



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Roma, 16 giugno 2025

Spett.le
Autorità di regolazione dei trasporti
Via pec pec@pec.autorita-trasporti.it;

Oggetto: “Aggiornamento del Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni autostradali di cui all’articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011” – Unione Nazionale Consumatori

L'Unione Nazionale Consumatori, la prima associazione di difesa dei consumatori in Italia, iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del Codice del Consumo (D.lgs. n. 206/2005), Pec per questa consultazione antitrust.consumatori@pec.it, nell'apprezzare la possibilità di fornire un contributo su questa importante materia, presenta le proprie osservazioni sulla consultazione pubblica di cui all'oggetto, osservazioni che non contengono parti riservate da sottrarre all'accesso e che, quindi, sono in versione pubblica, pubblicabile integralmente.

PREMESSA

Riteniamo arduo e complesso il compito di Art di incentivare la concorrenza, l'efficienza produttiva e il contenimento dei costi per gli utenti, in un settore come quello autostradale che opera in condizioni di monopolio e che, quindi, a nostro avviso non avrebbe mai dovuto essere privatizzato, trattandosi di un bene a consumo congiunto per il quale non vale la rivalità nel consumo. Non vi può essere vera concorrenza se non vi è perfetta mobilità dei fattori, ed il primo fattore a dover essere mobile è il consumatore, che, informato di tutti i prezzi, dovrebbe poter abbandonare chi vende a un prezzo maggiore e premiare l'impresa più efficiente, passando da un venditore all'altro senza alcun onere e costo, cosa impossibile da attuare in questo campo.

Se a questo si aggiunge che molte decisioni di fondamentale importanza vengono prese dal legislatore e dal potere esecutivo secondo criteri non efficienti, comprendiamo quanto sia difficile operare in tale contesto.

Una concessione, ad esempio, non dovrebbe mai durare oltre lo stretto tempo necessario per consentire agli investimenti di essere ammortizzati, cosa, però, non sempre accaduta, consentendo privilegi e rendite di posizione. Ogni durata andrebbe fissata in modo specifico, senza proroghe, atteso che, anche in caso di mancato recupero degli investimenti effettuati e delle opere già eseguite, esiste il valore di subentro e la possibilità che il concessionario uscente sia indennizzato dal subentrante, anche se a nostro avviso tale evenienza andrebbe prevista solo se i ritardi nell'effettuare l'investimento o nell'ammortizzarlo non dipendono da colpe del concessionario uscente. Non sarebbe accettabile che le colpe dell'uscente fossero pagate dal subentrante e poi traslate sugli utenti con aumenti tariffari.

Ai fini dell'affidamento delle concessioni autostradali, poi, è previsto si tenga conto degli ambiti ottimali di gestione, per Voi

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di consumatori in Italia. Diffusa in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del Consumo e componente del CNCU - Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione sociale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it

 facebook.com/UNConsumatori
 twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

corrispondenti ad una estesa chilometrica ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 chilometri, ma non è sempre questo il contesto attuale, con conseguenti diseconomie di scala, aumenti dei costi medi per unità prodotta che finiscono per pagare gli utenti.

Nella normativa, nei bandi di gara e nei criteri di aggiudicazione andrebbe messa in primo piano la qualità del servizio offerto al consumatore e la tutela degli utenti, ad esempio assicurando il principio che chi viaggia in autostrada, dato che paga un pedaggio sulla base del presupposto di poter raggiungere una località in breve tempo, ha diritto di poter andare velocemente e non certo di restare in coda per ore, imbottigliato da cantieri o da code ai caselli, magari dovute al fatto che ci sono pochi casellanti o si vogliono avvantaggiare le società che gestiscono il telepedaggio. Tra i criteri di aggiudicazione dei bandi di gara, ad esempio, andrebbe inserito il numero di caselli aperti che vanno sempre garantiti nelle diverse fasce orarie e nei diversi periodi dell'anno. Anche la sicurezza (qualità dell'asfalto, dei guardrail, l'incidentalità), andrebbe maggiormente considerata. I diritti degli utenti andrebbero fissati già per legge, ad esempio nell'art. 12, comma 1 della Legge n. 193 del 16 dicembre 2024, laddove è scritto che il *"pagamento della tariffa conferisce al veicolo il diritto di percorrenza su una determinata tratta autostradale"*, sarebbe stato preferibile aggiungere *"ad una velocità adeguata e ragionevolmente attesa dall'utente, senza code, rallentamenti e disservizi, pena la riduzione della tariffa stessa e/o la corresponsione di rimborsi o indennizzi"*.

In questo contesto di partenza non facile e che non tutela a sufficienza i consumatori, è necessario, a maggior ragione, che Art usi tutte le sue competenze e possibilità per compensare queste criticità, anche interpretando in senso estensivo il proprio ruolo e la legge, senza essere frenati dal rischio di veder respinte le proprie delibere al Tar per eccesso di potere e illegittimità dell'atto.

Anche perché il fatto che alcune cose non siano previste a monte, ad esempio nella normativa, non essendo nemmeno escluse o vietate, non impedisce che siano poi introdotte a valle a livello regolatorio, nell'ambito dell'azione discrezionale di Art, per garantire il diritto del consumatore di pagare un pedaggio equo, che sia sempre effettivamente commisurato alla qualità del servizio offerto e per ridurre i disagi e i danni agli utenti, così da scoraggiare le violazioni a danno dei consumatori, prevedendo in tal caso indennizzi, così come immaginato recentemente nel caso di cantieri con la Delibera n. 49/2025.

Inoltre, l'articolo 37, comma 2, lettera e, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, prevede che l'Autorità deve provvedere 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"*, dando quindi ampi margini discrezionali ad Art per intervenire a tutela dell'utenza, fino al risarcimento del danno.

L'espressione *"natura risarcitoria"* prevista nel testo di legge, consente che vi sia, oltre a un rimborso integrale del pedaggio, anche un indennizzo, ossia un importo ben superiore all'importo del pedaggio, ad esempio in caso di code che superano un certo numero di chilometri o se vi

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

sono rallentamenti che producono ritardi oltre un certo numero di minuti, prendendo a riferimento ad esempio la velocità media storica pari a 100 Km per i veicoli leggeri e 70 km/h per i veicoli pesanti prevista da Autostrade per l'Italia S.p.A. - ASPI per rispondere alle contestazioni dell'Antitrust (IP346). Se, quindi, l'automobilista resta imbottigliato o subisce comunque dei disservizi, anche se non dipendono dalla presenza di cantieri, se vi è una qualunque limitazione all'utilizzo dell'infrastruttura, si deve avere il diritto non solo al rimborso dell'intero importo pagato ma, nei casi più gravi, laddove vi è stato un notevole disservizio e un forte disagio in termini di code, di rallentamenti anomali e quindi di tempi di percorrenza molto più elevati del normale, anche a un indennizzo supplementare. Indennizzo che, laddove vi siano responsabilità del gestore, ad esempio nel caso il consumatore non venga colpevolmente informato dei rallentamenti prima dell'ingresso in autostrada, dovrebbe avere un valore fortemente dissuasivo, sanzionatorio.

* * *

Venendo all'aggiornamento del sistema tariffario, anche la tariffa andrebbe quindi aggiornata ogni anno secondo i principi sopra esposti, con penalità, in modo che si riduca in caso di rallentamenti, di code, anche al casello, di velocità media di percorrenza insufficiente, a seconda dell'incidentalità, dei disservizi, del numero di eventi perturbativi, del numero di reclami presentati dagli utenti (in termini percentuali rispetto al numero di utenti totali), del tempo medio di risposta ai reclami, della tempistica con cui si erogano i rimborsi del pedaggio previsti, dell'assistenza fornita agli utenti, della bontà del sistema informativo (non solo rispetto alla tempistica di aggiornamento in caso di incidenti ma anche con riferimento ai benzacartelloni), della bontà del sito internet rispetto ai diritti degli utenti e alle modalità e facilità d'uso per presentare reclamo. Vanno introdotte penalità per ognuna delle casistiche sopra indicate e occorre che tali penalizzazioni siano graduate a seconda della gravità del disservizio.

In tal senso, quindi, pur apprezzando molto l'introduzione del principio che, per livelli qualitativi inferiori rispetto a determinate soglie stabilite ex-ante, venga applicata una penalità fino al 2% dei costi afferenti alla componente di gestione, pur tuttavia riteniamo il 2% una penalità troppo bassa per avere un effetto di deterrenza. Per incoraggiare comportamenti virtuosi, poi, è bene non solo che vi sia una penalizzazione per ogni servizio inadeguato ma anche che ogni singola penalizzazione sia progressiva, con più soglie per ogni disservizio e con più percentuali di penalizzazione, per evitare che raggiunta la penalità massima del 2% non vi siano più "incentivi" a migliorare l'offerta. Rispetto alle aree tematiche oggetto di valutazione (dalla a.: velocità media di percorrenza del flusso veicolare alla f.: soddisfazione utenti rispetto ai livelli di servizio) suggeriamo di aggiungere quelle mancanti sopra indicate, come l'incidentalità o il numero di eventi perturbativi, mentre rispetto alla soddisfazione degli utenti rispetto ai livelli di servizio, andrebbe meglio esplicitato e differenziato il punto, con singoli parametri rispetto al numero di reclami presentati dagli utenti (in termini percentuali rispetto al numero di utenti totali), al tempo medio di risposta ai reclami, alla tempistica con cui si erogano i rimborsi del pedaggio previsti etc. etc..

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Bisogna individuare dei meccanismi che attenuino la previsione dell'art. 14 della Legge n. 193 del 16 dicembre 2024 secondo la quale le tariffe autostradali *"sono incrementate nella misura corrispondente all'indice di inflazione rilevato nei documenti di programmazione di finanza pubblica per il relativo anno"*. I gestori delle autostrade devono coprire tutti i costi e gli oneri sostenuti, ma questi già includono eventuali rincari dovuti all'inflazione, perlomeno a consuntivo. Qualunque ulteriore adeguamento all'inflazione costituisce, invece, una remunerazione garantita per legge del capitale investito che nessun altro imprenditore ha mai avuto. In tal senso, apprezziamo che il tasso di inflazione sui costi di remunerazione del capitale nelle vostre previsioni non sia capitalizzato, ma servirebbero ulteriori correttivi per attenuare questo privilegio da noi contestato, ad esempio con ulteriori penalità e correttivi in caso di cattiva gestione e disservizi. Nella valutazione del TIR azionisti e del WACC andrebbe abbassata la soglia di 120 punti base per considerare il sovra-rendimento del concessionario, cambiando i margini di tolleranza.

I costi e gli oneri sostenuti, poi, devono essere congrui. Non è accettabile che più la gestione è inefficiente, più l'autostrada paga per le sue incapacità, più l'utente paghi per le loro colpe. Va interrotto questo circolo vizioso. E' anche su questo che si può far leva per ridurre gli effetti distorsivi di una gestione inefficiente prendendo a riferimento non i costi unitari degli investimenti Anas, ma quelli di paesi più efficienti del nostro, avendo come confronto le best practices internazionali.

Rispetto all'ipotesi di modulazione tariffaria, ad esempio rispetto ai flussi di traffico, i rischi sono innumerevoli, forse troppi, e andrebbero fissati molti paletti da Art per evitare effetti negativi sugli utenti, lasciando ben poca discrezionalità ai gestori, per evitare che possano usare questa modulazione in modo arbitrario, per massimizzare i profitti, aumentando le tariffe nelle ore di maggiore traffico. La modulazione, ad esempio, dovrebbe essere solo in riduzione e non in aumento, senza possibilità di compensazione. Insomma, sarebbe condivisibile e auspicabile se fossero introdotti sconti per chi viaggia tra le ore 22:00 e le ore 06:00, ma non a scapito di un aumento per i pendolari che viaggiano di giorno, categoria già fin troppo penalizzata oltre che ben più numerosa; sarebbe ottima una riduzione per favorire il car sharing se non si traslasse quella riduzione sugli altri utenti; sarebbero utili ribassi per chi viaggia prima e dopo i giorni previsti di bollino nero, ma rispetto alla tariffa già fissata e predeterminata a inizio anno secondo le formule e gli altri criteri previsti da Art, evitando che poi nel calcolo della tariffa questo sconto possa rientrare dalla finestra e andare a carico di altri.

Sarebbe, invece, opportuno che la differenziazione dei livelli tariffari, non dipendesse da differenze nei livelli di usura arrecati all'infrastruttura, salvo per i camion dove è giusto conti il numero di assi. Per le autovetture, invece, i livelli tariffari dovrebbero dipendere dalla diversa cilindrata dei veicoli, più basse le tariffe per le vetture di minor cilindrata, secondo un principio di equità sociale.

* * *

Di seguito le osservazioni al testo della delibera n. 75/2025:

