spettano le funzioni di controllo in qualità di ente concedente;
- vi)* gli accordi da porre in essere con i soggetti terzi (società di telepedaggio, associazioni degli autotrasportatori, ecc.) al fine di automatizzare il processo di rimborso.

83. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della

sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Autostrade per l'Italia S.p.A. nella misura di 10.000 €(diecimila euro), pari al minimo edittale.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

- a) che il comportamento della società Autostrade per l'Italia S.p.A., consistito nell'aver violato la delibera n. 28604 del 16 marzo 2021, costituisce inottemperanza a quest'ultima;
- b) di irrogare alla società Autostrade per l'Italia S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 €(diecimila euro);
- c) che la società Autostrade per l'Italia S.p.A., fino alla definitiva implementazione del sistema prevista entro la fine dell'anno 2022, entro 15 giorni da ciascuna delle scadenze prefissate per l'implementazione delle misure in corso di attuazione di cui al precedente punto 42 del presente provvedimento, invii all'Autorità una Relazione in cui informi dei risultati ottenuti a quella data dall'applicazione del sistema di modulazione del pedaggio, nonché della specifica campagna di comunicazione realizzata, producendo la relativa documentazione a supporto.

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

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

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

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'art. 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

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli