



ALM/pf/ES  
prot. n. 2917/23

Roma, 3 novembre 2023

Spett.le  
Autorità di Regolazione Trasporti  
Via Nizza, 230  
10126 TORINO

Alla c.a. del Segretario Generale  
Dott. Guido IMPROTA  
PEC: [pec@pec.autorita-trasporti.it](mailto:pec@pec.autorita-trasporti.it)

**OGGETTO: Osservazioni generali di AISCAT sulla Delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) n. 130/2023 del 27 luglio 2023**

La presente in merito alla recente consultazione avviata dalla Autorità di Regolazione dei Trasporti relativamente a misure concernenti il contenuto minimo degli specifici 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. Indizione di una consultazione e proroga del termine di conclusione del procedimento.

AISCAT condivide le finalità alla base della Delibera n. 130/2023 del 27 luglio 2023 (La Delibera) e, in particolare, l'obiettivo di offrire all'utenza livelli di qualità del servizio autostradale sempre più elevati, in un'ottica di miglioramento continuo degli standard erogati.

Si ritiene che il processo di dialogo con tutti i soggetti interessati possa essere uno spunto per **proseguire nel percorso di miglioramento** dei servizi offerti dalle associate AISCAT.

Abbiamo esaminato con interesse e attenzione il testo della Delibera posta in consultazione e riteniamo utile sottoporre a codesta Autorità alcuni aspetti di particolare rilievo, rispetto ai quali rappresentiamo la nostra disponibilità per l'avvio di un tavolo di confronto.

Un primo aspetto da evidenziare è il **contesto regolatorio**. Confermiamo, a riguardo, quanto già formulato con nota prot. n. 2113/22 del 6 luglio 2022 in risposta all'Indagine conoscitiva avviata ad aprile dello stesso anno, con particolare riferimento al rapporto concessorio, alle collegate implicazioni in termini di obblighi del concessionario verso l'Ente concedente, alla necessaria salvaguardia di quanto previsto nei contratti di concessione.

Peraltro, lo schema di riferimento del rapporto concessorio, per numerose concessionarie aderenti all'Associazione, è proprio il **modello tariffario definito da ART** con Delibera n 16/2019. Tale modello si fonda sul rispetto del principio dell'**equilibrio del piano economico – finanziario (PEF)**, in cui le fondamentali esigenze di sicurezza costituiscono voci rilevanti.

CONFINDUSTRIA



Riteniamo che lo schema concessorio e il PEF di cui sopra, nell'attuale assetto di settore, siano presupposti imprescindibili per garantire sostenibilità e piena efficacia a ogni iniziativa di regolazione che ART esercita nel proprio legittimo ruolo di autorità indipendente.

Un secondo elemento di rilievo è il presupposto, assiomatico per il settore autostradale, che il servizio presenta quale **peculiarità la netta separazione tra il veicolo e l'infrastruttura**. La scelta di utilizzare l'infrastruttura autostradale in un dato giorno e in una data ora, nonché il comportamento di guida lungo il percorso sono fattori che (fatto comunque salvo il libero arbitrio dei singoli utenti e le diverse valutazioni che ognuno a parità di contesto può effettuare) possono sì essere connessi alla gestione del traffico e dei cantieri, ma non rientrano nella possibilità di determinazione del concessionario.

Infine, la **qualità del servizio** autostradale deve essere intesa secondo una **logica di sistema**: il servizio consiste nella messa a disposizione dell'infrastruttura secondo modalità che massimizzino la sicurezza, la fluidità, l'informazione e la confortevolezza del viaggio. Le diverse componenti sono correlate e l'operatore è responsabile della loro gestione complessiva, nel quadro degli obblighi concessori. In tale contesto, **la sicurezza è senz'altro prioritaria**. Mantenere e migliorare gli standard comporta la realizzazione di interventi che prevedono l'apertura di cantieri di ammodernamento lungo la rete autostradale, con imprescindibile impatto sulla fluidità del traffico. La continuazione dei già presenti processi tesi al sempre maggiore efficientamento della programmazione di detti cantieri da parte del gestore autostradale può minimizzare l'inevitabile rallentamento del traffico, ma non può oggettivamente eliminarlo. La comunicazione efficace e tempestiva può facilitare scelte consapevoli da parte dell'utenza ma non può determinarne i comportamenti. In tale quadro, risulterebbe contraddittorio e controproducente un sistema di regole che penalizzasse le concessionarie in ragione della presenza di cantierizzazioni necessarie, piuttosto che incentivarne l'efficace segnalazione.

## Osservazioni

Sulla base degli aspetti sopra richiamati, AISCAT ritiene che alcuni passaggi della Delibera dovrebbero essere oggetto di approfondimento e revisione. In particolare:

### 1) Misure relative ai rimborsi e all'allocazione dei relativi oneri.

La Misura 9, punto 3 della Delibera, nel fare riferimento alle *"limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura"*, prevede l'applicazione di rimborso integrale o parziale del pedaggio, *"anche"* in presenza di cantieri.

A riguardo, si evidenzia che i cantieri sono necessari per la realizzazione di interventi finalizzati alla sicurezza e all'ammodernamento dell'infrastruttura. L'applicazione di penalizzazioni per la concessionaria farebbe quindi emergere una contrapposizione tra la diligente ottemperanza agli obblighi di manutenzione e ammodernamento e gli effetti, inevitabili, che l'attuazione di tali obblighi determina in termini di fruibilità della rete autostradale da parte degli utenti. Quanto sopra comporterebbe una paradossale duplice penalizzazione per il concessionario: proprio perché ottempera agli obblighi convenzionali (e di sicurezza) verrebbe afflitto dal meccanismo di ristoro all'utenza come descritto dalla Delibera.



Inoltre, in relazione all'allocazione degli oneri, la medesima Misura 9 della Delibera prevede che l'applicazione di rimborsi debba avvenire tramite contabilizzazione separata nell'ambito dei pertinenti sistemi tariffari di pedaggio e che detti importi *“non possono essere in alcun modo recuperati dai concessionari autostradali”*. Tale previsione dovrebbe essere riformulata tenendo conto del **principio fondamentale dell'equilibrio del PEF del concessionario**, così come già evidenziato in premessa.

Le considerazioni appena esposte assumono ancora maggiore rilievo se riferite all'**applicabilità delle misure previste dalla Delibera alle concessionarie** che gestiscono reti non estese, a maggior ragione se con rilevante presenza di cantieri in termini sia di durata sia di estesa chilometrica (ad esempio in ragione della consistente presenza di ponti, viadotti e gallerie, o per interventi di rifacimento di tratti dell'infrastruttura nell'ambito di ampliamenti/ammodernamenti).

Inoltre, per quanto concerne i sistemi autostradali semichiusi, la peculiarità della riscossione del pedaggio in tale modalità rende impossibile effettuare qualsiasi tipo di calcolo riguardo la percorribilità della rete al fine di poter stabilire forme di rimborso, così come previste nella misura 9 dello Schema dell'Atto di Regolazione.

In questi casi l'applicazione di forme di rimborso interamente a carico della concessionaria sarebbe economicamente insostenibile e incrementerebbe in maniera irragionevole il rischio regolatorio associato alle concessioni autostradali.

## 2) Regolazione dei diritti degli utenti e Qualità nella formula tariffaria

Un profilo meritevole di specifico approfondimento è quello relativo all'emergere di una duplicazione **tra i meccanismi di valutazione della qualità del servizio, previsti dall'art. 23 della Delibera n. 16/2019, che come noto impattano sull'adeguamento annuale della tariffa, e le forme di ulteriore responsabilizzazione, anche economica, della concessionaria, così come prefigurate dalla regolazione in materia di diritti degli utenti oggetto della presente consultazione**. Si ritiene che la pubblicazione sulla Carta dei Servizi dei concessionari, delle misurazioni della Qualità ai sensi della sopra citata Delibera, possa presentare, qualora il fattore qualità verrà inserito nelle formule tariffarie delle associate soggette a regolazione ART, i seguenti profili critici:

- a) Gli indicatori e gli standard di qualità presentano un **contenuto altamente tecnico** a nostro avviso incomprensibile per la maggior parte degli utenti;
- b) L'introduzione del **fattore Qualità** nella formula tariffaria definita dal modello ART del 2019 - e del relativo **meccanismo di bonus-malus** in essa previsto - risponde già allo scopo di restituire all'utenza, sotto forma di eventuale riduzione del pedaggio nell'anno successivo, il risultato di *performance* di qualità disallineate rispetto agli standard.

## 3) Modalità e tempi per l'implementazione delle Misure previste dalla Delibera

Le 16 Misure e le oltre 200 prescrizioni contenute nella Delibera si riferiscono, in alcuni casi, a servizi ulteriori rispetto a quelli erogabili dalle concessionarie, non previsti nei vigenti PEF e i cui impegni richiedono pertanto di essere integrati nell'ambito dei contratti di concessione. Il tema trova riflessi anche nello *“Schema di Analisi di Impatto della Regolazione”* allegato alla Delibera. In particolare, nel suggerire le diverse opzioni circa l'introduzione di talune misure, il predetto Allegato fa espresso riferimento agli oneri economici che graverebbero sui



concessionari autostradali<sup>1</sup> senza tuttavia che nello schema di Delibera si trovino conseguenti disposizioni che, coerentemente con i vincoli tipici di un settore regolato, rendano chiaramente identificabile la relazione tra obblighi connessi al servizio e la copertura (secondo logiche di efficienza) delle conseguenti spese ed investimenti.

Si propone un'attuazione graduale dei requisiti e degli standard richiesti dalle varie Misure della Delibera circoscrivendo l'elenco, in una prima fase, ai servizi già erogabili con l'infrastruttura attuale e ai soli requisiti/standard di impatto diretto sull'utenza. Quanto sopra tenuto conto che:

- a. Alcuni servizi senz'altro attivabili, ma che richiedono investimenti allo stato non inseriti nei PEF, devono essere preventivamente valutati ed eventualmente inseriti nei suddetti piani, previa condivisione con l'Ente concedente (a titolo esemplificativo, il sistema di sorveglianza degli stalli per i mezzi pesanti, le misure collegate al calcolo del percorso reale);
- b. Ulteriori servizi, contenuti nell'elenco delle misure, possono essere realizzati, sempre previa condivisione con il Concedente, senza significativi oneri da parte delle concessionarie, ma necessitano di tempi maggiori rispetto a quelli prospettati dal procedimento in corso (a titolo esemplificativo, l'omogeneizzazione delle procedure sui reclami, messaggi istantanei e notifiche di tipo push, applicazioni tecnologiche da sviluppare a livello di comparto, ecc.).

#### 4) Rimborsio e altre forme di compensazione

Nel testo della Delibera sembrano spesso venire utilizzati come sinonimi i termini di **rimborso** e di **indennizzo**, sebbene in realtà essi siano collegati a fattispecie e cause, anche dal punto di vista giuridico, ben distinte. A parere della scrivente sarebbe opportuno parlare esclusivamente di **rimborso**, fattispecie che ben si adatta ai contenuti ed alle finalità perseguite dalla Delibera laddove il concetto di indennizzo appare invece non idoneo ad essere applicabile al settore in oggetto (ritrovandosi la sua causa in un danno derivante da fatto lecito il cui riconoscimento deve necessariamente essere previsto da specifica norma di legge): le società autostradali agiscono infatti sulla base delle concessioni stipulate con l'ente concedente, ed eventuali mancanze nell'adempimento degli obblighi ad esse attribuiti dovrebbero ricadere o nella sfera delle carte dei servizi o dei rapporti contrattuali con il concedente stesso ed essere in tali sedi regolati (come già peraltro avviene); ciò senza contare il sempre possibile ricorso all'ulteriore fattispecie, prevista nel nostro ordinamento giuridico, del risarcimento del danno (presso sedi giudiziali o presso organi di risoluzione non giurisdizionale delle controversie secondo quanto previsto anche nella apposita delibera di codesta Autorità) come rimedio a quelle situazioni ove si sia invece in presenza di un fatto ritenuto illecito. L'insieme di tali soluzioni, ossia i rimborsi, intesi come insieme di quelli già in essere presso le realtà autostradali (ad esempio per anomalie e/o errori circa le modalità di pagamento) oltre a quelli nuovi previsti nella delibera qui in esame, e il risarcimento già copre tutte le possibili evenienze di ristoro economico che potrebbero interessare l'utente autostradale.

Dal testo della Delibera si profilano, inoltre, ipotesi di ulteriori forme di compensazione, rispetto alle quali si segnala la necessità di approfondire i riflessi organizzativi ed economici che casistiche diverse da quelle in atto potrebbero comportare.

<sup>1</sup> esempio lo Schema di Impatto della Regolazione, a pag. 43, prevede che gli oneri generati dalla creazione dell'App di info mobilità di comparto potranno essere recuperati in tariffa.

## Conclusioni

Per una proficua evoluzione del procedimento di regolazione in corso, si propone di avviare un tavolo tecnico di confronto finalizzato a sviluppare ulteriori specifiche **analisi di impatto delle singole Misure** oggetto della Delibera, nonché a definire differenti **tempistiche di applicabilità** delle stesse, considerato che alcuni standard/requisiti si riferiscono a servizi ad oggi non erogati dalle concessionarie.

Per tale fase di confronto tecnico, nell'ottica di perseguire un miglioramento della qualità dei servizi alla clientela, tenuto conto della struttura interconnessa del sistema autostradale a pedaggio, AISCAT rappresenta la propria piena disponibilità.

E' gradita l'occasione per inviare i migliori saluti

Direttore Affari Internazionali

(Dott.ssa Emanuela Stocchi)