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Misura	Citazione del testo oggetto di osservazione/ proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
9 e 25			<p>In relazione al limite del $\pm 10\%$ previsto per la variazione delle stime di traffico rispetto a quanto assunto in fase di gara, nel caso in cui la durata della concessione superi i 15 anni, siamo contrari al fatto che una concessione possa durare più di 15 anni, atteso che l'Autostrada del Sole è stata costruita in 8 anni.</p> <p>E' bene, quindi, che le errate previsioni di traffico, se negative, ricadano sul gestore e non sui consumatori, così da scoraggiare eventuali proroghe. Va, semmai, garantito che, se il traffico si alza, le tariffe scendano, ma non viceversa, considerato che il basso traffico rientra nel rischio di impresa. Anche perché, come dimostra il caso Brebemi, sono proprio le alte tariffe che, rendendo il prezzo meno competitivo dell'A4, fanno abbassare il traffico. Nel caso questa nostra proposta fosse considerata non equa, per disparità di trattamento, evidenziamo che siccome nell'attuale formulazione è il concessionario che può proporre una revisione delle stime di traffico, dubitiamo che tale revisione venga proposta se contraria agli interessi del gestore stesso.</p> <p>Ci si interroga, infine, se l'errata stima di traffico non possa dipendere da colpe del concessionario che da 15 anni la gestisce. Insomma, la revisione andrebbe almeno concessa solo se il traffico non è variato in senso negativo per ragioni imputabili al gestore stesso, per sue colpe.</p> <p>In ogni caso, se i volumi di traffico subiscono una contrazione, i relativi minori ricavi non devono poter essere recuperati dal concessionario nemmeno in caso di concessioni superiori a 15 anni.</p>
21 e 37	$Z(t+1) = (Ia,t) \cdot 5\% + (Ib,t) \cdot 5\%$	$Z(t+1) = (Ia,t) \cdot 5\% + (Ib,t) \cdot 5\% + Y \cdot (Ia,t)$	<p>Sul valore pari al 5% previsto quale penalità applicabile al concessionario in relazione alla ritardata realizzazione degli investimenti non recuperabili in tariffa esprimiamo parere favorevole, anche se pensiamo che il valore del 5% vada innalzato e che sia opportuno prevedere più penalità progressive a seconda della gravità dello scostamento rispetto agli obiettivi che andavano perseguiti, per evitare che, una volta raggiunta la penalità o una volta compreso che l'investimento non è più realizzabile in tempo utile per evitare la penalità, non vi siano più "incentivi" ad accelerare la realizzazione dell'investimento per recuperare il gap. Ad esempio, si potrebbe mantenere la formula attuale, con la percentuale del 5% da applicare sull'ammontare degli investimenti non realizzati, aggiungendo alla fine della formula un'ulteriore penalizzazione variabile a seconda della percentuale degli investimenti non realizzati sul totale degli investimenti previsti.</p> <p>Ad esempio, dati: Y = Percentuale aggiuntiva di penalizzazione Inr = Investimenti non realizzati It = Investimenti totali previsti</p> <p>Allora: - se $0,05 < Inr/It > 0,1$, ossia vi è uno scostamento superiore al 5% e inferiore o uguale al 10%, $Y = 3\%$, ossia la penalità ora prevista del 5% sale all'8%; - se $0,1 < Inr/It > 0,2$, ossia vi è uno scostamento superiore al 10% ma inferiore o uguale al 20%, $Y = 6\%$</p>

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it

 facebook.com/UNConsumatori
 twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

			-se $0,2 < \text{Inr/It} > 0,3$, ossia vi è uno scostamento superiore al 20% ma inferiore al 30%, $Y = 9\%$ e così via
40.9			In relazione al valore pari al -20% previsto quale fattore correttivo da applicare al WACC per l'individuazione del tasso di remunerazione applicabile al valore di subentro, rimandiamo a quanto indicato in premessa, ossia che se i ritardi nell'effettuare l'investimento o nell'ammortizzarlo dipendono da colpe del concessionario uscente, non solo nessuna remunerazione da applicare al valore di subentro deve essere concessa all'uscente, ma nemmeno un valore di subentro. Bisogna fare che in modo le colpe e la cattiva gestione dell'uscente, ovviamente laddove vi siano, non ricadano né sul subentrante né sui consumatori finali, a cui non deve poter essere traslato né il valore di subentro né la remunerazione applicabile al valore di subentro.

Di seguito le osservazioni al testo della delibera n. 74/2025:

Misura	Citazione del testo oggetto di osservazione e/ proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
11.1, punto 4			vedasi il commento alla misura 9 e 25 relativo alla delibera n. 75/2025
35.4, punto 1			vedasi il commento alla misura 21 e 37 relativo alla delibera n. 75/2025
36, punto 9			vedasi il commento alla misura 40.9 relativo alla delibera n. 75/2025

Nella speranza che le nostre richieste siano favorevolmente accolte, sicuri del Vostro interesse, restiamo a disposizione per ogni chiarimento e ringraziamo per la cortese attenzione.

Il responsabile Ufficio studi
Unione Nazionale Consumatori
Mauro Antonelli

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di consumatori in Italia. Diffusa in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del Consumo e componente del CNCU - Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione sociale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori