

Parere n. 6/2023

Parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in tema di pratiche commerciali scorrette, reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

L'Autorità di regolazione dei trasporti, nella seduta del 23 marzo 2023

premesso che:

- l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM) ha trasmesso all'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), con note prot. ART 2807/2023 e 2815/2023 del 22 febbraio 2023, una richiesta di parere ai sensi e per gli effetti dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito: Codice del Consumo), a seguito dell'avvio di un procedimento nei confronti di SALT Società Autostrada Ligure Toscana p.a. (di seguito: SALT), ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché dell'articolo 6 del *"Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie"* (di seguito: Regolamento), adottato dall'AGCM con delibera del 1° aprile 2015 (Riferimento PS/12093);
- il procedimento è stato avviato da AGCM con nota del 6 settembre 2022, sulla base della segnalazione pervenuta da parte di un consumatore, nonché degli elementi acquisiti a seguito di successive interlocuzioni con SALT e dei riscontri dalla stessa forniti ad una richiesta di informazioni, al fine di verificare l'esistenza di alcune condotte in possibile violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo. In particolare, ad avviso di AGCM:
 - (i) *"le circostanze descritte relative alle effettive condizioni di fruibilità del servizio sulle tratte autostradali del Tronco Ligure Toscano [Sestri Levante/La Spezia/Livorno (A/12, A/11, A/15)], nel periodo gennaio 2020-maggio 2021, interessate da un significativo peggioramento del servizio, data la persistenza e non occasionalità dei disagi misurabili in tempi di percorrenza molto più elevati e/o in velocità medie notevolmente più basse rispetto a quelle normalmente registrate, non sembrano giustificare il corrispettivo richiesto dai consumatori, atteso che a fronte del pagamento del pedaggio questi devono poter fruire della rete autostradale proprio per effettuare un viaggio in tempi ridotti";*
 - (ii) *"Le medesime evidenze agli atti hanno parimenti fatto emergere l'insussistenza, nel periodo di riferimento, di alcuna iniziativa relativa alla riduzione/eliminazione del pedaggio richiesto ai consumatori da attivarsi in conseguenza dell'inadeguatezza del servizio";*
 - (iii) *"La persistenza - nel periodo di riferimento - di condizioni di viabilità a velocità ridotta (unitamente alla presenza di numerosi cantieri per interventi di manutenzione), in ragione dell'aumento del tempo di percorrenza e in assenza di una corrispondente eliminazione/riduzione dei pedaggi, appare idonea a limitare considerevolmente, mediante indebito condizionamento, la libertà di scelta o di comportamento dei consumatori in relazione al servizio reso".*

- In data 25 gennaio 2023, l'AGCM ha trasmesso a SALT la comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, concludendo che le condotte poste in essere “*potrebbero integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo relativamente ai significativi disagi in termini di fluidità della circolazione nelle tratte autostradali oggetto di osservazione, in conseguenza dei menzionati interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria volti principalmente all'adeguamento delle gallerie insistenti su tale tracciato*”, rilevando, in particolare, che:
 - (i) *“nel Tronco Ligure emergerebbe come, nel periodo in esame, si sia registrata una scarsa qualità del servizio reso da SALT sulle citate tratte, non solo rispetto alle velocità normalmente consentite (100/110 km/h), ma anche a quelle considerate normali dallo stesso professionista (pari a 91 km/h). Infatti, a causa della presenza di numerosi cantieri, chiusure e/o restringimenti di carreggiata e/o imposizione di limiti di velocità i TMP mensili, nonché quelli giornalieri mostrano ritardi superiori ai 15/20 minuti su tratte molto brevi e quindi una considerevole riduzione di velocità rispetto a quella normalmente prevista”*;
 - (ii) *“In tale contesto, non risulterebbe che SALT si sia dotata di alcuna procedura standardizzata volta a prevedere una riduzione/eliminazione del pedaggio da attivare tempestivamente in occasione di gravi criticità nella circolazione come quelle registrate su alcune delle tratte autostradali oggetto del presente procedimento; né sembrerebbe essersi attivata, sulle tratte dove erano noti i disagi, per garantire ristori all'utenza in contrasto con il dovere di diligenza professionale e con il canone di correttezza imposto dal Codice del Consumo”*;
 - (iii) *“I comportamenti di SALT rilevano, inoltre, sotto il profilo specifico dell'aggressività, dal momento che i consumatori riceverebbero una prestazione di qualità inferiore rispetto a quella attesa dall'utilizzo dell'infrastruttura autostradale, per la quale sono invece tenuti a corrispondere il pedaggio pieno”*;
 - (vi) *“Con riguardo alla durata, in base agli elementi acquisiti, risulterebbe che le condotte descritte siano state poste in essere da SALT almeno a decorrere dal mese di gennaio 2020, come si evince dai disagi patiti dall'utenza autostradale in conseguenza della consistenza e quantità degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria posti in essere e risultanti dalle ordinanze emesse a partire da quella data, e che - attesa la natura unitaria dell'infrazione contestata - siano tuttora in corso, quanto meno in relazione all'assenza di una procedura standardizzata volta alla riduzione/eliminazione del pedaggio in caso di disagi nella viabilità”*.

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici

Nel settore autostradale occorre fare riferimento, innanzitutto, all'articolo 37, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in virtù del quale “*L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede*”:

- *“a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle (...) reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali*

e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98¹, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111" (articolo 37, comma 2, lettera a);

- "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 e a dirimere le relative controversie; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi" (articolo 37, comma 2, lettera e);

- "con particolare riferimento al settore autostradale, a stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43 comma 1² e, per gli aspetti di competenza, comma 2, sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale per ciascuna concessione; a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; a definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto" (articolo 37, comma 2, lettera g).

Inoltre, l'articolo 37, comma 4, dello stesso decreto dispone che *"[r]estano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate nel presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti. Tutte le amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nonché gli enti strumentali che hanno competenze in materia di sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti trasmettono*

¹ Come noto l'Agenzia in esame non è stata mai istituita; al riguardo, l'articolo 11, comma 5, del d.l. 216/2011 ne ha previsto la soppressione disponendo che *"le attività e i compiti già attribuiti alla medesima sono trasferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a decorrere dal 1° ottobre 2012, che rimane titolare delle risorse previste dall'articolo 36, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e cui sono contestualmente trasferite le risorse finanziarie umane e strumentali relative all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali di cui al medesimo comma 5 nonché alle altre strutture dell'Anas spa che svolgono le funzioni di concedente di cui all'articolo 36, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, pari a dieci unità per l'area funzionale e due per l'area dirigenziale di seconda fascia"*.

² L'articolo 43 del d.l. 201/2011 prevede:

1. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, sono trasmessi, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti per i profili di competenza di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g), in merito all'individuazione dei sistemi tariffari, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE che, sentito il NARS, si pronuncia entro trenta giorni e, successivamente, approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dalla avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente.

2. Gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto che non comportano le variazioni o le modificazioni di cui al comma 1 sono approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'avvenuta trasmissione dell'atto convenzionale ad opera dell'amministrazione concedente.

2-bis. Nei casi di cui ai commi 1 e 2 il concedente, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti, verifica l'applicazione dei criteri di determinazione delle tariffe, anche con riferimento all'effettivo stato di attuazione degli investimenti già inclusi in tariffa".

all'Autorità le delibere che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe, sull'accesso alle infrastrutture, con facoltà da parte dell'Autorità di fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica. Restano altresì ferme e possono essere contestualmente esercitate le competenze dell'Autorità garante della concorrenza disciplinate dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e dai decreti legislativi 2 agosto 2007, n. 145 e 2 agosto 2007, n. 146, e le competenze dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98".

Rileva, infine, anche la previsione contenuta nell'articolo 37, comma 6-ter, del d.l. 201/2011, ai sensi del quale “[r]estano ferme le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica”.

II. Osservazioni dell'Autorità

1. Gli interventi dell'Autorità

In attuazione, in particolare, delle citate previsioni dell'articolo 37, comma 2, lettera g), l'Autorità ha, tra l'altro, approvato:

- per le nuove concessioni da affidarsi con procedura a evidenza pubblica: (i) gli elementi per la definizione dello schema di concessione e sistema tariffario di pedaggio relativi alle tratte autostradali A5 (Torino-Ivrea-Quincinetto), A4/5 (Ivrea-Santhià), Sistema Tangenziale di Torino, Diramazione Torino – Pinerolo e A21 (Torino-Alessandria-Piacenza) (delibera n. 119/2017); (ii) gli elementi per la definizione dello schema di concessione relativo alle tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia³ e A10 Ventimiglia-Savona, e del relativo sistema tariffario di pedaggio (delibera n. 119/2019);
- per le nuove concessioni da affidarsi con il ricorso all'*in house providing*: (i) il sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione della tratta autostradale A22 Brennero-Modena (delibera n. 73/2018); (ii) il sistema tariffario di pedaggio per l'affidamento della gestione delle tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia (delibera n. 133/2018)⁴.

A seguito del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, il cui articolo 16, comma 1, ha esteso alle concessioni vigenti le competenze dell'Autorità in merito alla definizione del sistema tariffario di pedaggio, l'Autorità, con la 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 il 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 predetto procedimento si sarebbe

³ Al riguardo si evidenzia che le tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia erano affidate in concessione proprio alla società SALT S.p.A.- Tronco ligure - toscano interessata dal procedimento in esame e che la relativa convenzione unica è scaduta il 31 luglio 2019.

⁴ L'affidamento della gestione delle tratte autostradali in questione con il ricorso all'*in house providing* è previsto dall'articolo 13-bis del d.l. 148/2017; a tale riguardo l'Autorità ha anche reso i pareri sui relativi schemi convenzionali previsti dal comma 4 della citata disposizione (cfr. pareri nn. 3 e 4 del 2019).

concluso con più deliberazioni finali, ed indicendo, contestualmente, una consultazione pubblica sul sistema tariffario di pedaggio, di cui al citato allegato A, 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 relativi alle concessioni indicate nell'Appendice dell'allegato A alla delibera di avvio, i cui periodi regolatori erano giunti a scadenza⁵.

Da ultimo, in vista della prossima scadenza del periodo regolatorio quinquennale, l'Autorità ha approvato, con delibera n. 28/2023 del 24 febbraio 2023, il sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del *price cap* e con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale, relativo alla Convenzione sottoscritta tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Autovia Padana S.p.a.

Nello specifico, si evidenzia che tutti i sistemi tariffari adottati dall'Autorità prevedono sia alcuni meccanismi di penalità/premialità, 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.

Tali 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 rappresentino 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 variabile⁶;
- *customer satisfaction* rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente.

Tanto premesso, per quanto riguarda la concessione in argomento, come sopra evidenziato, l'Autorità con l'indicata delibera n. 119/2019 ha approvato, ai fini dell'indizione della procedura di gara di competenza del MIT⁷, gli elementi per la definizione dello schema di concessione e del relativo sistema tariffario di pedaggio, relativo alle tratte autostradali: A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca, A15 diramazione per La Spezia, già assentite in concessione a SALT – Tronco ligure-toscano, e A10 Ventimiglia-Savona, già assentita in concessione a Autostrada dei Fiori S.p.A.

Per quanto in questa sede di specifico interesse, la citata delibera, in conformità a quanto già previsto dall'Autorità in merito ad altri sistemi tariffari oggetto dell'intervento di competenza, prevede sia alcuni meccanismi di penalità/premialità, con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi offerti all'utenza,

⁵ Per le concessioni autostradali il cui concedente è Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., l'Autorità ha adottato le delibere nn. 70/2020, 106/2020 e 87/2021 riguardanti, rispettivamente, i sistemi tariffari di pedaggio delle concessioni relative alla Tangenziale est di Milano, all' Autostrada Pedemontana Lombarda e Brebemi.

⁶ Tali informazioni dovranno rispettare i contenuti minimi previsti dai regolamenti (UE) n. 885/2013 e (UE) n. 886/2013, rispetto ai quali l'Autorità assume le funzioni di organo nazionale indipendente di cui, rispettivamente, agli artt. 8 e 9 dei citati regolamenti.

⁷ Le informazioni sulla procedura di gara per l'affidamento della concessione delle tratte autostradali in questione sono reperibili sul sito del concedente (cfr.: https://trasparenza.mit.gov.it/archivio11_bandi-gare-e-contratti_0_241650_875_1.html).

sia i principi che il concedente sarà tenuto ad applicare per valutare la *performance* del concessionario autostradale (secondo quanto previsto dalla Misura 23 dell'Allegato A alla citata delibera n. 119/2019).

Conseguentemente, per effetto dell'applicazione del sistema tariffario definito dall'Autorità, gli utenti potranno beneficiare 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'Autorità (cfr. Misura 23.9⁸).

Si rappresenta, inoltre, che l'Autorità ha avviato con delibera n. 59/2022 del 14 aprile 2022⁹ un'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, nell'ambito della quale si evidenzia, tra l'altro, 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"*. L'Autorità osserva, inoltre, in proposito, che: *"[p]er 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;*

⁸ Si riporta di seguito il punto 23.9 della delibera n. 119/2019:

"Il sistema di monitoraggio della qualità deve prevedere l'identificazione, da parte del concedente, di almeno un indicatore j-esimo per ciascuna delle seguenti aree tematiche:

- velocità media di percorrenza del flusso veicolare;*
- disponibilità dell'infrastruttura (presenza di cantieri, in particolare in ore di punta e periodi vacanzieri);*
- fluidità ai caselli (per esempio, disponibilità delle casse automatiche ai caselli e efficienza del sistema Telepass);*
- stato della pavimentazione (difetti del manto stradale);*
- aggiornamento dinamico delle informazioni tramite panelli a messaggio variabile;*
- predisposizione di adeguate aree di sosta (rispetto alla superficie complessiva) riservate ai veicoli per l'autotrasporto di merci;*
- impiego di Intelligent Transportation Systems (ITS), anche al fine di efficientare la logistica e perseguire l'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura da parte dei veicoli pesanti e dei veicoli leggeri;*
- disponibilità di servizi di connettività (radio-mobile) e copertura del segnale radio sulla rete autostradale, interoperabili, aperti, ed in linea con le più avanzate e consolidate tecnologie del settore delle telecomunicazioni;*
- impiego di sistemi automatici per il monitoraggio strutturale delle infrastrutture (in particolare opere di attraversamento, muri di sostegno, rilevati e gallerie autostradali);*
- impiego di tecnologie free flow per l'esazione delle tariffe autostradali in grado di evolvere verso soluzioni interoperabili a livello comunitario;*
- customer satisfaction rispetto ai livelli di servizio complessivo e specifico per aree di interesse definite dal concedente;*
- impiego di barriere di sicurezza laterali in ragione della loro conformità alla normativa tecnica vigente;*
- impiego di barriere antirumore, in attuazione del Piano di Risanamento acustico ambientale previsto dalla legge 26 ottobre 1995, n. 447 e successivi decreti attuativi".*

⁹ Il documento di indagine conoscitiva e i contributi pervenuti sono pubblicati sul sito internet dell'Autorità: <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/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-autost/>.

- *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"*¹⁰.

Infine, nel documento di indagine conoscitiva, l'Autorità si sofferma sulla necessità di individuare, con il contributo degli *stakeholder*, le *"possibili tutele nel caso in cui l'utente sia costretto a corrispondere un pedaggio maggiore per circostanze indipendenti dalla sua volontà"* e gli *"eventuali diritti, anche di natura risarcitoria, in caso di mancata/intempestiva/inadeguata informazione"*¹¹.

In esito all'esame dei contributi pervenuti, l'Autorità ha ritenuto di poter confermare l'esigenza, già delineatasi in occasione dell'avvio dell'indagine conoscitiva, di definire, nell'ambito di uno specifico procedimento, il contenuto minimo dei diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio delle reti autostradali. Conseguentemente, alla luce di quanto emerso dall'indagine conoscitiva, nonché in esito alle attività connesse allo svolgimento dei propri compiti istituzionali, l'Autorità, ha disposto, con delibera n. 16/2023 del 27 gennaio 2023, l'avvio del relativo procedimento.

2. La Convenzione in *prorogatio*

La disciplina della concessione interessata è contenuta nella Convenzione unica (di seguito: Convenzione) sottoscritta il 2 settembre 2009 dall'allora concedente ANAS S.p.A. con SALT – Tronco Ligure Toscano, approvata ai sensi dell'articolo 8-*duodecies* del D.L. 59/2008, nonché nei successivi Atti aggiuntivi sottoscritti tra il concedente Ministero delle infrastrutture dei trasporti con la medesima società concessionaria¹².

La concessione è scaduta il 31 luglio 2019 ed è attualmente in *prorogatio* fino al subentro del nuovo concessionario che sarà individuato ad esito della gara.

In particolare, l'articolo 30 della Convenzione prevede, tra l'altro, che il Concessionario *"è tenuto, in conformità a quanto previsto dai DDPCM del 27 gennaio 1994 e del 30 dicembre 1998, nonché dal d.lgs. 286/1999 alla redazione ed all'aggiornamento annuale della Carta dei Servizi, con l'indicazione degli standard di qualità di cui alla direttiva del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 102 del 19 febbraio 2009 nonché dalle disposizioni impartite dal Concedente"*.

Si evidenzia, al riguardo, che tra gli standard qualitativi contenuti nell'Allegato C alla Convenzione non sono previste forme di riduzione/rimborso del pedaggio a favore degli utenti in presenza di cantieri che possono determinare un allungamento dei tempi di percorrenza¹³, mentre nella Carta dei servizi, alla sezione 3.

¹⁰ Cfr. Documento sottoposto ad indagine conoscitiva di cui all'Allegato A alla delibera n. 59/2022, pag. 16.

¹¹ Cfr. Documento sottoposto ad indagine conoscitiva di cui all'Allegato A alla delibera n. 59/2022, pag. 9, Ambito 1, lett. w) e x).

¹² Gli atti convenzionali sono consultabili all'indirizzo web: <https://www.mit.gov.it/documentazione/convenzioni-regolanti-i-rapporti-tra-il-ministero-e-le-societa-concessionarie>.

¹³ Al riguardo, nella Carta dei servizi della società concessionaria si precisa, tra l'altro, nella sezione dedicata ai principi generali, che: *"SALT riconosce che è un diritto dei suoi Clienti usufruire di prestazioni qualitativamente efficienti"*. Si veda al riguardo la Carta dei servizi pubblicata all'indirizzo web: https://www.salt.it/wp-content/uploads/Carta-dei-Servizi-Salt-_2022.pdf.

“Qualità, ambiente, sicurezza sul lavoro e sicurezza stradale” si evidenzia la particolare attenzione riservata alla *“soddisfazione dell’Utente, al fine di ottenere e mantenere standard elevati di qualità del servizio”*¹⁴.

Inoltre, per quanto riguarda le informazioni da rendere agli utenti, il medesimo Allegato C nulla dispone in merito, mentre la Carta dei servizi contiene un generico riferimento all’impegno a favorire *“l’informazione più ampia presso i propri Utenti anche attraverso terzi, circa il controllo e la verifica della funzionalità delle prestazioni fornite”* e ad *“assicurare la massima disponibilità e accessibilità delle informazioni sulle attività che svolge”*¹⁵, la cui eventuale inosservanza non dà luogo all’applicazione di sanzioni o penali nei confronti del concessionario¹⁶.

3. Considerazioni conclusive

Alla luce di quanto illustrato, lo schema di concessione ed il relativo sistema tariffario approvato dall’Autorità, con la citata delibera n. 119/2019, con riferimento, tra l’altro, al riaffidamento, con gara, della gestione delle tratte autostradali già assentite a SALT S.p.A., diverranno efficaci a seguito dell’approvazione del contratto di concessione che sarà stipulato in esito alla procedura a evidenza pubblica avviata dal MIT.

Nelle more dell’applicabilità di tale specifico sistema tariffario, così come dell’adozione, anche con riferimento al settore interessato, di provvedimenti dell’Autorità volti a definire - ai sensi del citato articolo 37, comma 2, lettera e) del d.l. 201/2011 - il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere, si rileva che quanto richiamato in merito ai sistemi tariffari approvati dall’Autorità in ambito autostradale, e, in particolare, agli indicati meccanismi di penalità/premialità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi offerti all’utenza, nonché ai principi che il concedente è tenuto ad applicare per valutare la *performance* del concessionario autostradale, previsti dall’Autorità già a partire dal 2017, possono essere assunti quale espressione di principi generali da considerare come parametro per la valutazione della diligenza richiesta all’operatore del servizio a fronte di una qualità non rispondente ai livelli attesi.

Il presente parere è trasmesso a all’Autorità garante della concorrenza e del mercato e pubblicato sul sito web istituzionale dell’Autorità.

Torino, 23 marzo 2023

Il Presidente

Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)

¹⁴ A tal proposito, SALT afferma, inoltre, di aver provveduto ad implementare e certificare *“un Sistema di Gestione Integrato di qualità, ambiente, salute e sicurezza dei lavoratori e sicurezza del traffico stradale”* i cui obiettivi sono: *“assicurare agli utenti accessibilità, continuità e qualità del servizio esazione; mantenere efficienti le infrastrutture e adeguate le caratteristiche tecniche dell’asse autostradale al fine di garantire un’elevata sicurezza della viabilità; offrire assistenza al traffico e servizi accessori adeguati alle aspettative degli utenti; porre attenzione ai miglioramenti organizzativi ed agli sviluppi tecnologici per erogare un servizio sempre più soddisfacente, operare nel rispetto dell’ambiente e del territorio, attuare ogni sforzo tecnologico, organizzativo e strutturale per tendere all’obiettivo di eliminazione dei feriti e dei morti su strada”* (pag. 35 della Carta dei servizi).

¹⁵ Si veda, al riguardo, il par. 2.4. *“Principi fondamentali”* della Carta dei servizi di SALT.

¹⁶ Si veda, al riguardo, l’Allegato N alla Convenzione.