

Allegato A alla delibera n. 59/2022

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

SOMMARIO

Premessa	3
1. L'informazione all'utenza autostradale.....	6
2. L'accesso alle aree di servizio e di sosta da parte degli autotrasportatori	9
3. L'accessibilità e la fruibilità delle aree di sosta e di servizio per le persone con disabilità e a mobilità ridotta (PMR).....	11
4. L'assistenza all'utenza autostradale.....	13
5. I disservizi che incidono sulla qualità attesa dei servizi autostradali	15
5.1. Disservizi causati dalla presenza di cantieri lungo la carreggiata autostradale	17
5.2. Disservizi correlati al transito ai caselli	18
5.3. Disservizi dovuti a rallentamenti causati da incidenti lungo la carreggiata autostradale o altri eventi.....	18
6. I servizi di rifornimento GNC, GNL e GPL sulla rete autostradale	19
7. I servizi di ricarica dei veicoli elettrici sulla rete autostradale	20
7.1. Condizioni d'uso delle infrastrutture di ricarica.....	22
8. I servizi di telepedaggio	22
9. Il trattamento dei reclami.....	23
10. Ulteriori osservazioni.....	25

Premessa

Il quadro normativo di riferimento

Il settore autostradale, prima dell'entrata in vigore del decreto (cfr. articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, di seguito anche: Decreto) che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito anche: Autorità), è stato conformato da una normativa, sia europea che nazionale, che non ha previsto una tutela organica dell'utenza autostradale.

Diversamente dagli altri modi di trasporto, il legislatore europeo non ha, infatti, emanato, sul modello di quanto disposto per i diritti dei passeggeri del trasporto ferroviario, via mare e aereo, come meglio si vedrà *infra*, una disciplina organica in tema di tutela degli utenti delle reti autostradali.

La normativa di settore si è incentrata su aspetti che solo in via mediata coinvolgono il tema della tutela degli utenti. In tale ambito, solo il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, all'articolo 2, comma 86, lettera b), prevede un accenno al tema della tutela degli utenti prescrivendo che l'ANAS S.p.A. sia competente a emanare *"direttive concernenti l'erogazione dei servizi da parte dei concessionari, definendo in particolare i livelli generali di qualità"*.

Eppure, nonostante il plesso normativo, anche prima dell'entrata in vigore del decreto istitutivo dell'Autorità e, successivamente, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (di seguito anche: decreto Genova), si avvertiva l'esigenza di un'attività di regolazione che avrebbe dovuto assicurare la riduzione delle esternalità (si pensi, ad esempio, a quelle ambientali), l'efficienza produttiva delle gestioni, migliorando gli *standard* di sicurezza e stabilendo condizioni minime di qualità del servizio.

Nel corso del 2011 si realizza un'importante svolta nel settore della regolazione autostradale: il Decreto, all'articolo 37, istituisce l'Autorità con funzione di regolamentazione e vigilanza su vari settori. L'Autorità si inserisce all'interno di un quadro regolatorio delle autostrade già di per sé variegato e caratterizzato per il suo essere "multilivello", per la presenza anche di competenze di altre Autorità amministrative indipendenti, quali l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'Autorità nazionale anticorruzione.

Nel testo originario del Decreto, le competenze dell'Autorità in materia di determinazione del sistema tariffario e di definizione degli schemi concessori per il settore autostradale erano riferite esclusivamente alle nuove concessioni, posto che il comma 2, lettera g), dell'articolo 37 del Decreto prevedeva che la stessa dovesse: *"stabilire per le nuove concessioni sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione"*.

A seguito del crollo del viadotto Polcevera nell'agosto del 2018, è apparsa imprescindibile l'esigenza, fino ad allora rimandata, di procedere a una riforma del settore che ha portato alla modifica, tra l'altro, della lettera g) del comma 2 dell'articolo 37 del Decreto. Con il decreto Genova il legislatore ha esteso i poteri dell'Autorità, consentendo a quest'ultima di incidere anche sul sistema tariffario delle concessioni vigenti.

In attuazione dei nuovi compiti assegnatili, l'Autorità, con delibera n. 16/2019 del 18 febbraio 2019, recante *"Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 43 del d.l. 201/2011 come richiamato dall'articolo 37 del medesimo decreto. Avvio del procedimento"*, ha avviato un procedimento volto a stabilire *"il sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del price cap e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale"*, per ciascuna delle concessioni ivi richiamate in appendice, precisando che il procedimento si sarebbe concluso con più deliberazioni finali, e indicando, contestualmente, una consultazione pubblica sul sistema tariffario di pedaggio, elaborato secondo una metodologia tariffaria basata su criteri uniformi per tutte le concessioni. A seguito della procedura di consultazione, l'Autorità ha, quindi, adottato, in data 19 giugno 2019, 16 delibere (dalla n. 64 alla n. 79) riguardanti altrettanti sistemi tariffari, cui hanno fatto seguito ulteriori provvedimenti dell'Autorità sulla

determinazione di analoghi sistemi tariffari per le concessioni non ricomprese tra quelle oggetto della delibera n. 16/2019¹.

Per quanto in questa sede di specifico interesse, il sistema tariffario ART prevede sia alcuni meccanismi di penalità/premi, con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi offerti all'utenza, sia i principi che il concedente sarà tenuto ad applicare per valutare la *performance* del concessionario autostradale.

Questi meccanismi, che hanno impatto diretto sull'aggiornamento annuale delle tariffe, correlandole ai livelli di servizio resi all'utenza, sono incentrati sui seguenti fattori qualitativi: tempi medi di viaggio e livelli di disponibilità delle infrastrutture, connessi all'esazione e soprattutto ai lavori di manutenzione (periodi, durata, programmazione, etc.); impiego di tecnologie "Smart Road" che rappresentano delle *best practice* nel settore autostradale (quali sistemi di esazione elettronica *free flow*, *Intelligent Transportation Systems*, servizi per connettività); aggiornamento dinamico delle informazioni tramite panelli a messaggio variabile; *customer satisfaction* rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente.

Conseguentemente, per effetto dell'applicazione del sistema tariffario definito dall'Autorità, gli utenti beneficiano di un adeguamento del pedaggio a fronte di eventuali disagi, subiti in conseguenza della indisponibilità dell'infrastruttura, che siano stati rilevati durante il monitoraggio annuale degli indicatori di qualità dei servizi e dei relativi obiettivi, come individuati dal concedente nell'ambito delle aree tematiche definite dall'Autorità².

Tale intervento si pone, seppur indirettamente, nel solco dei poteri riconosciuti all'Autorità dall'articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto che riconosce alla stessa la competenza a "*definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto*". Tuttavia, la tutela così assicurata dall'Autorità, nel prevedere una rimodulazione a ribasso della tariffa, avvantaggia gli utenti che usufruiranno della rete autostradale successivamente all'aggiornamento della tariffa contenente, tra l'altro, la citata rimodulazione. Ne consegue che gli utenti che hanno subito concretamente i disagi, che hanno poi determinato una rimodulazione della tariffa a ribasso, non sono presi in diretta considerazione da tali misure: e ciò in relazione al fatto che la richiamata disciplina è stata adottata dall'Autorità in applicazione del citato comma 2, lettera g) dell'articolo 37 del Decreto, per stabilire, appunto, i sistemi tariffari dei pedaggi non, invece, per definire specifiche misure concernenti i diritti dell'utenza autostradale.

Pertanto, nell'ottica di realizzare una compiuta tutela degli utenti autostradali, anche alla luce delle segnalazioni pervenute nonché delle notizie di cronaca riguardanti le criticità e i disservizi che frequentemente interessano il settore, l'Autorità ritiene opportuno approfondire aspetti specifici concernenti il livello di qualità e di servizio offerto agli utenti autostradali, al fine di acquisire elementi utili per orientare l'esercizio delle competenze di cui all'articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto. Ciò similmente alle misure regolatorie già adottate negli altri settori di competenza dell'Autorità³, pur tenendo

¹ Precedentemente l'Autorità, relativamente alle sole concessioni scadute, ha adottato i sistemi tariffari da inserire negli schemi di concessione con le delibere n. 119/2017, n. 73/2018 e n. 133/2018.

² Si veda, sul punto, il parere n. 4/2021, reso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, emanato dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (pubblicato su: https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2021/03/Parere-n.-4_2021_signed.pdf).

³ Si segnalano, in particolare, le seguenti delibere: delibera n. 106/2018 del 25 ottobre 2018, recante "*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie*"; delibera n. 83/2019 del 4 luglio 2019, recante "*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto via mare e per vie navigabili interne possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e degli operatori dei terminali con riguardo al trattamento dei reclami*"; delibera n. 28/2021 del 25 febbraio 2021, recante "*Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto ferroviario e con autobus possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture con riguardo al trattamento dei reclami*" la quale trova applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2022, con conseguente abrogazione, a decorrere da tale data, della Misura 9 (Diritti connessi al trattamento dei reclami) della delibera n. 106/2018.

conto delle peculiarità della natura del servizio in esame.

L'Autorità ritiene pertanto di procedere con una indagine conoscitiva finalizzata all'avvio di un procedimento volto alla definizione del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti autostradali possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle relative infrastrutture, non solo al fine di interpellare il mercato su questioni caratterizzate da un'alta tecnicità, riconoscendo inoltre le più ampie garanzie partecipative agli *stakeholder*, ma anche in considerazione degli effetti che l'adozione di misure regolatorie, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 37, comma 2, lettera e) del Decreto, produrrà sulle concessioni in essere, in virtù del principio di eterointegrazione dei contratti a opera degli atti di regolazione. Come noto, le misure regolatorie delle Autorità amministrative indipendenti si inseriscono, infatti, nei rapporti contrattuali in essere, conformandoli⁴.

Le istanze degli utenti pervenute all'Autorità

Nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, e segnatamente in quelle relative alla valutazione dei reclami, istanze e segnalazioni di cui all'articolo 37, comma 3, lettera g) del Decreto, l'Autorità ha ricevuto segnalazioni anche relativamente al settore autostradale.

Gli aspetti maggiormente rilevati dagli utenti riguardano le seguenti tematiche:

- a) disservizi e attese a seguito di scioperi del personale in servizio ai caselli;
- b) aumenti dei pedaggi ritenuti ingiustificati;
- c) presenza di congestioni del traffico e relativi disagi;
- d) richieste di rimborsi o indennizzi legati a disservizi (come, ad esempio, la presenza di cantieri che causa restrinimenti della carreggiata⁵ e dunque rallentamenti del traffico), anche informativi, subiti durante il viaggio;
- e) manutenzione ritenuta carente;
- f) modalità di esazione del pedaggio⁶.

Le segnalazioni pervenute all'Autorità evidenziano l'esigenza di adottare apposite misure a tutela degli utenti nei confronti dei concessionari autostradali. Del resto, la proiezione del rapporto "concessionario – utenza" richiama la nozione di servizio pubblico e la conseguente esigenza di conformare il rapporto a livelli essenziali di qualità del servizio a tutela degli utilizzatori dell'infrastruttura autostradale, anche considerando la connotazione funzionale delle reti autostradali, tese a garantire un percorso di viaggio veloce e sicuro ai fruitori delle stesse.

Ciò a maggior ragione, ove si consideri che, a livello europeo, non esiste - come già rilevato - una disciplina organica a tutela degli utenti delle infrastrutture autostradali.

Nell'ottica di adottare una disciplina sistematica sul tema degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto⁷, tenuto conto delle segnalazioni

⁴ Sul tema, si è di recente pronunciato il Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza del 13 ottobre 2021, n. 6892, confermando un consolidato orientamento, secondo cui: "Gli atti di fonte secondaria adottati nell'esercizio della funzione regolatoria condizionano in vario modo lo svolgimento dell'autonomia privata, giungendo finanche a limitarne il campo elettivo di esplicazione, nella misura in cui (...) integrano il contenuto del regolamento (spesso con riguardo anche alle variabili economiche dello scambio) (...). Ciò posto, la delega normativa non può comprendersi nella sola attribuzione di competenza amministrativa, ma deve accompagnarsi a (...) un corredo "minimo" di direttive sostanziali riferite (quantomodo) agli scopi, all'oggetto ed ai presupposti [4], in coerenza con il principio di legalità sostanziale posto a base dello Stato di diritto, in virtù del quale "non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità".

⁵ Nel corso dell'estate 2021 sono state pubblicate numerose notizie di stampa riguardanti questa tematica.

⁶ Particolarmente rilevante appare la problematica relativa alle specifiche modalità di esazione del pedaggio nei casi di tratte autostradali prive di barriere all'ingresso.

⁷ V. *supra*, in part. nota 3.

pervenute e delle peculiari caratteristiche del settore autostradale, possono individuarsi, in particolare, i seguenti ambiti di un possibile intervento regolatorio:

- diritto a ricevere informazioni su aspetti ritenuti di stretto interesse per l'utenza autostradale, tra cui quelli di carattere commerciale e quelli inerenti alla viabilità e alla sicurezza;
- diritto all'accesso alle aree di parcheggio e di sosta per gli autotrasportatori;
- diritto alla accessibilità e fruibilità delle aree di servizio per le persone con disabilità e a mobilità ridotta;
- diritto all'assistenza all'utenza autostradale;
- diritti degli utenti in presenza di disservizi che incidono sulla qualità attesa dei servizi autostradali;
- diritti connessi all'accesso alle stazioni di rifornimento GNC, GNL e GPL⁸;
- diritti connessi all'accesso alle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici;
- diritti connessi ai servizi di telepedaggio;
- diritti connessi al trattamento dei reclami.

Con il presente documento l'Autorità, pertanto, intende acquisire ogni elemento utile di conoscenza.

1. L'informazione all'utenza autostradale

Dalle segnalazioni pervenute all'Autorità è emersa una carente informazione degli utenti sulle caratteristiche del servizio, sui livelli qualitativi dello stesso e sugli strumenti a tutela dei propri diritti.

Il percorso di viaggio in autostrada presenta caratteristiche di flessibilità sconosciute agli altri modi di trasporto, come comprovato dalla circostanza che il rapporto tra concessionario e utenza non è caratterizzato dal fattore tempo. Il pedaggio autostradale, non a caso, è commisurato alla lunghezza del percorso di viaggio, senza che rilevi il tempo impiegato per raggiungere la destinazione desiderata. Ciò contraddistingue, in modo del tutto peculiare, il viaggio autostradale rispetto al trasporto ferroviario e aereo, che prevedono un orario di partenza e un orario di arrivo.

Ciò non esclude tuttavia che i concessionari autostradali debbano garantire livelli essenziali di qualità del servizio.

Le informazioni non sono necessarie solo preventivamente al viaggio, ma anche durante il percorso e, soprattutto in caso di disservizio, hanno la finalità di consentire all'utente la piena conoscenza del contesto in cui si svolge il viaggio, dandogli la possibilità di variare, ove possibile, il proprio programma. In altre parole, le informazioni devono consentire all'utente di effettuare la miglior scelta, in termini di sicurezza del viaggio, tempi di percorrenza, costi del servizio (inclusi i servizi *oil* e *non-oil*) e gestione degli imprevisti.

L'Unione europea è intervenuta sul tema specifico dei contenuti informativi con il regolamento delegato (UE) 2015/962 (di seguito: Regolamento n. 962/2015), il regolamento delegato (UE) 2013/885 (di seguito: Regolamento n. 885/2013) e il regolamento delegato (UE) 2013/886 (di seguito: Regolamento n. 886/2013), integrando la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2010⁹, sul quadro generale per la diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti nel settore del trasporto stradale e nelle interfacce con altri modi di trasporto.

⁸ V. *infra* sez. 6.

⁹ Tra i regolamenti delegati correlati a questa direttiva va citato anche il regolamento delegato (UE) 2017/1926 della Commissione, del 31 maggio 2017, che integra la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la predisposizione in tutto il territorio dell'Unione europea di servizi di informazione sulla mobilità multimodale. Per quanto attiene al recepimento, in Italia, di tale direttiva, si segnala, tra l'altro: l'articolo 8 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, nonché, in sede attuativa, il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 1° febbraio 2013 ("Diffusione dei sistemi di trasporto intelligenti (ITS) in Italia").

Il Regolamento n. 886/2013 si limita, tuttavia, a prevedere “*informazioni minime universali sulla viabilità connesse alla sicurezza stradale*”¹⁰; non contempla, ad esempio, le informazioni relative ai rallentamenti dovuti alla presenza di cantieri lungo la carreggiata, ovvero ai rallentamenti ai caselli, oggetto di puntuale segnalazione degli utenti all’Autorità. Le previsioni del Regolamento n. 886/2013 (cfr. articoli 4 e 3) non forniscono, inoltre, dettagli in merito alla tempistica dei contenuti informativi che, invece, rappresenta un elemento cruciale: se, infatti, le informazioni vengono fornite senza un congruo preavviso, risulta evidente come tali informazioni non impediscano agli utenti dell’infrastruttura di evitare i disagi causati dalla presenza degli eventi considerati dall’informazione.

Il Regolamento n. 885/2013, similmente, è focalizzato su specifici contenuti informativi e, precisamente, sui “*servizi di informazione sulle aree di parcheggio sicure destinate agli automezzi pesanti e ai veicoli commerciali*”.

Il Regolamento n. 962/2015, infine, introduce regole finalizzate a garantire la disponibilità e l’aggiornamento dei dati statici, dinamici e sul traffico, per la predisposizione in tutto il territorio dell’Unione europea di servizi di informazione sul traffico in tempo reale, senza tuttavia precisare a quali informazioni gli utenti finali abbiano diritto e con quali modalità¹¹.

Le carte dei servizi dei concessionari autostradali prevedono specifici diritti informativi in favore degli utenti, attraverso i quali è possibile ottenere le informazioni in merito alla viabilità e ai livelli di traffico, alle condizioni meteo e a eventuali eventi che causano perturbazione alla circolazione, quali incidenti, cantieri, code. Queste informazioni sono generalmente fornite prima del viaggio tramite *call center*, sito *web* e *app*, unitamente a informazioni sul costo del pedaggio; nel corso del viaggio tramite i pannelli a messaggio variabile installati lungo la rete autostradale¹², attraverso i quali sono fornite anche informazioni sui tempi di percorrenza e su eventuali percorsi alternativi in caso di eventi perturbativi alla regolare circolazione.

L’esame delle carte dei servizi dei concessionari autostradali ha evidenziato, tuttavia, carenze e criticità, atteso che le carte si limitano a prevedere informazioni sui singoli eventi senza stabilire specifici obblighi dei concessionari sul rispetto di precise tempistiche per l’informazione agli utenti autostradali. In alcuni casi le carte dei servizi enunciano generici impegni in ordine al ripristino del servizio in caso di non meglio precisati eventi turbativi. Solo alcune prevedono la comunicazione dei tempi medi di percorrenza¹³, aspetto quest’ultimo che appare di fondamentale importanza per la definizione dei livelli essenziali di qualità del

¹⁰ L’articolo 3 individua l’elenco (non tassativo) delle categorie di “*eventi o situazioni*” che devono essere contemplate dal servizio di informazioni minime universali sulla viabilità connesse alla sicurezza stradale, definito come “*servizio d’informazione in tempo reale sulla viabilità con un contenuto minimo concordato inerente alla sicurezza stradale, accessibile con il minimo sforzo da un massimo di utenti finali*”. L’articolo 4 elenca i dati minimi che le informazioni diffuse circa l’evento o situazione incidente sulla sicurezza stradale devono indicare (luogo, categoria dell’evento o situazione, consigli sulla condotta di guida).

¹¹ Gli articoli 4, 5 e 6 del Regolamento n. 962/2015 prevedono che per “*facilitare la predisposizione di servizi di informazione (...) in tempo reale in tutta l’Unione, le autorità stradali e gli operatori stradali forniscono*” i dati stradali statici, i dati dinamici sullo stato delle strade e i dati sul traffico da loro raccolti e li aggiornano. Ciò deve avvenire, tra l’altro “*secondo una tempistica che permette la fornitura tempestiva dei servizi d’informazione sul traffico in tempo reale*”.

Gli articoli 8, 9 e 10 disciplinano l’aggiornamento dei dati stradali statici, dei dati dinamici sullo stato delle strade e dei dati sul traffico e specificano, tra l’altro, che i fornitori di servizi garantiscono che gli aggiornamenti delle varie categorie di dati sopra menzionati “*siano trattati tempestivamente al fine di rendere le informazioni accessibili senza indugio agli utenti finali*”.

L’Allegato al Regolamento n. 962/2015 specifica, in particolare, le tipologie di dati statici, le tipologie di dati dinamici sullo stato delle strade, indicando, tra l’altro, “*lavori stradali; incidenti e inconvenienti (...) disponibilità di punti di ricarica per i veicoli elettrici*”, nonché le tipologie di dati sul traffico, includendo, tra l’altro “*volume del traffico; velocità, ubicazione e lunghezza delle code; tempi di percorrenza*”.

Gli utenti sono definiti, ai sensi del regolamento delegato in esame, come: “*qualsiasi autorità stradale, operatore stradale, fornitore di servizi e produttore di carte digitali*”, mentre sono definiti utenti finali gli utenti della strada, ovverosia “*una persona fisica o giuridica, che abbia accesso a servizi di informazione sul traffico in tempo reale*” (articolo 2, punti 15 e 16).

¹² Per ciò che attiene alla cartellonistica posizionata lungo il tracciato autostradale, si deve far riferimento alle competenze attribuite al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili dal Codice della strada (articoli 35 e 37 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285).

¹³ Su 24 carte dei servizi esaminate, solo 9 indicano i tempi medi di percorrenza.

servizio. Inoltre, dall'analisi di alcune carte dei servizi si evince come i notiziari sulla viabilità siano trasmessi solo in determinati orari, principalmente in fasce orarie mattutine. Infine, il sistema RAI Isoradio non copre l'intera rete autostradale italiana.

Tenuto conto di quanto sopra, fermi restando gli obblighi di cui ai Regolamenti delegati nn. 962/2015, 885 e 886/2013, si reputa quindi opportuno acquisire ogni elemento utile in merito al diritto all'informazione degli utenti autostradali.

AMBITO 1

Si richiedono osservazioni puntuali:

- a) sui contenuti informativi che vengono resi per garantire la sicurezza agli utenti che percorrono il tratto autostradale;
- b) sui contenuti informativi che vengono resi disponibili agli utenti di una determinata tratta autostradale (da casello a casello) in merito alla gestione degli eventi imprevisti, quali ad esempio fenomeni metereologici che possano impedire la normale circolazione, incidenti stradali di particolare gravità, altre cause che possano comportare intralci o impedimenti al deflusso ordinario dei veicoli;
- c) sui criteri applicati per la determinazione tariffaria e per il calcolo dei tempi medi di percorrenza;
- d) sui contenuti informativi relativi ai sistemi che consentono di calcolare l'importo del pedaggio in relazione al percorso di viaggio desiderato, ai sistemi di esazione dei pedaggi e alle modalità di pagamento;
- e) sui contenuti informativi relativi alla viabilità connessa alla sicurezza stradale;
- f) sui contenuti informativi che vengono forniti agli utenti autostradali al fine di segnalare la presenza di cantieri lungo la carreggiata;
- g) sui contenuti informativi che vengono forniti agli utenti autostradali al fine di segnalare la presenza di rallentamenti ai caselli, nonché sulle modalità di informazione adottate (ad esempio, pannelli a messaggio variabile, etc.) e sul grado di tempestività delle stesse;
- h) sui contenuti informativi che vengono forniti agli utenti autostradali per segnalare la presenza di incidenti ovvero altri eventi perturbativi del traffico lungo la tratta autostradale, anche in riferimento alla relativa tempistica dell'informazione;
- i) sui contenuti informativi relativi ai casi di congestione del traffico veicolare;
- j) sui contenuti informativi relativi alla chiusura di stazioni di servizio, di aree di parcheggio e di sosta, di caselli e/o di tratte o parti di tratte autostradali;
- k) sui contenuti informativi relativi al numero e alle caratteristiche di punti di ricarica elettrica e all'esistenza di impianti di rifornimento GNC, GNL e GPL, attualmente esistenti sulle tratte autostradali in concessione, e sulle informazioni che dovrebbero essere contenute nei pannelli informativi (prezzi praticati, orari del servizio, *self-service*, etc.);
- l) sui contenuti informativi relativi alle tipologie di servizi offerti in autostrada;
- m) sui contenuti informativi relativi ai prezzi oil, GNC, GNL, GPL, ricariche elettriche praticati dai concessionari e gestori;
- n) sui contenuti informativi relativi alla disponibilità di spazi di sosta e di parcheggio per gli autotrasportatori, aggiornati in tempo reale;

- o) sui contenuti informativi relativi all'accessibilità delle aree di servizio e di sosta da parte delle persone con disabilità e a mobilità ridotta;
- p) sui contenuti informativi relativi ai tempi medi di percorrenza;
- q) sui contenuti informativi relativi al sistema di trattamento dei reclami;
- r) sull'esistenza di procedure, modalità e tempistiche volte ad assicurare chiarezza ed esaustività dei contenuti informativi di cui alle lettere da a) a q);
- s) sul grado di efficacia e sulle eventuali criticità rilevate con riguardo agli attuali processi informativi in uso;
- t) sull'eventuale esistenza di sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti in merito alla qualità dei servizi informativi utilizzati.

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- u) alle possibili soluzioni organizzative volte ad assicurare la tempestività delle informazioni di cui alle lettere a) e b), posto che l'Autorità ritiene necessario che queste informazioni siano fornite all'utenza con ogni possibile preavviso e con modalità tali da garantire agli utenti la scelta di un percorso alternativo ovvero il non ingresso in autostrada;
- v) alle modalità con le quali fornire i contenuti informativi di cui alle lettere da a) a q), al fine di assicurare l'universalità dell'informazione;
- w) alle possibili tutele nel caso in cui l'utente sia costretto a corrispondere un pedaggio maggiore per circostanze indipendenti dalla sua volontà;
- x) agli eventuali diritti, anche di natura risarcitoria, in caso di mancata/intempestiva/inadeguata informazione.

2. L'accesso alle aree di servizio e di sosta da parte degli autotrasportatori

A livello europeo il tema della sosta e dei parcheggi per gli utenti autostradali nell'esercizio dell'attività di autotrasporto è disciplinato da una pluralità di disposizioni, volte ad assicurare spazi adeguati di parcheggio per gli utenti commerciali e livelli essenziali di qualità dei servizi allo scopo di garantire ai conducenti degli automezzi pesanti condizioni di *comfort* e di sicurezza durante i periodi di riposo obbligatori.

I diritti in favore degli autotrasportatori si estrinsecano, in primo luogo, nell'assicurare spazi adeguati di sosta ogni 100 km circa con adeguati livelli di protezione e sicurezza, in conformità a quanto disposto dall'articolo 39, comma 2, lett. c), del regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (di seguito: Regolamento n. 1315/2013) che disciplina le infrastrutture del trasporto stradale.

A completamento di questa disciplina, l'articolo 1 del Regolamento n. 885/2013, che integra la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sui sistemi di trasporto intelligenti, in merito alla predisposizione dei servizi d'informazione sulle aree di sosta sicure destinate agli automezzi pesanti e ai veicoli commerciali, introduce specifiche necessarie a garantire la compatibilità, l'interoperabilità e la continuità della predisposizione e dell'utilizzo operativo dei servizi di informazione sulle aree di sosta destinate agli automezzi pesanti e ai veicoli commerciali.

Anche la recente risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2021 sulla sicurezza dei parcheggi per automezzi pesanti sulla rete stradale dell'UE (P9_TA (2021) 0480) sottolinea la necessità che la Commissione incoraggi non solo un aumento dei parcheggi disponibili per automezzi pesanti, ma ne migliori la qualità, la

sicurezza e la connettività delle stesse al fine di garantire condizioni socialmente eque ai conducenti professionisti durante i periodi di riposo obbligatori.

Le richiamate previsioni si raccordano con quanto previsto dal regolamento (UE) 2020/1054 del Parlamento europeo e del Consiglio (di seguito: Regolamento n. 1054/2020) in merito agli obblighi sui tempi di guida massimi giornalieri e settimanali, sulle interruzioni minime e sui periodi di riposo giornalieri e settimanali.

Ne consegue che adeguate infrastrutture di servizio o di sosta lungo le reti autostradali sono funzionali, da un lato, ad assicurare un sistema di trasporto commerciale essenziale per l'economia nazionale, atteso che l'autotrasporto e la logistica rappresentano strumenti di fondamentale importanza per la mobilità delle merci; d'altro, forniscono agli autotrasportatori gli spazi per il riposo nel rispetto del Regolamento n. 1054/2020.

Le aree di servizio e di sosta dovrebbero, in particolare, essere collocate e/o realizzate nelle vicinanze di porti e aeroporti.

Si consideri che, ad esempio, il processo di riforma della portualità e della logistica nazionale, avviato a partire dal 2015, con l'approvazione del *"Piano strategico nazionale della portualità e della logistica"*, e normativamente declinato con i decreti legislativi n. 169/2016 e n. 232/2017, ha profondamente modificato il sistema portuale nazionale, prevedendo, tra l'altro, interventi sul piano dell'integrazione modale e sulla semplificazione delle operazioni portuali.

Il sistema marittimo-portuale è stato individuato come uno degli elementi principali di interfaccia del Paese con i mercati di produzione e consumo su scala globale e come strumento essenziale intorno al quale costruire il rilancio dell'intero sistema logistico e del trasporto merci nazionale.

A ciò si aggiunga che le 16 Autorità di sistema portuale si candidano a essere i nodi intermodali fondamentali integrati ai corridoi TEN-T, coniugando competitività, raccordo con i territori e i mercati locali e sostenibilità sociale.

Ne consegue che una regolazione efficace ed efficiente del mercato autostradale, da parte dell'Autorità, deve necessariamente considerare il tema dell'adeguatezza delle infrastrutture degli spazi di servizio e sosta per il trasporto commerciale.

Tenuto conto di quanto sopra, si reputa quindi opportuno acquisire ogni elemento utile a verificare la sussistenza di condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle aree di servizio e di sosta da parte degli autotrasportatori.

AMBITO 2

Si richiedono osservazioni puntuali:

- a) sulla presenza di spazi dedicati agli autotrasportatori nelle aree di servizio, di parcheggio e di sosta;
- b) sul numero dei parcheggi (stalli) dedicati agli autotrasportatori e sugli spazi complessivamente disponibili;
- c) sul numero di servizi dedicati agli autotrasportatori e, in particolare, di sistemi di sorveglianza delle aree per la sicurezza delle merci sia diurna che notturna, di servizi di connettività e servizi igienici;
- d) sulla esistenza di strutture dedicate al carico trasportato in base alla tipologia dello stesso (merci refrigerate o carichi speciali);
- e) sulla effettiva presenza di spazi di sosta in prossimità dei cd. nodi infrastrutturali e, precisamente, presso porti, retroporti, aeroporti, valichi alpini autostradali e altri nodi strategici di transito;
- f) sull'esistenza di indicatori di qualità relativi ai servizi offerti agli autotrasportatori;

- g) sul sistema di monitoraggio degli indicatori di qualità relativi ai servizi offerti agli autotrasportatori;
- h) sull'esistenza di forme di indennizzo in caso di indisponibilità, anche temporanea, delle dotazioni e infrastrutture per gli autotrasportatori.

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- i) alla previsione di indennizzi in caso di indisponibilità, anche temporanea, delle dotazioni e infrastrutture che garantiscono la piena accessibilità delle aree di servizio e di sosta;
- j) alla possibilità di ricoprendere, tra i livelli essenziali di qualità del servizio, la presenza di spazi di sosta e di parcheggio in prossimità dei cd. nodi infrastrutturali, di cui alla precedente lettera e);
- k) alla previsione di un sistema di monitoraggio sulla qualità del servizio e sull'adeguatezza delle dotazioni e infrastrutture dedicate agli autotrasportatori

3. L'accessibilità e la fruibilità delle aree di sosta e di servizio per le persone con disabilità e a mobilità ridotta (PMR)

A livello europeo il tema dell'accesso ai servizi di trasporto da parte delle persone con disabilità e a mobilità ridotta (di seguito: PMR) riveste un ruolo assolutamente centrale.

Con specifico riferimento al settore del trasporto ferroviario dei passeggeri, il regolamento (CE) n. 1371/2007 del 23 ottobre 2007 (di seguito: Regolamento ferroviario), relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, ha previsto una disciplina organica sui diritti delle PMR e, precisamente, il diritto al trasporto a condizioni non discriminatorie; il diritto a usufruire dei servizi di prenotazione dei biglietti senza costi aggiuntivi; il diritto all'informazione in merito all'accessibilità dei servizi ferroviari e alle condizioni di acceso al materiale rotabile; il diritto all'accessibilità alle stazioni, alle banchine, al materiale rotabile e agli altri servizi; il diritto all'assistenza nelle stazioni ferroviarie; il diritto all'assistenza a bordo.

Similmente al settore del trasporto ferroviario passeggeri, il regolamento (UE) n. 1170/2010 del 24 novembre 2010 (di seguito: Regolamento mare) contiene anch'esso una disciplina organica sul diritto al trasporto e all'assistenza nei porti e a bordo delle navi, nonché specifici diritti risarcitorii in favore delle PMR.

Per il settore del trasporto su gomma, il regolamento (UE) n. 181/2011 del 16 febbraio 2011 (di seguito: Regolamento autobus) e, infine, per il settore del trasporto aereo, il regolamento (CE) n. 261/2004 dell'11 febbraio 2004 (di seguito: Regolamento aereo) hanno previsto specifici diritti di assistenza delle persone con disabilità e a mobilità ridotta.

Allo stesso tempo il legislatore nazionale, con legge 5 febbraio 1992, n. 104 ("Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate"), ha introdotto tutele per le persone diversamente abili in materia di barriere architettoniche e ha sancito il loro diritto di godere agevolmente dei medesimi spazi di cui godono tutti i cittadini¹⁴ e, con l'articolo 188 del Codice della strada (cfr. decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), ha disciplinato la "Circolazione e sosta dei veicoli al servizio di persone invalide".

A tali disposizioni e alla conseguente normativa applicativa debbono conformarsi, tra l'altro, i gestori delle aree di servizio.

¹⁴ Il decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n. 236, ha dettato "Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche".

Del resto, il quadro normativo, europeo e nazionale, in tema di tutela delle PMR, riveste un ruolo centrale e di indirizzo per l'azione regolatoria dell'Autorità alla quale sono state attribuite, dall'articolo 37 del Decreto, specifiche competenze in materia di tutela degli utenti, ivi comprese le persone con disabilità e a mobilità ridotta.

L'articolo 37, comma 2, lettera a) del Decreto, nel disporre che l'Autorità garantisce condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture, aggiunge che ciò debba avvenire tramite metodologie che incentivino, tra l'altro, il contenimento dei costi per gli utenti; la lettera b) del medesimo articolo affida all'Autorità il compito di definire i criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi e che a tale fine debba tenere conto dell'esigenza di assicurare il contenimento dei costi per gli utenti; l'articolo 37, comma 2, lettera e), attribuisce, inoltre, all'Autorità il potere di definire: *"in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto"*.

Nell'esercizio di queste competenze, l'articolo 37, comma 3, del Decreto prescrive che l'Autorità valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione.

Dal rapido esame dell'impianto normativo si evince, pertanto, chiaramente come uno degli obiettivi principali avuti di mira dal legislatore nel costituire l'Autorità sia proprio quello della tutela degli utenti.

Non a caso, l'Autorità ha adottato, con la delibera n. 106/2018 (*"Misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie"*), apposite misure regolatorie a tutela delle PMR.

Per il settore qui in esame non è prevista una normativa specifica a tutela delle PMR. A maggiore ragione, ciò legittima un intervento dell'Autorità, in assenza del quale verrebbero totalmente disattese le esigenze di tutela dei soggetti che più degli altri necessitano di particolare attenzione.

L'occorrenza di un tale intervento è, tra l'altro, suffragata dall'esame delle carte dei servizi dei concessionari autostradali, dal quale si evince che il tema dell'accessibilità e della fruibilità dei servizi disponibili nelle aree di parcheggio, di sosta e di servizio per le persone con disabilità e a mobilità ridotta è del tutto omesso o trattato in maniera insoddisfacente¹⁵. Ad esempio, in alcune carte dei servizi non sono previste adeguate informazioni sul numero degli spazi di parcheggio riservati alle PMR, sulla disponibilità di servizi igienici accessibili, nonché sulla temporanea indisponibilità degli stessi a causa di guasti.

Sul tema della qualità del servizio per le PMR, la stampa specializzata ha più volte evidenziato criticità in merito alla piena fruibilità dei servizi igienici destinati, nonché alla scarsità di parcheggi dedicati¹⁶.

Tenuto conto di quanto sopra, fermo restando il rispetto della normativa di carattere generale vigente in materia, si reputa quindi opportuno acquisire ogni elemento utile in merito al diritto alla fruibilità delle aree di sosta e di servizio per le persone con disabilità e a mobilità ridotta.

¹⁵ Con riferimento al tema dell'accessibilità e della fruibilità dei servizi disponibili nelle aree di sosta e di servizio, si rappresenta che, dalla verifica delle 24 carte dei servizi dei gestori autostradali, solo 12 gestori hanno indicato le aree di servizio e sosta dotate di servizi in favore delle PMR. Inoltre, è importante evidenziare che in nessuna delle 24 carte di servizio esaminate sono previste forme di indennizzo in caso di indisponibilità, anche temporanea, delle dotazioni e delle infrastrutture per le PMR.

¹⁶ https://www.anSA.it/canale_motori/notizie/attualita/2019/05/24/aree-di-servizio-a-due-stelle-indagine-choc-di-quattroruote_ab3becf5-deeb-47ec-bb22-ade5dc7fe300.html.

AMBITO 3

Si richiedono osservazioni puntuali:

- a) sul numero di servizi igienici dedicati alle PMR, rispetto al numero totale dei servizi offerti, presenti in ciascuna area di servizio e di sosta e sul loro livello di accessibilità (ad esempio, distanza delle *toilette* rispetto all'area ristoro, etc.);
- b) sulle unità di personale e sulle attrezzature dedicati alla pulizia e alla manutenzione degli impianti a servizio delle PMR;
- c) sull'eventuale presenza di un servizio di assistenza alle PMR nelle aree di servizio e di sosta;
- d) sull'eventuale presenza di adeguati spazi per la salita e discesa dall'autovettura da parte delle PMR per le operazioni di ricarica dei veicoli elettrici;
- e) sull'esistenza di indicatori di qualità relativi ai servizi offerti alle PMR;
- f) sul sistema di monitoraggio degli indicatori di qualità relativi ai servizi offerti alle PMR;
- g) sull'esistenza di forme di indennizzo in caso di indisponibilità, anche temporanea, delle dotazioni e infrastrutture per le PMR;
- h) sull'eventuale esistenza di sistemi di rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti PMR e/o di consultazione periodica delle associazioni rappresentative in merito alla qualità dei servizi utilizzati.

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- i) alla previsione di indennizzi in favore delle PMR in caso di indisponibilità, anche temporanea, delle dotazioni e infrastrutture che garantiscono la piena accessibilità delle aree di servizio e di sosta;
- j) all'organizzazione di un servizio di assistenza dedicato alle esigenze delle PMR presso le aree di servizio e di sosta;
- k) alla possibilità di estendere la tariffa scontata, prevista per il servizio di rifornimento carburante "fai da te", alle PMR oggettivamente impossibilitate ad avvalersi di tale servizio, considerato che queste ultime, in caso contrario, non potrebbero usufruire dell'agevolazione;
- l) alla previsione di un sistema di monitoraggio sulla qualità del servizio e sull'adeguatezza delle dotazioni e infrastrutture dedicate alle PMR;
- m) alla previsione di un sistema di reclami e segnalazioni, dedicato alle PMR e/o alle associazioni rappresentative, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi del servizio.

4. L'assistenza all'utenza autostradale

L'Unione europea si è progressivamente dotata di regole volte a tutelare i passeggeri dei diversi modi di trasporto. Tali norme si aggiungono a quelle concernenti la tutela dei consumatori, ove applicabili.

Il legislatore europeo ha adottato previsioni comuni il cui scopo è quello di garantire un nucleo minimo di diritti valevoli per alcune tipologie di trasporto in caso di gravi ritardi o cancellazioni.

Fra questi diritti rientra quello dell'assistenza, che è diversamente disciplinato a seconda del modo di trasporto considerato. Al di là delle declinazioni concrete, il diritto all'assistenza ha un suo nucleo comune

consistente nell'obbligo dell'impresa di settore di fornire ai passeggeri una serie di prestazioni di contenuto eterogeneo, quali ad esempio il vitto e l'alloggio, in caso di cancellazione del viaggio ovvero in presenza di gravi ritardi.

Il diritto all'assistenza è previsto esclusivamente nei settori del trasporto ferroviario (cfr. articolo 18 del Regolamento ferroviario), del trasporto con autobus (cfr. articolo 21 del Regolamento autobus), del trasporto via mare e per vie navigabili interne (cfr. articolo 17 del Regolamento mare) e nel trasporto aereo (cfr. articolo 9 del Regolamento aereo).

Sul punto, vale, altresì, segnalare come le norme sopra richiamate rechino poi una previsione specifica sul diritto all'assistenza delle PMR. In tutti i regolamenti europei è previsto, infatti, che il vettore *"presta particolare attenzione alle esigenze delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta e dei loro accompagnatori"* (cfr. articolo 18, comma 5, del Regolamento ferroviario; articolo 21, comma 2, del Regolamento autobus; articolo 17, comma 3, del Regolamento mare. Nel Regolamento aereo, l'articolo 9, comma 3, fa riferimento ai *"bisogni"* in luogo delle *"esigenze"*).

Il settore autostradale, diversamente dai settori appena considerati, è invece caratterizzato dalla circostanza che il rapporto interviene esclusivamente tra l'utente, che si serve della rete autostradale in autonomia per effettuare il proprio percorso di viaggio (cd. trasporto passivo), e il gestore dell'infrastruttura, senza l'intervento di un'impresa di trasporto. Queste caratteristiche del trasporto autostradale spiegano probabilmente la ragione della mancata regolamentazione, da parte del legislatore europeo, sul modello dei citati regolamenti, dei quali mancherebbe il presupposto per il diritto all'assistenza, identificato, come visto, nella cancellazione o nel ritardo del viaggio, posto che in autostrada il ritardo si atteggia in modo del tutto peculiare e la cancellazione non è un'ipotesi praticabile trattandosi di una modalità di trasporto che si manifesta in termini episodici, discontinui e, in quanto tali, impossibili da prevedere.

Ciò nonostante, anche per gli utenti autostradali, in presenza di forti rallentamenti o di interruzione del traffico veicolare, dovuti a incidenti, fenomeni metereologici avversi o ad altre circostanze, pare prospettabile un analogo diritto all'assistenza che deve essere garantito dai concessionari autostradali.

Tenuto conto di quanto sopra, si reputa quindi opportuno acquisire ogni elemento utile in merito al diritto all'assistenza degli utenti autostradali.

AMBITO 4

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- a) all'individuazione delle prestazioni che dovrebbero essere fornite gratuitamente agli utenti, anche PMR, come forma di assistenza in presenza di eventi interruttivi della circolazione;
- b) all'individuazione delle prestazioni che dovrebbero essere fornite gratuitamente agli utenti possessori di veicoli elettrici, che, a causa della sosta forzata derivante dall'interruzione della circolazione, potrebbero trovarsi con le batterie della vettura completamente esaurite;
- c) alla determinazione della soglia temporale di arresto della circolazione a decorrere dalla quale il concessionario autostradale è tenuto a fornire adeguata assistenza all'utenza, anche in considerazione delle circostanze di contesto;
- d) alla previsione di indennizzi in favore degli utenti, anche PMR, in caso di mancata assistenza in occasione di interruzione della circolazione.

5. I disservizi che incidono sulla qualità attesa dei servizi autostradali

Le infrastrutture autostradali sono considerate *essential facility* in quanto sono: i) essenziali per lo svolgimento di altre attività, trattandosi di un'infrastruttura che, in ragione dell'attuale organizzazione sociale e produttiva, è necessaria per assicurare un trasporto sufficientemente veloce e sicuro secondo gli *standard* richiesti; ii) insostituibili per essere, nella maggior parte dei casi, non duplicabili o, comunque, non duplicabili se non a costi del tutto sproporzionati, senza considerare le ricadute negative in termini di consumo del suolo; iii) condivisibili, che, cioè, sono utilizzate in contemporanea da una pluralità di utenti.

Le autostrade possiedono, inoltre, le caratteristiche del cd. monopolio naturale o monopolio tecnico, il cui esercizio va assoggettato al regime della riserva di cui all'articolo 43 della Costituzione. Ne consegue che la gestione delle autostrade deve avvenire attraverso lo strumento della concessione.

L'affidamento della realizzazione e della gestione delle concessioni autostradali si trova oggi disciplinato nel nuovo codice dei contratti pubblici (cfr. decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di seguito: Codice) che ha recepito, agli articoli da 164 a 178, quanto statuito dalla direttiva 2014/23/UE (cd. direttiva concessioni).

Dal perimetro normativo richiamato emerge come, in caso di concessioni di costruzione e gestione (concessione di lavori) e di concessioni di gestione di servizi, nell'alveo delle quali rientrano anche quelle autostradali, il concessionario si assume i rischi economici della gestione del servizio, remunerando le prestazioni attraverso gli introiti riscossi dall'utenza finale¹⁷.

Questa peculiare remunerazione del concessionario (rispetto alla figura dell'appalto) conforma lo stesso rapporto concessorio. L'utenza entra nel rapporto contrattuale con il concessionario, posto che gli utenti pagano il servizio (l'utilizzo della rete autostradale) che ricevono dal concessionario, corrispondendo allo stesso un pedaggio.

Nelle concessioni si instaura, così, un rapporto trilaterale, tra l'Amministrazione concedente, il concessionario e gli utenti finali. Tuttavia, il concetto di trilateralità deve essere correttamente inteso, nel senso che nell'alveo della concessione vi sono due fasci di rapporti distinti, seppur collegati fra di loro: il primo, tra il concedente e il concessionario (al quale gli utenti sono estranei); il secondo, tra concessionario e utenti, avente a oggetto lo scambio tra il servizio reso dal concessionario e il corrispettivo pagato dall'utenza per il servizio. Nell'ambito di quest'ultimo rapporto nascono diritti e obblighi reciproci, dovendo gli utenti corrispondere il pedaggio a fronte dell'obbligo del concessionario di assicurare il servizio (cfr. in questi specifici termini TAR Lazio, Roma, sez. I, sentenza 22 marzo 2018, n. 3186; TAR Lazio, Roma, sez. I, 20 aprile 2011 n. 3954).

Sul punto vi è ormai piena convergenza in giurisprudenza. La Cassazione (cfr. Cass. civ., sez. III, 15 gennaio 2003, n. 488 e Cass. civ., sez. III, 13 gennaio 2003, n. 298) è costantemente orientata a qualificare in termini contrattuali il rapporto tra il concessionario e l'utente dell'autostrada relativamente al pagamento del pedaggio.

Anche nell'ambito del rapporto "concessionario – utenza", alla dimensione privatistica si affianca una dimensione pubblicistica, considerato che la direzione dell'attività del concessionario verso una collettività indefinita di utenti richiama la nozione di servizio pubblico: è nell'ambito, quindi, di questo paradigma normativo che deve essere affrontato il tema dei ritardi e dei rallentamenti al traffico veicolare causati dalla presenza di cantieri sulle carreggiate autostradali, così come quello delle code ai caselli, temi di grande attualità, come confermato dalle numerose notizie di stampa che hanno denunciato sin dalla scorsa estate forti disagi per gli automobilisti.

Al riguardo, va sottolineato come la natura complessa del rapporto concessorio, già evidenziata, incida anche sul tema in esame.

¹⁷ Cfr. articolo 3, lettera vv), del Codice.

Nell'ambito del rapporto pubblicistico con il concedente, la manutenzione ordinaria e straordinaria costituisce un preciso obbligo del concessionario. Pertanto, l'apertura dei cantieri integra un atto dovuto del concessionario che è tenuto a mantenere l'infrastruttura in uno stato di conservazione tale da assicurare qualità, sicurezza e funzionalità.

Più complesso è, invece, l'inquadramento del tema dell'apertura dei cantieri sulla carreggiata con riguardo al rapporto "concessionario – utenza". Da un lato, si deve considerare che la presenza di cantieri sulla carreggiata può produrre rallentamenti al traffico veicolare, traducendosi in un disagio per gli utilizzatori dell'autostrada; dall'altro, va considerato che il pedaggio non è caratterizzato – diversamente dagli altri settori di trasporto (si pensi, ad esempio, al trasporto ferroviario di passeggeri¹⁸) – dall'elemento tempo: il contratto tra concessionario e utenza ha a oggetto il mero scambio tra l'utilizzo della infrastruttura e il pagamento del pedaggio, senza che in tale rapporto possa rientrare il tempo impiegato per il completamento di un determinato percorso di viaggio.

Va tuttavia considerato che il rallentamento del traffico veicolare, provocato dalla presenza di cantieri sulla carreggiata, si pone in contrasto con la connotazione funzionale dell'infrastruttura autostradale che si distingue dalle altre strade per il fatto che la stessa assicura, non tanto il diritto alla mobilità, essendo quest'ultimo diritto garantito da tutte le reti stradali, quanto il diritto al materiale raggiungimento della destinazione nei tempi più brevi e nei modi più sicuri possibili.

Ciò si ricava dalle peculiari caratteristiche della infrastruttura autostradale, consistenti nell'esclusione di determinati tipi di traffico, nella separazione materiale dalla rete stradale ordinaria, nella particolarità del tracciato caratterizzato dall'adozione di speciali criteri tecnici, quali una larghezza minima della carreggiata, l'esistenza di rettilinei congiunti con curve a largo raggio, la soppressione completa di incroci o attraversamenti a raso. A ciò si aggiunga, a conferma della specificità della infrastruttura autostradale anche da punto di vista giuridico, che le autostrade sono assoggettate a speciali regole di polizia stradale, diverse da quelle che disciplinano la circolazione sulla viabilità ordinaria. Come noto, il nuovo codice della strada, all'articolo 176, prescrive, infatti, particolari norme di condotta per gli utenti autostradali.

Per quanto riguarda i rallentamenti ai caselli, i concessionari ben potrebbero adottare misure idonee a minimizzare i disagi per gli utenti, ad esempio organizzando il sistema di esazione dei pedaggi secondo criteri di efficienza, ovvero impiegando per il servizio di esazione tecnologie "Smart Road" che rappresentano delle *best practice* nel settore autostradale (quali sistemi di esazione elettronica *free flow*, *Intelligent Transportation Systems*, servizi per connettività). Misure, tra l'altro, già considerate dall'Autorità nelle delibere da 64 a 79 del 2019.

Per quanto concerne, invece, i cantieri, i concessionari autostradali dovrebbero assicurare *standard* gestionali tesi a mitigare o annullare il disagio per gli utenti. In particolare, un'efficiente gestione del cantiere dovrebbe considerare i seguenti *standard*:

- pianificazione dei cantieri nei periodi caratterizzati da minor traffico veicolare;
- rimozione o mancata apertura dei cantieri durante i periodi di esodo o nei fine settimana;
- programmazione dei lavori in turni H24 sulle tratte a maggiore intensità di traffico;
- sospensione dei lavori in condizioni di traffico intenso;
- programmazione dei lavori solo nelle ore notturne sulle tratte in prossimità delle principali aree urbane;
- informativa preventiva, con un congruo preavviso, per i cantieri cd. "impattanti".

Relativamente ai disagi causati da incidenti lungo la carreggiata, infine, le concessionarie autostradali ben potrebbero adottare misure organizzative finalizzate a rafforzare i servizi di sgombero, fatti i salvi i ritardi non imputabili ai concessionari in caso, ad esempio, di incidenti mortali o di incidenti che coinvolgano trasporti

¹⁸ Cfr. articolo 3, punto 12, del Regolamento ferroviario, il quale definisce il ritardo come: "la differenza di tempo tra l'ora d'arrivo prevista del passeggero secondo l'orario pubblicato e l'ora del suo arrivo effettivo o previsto".

di sostanze pericolose e che necessitino di interventi delle Forze dell'ordine o della Protezione civile.

Ne consegue che, in assenza di appropriate procedure di gestione degli eventi considerati, si pone il problema della tutela degli utenti.

5.1. Disservizi causati dalla presenza di cantieri lungo la carreggiata autostradale

Si reputa opportuno acquisire ogni elemento utile in merito ai diritti degli utenti autostradali in presenza di disservizi causati dalla presenza di cantieri sulla carreggiata.

AMBITO 5.1

Si richiedono osservazioni puntuali (*):

- a) sul numero di cantieri attualmente esistenti sulle tratte in concessione, con specificazione del numero di carreggiate occupate dal cantiere, e sulle altre caratteristiche degli stessi (lunghezza occupata dal cantiere, etc.), anche con particolare riferimento al tipo di attività oggetto dei cantieri;
- b) sulle procedure di attrezzamento dei cantieri in autostrada;
- c) sugli *standard* gestionali volti a minimizzare l'impatto dei cantieri sul traffico veicolare;
- d) sull'eventuale previsione di una segnaletica dedicata ai cantieri, oltre a quella prevista dal codice della strada.

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- e) alla pianificazione dei cantieri nei periodi caratterizzati da minor traffico veicolare;
- f) alla rimozione o mancata apertura dei cantieri durante i periodi di traffico intenso o nei fine settimana;
- g) ai criteri adottati per la programmazione dei lavori in turni H24 ;
- h) alla programmazione dei lavori solo nelle ore notturne sulle tratte in prossimità delle principali aree urbane;
- i) alle forme di tutela degli utenti per disservizi causati dalla presenza di cantieri lungo la carreggiata, anche nelle tratte con sistemi di esazione aperto ovvero con sistemi di esazione diversi dal sistema chiuso;
- j) alle possibili ulteriori misure organizzative che i concessionari dovrebbero adottare per mitigare o annullare i disservizi per gli utenti causati dalla presenza di cantieri lungo la carreggiata.

* In merito ai contenuti informativi che vengono forniti agli utenti autostradali al fine di segnalare la presenza di cantieri lungo la carreggiata, si rimanda all'Ambito 1, lettera f).

5.2. Disservizi correlati al transito ai caselli

Si reputa opportuno acquisire ogni elemento utile in merito alla definizione dei diritti degli utenti autostradali in presenza di disservizi correlati al transito ai caselli.

AMBITO 5.2

Si richiedono osservazioni puntuali (*):

- a) sui sistemi di esazione del pedaggio utilizzati e sull'impatto degli stessi sul traffico veicolare;
- b) sulle eventuali misure organizzative adottate durante le ore e i giorni di maggior traffico della rete autostradale, al fine di minimizzare i disagi agli utenti causati dai rallentamenti ai caselli.

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- c) alle forme di tutela degli utenti per disagi derivanti dai rallentamenti ai caselli conseguenti a un'inefficiente organizzazione dei sistemi di esazione del pedaggio.

* In merito ai contenuti informativi che vengono forniti agli utenti autostradali al fine di segnalare la presenza di rallentamenti ai caselli, sulle modalità di informazione adottate (ad esempio, pannelli a messaggio variabile, etc.) e sul grado di tempestività delle stesse, si rimanda all'Ambito 1, lettera g).

5.3. Disservizi dovuti a rallentamenti causati da incidenti lungo la carreggiata autostradale o altri eventi

Si reputa opportuno acquisire ogni elemento utile in merito alla definizione dei diritti degli utenti autostradali in presenza di disservizi causati da rallentamenti dovuti a incidenti sulla tratta autostradale o altri eventi.

AMBITO 5.3

Si richiedono osservazioni puntuali (*):

- a) sulle cause che determinano con maggiore frequenza forti rallentamenti o interruzione del traffico veicolare;
- b) sulle procedure esistenti per lo sgombero dei veicoli incidentati, con particolare riferimento alle tempistiche e ai contenuti informativi che vengono forniti agli utenti autostradali per segnalare la presenza di incidenti lungo la tratta autostradale;
- c) sulle procedure esistenti per il ripristino della piena funzionalità della carreggiata in presenza di eventi perturbativi o interruttivi del traffico, quali, ad esempio, eventi metereologici.

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- d) alle misure organizzative da adottare per mitigare il disagio degli utenti causato da incidenti o altri eventi perturbativi del traffico lungo la tratta autostradale;
- e) alle forme di tutela degli utenti per disagi derivanti dalla presenza di rallentamenti dovuti a incidenti sulla tratta autostradale.

* In merito ai contenuti informativi che vengono forniti agli utenti autostradali al fine di segnalare la presenza di incidenti o altri eventi perturbativi del traffico lungo la carreggiata anche in riferimento alle relative tempistiche, si rimanda all'Ambito 1, lettera h).

6. I servizi di rifornimento GNC, GNL e GPL sulla rete autostradale

Secondo l'articolo 2 del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, che attua la direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (di seguito anche: Direttiva AFID - *Alternative Fuels Infrastructure Directive*), rientrano tra i combustibili alternativi, oltre all'elettricità, all'idrogeno, ai biocarburanti e ai combustibili sintetici e paraffinici, anche il gas naturale, compreso il biometano, in forma gassosa (denominato gas naturale compresso o GNC) e liquefatta (denominato gas naturale liquefatto o GNL), e il gas di petrolio liquefatto o GPL.

Per quanto concerne il GNC e il GNL, l'articolo 18, comma 5, del decreto legislativo n. 257/2016 imponeva ai concessionari autostradali l'obbligo di presentare al concedente, entro il 31 dicembre 2018, un piano di diffusione dei servizi di distribuzione di GNC e GNL, garantendo un numero adeguato di punti di rifornimento lungo la rete autostradale.

Particolari disposizioni, inoltre, vengono previste per assicurare la circolazione dei veicoli pesanti alimentati a GNL. Ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 257/2016 i punti di rifornimento per il gas naturale liquefatto, anche abbinati ai punti di rifornimento per il GNC, devono essere accessibili al pubblico, entro il 31 dicembre 2025, almeno lungo le tratte italiane della rete centrale della TEN-T al fine di assicurare la circolazione in connessione con la rete dell'Unione europea.

Il considerando 46 della Direttiva AFID precisa, poi, che la distanza tra un punto di rifornimento e l'altro dovrebbe essere parametrato all'autonomia dei veicoli pesanti alimentati a GNL individuando, a mero titolo indicativo, una distanza media di 400 km.

In riferimento alla rete TEN-T ma relativamente ai punti di riferimento di GNC, il comma 9 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 257/2016 precisa che anch'essi devono essere programmati tenendo conto dell'autonomia dei veicoli a motore alimentati a GNC e a una distanza non superiore a 150 km.

Si evidenzia, inoltre, che al metano utilizzato per autotrazione, il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, all'articolo 17, ha riconosciuto la caratteristica merceologica di carburante, equiparandone la relativa disciplina a quella dei prodotti petroliferi tradizionali, sia per quanto riguarda l'accesso al mercato sia per quanto attiene alle modalità di distribuzione (consentendo, ad es. il *self-service*).

Per il gas di petrolio liquefatto GPL, invece, il decreto legislativo n. 257/2016 non prevede un'analogia chiara previsione in capo al concessionario, come statuito per il GNC e il GNL al comma 5 dell'articolo 18.

A conferma della rilevanza del GPL, il recente decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, nel modificare l'articolo 7-bis del decreto legislativo 2 aprile 2006, n. 152, stabilisce che *"le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), predisposto in attuazione del regolamento (UE) 2018/1999, come individuati nell'Allegato I-bis, e le opere ad essi connesse costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti"*.

Tra le opere, impianti, infrastrutture necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNIEC, citati nell'Allegato I-bis del decreto legislativo del 2 aprile 2006 n. 152, al punto 1.4.1 sono indicati anche la costruzione di impianti di rifornimento di GPL (per il trasporto stradale, aereo e navale), nonché la ristrutturazione totale o parziale di impianti esistenti con incluso l'annesso stoccaggio.

Tenuto conto di quanto sopra, si reputa quindi opportuno acquisire ogni elemento utile in merito alle condizioni di accesso ai servizi di rifornimento in esame, nonché alla qualità dei servizi offerti.

AMBITO 6

Si richiedono osservazioni puntuali:

- a) sul numero delle stazioni di rifornimento di GNC, GNL e GPL su ogni singola tratta autostradale;
- b) sulla distanza minima tra le infrastrutture di rifornimento di GNC, GNL e GPL su ogni singola tratta autostradale.

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- c) al numero di stazioni di rifornimento di GNC, GNL e GPL da installare.

7. I servizi di ricarica dei veicoli elettrici sulla rete autostradale

La Direttiva AFID, ha introdotto specifiche disposizioni finalizzate a incentivare la diffusione dei punti di ricarica per i veicoli elettrici (di seguito anche: veicoli BEV), attraverso i rispettivi quadri strategici nazionali. A tale riguardo, l'articolo 4, comma 1, ha previsto che gli Stati membri avrebbero dovuto garantire la creazione, entro il 31 dicembre 2020, di un numero adeguato di punti di ricarica accessibili al pubblico in modo da assicurare la circolazione dei veicoli elettrici.

Il Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica (di seguito anche: PNIRE), adottato dall'allora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (attuale Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), approvato nel 2014 in attuazione delle prescrizioni della Direttiva AFID, indicava precisi *target* per la realizzazione dei punti di ricarica che non si sono tradotti in un adeguato sistema infrastrutturale di ricarica sulla rete stradale e autostradale.

Con riguardo al settore delle infrastrutture autostradali, è intervenuta la legge 30 dicembre 2020, n. 178, legge di bilancio per l'esercizio 2021, che ha previsto specifici obblighi per i concessionari autostradali, disponendo quanto segue: *"Al fine di raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione nell'ambito dei trasporti e facilitare la diffusione della mobilità elettrica non solo nell'ambito urbano, i concessionari autostradali provvedono a dotare le tratte di propria competenza di punti di ricarica di potenza elevata, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera e), numero 2), del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, garantendo che le infrastrutture messe a disposizione consentano agli utilizzatori tempi di attesa per l'accesso al servizio non superiori a quelli offerti agli utilizzatori di veicoli a combustione interna. I concessionari autostradali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono a pubblicare le caratteristiche tecniche minime delle soluzioni per la ricarica di veicoli elettrici da installare sulle tratte di propria competenza e, nel caso in cui entro centottanta giorni non provvedano a dotarsi di un numero adeguato di punti di ricarica, consentono a chiunque ne faccia richiesta di candidarsi all'installazione delle suddette infrastrutture all'interno delle tratte di propria competenza. In tali casi il concessionario è tenuto a pubblicare, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, una manifestazione di interesse volta a selezionare l'operatore sulla base delle caratteristiche tecniche della soluzione proposta, delle condizioni commerciali che valorizzino l'efficienza, la qualità e la varietà dei servizi nonché dei modelli contrattuali idonei ad assicurare la competitività dell'offerta in termini di qualità e disponibilità dei servizi"* (cfr. articolo 1, comma 697, legge 30 dicembre 2020, n. 178).

Va evidenziato che l'intervento della legge di bilancio 2021 è volto a superare le attuali carenze in merito ai servizi di ricarica dei veicoli BEV, che hanno frenato gli obiettivi europei sulla decarbonizzazione.

Non è un caso che, di recente, la Corte dei conti europea, in un importante documento sul tema (cfr. Relazione speciale n. 5/2021 dal titolo *"Infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici: vi sono più stazioni di ricarica, ma la loro diffusione non uniforme rende complicato viaggiare nell'UE"*), ha evidenziato come

l'Unione europea sia, tuttora, molto lontana dal raggiungere l'obiettivo del *Green Deal*¹⁹ di un milione di punti di ricarica entro il 2025.

A conferma dell'attualità della tematica, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) prevede, tra gli obiettivi prioritari, lo sviluppo di: *"un'adeguata rete infrastrutturale di ricarica elettrica pubblica (sviluppo di 7.500 punti di ricarica nelle superstrade e di circa 13.750 punti di ricarica in centri urbani)"* (cfr. pagina 128).

La Corte dei conti europea, inoltre, ha raccomandato che, al fine di raggiungere l'obiettivo della mobilità elettrica in tutta l'Unione europea, dovrebbero, tra l'altro, essere introdotti requisiti minimi per le infrastrutture di ricarica elettrica (cfr. Raccomandazione 1 della Relazione speciale n. 5/2021).

I requisiti minimi delle infrastrutture di ricarica sono stati disciplinati dall'articolo 2 del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257, che, alle lettere d) ed e), delinea le caratteristiche dei punti di ricarica, rispettivamente, di potenza *standard* e di potenza elevata; ai sensi dell'articolo 18, comma 5, del medesimo decreto, poi, i concessionari autostradali devono garantire *"la tutela del principio di neutralità tecnologica degli impianti"*.

Al fine di consentire, a garanzia della libertà di mercato e dell'efficienza del servizio, l'uso informato di tali infrastrutture a tutti gli utenti interessati, e, quindi, il diritto alla mobilità dei possessori di veicoli BEV, nonché l'obiettivo della decarbonizzazione dei trasporti, di recente ribadito nella stessa legge di bilancio 2021, si reputa opportuno acquisire ogni elemento utile in merito ai diritti degli utenti autostradali possessori di veicoli BEV.

AMBITO 7

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito alle informazioni da rendere all'utenza riguardo:

- a) alla distanza minima tra le infrastrutture di ricarica che insistono su ciascuna tratta autostradale;
- b) al numero e potenza dei punti di ricarica disponibili su ciascuna tratta autostradale;
- c) alle forme di tutela che dovrebbero essere fornite ai possessori di veicoli BEV nei casi in cui il malfunzionamento dei punti di ricarica determini la sosta forzata dei veicoli nell'area di servizio o di sosta.

¹⁹ Cfr. COM (2019) 640 final, Bruxelles, 11 dicembre 2019 *"Il Green Deal europeo"*.

7.1. Condizioni d'uso delle infrastrutture di ricarica

Al fine di garantire l'effettività della fruizione del servizio di ricarica, devono essere assicurate le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché gli interventi per il pronto ripristino della funzionalità dell'infrastruttura di ricarica in caso di guasto, danneggiamento e vandalismo.

Dovrebbe, inoltre, essere garantito il corretto e continuativo funzionamento delle infrastrutture di ricarica. In caso di guasto o malfunzionamento della infrastruttura dovrebbero essere previsti oneri informativi al fine di assicurare una pronta informativa alla clientela.

AMBITO 7.1

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

- a) alla tempistica di ripristino della funzionalità dell'infrastruttura di ricarica;
- b) ai contenuti informativi sullo stato di funzionamento delle infrastrutture di ricarica e, in caso di disservizio, sulla tempistica per il ripristino dell'infrastruttura.

8. I servizi di telepedaggio

La direttiva 2019/520/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019, “concernente l’interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi statali nell’Unione”, è finalizzata a garantire, tra l’altro, l’interoperabilità dei sistemi di telepedaggio sull’intera rete stradale, urbana e interurbana, dell’Unione, comprensiva, tra le altre, anche delle reti autostradali.

Le grandi differenze, nelle specifiche tecniche, dei sistemi di telepedaggio hanno ostacolato, sinora, il conseguimento dell’interoperabilità a livello dell’UE dei sistemi di telepedaggio, determinando una situazione nella quale gli utenti hanno bisogno di diverse apparecchiature di bordo per pagare i pedaggi (cfr. considerando 35).

In Italia, con riferimento al mercato del telepedaggio, sussistono diverse criticità che impediscono l’apertura al mercato di tale tipologia di servizi.

In primo luogo, vanno evidenziate carenze in merito alla segnaletica delle corsie di accesso all’infrastruttura autostradale, in quanto risultano chiare e visibili le sole corsie riservate ai clienti Telepass S.p.A., diversamente dalle corsie riservate agli altri operatori di telepedaggio, ingenerando nell’utenza l’errata percezione che vi sia sul mercato un solo fornitore.

Inoltre, la carente segnaletica, riservata ai clienti di altri fornitori di servizi di telepedaggio, può presentare un pericolo per la sicurezza stradale proprio in conseguenza della mancanza di un’adeguata segnalazione.

Il problema è noto tanto che, nell’esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2019/520/UE, la Commissione 8^a Lavori pubblici e comunicazioni del Senato della Repubblica, al fine di tutelare l’utenza autostradale e garantire al contempo l’equa concorrenza tra i diversi operatori, ha suggerito al Governo l’opportunità di prevedere l’inserimento di apposite clausole nelle convenzioni di concessione, che obblighino il concessionario a identificare, in modo univoco, le corsie dedicate ai possessori di sistemi di telepedaggio, indipendentemente dall’operatore utilizzato, nonché l’impiego di cartelli espressamente dedicati ai predetti sistemi.

Anche la Commissione VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei Deputati, in sede di esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/520 concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale (Atto n. 268), ha rilevato l'esigenza di garantire equa visibilità agli operatori di telepedaggio mediante l'espressa indicazione di tutti gli operatori che effettuano il servizio in esame, prevedendo una corsia a loro dedicata, in cui marchi e loghi di ciascun operatore vengano esposti su cartelli e paline collocati in prossimità dell'accesso.

Un'ulteriore criticità, su cui si è espressamente pronunciata la direttiva richiamata, concerne gli sconti e le riduzioni di pedaggio offerti agli operatori dei servizi di telepedaggio. A tale riguardo, l'articolo 6, comma 5, della citata direttiva stabilisce che gli sconti e le riduzioni dei pedaggi praticati debbano essere trasparenti e accessibili alle medesime condizioni ai clienti di ogni operatore dei servizi di telepedaggio.

La mancata trasparenza sugli sconti praticati nonché le condizioni di favore assicurate solo agli utenti di alcuni operatori è un problema anche italiano, posto che le agevolazioni vengono riservate solo ai clienti di un operatore di settore.

Tenuto conto di quanto sopra, si reputa quindi opportuno acquisire ogni elemento utile in merito ai diritti degli utenti autostradali titolari di contratti di telepedaggio.

AMBITO 8

Si richiedono osservazioni puntuali:

- a) sulle agevolazioni praticate agli utenti titolari di contratti di telepedaggio e sull'eventuale esistenza di differenze di trattamento tra gli utenti dei diversi operatori;
- b) sull'esistenza, nelle corsie dedicate al telepedaggio, di adeguata segnaletica di ciascun operatore di telepedaggio;
- c) sulle procedure a tutela degli utenti nei casi di malfunzionamento delle apparecchiature di bordo, laddove il pedaggio può essere pagato solo attraverso queste ultime;
- d) sull'esistenza di interoperabilità tra i vari sistemi di telepedaggio.

9. Il trattamento dei reclami

Dall'esame delle carte dei servizi dei principali concessionari autostradali emerge come siano già previste procedure per la trattazione dei reclami degli utenti.

Le modalità di gestione e trattamento dei reclami, tuttavia, sono disciplinate in maniera tale da non assicurare una tutela degli utenti secondo i principi dell'universalità e della parità di trattamento. Infatti, le fattispecie a ricorrere delle quali può essere attivato il reclamo non sono omogeneamente considerate dalle carte dei servizi, ingenerandosi così, oltre a una tutela differenziata da concessione a concessione, anche disorientamento fra gli utenti in ordine alle "tipologie" di azioni da promuovere. Allo stesso tempo, relativamente alle modalità procedurali, le carte dei servizi non presentano un contenuto coerente: ad esempio, in alcune carte dei servizi viene indicato il termine di trattazione del reclamo, mentre in altri casi questo termine non viene previsto.

Il tema del trattamento dei reclami è stato affrontato con interventi di regolazione o di *soft regulation* sia

dall'Autorità che da altri regolatori indipendenti²⁰, a conferma della rilevanza di tale strumento nell'ambito della tematica più generale della definizione degli specifici diritti che gli utenti autostradali possono esigere nei confronti dei concessionari. Appare, infatti, indubbiamente come una disciplina organica sui reclami sia un indispensabile strumento per assicurare tutela all'utenza autostradale a fronte dei disservizi subiti e che una disciplina efficiente della trattazione dei reclami rappresenti una forma di coazione, seppur indiretta, nei confronti dei concessionari autostradali al rispetto dei livelli essenziali di qualità del servizio.

Al fine di assicurare l'obiettivo di un'efficiente tutela dell'utenza, nonché il mantenimento dei livelli di qualità del servizio, i concessionari autostradali dovrebbero garantire meccanismi per il trattamento dei reclami di facile accesso e utilizzo, dovendo comunque assicurare: i) la possibilità di utilizzare una pluralità di canali per l'invio del reclamo, tra i quali, almeno, il sito web, la trasmissione via e-mail o mediante posta raccomandata; ii) la possibilità di utilizzare, oltre alla lingua italiana, anche quella inglese e il diritto di ottenere, in quest'ultimo caso, una risposta anch'essa in lingua inglese; iii) la definizione degli elementi minimi necessari affinché il ricevente sia tenuto a esaminare il reclamo e i termini entro i quali deve essere fornita la risposta; iv) i rimedi attivabili in caso di mancato riscontro e la possibilità di indennizzo automatico in caso di omessa o tardiva risposta; v) gli obblighi informativi dei gestori dei servizi verso gli utenti in merito alle modalità di invio e trattamento dei reclami; vi) l'obbligo di fornire una risposta completa e motivata al reclamo, indicando gli esiti del reclamo, i tempi e le modalità dell'eventuale rimborso o indennizzo, le misure e i tempi eventualmente previsti per la risoluzione del disservizio segnalato e i rimedi attivabili dall'utente in caso di risposta non soddisfacente; vii) la registrazione dei reclami e la conservazione dei dati per un tempo non inferiore a 24 mesi dalla ricezione, anche in relazione alle eventuali richieste di informazioni formulate dall'Autorità.

Tenuto conto di quanto sopra, si reputa quindi opportuno acquisire ogni elemento utile in merito alle procedure di trattazione dei reclami degli utenti autostradali.

AMBITO 9

Si richiedono osservazioni puntuale:

- a) sulle diverse modalità di presentazione e di gestione dei reclami nonché sulla presenza di un sistema di registrazione e classificazione degli stessi;
- b) sui tempi medi di risposta ai reclami;
- c) su come i reclami dell'utenza influiscono sui processi di miglioramento della qualità del servizio;
- d) sul numero dei reclami respinti annualmente e sulle ragioni del mancato accoglimento.

Si richiedono eventuali proposte motivate in merito:

²⁰ La Banca d'Italia nel 2016, a seguito dell'attività di controllo sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici reclami ha riscontrato soluzioni organizzative differenziate da parte dei singoli intermediari vigilati; ebbene, a seguito dell'attività predetta, la Banca d'Italia ha pubblicato un documento denominato *"Organizzazione e funzionamento degli uffici reclami: buone prassi e criticità rilevate nell'attività di controllo"* (https://www.bancaditalia.it/media/banca-perimmagini/20160318_Reclami.pdf) in cui analizza il governo dell'attività di gestione dei reclami (adozione di una *policy* per la gestione dei reclami, collocazione dell'ufficio reclami e rapporti con altre funzioni aziendali, organizzazione dell'ufficio reclami, *reporting*), i processi di gestione dei reclami (contenuto delle procedure, modalità di inoltro delle segnalazioni, infrastruttura informatica e comunicazioni alla clientela) e i controlli. L'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (oggi Autorità di Regolazione per energia reti e ambiente) ha emanato la delibera 21 luglio 2016, n. 413/2016/R/com (<https://www.arera.it/allegati/docs/16/413-16TIQVnew.pdf>) che ha approvato il nuovo testo integrato della regolazione della qualità commerciale dei servizi di vendita. In particolare, il provvedimento si inserisce nel procedimento per la razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali in materia di trattamento dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie, prevedendo, tra le altre cose, la procedura di presentazione dei reclami scritti, i contenuti minimi della risposta motivata ai reclami scritti, il tempo di risposta motivata a reclami scritti, reclami scritti multipli, l'indagine di soddisfazione sulla qualità delle risposte ai reclami, il rapporto annuale sul trattamento dei reclami e la risoluzione delle controversie.

- e) all'accessibilità, anche da parte delle PMR, delle procedure di reclamo del concessionario, con specifico riferimento ai canali e alle modalità per l'inoltro dei reclami;
- f) alle tempistiche massime di risposta e agli eventuali indennizzi automatici correlati al mancato rispetto di tali tempistiche;
- g) agli elementi minimi da prevedere nelle risposte ai reclami affinché le stesse possano considerarsi motivate (a titolo di esempio, tra l'altro, l'indicazione di eventuali rimborsi o indennizzi spettanti, le misure poste in essere per la risoluzione del disservizio segnalato con il reclamo e le relative tempistiche, etc.);
- h) alle modalità di gestione dei reclami relativi all'utilizzo di sistemi autostradali interconnessi;
- i) alle modalità di gestione dei reclami relativi alle aree di servizio;
- j) alla registrazione e classificazione dei reclami anche ai fini della successiva pubblicazione;
- k) ai rimedi attivabili dall'utente in caso di mancata risposta (procedure di conciliazione, reclami di seconda istanza).

10. Ulteriori osservazioni

L'Autorità ritiene utile acquisire, da parte di tutti i soggetti interessati, ogni ulteriore elemento o contributo su aspetti non espressamente considerati nel presente documento che siano funzionali ad ampliare la tutela dell'utenza autostradale nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali.

AMBITO 10

Si richiedono eventuali osservazioni in merito a ulteriori specifici aspetti che si ritiene esigano, da parte dell'Autorità, la definizione del contenuto minimo di specifici diritti, anche di natura risarcitoria, a tutela degli utenti nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali.