



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'11 ottobre 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle Autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la segnalazione della società UnipolTech S.p.A. pervenuta in data 19 maggio 2022 e integrata in data 18 luglio 2022;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. AISCAT - Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (di seguito "AISCAT"), con sede in Roma, è l'associazione delle concessionarie autostradali e trafori italiani a pedaggio, nata nel 1966 e aderente a Confindustria. Allo stato ne sono associate c.d. effettive 17 società

concessionarie¹ che gestiscono nel loro complesso 4.835 km di autostrade dei circa 7.000 km della rete autostradale italiana. Tra le associate, il gruppo Autostrade per l'Italia detiene la maggioranza dei diritti di voto nell'Assemblea Generale dell'Associazione e ha indicato, con riferimento alle cariche vigenti, 6 su 11 componenti del Consiglio Direttivo.

2. Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito "ASPI") è la principale società concessionaria autostradale italiana, attiva nella costruzione e gestione di autostrade, infrastrutture di trasporto limitrofe alla rete autostradale, infrastrutture di sosta ed intermodali, ed è socia effettiva di AISCAT.

Le origini di ASPI risalgono alla costituzione, da parte dell'IRI, della società di proprietà pubblica Autostrade Concessioni e Costruzioni S.p.A.², che nel 1990 introduce il Telepass, sistema per il pagamento elettronico del pedaggio autostradale.

La privatizzazione risale al 1999, quando Iri cede il proprio pacchetto del 30% con cui esercitava il controllo della società a Schemaventotto, controllata dalla società Edizione Holding Spa. Nel 2003 Autostrade per l'Italia passa sotto il controllo di Autostrade S.p.A., che nel 2007 diventerà Atlantia S.p.A.. Successivamente, il 5 maggio 2022 è stato completato il passaggio della quota di Autostrade per l'Italia dell'88,06%, detenuta da Atlantia S.p.A., a Holding Reti Autostradali S.p.A. (HRA), veicolo d'investimento partecipato da Cassa Depositi e Prestiti Equity (51%), Blackstone Infrastructure Partners (24,5%) e dai fondi gestiti da Macquarie Asset Management (24,5%).

Il totale delle tratte autostradali gestito da ASPI è di circa 3.000 km.

Fanno parte del Gruppo Autostrade per l'Italia le seguenti società concessionarie autostradali: SITMB-Società Italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco S.p.A. (51%), RAV-Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A. (controllata da SITMB al 47,97%); TANA-Tangenziale di Napoli S.p.A. (100%); SAT-Società Autostrada Tirrenica S.p.A. (99,99%).

¹ Secondo il sito web di AISCAT tale associazione avrebbe 18 Associate Effettive ma il medesimo sito ne indica nominalmente solo 17: ASPI- Autostrade per l'Italia S.p.A., SPN-Salerno Pompei Napoli S.p.A. (in corso di associazione), Autostrada del Brennero, CAS-Consorzio Autostrade Siciliane, Autovie Venete S.p.A., Autostrada Brescia-Padova S.p.A., Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.A., SITAF – Società Italiana Autostradale del Frejus S.p.A., SAT-Società Autostrada Tirrenica S.p.A., RAV-Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A., TANA-Tangenziale di Napoli S.p.A., CAV-Concessioni Autostradali Venete S.p.A., Società di Progetto BREBEMI S.p.A., Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., SPV-Superstrada Pedemontana Veneta S.p.A., SITMB-Società Italiana per Azioni per il Traforo del Monte Bianco S.p.A., SITRASB-Società Italiana Traforo Gran San Bernardo S.p.A..

² Nel 1982, in seguito all'aggregazione di più società concessionarie autostradali viene costituito il Gruppo Autostrade e nel 1987 Autostrade Concessioni e Costruzioni S.p.A. viene quotata presso la Borsa Italiana.

Segnalante

3. UnipolTech S.p.A. (già AlfaEvolution Technology S.p.A., di seguito “UnipolT”) è la società, soggetta a direzione e coordinamento di Unipol Gruppo S.p.A., attiva nella progettazione, sviluppo ed erogazione di servizi innovativi basati su telematica, nuove soluzioni internet (IoT) e utilizzo dei Big Data per gli ecosistemi Mobility, Property e Health del gruppo Unipol. Nell’ambito del settore Mobility, UnipolT ha sviluppato e dato avvio alla commercializzazione del prodotto Unipolmove che consente il pagamento elettronico del pedaggio autostradale.

II. LA SEGNALAZIONE

4. In data 19 maggio 2022 la società UnipolT denunciava un insieme di condotte a suo dire adottate da AISCAT e/o dalle principali concessionarie autostradali in Italia, che avrebbero per oggetto e/o per effetto di ostacolarne l’ingresso nel mercato italiano del telepedaggio autostradale, chiedendo un intervento istruttorio dell’Autorità ex art. 101 e/o 102 TFUE.

5. In sintesi, le condotte oggetto di denuncia possono essere distinte in cinque principali filoni: i) predisposizione e applicazione, da parte di AISCAT, di una procedura di accreditamento al nuovo servizio SET³ lunga e farragिनosa, nell’ambito della quale AISCAT avrebbe tenuto comportamenti dilatori; ii) mancato adeguamento di tutti i varchi autostradali per il funzionamento contestuale dei due servizi SIT e SET⁴; iii) mancato adeguamento della cartellonistica dei varchi autostradali per segnalare agli utenti il funzionamento anche dei servizi SET; iv) impedimento all’applicazione agli utenti di UnipolT di agevolazioni tariffarie invece applicate agli utenti Telepass; v) applicazione, nei contratti stipulati da UnipolT con le concessionarie, di un contratto standard predisposto da AISCAT contenente clausole contrattuali onerose e discriminatorie rispetto alle clausole applicate a Telepass.

6. In data 18 luglio 2022 UnipolT integrava l’iniziale denuncia segnalando un’ulteriore questione, relativa alla fatturazione ai propri clienti di importi non dovuti a causa dei c.d. errati transiti, consistente nella prassi delle

³ Sulla descrizione dei servizi SIT e SET vedi *infra*.

⁴ Sotto tale profilo, venivano in particolare segnalate situazioni locali di mancato adeguamento al SET dei varchi, specificamente relative alle tratte rispettivamente gestite in Sicilia dal Consorzio per le Autostrade Siciliane (CAS) e nella provincia di Vicenza dalla società Vi.Abilità, gestore del tunnel Schio-Valdagno.

concessionarie di addebitare al cliente, in caso di mancata rilevazione del transito del veicolo in entrata per malfunzionamenti tecnici, il transito calcolato dalla stazione di entrata geograficamente più lontana anziché dalla stazione di entrata effettiva (e quindi parametrato a una tratta più lunga del reale). Analoghe anomalie riscontrate sui clienti Telepass verrebbero invece dalle concessionarie corrette automaticamente, avendo Telepass, a differenza di UnipolT, diretto accesso a un *database* condiviso con le varie concessionarie che consente un controllo incrociato (tramite fotografia) della targa del veicolo in accesso e che evita così addebiti per tratte non effettivamente percorse.

III. L'ATTIVITÀ PREISTRUTTORIA SVOLTA

7. Ricevuta la segnalazione, l'Autorità procedeva a svolgere alcune attività pre-istruttorie, inviando in data 22 giugno e 6 luglio 2022 richieste di informazioni a 30 concessionarie autostradali⁵, oltre che all'associazione AISCAT, nonché al nuovo operatore tedesco di telepedaggio DKV Euro Service GmbH (di seguito, "DKV")⁶. Tutte le concessionarie intervistate (ad eccezione di quelle nel frattempo non più operative sul mercato, anche per modifiche societarie) corrispondenti a 27 società⁷, hanno fornito risposta. Parimenti hanno risposto alla richiesta di informazioni l'associazione AISCAT e l'operatore DKV.

8. In data 1° giugno e 14 settembre 2022 veniva inoltre sentita UnipolT in audizione per fornire chiarimenti sulle condotte segnalate e sul mercato interessato.

IV. IL QUADRO REGOLATORIO DI RIFERIMENTO

9. Il pedaggio autostradale consiste in un corrispettivo, commisurato alla classe di appartenenza del veicolo ed alla percorrenza chilometrica, dovuto al

⁵ Tali 30 concessionarie sono state individuate in base agli elenchi online del MIT (ora MIMS) e della Polizia di Stato quali gestori dell'intera rete italiana a pedaggio, che si sviluppa per circa 7.000 km totali.

⁶ La richiesta di informazioni è stata dapprima inviata a DKV Euro Service GmbH e, in assenza di risposta, alla controllata italiana DKV Italia, che ha trasmesso risposta il 28.7.2022.

⁷ Hanno risposto ASPI, CAS, Vi.Abilità, AutoBrennero, Strada Parchi, Autovie Venete, Aut. BS-PD, Milano Serravalle, SATAP, SALT, AdF, Autovia Padana, SITAF, SAV, Aut. Asti-Cuneo, SAT, RAV, CAV, TANA, Brebemi, Tangenziale Esterna, Aut. Pedemontana Lombarda, SPV, ATIVA, SPN, SITMB, SITRASB (queste ultime due dichiarando che sulla propria tratta non è operativo il servizio di telepedaggio).

c.d. Esattore del Pedaggio (si seguito, “EdP”) al quale è stata affidata, mediante una convenzione di concessione con il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT), ora Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), la gestione dell’infrastruttura autostradale.

10. Il pedaggio può essere pagato in contanti, mediante carte di pagamento (di debito e credito), Viacard, o attraverso il c.d. telepedaggio, cioè un servizio di pagamento elettronico acquistabile da specifici Fornitori di Servizi o *service provider* (di seguito, “FdS”) che, per poter erogare il servizio in una tratta autostradale, devono avere sottoscritto un apposito contratto con il relativo gestore concessionario (*alias* EdP). Il FdS fornisce all’uopo all’utente un dispositivo elettronico da installare a bordo del veicolo (c.d. *on board unit* – di seguito, “OBU”)⁸ che dialoga con i rilevatori⁹ installati presso le stazioni di uscita delle tratte autostradali¹⁰.

11. Il mercato del telepedaggio è caratterizzato dalla coesistenza di una triplice tipologia di servizi (e relativi regimi regolatori): da un lato, i) il servizio *nazionale* del telepedaggio nel quale solo Telepass opera da oltre 30 anni sia per i mezzi leggeri (“ML”) che per i mezzi pesanti (“MP”); dall’altro, ii) il Servizio Europeo di Telepedaggio (“SET”) introdotto dalla Direttiva 2004/52/CE¹¹ (ormai abrogata) e attualmente disciplinato dalla Direttiva 2019/520/UE¹² - erogabile sia per i ML che per i MP; e, da ultimo, iii) il Servizio Interoperabile di Telepedaggio definito dalla sigla SIT, il cui accesso è consentito a UnipolT, al pari degli altri FdS nuovi entranti, solo per i MP (c.d. SIT-MP).

Nel seguito si illustreranno le principali caratteristiche di detti tre sistemi di telepedaggio.

12. Il servizio *nazionale* di telepedaggio ha costituito il primo servizio *nazionale* di telepedaggio introdotto in Italia, attraverso il lancio nel 1990, da

⁸ L’OBU o OBE (On Board Equipment).

⁹ Il c.d. RSE (Road Side Equipment).

¹⁰ Il sistema di pedaggio della rete autostradale italiana costituisce un sistema *interconnesso*, costituito da una rete fisicamente interconnessa di autostrade, all’interno della quale ogni EdP è delegato a richiedere al FdS il pagamento dei pedaggi relativi a percorsi che terminano in corrispondenza di una delle sue stazioni di *uscita*, anche quelli che possono essere iniziati nella stazione di entrata di un altro EdP e/o possono avere attraversato porzioni di una tratta di competenza di un altro EdP: il pedaggio viene quindi interamente riscosso dalla società concessionaria cui compete la stazione di uscita e viene ripartito tra gli altri gestori interessati, sulla base della c.d. Convenzione di interconnessione. Fonte: *Toll Domain Statement* – All. alla Risposta di Aut. BS-PD dell’8.7.22, disponibile anche sul sito del MIT; nonché All. A- *Organizzazioni e Procedura al contratto standard SET e SIT-MP* per il 2022, trasmesso da AISCAT l’11.7.22.

¹¹ Direttiva del 29.4.2004 concernente l’interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità, attuata in Italia con D.MIT n. 4405 del 18.11.2005. Tale Direttiva del 2004 ha rinviato la definizione del SET a una successiva decisione della Commissione (decisione 2009/750/CE del 6.10.2009), poi abrogata dal Regolamento di esecuzione UE 2020/204 della Commissione del 28.11.2019.

¹² Recepita in Italia con D. Lgs. 5 novembre 2021, n. 153.

parte di ASPI, del proprio prodotto Telepass - ed è rimasto l'unico nonostante l'assenza di alcuna riserva, a livello regolamentare e normativo, a favore di Telepass stessa.

Solo nel 2008 la titolarità del prodotto Telepass è formalmente passata a una società separata del gruppo Autostrade, per l'appunto la Telepass S.p.A., rimasta sotto il controllo di ASPI fino a quando ASPI è rimasta nel gruppo Atlantia (cioè fino a maggio 2022).

Nelle risposte dei concessionari alle richieste di informazioni, il sistema *nazionale* viene presentato come una “*applicazione proprietaria non aperta nativamente ad ulteriori operatori*”, “*brevettata*” da ASPI e per la quale ASPI ha gestito un sistema di raccolta delle informazioni sui transiti in modo centralizzato e, anche dopo lo scorporo della società Telepass, ha continuato ad avere un ruolo operativo esclusivo di interfaccia tra Telepass e le altre società concessionarie¹³.

13. Mentre con il servizio nazionale di telepedaggio offerto da Telepass l'utenza può effettuare il pagamento elettronico delle tratte autostradali percorse entro i confini nazionali, dovendosi l'utente che viaggia in un Paese straniero dotarsi pertanto del diverso servizio di telepedaggio ivi offerto, il SET è stato introdotto per consentire di pagare elettronicamente il pedaggio autostradale in più Stati membri con un *unico* dispositivo elettronico a bordo (OBU), senza dover avere nell'abitacolo, a fronte di un viaggio transfrontaliero, più dispositivi forniti dagli operatori di telepedaggio dei diversi Paesi.

Lo stesso obiettivo può essere raggiunto da un operatore del sistema nazionale (*alias* Telepass) solo stipulando contratti bilaterali con i gestori del telepedaggio di Paesi stranieri, quindi non attraverso una gestione *diretta* (come un operatore SET accreditato in più Stati) bensì *indiretta* del servizio di telepedaggio in tali Stati esteri (al proposito, risulta che Telepass abbia accordi bilaterali per i ML con i gestori di Francia, Spagna e Portogallo).

14. Il SET costituisce, secondo la normativa di derivazione europea, un servizio “complementare” al servizio nazionale¹⁴. Già la Direttiva 2004/52/CE chiariva che chiunque, con i necessari requisiti, potesse operare come fornitore del SET [in essa si stabiliva che “*i sistemi di telepedaggio dovrebbero essere interoperabili e basati su norme pubbliche disponibili per tutti i fornitori di sistemi su base non discriminatoria*” (consid. 6) e che il servizio “*sarà definito da un corpus di norme contrattuali che autorizzino tutti gli operatori e/o gli*”

¹³ Risposta di AISCAT dell'11.7.22; risposta di ASPI dell'8.7.22; risposta RAV dell'11.7.22; risposta SAT dell'11.7.22; risposta TANA dell'11.7.22; risposta SPN del 12.7.22; risposta CAV del 6.7.22.

¹⁴ D. Lgs. n. 153/2021, art. 1, comma 4.

emittenti a fornire il servizio” (art. 3, co. 1)]¹⁵, e ancor a più chiare lettere ciò veniva ribadito nella Direttiva 2019/520/UE [*“gli esattori dei pedaggi dovrebbero concedere l’accesso al settore del SET di loro competenza ai fornitori del SET in maniera non discriminatoria”* (consid. 19 e art. 6, co. 3)]¹⁶, *“gli utenti dovrebbero potersi abbonare al SET tramite qualsiasi fornitore del SET, a prescindere dalla loro nazionalità, dallo Stato membro di residenza o dallo Stato membro di immatricolazione del veicolo”* (consid. 26)]. Il quadro normativo e regolamentare prevede dunque un servizio esercitabile liberamente da chiunque ne abbia i requisiti.

15. Mentre, dalle informazioni disponibili, non emerge che per il servizio nazionale sia stata prevista alcuna procedura di accreditamento, l’associazione AISCAT risulta avere elaborato una procedura di accreditamento per accedere al SET divisa in tre fasi¹⁷, che comporta tempi (minimo 210 gg. circa)¹⁸ e costi rilevanti (migliaia di euro a carico dell’aspirante FdS per le varie fasi di verifica in cui si snoda)¹⁹. Inoltre, il FdS del SET ha l’obbligo, ex art. 5 della Direttiva 520/2019/UE, di concludere contratti sul territorio di almeno 4 Stati membri (altri 3 oltre l’Italia) entro 36 mesi dalla propria registrazione²⁰.

¹⁵ Nello stesso senso l’art. 3, comma 1 del D. MIT di sua attuazione, n. 4405 del 18.11.2005.

¹⁶ Nello stesso senso la decisione della Commissione 2009/750/CE, cit., considerando 5 e 6 e art. 5, co. 3.

¹⁷ Come descritto nella risposta di AISCAT dell’11.7.22 alla richiesta di informazioni della Direzione (v. pure all. A al contratto standard), la procedura è divisa in fase 1 (centralizzata in AISCAT - cui le concessionarie conferiscono delega - e svolta tramite la sua controllata Aiscat Servizi Srl, relativa a verifiche documentali ed eventuali test base di radio-comunicazione tra OBU e RS; con predisposizione da parte di AISCAT del contratto di servizio standard e dei relativi Allegati A-I, nonché degli accordi tipo di VCCF), fase 2 (c.d. Verifica di Conformità del Corretto Funzionamento-VCCF, operata dagli EdP con il supporto di Aiscat Servizi Srl per il coordinamento delle attività che prevedono una interconnessione tra i diversi EdP; negoziazione dei contratti di servizi con i singoli EdP) e fase 3 (c.d. Verifica di Regolare Servizio-VRS, operata dagli EdP, che prevede un test di funzionamento in pista con clientela effettiva).

¹⁸ Fase 1 (minimo 38 gg.), fase 2 (minimo 80 gg.), fase 3 (minimo 90 gg.), secondo la dichiarazione di AISCAT dell’11.7.22 in risposta alla richiesta di informazioni. Anche UnipolT riferisce che la fase 3 (VRS) è durata 3-6 mesi: verbale audizione 14.9.22. L’operatore DKV Italia, nella risposta del 28.7.22 alla richiesta di informazioni, riporta - per il proprio accreditamento al SIT-MP finalizzato a gennaio 2021 - durate più lunghe, in parte dovute al fatto che si trattasse del primo operatore SIT-MP in Italia. In particolare, DKV riferisce di una c.d. fase 0 di completamento della documentazione da trasmettere a AISCAT per la candidatura (durata 11 mesi); fase 1 di 14 mesi (ciò tuttavia a causa di una circostanza contingente, legata alla necessità di cambiare il produttore OBU); fase 2 di 42 mesi (ciò poiché AISCAT non aveva ancora predisposto gli allegati A-I del contratto standard) e fase 3 di 4 mesi.

¹⁹ Fase 1 fino ai 50.000 + IVA (nessun costo solo se apparato già accreditato dal FdS per altra tipologia di Servizio (i.e. SIT-MP); fase 2 - per la VCCF fino a 21.800 + IVA; per la VCCF interconnessa fino a 40.000 + IVA (fonte: Toll Domain Statement - all. alla risposta dell’8.7.22 di Aut. BS-PD, disponibile sul sito MIT); nessun costo per la fase 3. Riporta l’operatore DKV Italia nella sua risposta del 28.7.22 alla richiesta di informazioni, che per la fase 2 (contratti di prova VCCF) con i 26 concessionari con cui ha stipulato contratti come FdS del SIT-MP ha dovuto sostenere costi per 195.000 euro e per la ripetizione di tale fase al fine dell’accreditamento come operatore SET prevede di dover pagare altri 110.000 euro.

²⁰ Art. 5, comma 1 della Direttiva 2019/520/UE: *“Gli Stati Membri adottano le misure necessarie affinché i fornitori del SET da essi registrati concludano contratti di SET riguardo tutti i settori del SET sul territorio di almeno 4 Stati Membri entro 36 mesi dalla loro registrazione”*. Tale norma si aggiunge alla previsione secondo cui *“Il fornitore del SET non ha l’obbligo di fornire i suoi servizi in tutta l’Unione ma dovrebbe coprire tutti settori del SET (e cioè le tratte stradali/autostradali) in qualsiasi Stato membro nel quale*

16. Per quel che riguarda il SIT-MP, dagli elementi agli atti risulta che si tratti di un servizio di telepedaggio cui il comparto autostradale ha consentito l'accesso agli operatori nuovi entranti limitatamente ai soli MP.

Il servizio funziona con il medesimo protocollo tecnico-informatico SET, potendo quindi il MP passare solo nei varchi abilitati al SET e quindi recanti la relativa cartellonistica con la bandiera blu (su cui, v. *infra*). Il relativo FdS deve aver comunque completato l'iter di accreditamento in Italia (con tutte le sue 3 fasi), pur non avendo l'obbligo di concludere contratti sul territorio di almeno 4 Stati membri (obbligo invece, come detto, previsto per il SET): pertanto, il cliente del SIT-MP può usufruire del servizio solo nell'ambito dei confini nazionali, a meno che il FdS non stipuli accordi bilaterali con operatori stranieri.

In questo senso, anche considerato dal solo angolo visuale dei clienti con mezzi pesanti, il SIT-MP non è un perfetto sostituto nel servizio nazionale svolto da Telepass. Il comparto autostradale sembrerebbe averlo infatti 'escogitato', proprio a fronte delle richieste dei nuovi operatori, consentendo ad essi per tale via un accesso al telepedaggio assai *parziale*, in quanto limitato per i) tipologia di veicolo e per ii) tipologia di varchi (abilitati al SET e con la relativa cartellonistica), e quindi, come si vedrà, non fruibile su tutto il territorio nazionale, stante la ancora incompleta implementazione dei varchi SET – tenendolo così ben distinto dal 'sistema *nazionale*', che rimane esclusivo appannaggio di Telepass²¹.

V. I FATTI

a) La chiusura del sistema nazionale di telepedaggio

17. UnipolT segnala di avere richiesto a gennaio 2019 ad AISCAT l'accreditamento per il servizio SIT sulla rete autostradale italiana in concessione, sia per i ML che per i MP²², rappresentando che l'AISCAT, mentre dapprima rispondeva che una procedura di accreditamento per il servizio SIT ML non esisteva e ne annunciava l'adozione a breve, successivamente (a fine 2019) deliberava di non adottare alcuna procedura in tal senso dal momento che stava per essere adottata la procedura di

decidano di fornire i propri servizi" (consid. 37 Direttiva 2019/520/UE); v. pure art. 5, co. 1 D.Lgs. n. 153/2021.

²¹ Verbale dell'audizione di UnipolT del 14.9.22.

²² All. 6 alla segnalazione di UnipolT del 19.5.22.

accreditamento al SET. Pertanto, AISCAT consentiva a UnipolT la sola operatività nel SIT-MP (e non ML) - servizio che UnipolT iniziava concretamente a fornire da febbraio 2022.

Quanto ai ML, AISCAT ‘dirottava’ UnipolT verso l’accesso al SET, con conseguente necessità, per UnipolT, di affrontare il lungo e costoso processo di accreditamento relativo, nell’ambito del quale AISCAT chiedeva anche la biunivocità dell’accoppiamento dell’apparato con la targa del veicolo titolare (asseritamente non richiesta a Telepass)²³. La procedura di accreditamento si concludeva nel dicembre 2021, consentendo a UnipolT di iniziare a operare commercialmente nel SET (questa volta per tutti i mezzi) solo da marzo 2022.

18. Ad avviso di UnipolT, l’impedimento all’accesso al sistema di telepedaggio *nazionale* per i ML e MP, con conseguente ‘dirottamento’ sistematico dei FdS potenziali nuovi entranti (tra cui la stessa UnipolT) verso il SET (e verso il SIT-MP), sarebbe idoneo a discriminare e pregiudicare questi ultimi, in quanto ne ostacolerebbe la piena operatività, mantenendo allo stesso tempo il sistema *nazionale* di telepedaggio (ML e MP) in appannaggio esclusivo della società Telepass, che conserverebbe così la propria storica posizione di monopolio di fatto.

19. Inoltre, la necessità, per gli operatori che intendano fornire in Italia un servizio di telepedaggio per i veicoli leggeri, di esercitare l’opzione SET, li sottoporrebbe a ingenti oneri.

In primo luogo, come visto, l’accreditamento al SET presuppone infatti l’operatività dell’impresa in almeno 4 Stati Membri²⁴, mentre – come sopra accennato – Telepass può decidere di operare solamente in Italia, oppure, alternativamente può scegliere di funzionare all’estero attraverso la meno onerosa stipulazione di contratti bilaterali con gestori di telepedaggio stranieri²⁵. Viceversa, almeno la prima di tali due soluzioni è preclusa ai soggetti che operano nell’ambito del SET.

In secondo luogo, mentre per operare nel sistema *nazionale* non esiste alcuna procedura standardizzata da AISCAT e, 30 anni fa, ASPI si limitò a lanciare il prodotto e installarlo sulla propria rete (la principale tratta, si ricorda, dell’intera rete autostradale italiana) stipulando poi accordi di collaborazione

²³ Trattasi dell’inserimento nell’apparato della targa del veicolo ad esso associato: cfr. segnalazione UnipolT 19.5.22 e verbale di audizione 14.9.22, in cui si evidenzia come a Telepass sarebbe invece consentito associare due targhe a un medesimo OBU.

²⁴ Art. 5, comma 1 della Direttiva 2019/520/UE, cit..

²⁵ V. integrazione della segnalazione di UnipolT, trasmessa il 18.7.22, in cui si afferma che la conclusione di accordi inter-operatore rappresenta una strada più snella e celere per entrare in nuovi mercati nazionali rispetto al SET. V. pure allegato il prospetto comparativo dei costi di una negoziazione bilaterale per la gestione *indiretta* del telepedaggio all’estero rispetto ai costi dell’accreditamento SET per la gestione del telepedaggio all’estero invece *diretta* (all. 43 all’integrazione del 18.7.22).

con le altre concessionarie per il suo lancio congiunto sulle altre tratte, per accedere al SET, l'associazione AISCAT ha elaborato una procedura di accreditamento divisa in tre fasi, lunga e notevolmente onerosa per l'aspirante FdS (cfr. *supra*), nell'ambito della quale AISCAT ha spesso assunto un comportamento dilatorio.

20. In conclusione, secondo UnipolT, il forzato 'dirottamento' dei nuovi operatori verso il SET discriminerebbe e pregiudicherebbe questi ultimi rispetto a Telepass, data per l'appunto la maggiore onerosità del SET rispetto al sistema *nazionale* sotto tutti profili appena elencati²⁶.

21. Tale forzato 'dirottamento' verso il SET consentirebbe al medesimo tempo di mantenere una chiusura *assoluta* del sistema storico di telepedaggio *nazionale*, senza che nulla sia mutato sotto tale profilo da quando la Commissione, il 3.12.2020, metteva in mora l'Italia ex art. 258 TFUE per violazione della prima Direttiva 2004/52/CE relativa all'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nella Comunità²⁷, rilevando che il segmento del telepedaggio nazionale attinente ai veicoli leggeri fosse affetto da un "deficit di libera concorrenza: infatti, tale mercato non è aperto all'ingresso di operatori diversi da Telepass. Precisamente, gli operatori che intendano fornire in Italia un servizio di telepedaggio per i veicoli leggeri debbono, necessariamente, esercitare l'opzione SET"²⁸.

Si consideri che il medesimo deficit di concorrenza è oggetto di discussione anche a livello istituzionale nazionale, ove parimenti si rileva che Telepass è

²⁶ Un terzo profilo di onerosità dell'accREDITamento al SET era infine rappresentato, come rilevava la Commissione nella lettera di messa in mora dell'Italia del 3.12.2020 per violazione della Direttiva 2004/52/CE, dal necessario uso della tecnologia satellitare GNSS (Global Navigation Satellite System) mentre il servizio di telepedaggio *nazionale* risultava "in appannaggio esclusivo all'operatore Telepass, al quale la normativa italiana consente di erogarlo avvalendosi esclusivamente della tecnologia DSRC (Dedicated Short-Range Communication). Quindi la legislazione italiana non costringe Telepass a dotare gli apparecchi, da installarsi a bordo delle automobili, della più evoluta e costosa tecnologia di comunicazione GNSS". Tuttavia, la successiva Direttiva 2019/520/UE ha superato tale profilo discriminatorio, consentendo fino al 2027 ai nuovi operatori di esercitare il SET anche con la tecnologia DSRC benché per i soli ML (mentre per i MP rimane l'obbligo di uso delle tecnologie sia DSRC sia GNSS): cfr. verbale audizione UnipolT del 14.9.22.

²⁷ Si veda pure il precedente documento della Commissione del 31.5.2017 sulla Valutazione d'Impatto sulla proposta di nuova Direttiva (STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the interoperability of electronic road toll systems and facilitating cross-border exchange of information on the failure to pay road fees in the Union): "In some Member States, the presence of vertically integrated companies providing services in the role toll charger as well as that of toll service provider, or the presence of long-established national toll service providers can present a potential barrier to entry to EETS providers and other toll service providers. (...) Vertically integrated companies are present, currently, in: Austria, Belgium, the Czech Republic, Germany, Italy (Telepass, the only toll service provider active in Italy at the moment of writing of this report, is not itself operating any of the ETC systems in Italy, but it is a subsidiary of the largest Italian toll charger, the motorway concession holder Autostrade per l'Italia), Poland, Slovakia, and soon Slovenia".

²⁸ Così citato dalla Relazione concernente l'impatto finanziario derivante dagli atti e dalle procedure giurisdizionali e di precontenzioso con l'Unione Europea, presentata dal MEF il 21.2.2022.

l'unico fornitore di servizi di telepedaggio per il sistema nazionale, operando di fatto in monopolio²⁹.

b) Gli ulteriori profili di discriminazione degli operatori SET rispetto all'operatore del sistema nazionale

22. L'impedimento all'accesso al sistema *nazionale* comporterebbe per i FdS *newcomers* tre ulteriori conseguenze per esse pregiudizievoli e discriminatorie rispetto al trattamento riservato a Telepass: i) l'applicazione nei rapporti con le concessionarie autostradali di un contratto standard predisposto da AISCAT, contenente una serie di clausole che vanno ad onerare la posizione del FdS e che non si rinvergono, invece, nelle c.d. Convenzioni Quadro dei gestori autostradali con Telepass; nonché ii) il mancato accesso dei FdS SET alle agevolazioni tariffarie invece garantite dalle concessionarie ai clienti Telepass; iii) il diverso trattamento dei c.d. errati transiti, oggetto dell'integrazione da ultimo presentata da UnipolT alla propria denuncia³⁰.

b1) La diversità dei contratti SET rispetto ai contratti Telepass

23. Anche superate le lungaggini e i costi connessi all'accreditamento, risulta che a tutti i nuovi operatori in corso di accreditamento in Italia per il SET (e per il SIT-MP) viene applicato un contratto standard elaborato da AISCAT recante alcune clausole particolarmente onerose per il FdS - che non figurano invece nelle Convenzioni delle concessionarie con Telepass.

24. I contratti SET (e quelli, speculari, SIT-MP)³¹ contemplano infatti le seguenti clausole: i) l'obbligo di garanzia mediante fideiussione bancaria (art. 9), ii) in caso di intervenuta cessazione del rapporto contrattuale con uno o più concessionari, la facoltà di tutti gli altri concessionari interconnessi di recedere con preavviso di 60 gg senza diritto di indennizzo in capo al FdS (art. 23.2), con il rischio per il FdS di perdere la possibilità di fornire il servizio su tutta o parte della rete, iii) l'obbligo per il FdS di parità di trattamento tra i vari concessionari, cioè l'impegno ad applicare alla concessionaria parte del contratto una commissione non superiore alla commissione applicata alle altre concessionarie già contrattualizzate (art. 11.7 nei contratti SET e SIT-MP di

²⁹ Camera dei Deputati, *Interrogazione sull'accesso al mercato degli operatori SET*, n. 5-0529 del 20 gennaio 2021.

³⁰ E cui accenna anche DKV nella propria risposta del 28.7.22 alla richiesta di informazioni.

³¹ Sono stati analizzati 45 contratti standard SET trasmessi dalle concessionarie a seguito delle richieste di informazioni e 59 contratti SIT-MP, speculari ai primi.

[omissis])^{*32}, ovvero il sostanzialmente equivalente impegno, nel caso di accordo con una o più concessionarie di una commissione inferiore a quella oggetto di contratto, a offrire tale commissione anche alla concessionaria contrattualizzata (art. 11.1 nei contratti con alcune altre concessionarie)³³ – e ciò in assenza di una clausola reciproca che imponga invece agli EdP obblighi di non discriminazione nella remunerazione tra i FdS, come invece previsto ex art. 7.2 della Direttiva 2019/520/UE; iv) il divieto di trasferimento del contratto anche in caso di cessione di azienda o ramo aziendale da parte del FdS (art. 20.1), che finisce con l’ostacolare legittime operazioni di trasferimento delle attività anche laddove il cessionario avesse i titoli per operare nel mercato de *quo*.

25. Diverse da tali contratti SET e SIT-MP paiono le acquisite Convenzioni tra le concessionarie e Telepass, Convenzioni che risalgono agli anni ’90³⁴ (rinnovabili tacitamente di anno in anno), le quali si limitano a regolare la cooperazione tra ASPI/Telepass (a quel tempo identificati come un soggetto unico), da un lato, e la singola concessionaria per la propria tratta, dall’altro, nella *promozione e offerta congiunta* del prodotto Telepass (generalmente assieme al prodotto ViaCard).

Tali Convenzioni non recano alcuna delle clausole di cui sopra, invece presenti nei contratti standard SET e SIT-MP.

Anche l’unico contratto con Telepass più recente acquisito agli atti, cioè quello stipulato da ASPI nel 2009³⁵ - dopo che il ramo aziendale concernente il *business* Telepass fu conferito all’interno del gruppo a società separata (Telepass S.p.A.), che rimase però allora sotto il controllo di ASPI - è privo di tali clausole. Tale contratto prevede solo che Telepass “*garantisce il pro-soluto per il pagamento dei pedaggi autostradali di spettanza dovuti dal cliente stesso, facendosi così carico delle eventuali insolvenze*” (art. 4), non stabilendo tuttavia che l’assolvimento di tale obbligo a carico del FdS sia assistito da una garanzia bancaria fideiussoria.

26. Con specifico riferimento alla garanzia, i contratti standard SET e SIT-MP acquisiti in pre-istruttoria prevedono che essa: i) sia rilasciata sotto forma di una fideiussione bancaria, ii) sia rilasciata da un primario istituto di credito,

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

³² [Omissis].

³³ [Omissis].

³⁴ Sono state acquisite le Convenzioni con Telepass di Milano Serravalle del 1994, ADF del 1995, ATIVA del 1996, SALT del 1997, SAV del 1998 e Pedemontana Lombarda del 2015) - all. alle risposte alla richiesta di informazioni - che si sono rivelate tutte uguali.

³⁵ All. alla risposta di ASPI dell’8.7.22.

in possesso di un livello di rating minimo, e di “gradimento” della concessionaria, iii) debba avere ad oggetto l’esatto e puntuale adempimento, da parte del FdS degli obblighi scaturenti dal contratto stipulato con l’EdP (obbligo di pagamento del pedaggio con onere delle eventuali insolvenze ma al netto della commissione spettante) nonché la copertura di ogni eventuale danno dal FdS causato all’EdP conseguentemente all’esecuzione del contratto stesso, iv) debba essere a prima richiesta, incondizionata ed irrevocabile, e la relativa escussione sia richiesta dall’EdP senza obbligo da parte di quest’ultima di escutere preventivamente il FdS, v) sia di “importo massimo” pari al fatturato medio mensile della società di telepedaggio moltiplicato per 2 (così nella quasi totalità dei contratti; solo in rari casi si fa riferimento al fatturato medio mensile moltiplicato per 1,5)³⁶ - e ciò mentre il Regolamento di Esecuzione UE 2020/204 della Commissione³⁷, relativo agli obblighi specifici del FdS europeo di telepedaggio - all’All. II, prevede che la garanzia bancaria (cui viene equiparato altro “*strumento finanziario equivalente*”) non possa superare “*l’importo medio mensile delle transazioni di pedaggio versato dal fornitore del SET*” per il suo settore sottoposto a pedaggio, senza quindi ulteriori moltiplicatori.

27. Riferisce UnipolT che, dovendo sopportare il costo della fideiussione, essa “brucia” la commissione percepita per almeno due mesi su dodici³⁸.

b2) La preclusione del SET rispetto alla possibilità di accordare agevolazioni tariffarie all’utenza

28. L’ulteriore profilo di discriminazione tra i nuovi FdS che possono accedere solo al SET (e al SIT-MP), da un lato, e Telepass, dall’altro lato - profilo denunciato da UnipolT e che sembrerebbe essere confermato dalle risposte alle richieste di informazioni - è la preclusione, per i primi, rispetto alle agevolazioni tariffarie alla clientela, strumento di *business* evidentemente cruciale per attrarre nuova domanda ed espressamente previsto dalla Direttiva

³⁶ Il fattore 1,5 figura in alcuni contratti di *[omissis]*. Riferisce UnipolT nell’audizione del 14.9.22 di avere recentemente inviato formale richiesta alle concessionarie di riduzione dei mesi di copertura del traffico veicolare da 2 mesi ad 1 mese, così come previsto dal Regolamento che segue la Direttiva 2019/50/UE. Allo stato attuale, soltanto una concessionaria ha risposto a tale richiesta.

³⁷ Regolamento UE 2020/204 del 28.11.2019, adottato vista la Direttiva 2019/520. Gli EdP sono infatti tenuti ai sensi della Direttiva 2019/520/UE a pubblicare una “*dichiarazione relativa ai settori del SET*” in cui vengono rese note per i potenziali nuovi entranti le condizioni generali di accesso al SET sulla tratta di propria competenza: in tale dichiarazione, ai sensi dell’Allegato II del cit. Reg. 2020/204, devono essere indicati i requisiti della garanzia.

³⁸ Verbali delle audizioni di UnipolT del 1.6.22 e 14.9.22.

2019/520/UE sul SET³⁹. Mentre infatti tutte le concessionarie autostradali accordano agli utenti Telepass sconti sulle tariffe di telepedaggio (per alcuni dei quali AISCAT ha curato l'interlocuzione con il MIT)⁴⁰, di cui le prime si fanno carico, rendendo così il servizio Telepass particolarmente appetibile, si registra una sostanziale uniformità nella mancata previsione/applicazione di agevolazioni tariffarie nei confronti degli utenti dei nuovi FdS con cui siano stati sottoscritti contratti SET e SIT-MP.

29. Nelle risposte alle richieste di informazioni, le concessionarie hanno addotto a giustificazione di tale limitata applicazione della scontistica all'utenza Telepass *“motivi di tempistica di attuazione all'epoca e tecnici attualmente”*⁴¹. Rilevano in particolare le dichiarazioni di ASPI (e della sua controllata RAV)⁴² secondo cui *“Le caratteristiche del SET richiedono soluzioni tecniche del tutto diverse rispetto alle quali le concessionarie stanno attivamente lavorando, in collaborazione con i nuovi operatori, per garantire la predisposizione del sistema entro la fine del 2022”* (similmente anche la sua controllata TANA-Tangenziale Napoli⁴³). Interessante è anche la dichiarazione di SAV, facente parte del gruppo ASTM, che, affermando di adoperarsi per l'estensione, fa riferimento a *“un tavolo congiunto tra SAV, RAV e ASPI”*, avente ad oggetto *“le modalità di gestione di tali agevolazioni”*⁴⁴.

Tuttavia, pressoché tutte si dichiarano disponibili a estenderla ai nuovi operatori entranti nel SET, con ciò dimostrando implicitamente l'assenza di ostacoli insormontabili.

Altre concessionarie, come riferisce anche UnipolT⁴⁵, adducono la previamente necessaria autorizzazione del Ministero competente: in questo senso si veda la risposta alla richiesta di informazioni della concessionaria SPN (Salerno-Pompei-Napoli), che afferma *“all'epoca dell'introduzione della modulazione tariffaria Telepass costituiva l'unico produttore e distributore nel territorio italiano di dispositivi di telepedaggio, mentre ora, con*

³⁹ Art. 6, co. 5 di tale Direttiva: *“Il pedaggio applicato dagli esattori di pedaggi agli utenti del SET non supera il corrispondente pedaggio nazionale o locale. Ciò non pregiudica il diritto degli Stati membri di introdurre sconti o riduzioni per promuovere l'uso del telepedaggio. Tutti gli sconti o le riduzioni sui pedaggi offerti da uno Stato Membro o da un esattore di pedaggi agli utilizzatori di apparecchiature di bordo sono trasparenti, annunciati pubblicamente e accessibili alle stesse condizioni ai clienti dei fornitori del SET”*.

⁴⁰ Risposta di AISCAT dell'11.7.22 alla richiesta di informazioni.

⁴¹ Così ad esempio nelle risposte di SAV, SITAF, ADF, Aut. ASTI-CUNEO, SATAP, AUTOVIA PADANA, ATIVA, Tangenziale Esterna.

⁴² Risposta ASPI dell'8.7.22; risposta RAV dell'11.7.22.

⁴³ Scrive TANA, nella risposta dell'11.7.22, che *“Al momento il contratto può essere sottoscritto solo con la società Telepass con cui era stato sviluppato inizialmente il sistema, ma ASPI e le altre concessionarie stanno operando per rendere l'iniziativa disponibile a tutti i Fornitori di servizi di telepedaggio interessati”*.

⁴⁴ Risposta SAV dell'11.7.22.

⁴⁵ Verbale di audizione del 14.9.22.

*l'attuazione del SET, altri service provider operano; relativamente a questi la vigente normativa (D. Lgs 153/2021 art. 6, c. 6) prevede che "Il pedaggio applicato dagli esattori di pedaggi agli utenti SET non deve superare il corrispondente pedaggio nazionale o locale, fatta salva la possibilità di prevedere sconti o riduzioni per promuovere il telepedaggio". Premesso ciò, allo stato si è in attesa che il concedente MIMS confermi la possibilità già richiesta di applicare alla clientela degli operatori di telepedaggio europeo la medesima modulazione tariffaria applicata alla clientela dell'operatore di telepedaggio nazionale"*⁴⁶. A tale proposito UnipolT ha prodotto in allegato alla segnalazione i propri solleciti ad alcune concessionarie che le avrebbero negato la possibilità di procedere a scontistica – indirizzati, per conoscenza, anche al Ministero -, in cui UnipolT comunica che il Ministero stesso in una previa riunione avrebbe dichiarato che nessuna sua autorizzazione è necessaria affinché le concessionarie accordino la praticabilità di agevolazioni tariffarie⁴⁷. Tale comunicazione, di cui il Ministero è stato posto a conoscenza, non risulta essere stata da quest'ultimo mai smentita o confutata.

30. La limitazione delle agevolazioni all'utenza Telepass appare dunque retaggio del monopolio di fatto sinora da essa esercitato - che, come visto, AISCAT e i suoi associati sembrerebbero difendere adducendo che il sistema *nazionale* di telepedaggio sia un sistema 'proprietario' chiuso. Emerge anche che non sussistano ostacoli (sebbene sia necessaria una certa tempistica) alla estensione della scontistica ai nuovi operatori, tant'è che tutte le concessionarie si dichiarano all'uopo *disponibili* (e una minoranza di esse vi ha proceduto o sta negoziando per procedervi), senza che il richiamo ad un'asseritamente necessaria autorizzazione del MIMS⁴⁸ possa essere di giustificazione alla non estensione.

b3) Il diverso trattamento dei c.d. errati transiti

31. Come anticipato, UnipolT ha integrato l'iniziale denuncia segnalando un'ulteriore questione, relativa alla fatturazione ai propri clienti di importi non dovuti a causa dei c.d. errati transiti, cioè dell'addebito del pedaggio per un transito nonostante la mancata rilevazione del veicolo in entrata, calcolato quindi di *default* dalla stazione di entrata geograficamente più lontana per

⁴⁶ Risposta SPN del 12.7.22.

⁴⁷ Allegati 20-21 e 23 alla segnalazione UnipolT del 19.5.22.

⁴⁸ Cfr. *supra*, dichiarazione di SPN.

quella tratta⁴⁹.

32. Stando a quanto indicato da UnipolT, si tratterebbe di un'ulteriore conseguenza del differente trattamento cui è soggetto il sistema nazionale *chiuso* Telepass, da un lato, e il sistema concorrenziale SET, dall'altro, analogamente al differente regime contrattuale e al differente regime scontistico di cui si è detto sopra.

Il diverso trattamento dei c.d. errati transiti deriverebbe infatti dalla circostanza che solo Telepass avrebbe diretto accesso a un *database* condiviso con le varie concessionarie che consente un controllo incrociato (tramite fotografia) della targa del veicolo in accesso e che evita così addebiti per tratte non effettivamente percorse – mentre tale accesso sarebbe precluso a UnipolT.

33. La dimensione del fenomeno viene rappresentata in crescita dall'inizio dell'operatività di UnipolT nel SET (marzo 2022) e, benché alcune concessionarie si siano dichiarate disponibili ad estendere a UnipolT il *database* condiviso che consente di effettuare il controllo per evitare l'addebito, il problema sembrerebbe allo stato permanere, con incertezza circa la tempistica necessaria alla sua completa risoluzione.

c) Gli ostacoli al SET: adeguamento dei varchi e cartellonistica

34. Accanto alla completa chiusura del sistema di telepedaggio *nazionale* (di esclusivo appannaggio di Telepass), dagli elementi raccolti parrebbe emergere una ritardata e/o incompleta implementazione del sistema SET, sotto il profilo sia i) dell'adeguamento tecnico dei varchi, sia ii) della cartellonistica. Sotto tale profilo, dunque, pur risultando diversi operatori contrattualizzati per il SET (nonché per il SIT-MP) – oltre UnipolT, la società tedesca DKV e la società francese Axxès SAS – mentre altri operatori sono in fase di negoziazione con le concessionarie per entrare in tali sistemi, parrebbero permanere, quantomeno in alcune aree locali, alcune situazioni ostative a una piena operatività dei FdS.

35. Quanto all'adeguamento tecnico dei varchi preesistenti al sistema SET (*supra*, *sub* i), permarrebbero alcune tratte autostradali in cui non tutti i varchi risultano doppiamente abilitati (sia al sistema nazionale che al SET), rimanendo alcune porte di esazione riservate esclusivamente a Telepass, il che sembrerebbe impedire all'utenza SET (o SIT-MP) dei nuovi FdS di utilizzarle per il pagamento, con conseguente minore appetibilità del servizio stesso per

⁴⁹ Anche DKV Italia, nella risposta del 28.7.22 alla richiesta di informazioni, ha affermato di essere concorrenzialmente pregiudicato dalla mancata implementazione della c.d. *whitelist* per gestire ex post eventuali problemi di lettura dei dispositivi ai caselli ed evitare rapporti di mancato pagamento per la clientela.

la clientela e pregiudizio per il relativo operatore che lo fornisce.

36. Analogamente è a dirsi per l'altro profilo denunciato (*supra*, *sub* ii), *i.e.* quello dell'adeguamento della cartellonistica dei varchi (una volta adeguati questi ultimi al sistema SET sotto il profilo tecnico).

Dall'indagine pre-istruttoria svolta risulta che nel 2017 è stato promosso da AISCAT e formalmente approvato dal MIT⁵⁰, quale segnaletica delle piste di telepedaggio che fossero state adeguate anche al SET, il logo recante la bandiera blu dell'Unione Europea affiancata dal segno della ricezione per via telematica (le "ondine"), logo che veniva così giustapposto al vecchio logo Telepass.

Successivamente, a seguito delle richieste da parte dei nuovi FdS dell'apposizione di una cartellonistica 'neutrale' dal punto di vista commerciale, è stata accolta in sede AISCAT e approvata dal MIMS la modifica del vecchio logo Telepass, in modo da non recare più l'intero nominativo della società in corsivo blu ma solo la "T" nera, mantenendo il tradizionale giallo per le piste⁵¹.

Tuttavia, ad oggi, la sostituzione della cartellonistica non sembrerebbe essere stata completata, con conseguente permanenza di alcuni varchi e alcune corsie ancora contrassegnati dal marchio storico di Telepass, e quindi non adeguati all'apertura del mercato voluta dalla Direttiva 2019/520/UE, ovvero – anche ove adeguati dal punto di vista tecnico al SET – privi di una segnaletica il quanto più possibile commercialmente neutra agli occhi dell'utenza rispetto al logo del monopolista storico del sistema nazionale. La questione è stata rilevata anche dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), che ha sottolineato come in alcuni casi risultino chiare e visibili le sole corsie riservate ai clienti Telepass, diversamente dalle corsie riservate agli altri operatori di telepedaggio, ingenerando nell'utenza l'errata percezione che vi sia sul mercato un solo fornitore⁵².

⁵⁰ Delibera MIT del 29.9.2017 (all. 6 alla risposta AISCAT dell'11.7.22 alla richiesta di informazioni).

⁵¹ Nella sua risposta dell'11.7.22 alla richiesta di informazioni, AISCAT ha allegato un Verbale assembleare del 2.2022 in cui si è discusso di tale logo e AISCAT ha rilevato che la sostituzione della cartellonistica vada fatta entro il 2023, anche per evitare possibili ricorsi di DKV e Axxès.

⁵² V. *Indagine conoscitiva finalizzata all'avvio di un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali* dell'ART, All. A alla delib. 59/2022 del 14.4.22, ove si rileva che il problema della segnaletica limitata a Telepass era stato oggetto di attenzione nell'esame dello schema di D.Lgs. recante attuazione della Direttiva 2019/520/UE, laddove la Commissione 8^a Lavori pubblici e comunicazioni del Senato, al fine di tutelare l'utenza autostradale e garantire al contempo l'equa concorrenza tra i diversi operatori, aveva suggerito al Governo l'opportunità di prevedere l'inserimento di apposite clausole nelle convenzioni di concessione, che obblighino il concessionario a indentificare, in modo univoco, le corsie dedicate ai possessori di sistemi di telepedaggio, indipendentemente dall'operatore utilizzato.

VI. VALUTAZIONI

I mercati e la dominanza

37. Il caso in esame concerne il mercato della gestione autostradale e quello, collegato al primo, della fornitura del servizio di telepedaggio all'utenza che percorre le autostrade.

38. Nel primo mercato operano le società concessionarie, associate o meno all'associazione di categoria AISCAT, cui il MIT ha affidato in esclusiva la gestione di una o più tratte autostradali, e che pertanto sono ciascuna in posizione dominante nella gestione della propria tratta.

Tra tali concessionarie, la società ASPI costituisce la più importante concessionaria italiana, gestendo una porzione chilometrica autostradale di assoluto rilievo (circa 3.000 km di rete dei 4.835 km complessivamente gestiti dalle associate AISCAT e dei circa 7.000 dell'intera rete nazionale).

Come visto, inoltre, fanno parte del Gruppo Autostrade per l'Italia anche le seguenti ulteriori società concessionarie autostradali: SITMB, RAV; TANA e SAT – tutte associate ad AISCAT⁵³.

ASPI intrattiene altresì relazioni commerciali con altre concessionarie italiane, fornendo, tramite la controllata al 100% Movyon S.p.A., servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria a numerose di esse, non solo appartenenti al gruppo⁵⁴, nonché servizi di *back office*⁵⁵, ad es. per la risoluzione di controversie sui mancati pagamenti del pedaggio.

Infine, si consideri che nell'atto integrativo, del 2022, al Contratto Telepass-ASPI del 2009 è previsto che tale contratto e le sue integrazioni abbiano ad oggetto la regolamentazione delle modalità e dei termini di accettazione ed utilizzo degli strumenti di pagamento emessi da Telepass sulla rete autostradale di competenza di ASPI *“e di tutte le società concessionarie autostradali per cui ASPI svolge il processo di acquiring (in virtù del rapporto derivante dalla Convenzione di interconnessione ovvero specifici accordi bilaterali) degli strumenti di pagamento emessi da Telepass”*⁵⁶.

39. In ragione del proprio rilievo, ASPI mostra di svolgere all'interno della associazione AISCAT un ruolo predominante, tanto da esercitare in essa un

⁵³ Prima ASPI controllava anche Aut. Meridionali che gestiva la tratta Sa-Pompei-Na, ora gestita dalla SPN SpA del gruppo Dogliani (facente capo alla holding INC).

⁵⁴ Segnalazione UnipolT del 19.5.22: usufruiscono di tali servizi, oltre le controllate, anche Strada dei Parchi, Autobrennero, Autovie Venete e CAV.

⁵⁵ Segnalazione UnipolT del 18.7.22: usufruiscono ad esempio di tali servizi anche Strada dei Parchi, Autobrennero, Autovie Venete e CAV.

⁵⁶ All. alla risposta ASPI trasmessa l'8.7.22.

centrale potere decisionale, ben noto anche alla stampa⁵⁷.

Ciò trova conferma nelle risposte alla richiesta di informazioni relativa a quali siano i requisiti necessari per un FdS per potere accedere al sistema *nazionale* per qualsiasi mezzo (anche ML): molte concessionarie hanno infatti risposto *“che, come preliminarmente precisato in premessa, il servizio di telepedaggio nazionale è stato elaborato alcune decine di anni orsono da ASPI e, pertanto, riterremmo che gli elementi di informazione richiesti dall’Autorità siano nella disponibilità della stessa ASPI”*⁵⁸.

Similmente, la società BREBEMI (gestore del collegamento Brescia-Bergamo-Milano) ha risposto: *“per tale condizione originaria [Ndr: la creazione di Telepass da parte di ASPI] l’eventuale accreditamento al sistema nazionale può avvenire solo tramite ASPI”*⁵⁹.

Alla medesima domanda ASPI - e le sue controllate RAV e TANA - hanno rappresentato *“la propria disponibilità, qualora se ne verificasse la necessità o venisse formulata una richiesta in tal senso, ad analizzare le modalità tecniche ed organizzative per la definizione di procedure che consentano l’estensione del servizio nazionale ad altri operatori”*⁶⁰.

40. Diverse concessionarie, quindi, nel rinviare laconicamente nelle loro risposte ad ASPI, sembrano confermarne, ancora oggi, un *sostanziale* ruolo decisionale nella rilevata *chiusura* del sistema nazionale del telepedaggio (e ciò benché le richieste di accesso a tale sistema vengano proceduralmente e formalmente rivolte dai *newcomers* all’associazione AISCAT), ruolo decisionale che è implicitamente ammesso da ASPI nel dichiararsi disponibile ad adoperarsi per aprire nel futuro tale sistema nazionale.

Inoltre, emerge agli atti il ruolo di ASPI nella trattazione di alcune delle tematiche oggetto di denuncia in seno all’associazione, ad esempio in relazione all’adeguamento della cartellonistica, laddove le stesse tavole illustrative del nuovo logo “T” allegate da AISCAT⁶¹ recano guardacaso il marchio di ASPI.

41. Dal punto di vista *formale*, guardando alla *governance* dell’associazione AISCAT, il peso decisionale di ASPI in ambito associativo

⁵⁷ V. articoli stampa del 2021, all. 4 e 5 a segnalazione UnipolT del 19.5.22: ivi si evidenzia la reazione polemica, rispetto alle decisioni riconducibili ad ASPI, degli altri principali gruppi di concessionarie autostradali (gruppo Gavio facente capo alla holding ASTM SpA; il piemontese gruppo Dogliani di cui fa parte Superstrada Pedemontana Veneta e SPN; il gruppo Toto di cui fa parte Strada dei Parchi).

⁵⁸ In specie quelle del gruppo ASTM, cioè: SAV-Società Autostrade Valdostane, SALT-Società Autostrada Ligure Toscana, SITAF-Società It. Autostradale del Frejus, ADF-Autostrada dei Fiori, Autostrada Asti-Cuneo, SATAP-Società Aut. Torino-Alessandria-Piacenza, Autovia Padana, Tangenziale Esterna.

⁵⁹ Risposta dell’11.7.22.

⁶⁰ Risposta ASPI dell’8.7.22; risposta RAV dell’11.7.22; risposta TANA dell’11.7.22.

⁶¹ All. 7 alla risposta di AISCAT dell’11.7.22 alla richiesta di informazioni.

sembra trovare conferma nelle disposizioni statutarie di AISCAT, secondo cui (art. 8) “*a ciascuna associata effettiva spetta in Assemblea Generale [NdR l’organo che prende le decisioni sul bilancio consuntivo, sulla nomina del Consiglio Direttivo, sulle modifiche statutarie, ecc.] un numero di voti pari alla quota millesimale del contributo annuale da essa dovuto*”, laddove su 1000 voti totali delle associate effettive, ASPI nell’anno 2022 risulta avere 401 voti⁶², cui vanno sommati quelli delle imprese del medesimo gruppo (32 di TANA, 29 di SAT, 27 di RAV, 31 di SITMB)⁶³, per un totale di almeno 520 voti su 1000.

Inoltre, l’organo deputato alle decisioni sulla gestione dell’Associazione, il Consiglio Direttivo (che conta un massimo di 15 consiglieri), è nominato dall’Assemblea Generale (art. 10 Statuto), che ne nomina anche il Presidente e i Vice Presidenti: nel triennio delle cariche vigenti (da settembre 2021 a 2023) uno dei 3 Vice Presidenti è di ASPI e nel Consiglio Direttivo su 11 componenti 4 sono di ASPI e 1 della sua controllata TANA⁶⁴.

42. Quanto al mercato della fornitura del servizio di telepedaggio, esso è collegato con quello della gestione autostradale in quanto esattori del pedaggio (EdP) sono i concessionari autostradali, con cui infatti i FdS devono stipulare contratti per potere erogare il servizio di pagamento automatizzato nelle rispettive tratte di loro competenza. In tal senso, i concessionari autostradali sono gli unici che, ciascuno per la propria tratta, possono rendere possibile in concreto l’espletamento del servizio di telepedaggio, procedendo materialmente all’adeguamento tecnico dei varchi e all’adeguamento della relativa cartellonistica, e gestendo poi il connesso necessario flusso dei dati.

43. Nell’ambito del mercato del telepedaggio rileva che ASPI è la storica ideatrice del sistema nazionale Telepass, creato oltre 30 anni fa. La società Telepass SpA, cui nel 2008 ASPI ha conferito il ramo aziendale relativo al sistema nazionale di telepedaggio quale società separata all’interno del gruppo, è rimasta sotto il suo controllo fino a maggio 2022, allorquando ASPI è passata dal controllo di Atlantia a quello di Cassa Depositi e Prestiti, uscendo

⁶² I voti di ASPI erano 353 nel 2021, 371 nel 2020, 345 nel 2019: fonte: all. 10 a risposta AISCAT dell’11.7.22.

⁶³ E forse 34 di ex Aut. Meridionali, la cui relazione attuale con ASPI non è chiara (essa non figura sul sito ASPI tra le società del gruppo): in ogni caso, dal 1.4.2022 Aut. Meridionali non gestisce più la Sa-Pompeiana, passata alla concessionaria SPN SpA del gruppo Dogliani.

⁶⁴ Lo stesso era per l’anno 2021 fino al mese di settembre (da ASPI proveniva 1 Vice presidente su 4, nonché 4 (+1) consiglieri su 10), nel 2020 e nel 2019 da ASPI proveniva sempre 1 dei 4 Vice Presidenti e tra i 9 (per il 2020) e 10 (per il 2019) consiglieri, 2 erano di ASPI e 2 di Atlantia: v. risposta AISCAT dell’11.7.22, all. 11.

così dal gruppo Atlantia, di cui invece Telepass continua a far parte⁶⁵.

In ragione di tale integrazione verticale, ASPI è - o almeno è stata sino a poco fa - soggetto dominante anche nel mercato della fornitura del servizio di telepedaggio sulla rete nazionale, mercato distinto ma collegato a quello della gestione autostradale.

Le condotte abusive discriminatorie ed escludenti

44. L'insieme degli elementi di cui *supra* pare confermare, dunque, sia in punto di fatto che dal punto di vista della *governance* di AISCAT, un ruolo predominante di ASPI - primaria concessionaria autostradale e storica controllante del monopolista di fatto del sistema *nazionale* di telepedaggio - nei processi decisionali associativi, gli effetti dei quali si estendono e si riverberano sull'intero comparto autostradale⁶⁶.

45. Sotto tale profilo, l'associazione di categoria AISCAT è mero interlocutore formale dei FdS nuovi entranti (e ciò in quanto ad essa vengono *formalmente* indirizzate le richieste di accreditamento e la relativa procedura viene da essa nella prima fase gestita, con apposito mandato conferito dalle concessionarie⁶⁷, nonché in quanto essa predispone il contratto standard SET, speculare a quello per il SIT-MP, che viene uniformemente applicato nei rapporti tra FdS e EdP), ed è inoltre interlocutore *istituzionale* del Ministero sulle principali scontistiche accordate storicamente agli utenti Telepass⁶⁸ e sulle nuove proposte di cartellonistica SET. Infatti, nello svolgere il proprio ruolo associativo, AISCAT sembrerebbe muoversi conformemente al potere decisionale esercitato al suo interno dalla sua principale associata ASPI.

46. Pertanto, dagli elementi agli atti sembra emergere che ASPI, attraverso l'associazione AISCAT, si sia concretamente adoperata per mantenere in essere la *chiusura* del sistema *nazionale* del telepedaggio, rimasto ancora oggi in appannaggio esclusivo dell'impresa da essa storicamente controllata (Telepass), nonché per ritardare e ostacolare la piena operatività degli

⁶⁵ Atlantia ha oggi il 51% della società Telepass S.p.A., monopolista storico del servizio di telepedaggio, mentre il 49% del capitale di Telepass è in mano a PG TLP BIDCO S.r.l. (Partners Group, uno dei principali gestori di investimenti globale).

⁶⁶ A dimostrazione dell'ultrattività degli effetti delle decisioni formalmente assunte dall'associazione anche al di là della sfera associativa, v. ad esempio *[omissis]*.

⁶⁷ Nella risposta dell'11.7.22 alla richiesta di informazioni AISCAT ha affermato che "*le concessionarie autostradali hanno convenuto, nello spirito espresso dalla direttiva 2019/520/UE -...di affidare all'AISCAT il compito di fungere da punto di primo contatto di comparto... relativo sia all'ambito informativo verso i richiedenti l'accREDITamento sia allo svolgimento di attività comuni alle concessionarie nell'ambito della procedura stessa*".

⁶⁸ V. risposta AISCAT dell'11.7.2022 alla richiesta di informazioni.

operatori nuovi entranti nel SET, sottoposti a condizioni discriminatorie rispetto a Telepass.

In particolare, ASPI, tramite AISCAT, pare avere operato per il ‘dirottamento’ dei FdS richiedenti l’accesso verso il solo sistema SET (e SIT-MP), più oneroso dal punto di vista dei requisiti richiesti per l’accreditamento e della relativa procedura, nonché delle condizioni applicate (diverse da quelle di gode Telepass per il sistema nazionale), sia i) sotto il profilo contrattuale, sia ii) sotto il profilo relativo alla possibilità di accordare alla clientela sconti, sia iii) sotto il profilo del trattamento dei c.d. errati transiti.

Rispetto a tali condotte, riconducibili *ad unum* in quanto accomunate da un fine ostruzionistico e discriminatorio unico, ulteriori impedimenti e ritardi allo sviluppo del SET, nonostante l’adozione della Direttiva 2019/520/UE e il suo recepimento a livello nazionale, sembrano essere stati posti in essere da ASPI, attraverso lo strumento associativo AISCAT, in relazione all’adeguamento al SET di tutti i varchi autostradali e della relativa cartellonistica (ancora oggi non completamente implementati).

47. In conclusione, ASPI, attraverso l’associazione AISCAT, in seno alla quale la prima pare imporre il proprio ruolo decisionale alle associate e vieppiù all’intero comparto autostradale, sembrerebbe aver posto in essere un abuso escludente di carattere complesso, attraverso una molteplicità di condotte, con effetti in un mercato diverso da quello della gestione autostradale in concessione, ma collegato al primo, cioè il mercato del telepedaggio, il cui ingresso ai FdS nuovi entranti non è consentito a parità di condizioni con lo storico monopolista Telepass.

48. L’abuso risulterebbe essere stato posto in essere almeno dal gennaio 2019, allorquando UnipolT ha presentato ad AISCAT una formale richiesta di accreditamento per svolgere il servizio di telepedaggio sulla rete autostradale italiana in concessione, sia per ML che per MP⁶⁹ – a seguito della quale l’associazione (dietro la quale agiva ASPI), nonostante l’apertura del mercato segnata già dalla Direttiva 2004/52/CE e che sarebbe stata di lì a poco implementata dalla nuova Direttiva 2019/520/UE, pare avere procrastinato con comportamenti dilatori l’accreditamento della società al SET e imposto l’opzione per il SIT-MP. L’abuso, persistendo ad oggi l’assoluta chiusura del sistema di telepedaggio nazionale e non essendo ancora definitivamente implementato il sistema SET, sembrerebbe ancora in essere.

⁶⁹ All. 6 alla segnalazione di UnipolT del 19.5.22.

Il pregiudizio al commercio intraeuropeo

49. Secondo la Comunicazione della Commissione “*Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*” (2004/C 101/07), il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell’influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

50. L’esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione del fatto che, a valle della Direttiva 2019/520/UE è stata prevista l’interoperabilità del servizio di telepedaggio a livello pan-europeo e la fornitura in Italia del medesimo da parte di soggetti (anche stranieri) accreditati in più Stati membri. Pertanto, le condotte descritte, potendo ostacolare e sembrando di fatto avere sin qui dilazionato significativamente l’ingresso e la piena operatività di concorrenti attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato del telepedaggio, appaiono suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l’opportunità di valutare la fattispecie in esame quale eventuale infrazione della normativa unionale, ovvero dell’articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Autostrade per l’Italia S.p.A., per il tramite di AISCAT - Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell’articolo 102 del TFUE;

DELIBERA

a) l’avvio dell’istruttoria, ai sensi dell’articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Autostrade per l’Italia S.p.A. e AISCAT - Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori, per accertare l’esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell’articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l’esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito Poste e Turismo della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

- c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Cristina Lo Surdo;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Credito della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2023.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli