dossier

7 settembre 2021

Schema di decreto legislativo concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione

A.G. n. 268

XVIII LEGISLATURA

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI
Ufficio ricerche nei settori delle infrastrutture e dei trasporti
TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi
Dossier n. 430

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI
Dipartimento ambiente
Tel. 066760-9253 st_ambiente@camera.it - @CD_ambiente

Atti del Governo n. 268

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

I n d i c e

Lo schema di decreto legislativo 5
La Direttiva (UE) 2019/520 5
Contenuto dello schema di decreto legislativo 9

Lo schema di decreto legislativo

Lo schema di **decreto legislativo in esame, adottato in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge di delegazione europea 2019-2020 si compone di 28 articoli e 4 Allegati**.

Sullo schema di decreto le Commissioni competenti nel merito (8ª, in Senato, IX alla Camera) sono chiamate ad esprimere parere **entro il 14 settembre 2021.**

Il provvedimento **recepisce nell'ordinamento nazionale la direttiva (UE) 2019/520 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e lo scambio di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione.**

La Direttiva (UE) 2019/520

La direttiva (UE) 2019/520 mira a garantire l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale sull'intera rete urbana e interurbana dell'UE[1], agevolando al tempo stesso lo scambio transfrontaliero di dati di immatricolazione dei veicoli per i quali si è verificato un mancato pagamento dei pedaggi stradali dell'Unione (articolo 1, par. 1). La finalità perseguita è quella di disporre di sistemi affidabili, di facile utilizzo, efficienti in termini di costi ed adeguati allo sviluppo futuro della politica di tariffazione nonché alla futura evoluzione tecnologica (considerando n. 2).

Si intende così mettere i fornitori del servizio europeo di telepedaggio[2] (SET) in condizione di accedere al mercato in maniera più semplice, rimuovendo barriere amministrative onerose, procedure autorizzative o specificazioni locali non *standard*.

L'articolo 3, nel disciplinare le "**soluzioni tecnologiche**", stabilisce (par. 1) che tutti i nuovi sistemi di telepedaggio stradale che richiedono l'installazione o l'uso di apparecchiature di bordo si basano su tecnologie specifiche (posizionamento satellitare, comunicazioni mobili o tecnologia a microonde a 5,8 GHz). Ai pertinenti organismi di normalizzazione è richiesto di adottare le relative norme "rapidamente", aggiornandole ove necessario, garantendo "la compatibilità

[1] Per espressa statuizione dell'articolo 1, par. 3, le disposizioni della direttiva non si applicano invece alle tariffe di parcheggio.

[2] L'articolo 2, par. 1, n. 1, definisce il "servizio di pedaggio" come quello che consente agli utenti di utilizzare un veicolo in uno o più settori del SET in esecuzione di un unico contratto e, se necessario, con un'apparecchiatura di bordo. Il fornitore di servizi di pedaggio (par. 1, n. 2) è "un soggetto giuridico che fornisce servizi di pedaggio in uno o più settori del SET per una o più classi di veicoli. Il n. 8, a sua volta, fornisce la definizione di settore del SET: "una strada, una rete stradale o strutture, come ponti o tunnel, o traghetti, per le quali è riscosso un pedaggio utilizzando un sistema di telepedaggio stradale".

continua dei componenti di interoperabilità" (par. 2). I fornitori del SET (par. 4) sono tenuti a rendere disponibili agli utenti apparecchiature di bordo "idonee all'uso, interoperabili e in grado di comunicare con i pertinenti sistemi di telepedaggio stradale in uso negli Stati membri" utilizzando le tecnologie sopra elencate. Le apparecchiature di bordo possono "facilitare servizi diversi dal pedaggio a condizione che il funzionamento di tali servizi non interferisca con i servizi di pedaggio (par. 5).

Il Capo II della Direttiva in questione detta i principi generali del Servizio europeo di telepedaggio (SET). L'articolo 4 incarica gli Stati membri di individuare una **procedura per la registrazione dei fornitori**, elencando i requisiti tecnici, finanziari e di onorabilità al cui soddisfacimento la registrazione è subordinata. I successivi articoli stabiliscono in dettaglio i diritti ed obblighi dei fornitori (articolo 5), degli esattori di pedaggi (articolo 6) ma anche degli utenti (articolo 10).

L'articolo 7 disciplina la **remunerazione** che i fornitori del SET hanno diritto di ricevere da parte degli esattori. Questa deve essere definita con una metodologia "trasparente, non discriminatoria e identica per tutti i fornitori (...) accreditati a un determinato settore". Ulteriori norme di dettaglio applicabili ai pedaggi sono contenute nell'articolo 8.

In tema di **contabilità** (articolo 9), gli Stati membri devono assicurare che i soggetti giuridici che forniscono servizi di pedaggio tengano tale attività ben distinta da eventuali altre da essi svolte.

Il Capo III è dedicato all'**organismo di conciliazione** che ciascuno Stato membro con almeno un settore del SET è tenuto a designare o istituire per:

1) facilitare la mediazione tra gli esattori di pedaggi con un settore del SET situato nel proprio territorio e i loro fornitori (articolo 11, par. 1);
2) verificare che le condizioni contrattuali imposte da un esattore di pedaggi ai fornitori del SET non siano discriminatorie e che la remunerazione rispecchi le indicazioni del sopra illustrato articolo 7 (articolo 11, par. 2).

Spetta inoltre agli Stati membri adottare le misure necessarie per garantire che il proprio organismo di conciliazione sia "indipendente, nella sua organizzazione e struttura giuridica, dagli interessi commerciali degli esattori dei pedaggi e dei fornitori di servizi di pedaggio" (articolo 11, par. 3).

La **procedura di mediazione** a cui eventualmente fare ricorso è disciplinata dall'articolo 12, ai sensi del quale l'organismo di conciliazione:

3) entro un mese dichiara se sia o meno in possesso di tutti i documenti necessari per la mediazione (par. 2);
4) entro sei mesi esprime un parere (par. 3).

Sono previste da un lato la facoltà di richiedere le informazioni pertinenti "agli esattori dei pedaggi, ai fornitori del SET e a eventuali terzi " (par. 4) e, dall'altro, lo scambio di informazioni, principi e prassi tra i vari organismi nazionali (par. 5).

Il Capo IV è dedicato alle **disposizioni tecniche**, relative all'unicità e la continuità del servizio SET (articolo 13), alla regolazione di alcuni elementi aggiuntivi (interazione tra utenti, esattori e fornitori; diffusione dei dati sul traffico,

articolo 14) e alle **componenti di interoperabilità**[3] (articolo 15). In relazione a queste ultime, si disciplinano tra l'altro:

5) l'adozione e pubblicazione, ad opera dell'esattore dei pedaggi, della programmazione dettagliata del processo di valutazione della conformità alle specifiche e dell'idoneità all'uso dei componenti di interoperabilità (par. 1);
6) il divieto, agli Stati membri, di limitare o impedire l'immissione sul mercato di componenti recanti la marcatura CE, la dichiarazione di conformità alle specifiche o una dichiarazione di idoneità all'uso "o entrambe" (par. 3). La procedura di valutazione della conformità alle specifiche e dell'idoneità all'uso di componenti di interoperabilità è regolata dalla Commissione europea con atti di esecuzione (articolo 15, par. 7). L'individuazione degli organismi abilitati a eseguire o controllare la procedura di valutazione, nonché la loro eventuale revoca, sono oggetto di notifica da parte degli Stati membri alla Commissione europea e agli altri Stati membri (articolo 19). Il loro elenco è pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e sono riuniti in un gruppo di coordinamento (articolo 20).

Qualora vi sia invece il timore che un componente di interoperabilità rischi di non soddisfare le prescrizioni pertinenti, si ricorre ad una **procedura di salvaguardia** finalizzata a vietarne l'uso o ritirarli dal mercato e che vede coinvolti sia lo Stato membro che la Commissione europea oltre al fabbricante, il fornitore del SET o il loro mandatario stabilito nell'Unione (articolo 16). Le relative decisioni devono essere motivate "in modo dettagliato" e vengono notificate "al più presto al fabbricante interessato, al fornitore del SET o ai loro mandatari con l'indicazione dei mezzi di impugnazione previsti dalla normativa in vigore (...) e dei termini entro i quali tali mezzi devono essere esperiti" (articolo 17).

Ogni Stato membro con almeno due settori del SET sul proprio territorio designa un **ufficio di contatto unico** per i fornitori. Può trattarsi di una persona fisica o di un organismo - pubblico o privato - incaricato di agevolare e coordinare i primi contatti amministrativi tra esattori e fornitore su richiesta di quest'ultimo (articolo 18).

Vige inoltre l'obbligo, per gli Stati membri, di curare un **registro elettronico nazionale** (articolo 21), da mantenere aggiornato e di cui curare l'esattezza, che contenga i dettagli dei settori del SET situati nel loro territorio, dei fornitori a cui è stata concessa la registrazione e dei dettagli dell'ufficio di contatto unico. I registri devono essere accessibili dal pubblico per via elettronica ed essere disponibili a decorrere dal 19 ottobre 2021. Tale registro deve essere comunicato alla fine di ogni anno solare alla Commissione europea, che lo condivide con gli altri Stati membri.

[3] La definizione di "componenti di interoperabilità" è contenuta nell'articolo 2, par. 1, n. 13: "Qualsiasi componente elementare, gruppo di componenti, sottoinsieme o insieme completo di materiali incorporati o destinati ad essere incorporati nel SET da cui dipende direttamente o indirettamente l'interoperabilità del servizio". Sono quindi componenti di interoperabilità sia oggetti tangibili che intangibili, come ad esempio il *software*.

L'articolo 22 prevede la possibilità di autorizzare, per un periodo iniziale massimo di tre anni, il ricorso a sistemi pilota di pedaggio "che integrano nuove tecnologie o concetti non conformi a una o più disposizioni della presente direttiva". Tali sperimentazioni non coinvolgono i fornitori del SET. E' necessaria la previa autorizzazione della Commissione europea, che deve valutare il rischio che sia compromesso il corretto funzionamento del normale sistema di telepedaggio stradale o del SET.

Il Capo VIII (articolo 23 - 27) è dedicato allo **scambio di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali**. Vengono regolati:

1) la procedura per lo scambio di informazioni fra Stati membri (articolo 23);
2) le modalità di notifica del mancato pagamento di un pedaggio stradale al proprietario, l'intestatario del veicolo o la persona altrimenti identificata che è sospettata del mancato pagamento (articolo 24). La decisione se avviare o meno la notifica è assunta dallo Stato membro interessato;
3) i procedimenti di *follow up* da parte delle entità responsabili della riscossione (articolo 25);
4) la relazione che gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione, entro il 19 aprile 2023 ed in seguito ogni tre anni, in cui si dà conto delle richieste di pagamento indirizzate verso altri Stati membri, unitamente al numero di quelle non andate a buon fine (articolo 26).

L'articolo 27 è dedicato alla protezione dei dati personali, tutelata mediante l'applicazione della normativa dell'Unione in materia.

Il testo in esame autorizza la Commissione europea ad adottare sia atti delegati (articoli 29 e 30) che atti di esecuzione (articolo 31). E' altresì previsto che, entro il 19 aprile 2023, presenti una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione e gli effetti della normativa in oggetto.

Il termine per il **recepimento** della direttiva è stabilito al **19 ottobre 2021**.

Contenuto dello schema di decreto legislativo

L'articolo 1 individua **le finalità e l'ambito di applicazione dello schema di decreto** che, come evidenziato in precedenza, è volto a recepire quanto previsto dalla direttiva (UE) 2019/520.

Per quanto attiene l'ambito di applicazione si evidenzia che la disciplina di cui allo schema di decreto, contenuta negli articoli da 3 a 20, in merito al servizio europeo di telepedaggio (di seguito S.E.T.) non è applicabile ai sistemi di pedaggio stradale che non sono considerati dei telepedaggi nonché ai sistemi di pedaggio di piccole dimensioni e strettamente locali per i quali i costi di adeguamento alle prescrizioni dello schema di decreto sarebbero sproporzionati rispetto ai benefici.

In questi casi si prevede che l'applicazione della relativa disciplina riveste un carattere facoltativo.

L'articolo 2 contiene **una serie di definizioni** riprese dalla direttiva.

L'articolo 3 individua **le soluzioni tecnologiche di cui debbono essere dotati i nuovi sistemi di telepedaggio stradale** per le operazioni di pagamento elettronico dei pedaggi stessi **a partire dal 19 ottobre 2021**.

Le tecnologie previste sono:

- il posizionamento satellitare (compatibile con i sistemi Galileo ed EGNOS);

- le comunicazioni radiomobili;

- la tecnologia a microonde a 5,8 Ghz.

Lo stesso articolo 3, inoltre, prevede che tutti i dispositivi di telepedaggio esistenti, che utilizzano altre tecnologie, devono conformarsi ad una delle tecnologie sopradescritte.

Viene introdotta, infine, una deroga, fino al 31 dicembre 2027 per le apparecchiature da fornire agli utenti dei veicoli leggeri che possono utilizzare la solo tecnologia microonde a 5,8 GHz in quei settori del S.E.T. che non richiedono la presenza delle altre due tecnologie previste.

L'articolo 4 disciplina la procedura per la registrazione dei fornitori del S.E.T.

Per quanto attiene ai requisiti i fornitori debbono essere in possesso:

- della certificazione EN ISO 9001 o di una certificazione equivalente;

- delle apparecchiature tecniche e della dichiarazione CE o del certificato che attesta la conformità dei componenti di cui alla normativa comunitaria;

- di comprovata competenza nella fornitura di servizi di telepedaggio o in altri settori pertinenti;

- di un'adeguata capacità finanziaria;

- di un piano per la gestione globale dei rischi, sottoposto a verifica almeno ogni due anni;

- dei requisiti di onorabilità.

L'articolo 5 concerne i diritti e gli obblighi dei fornitori del S.E.T.
In particolare, tra gli obblighi si segnala che i fornitori del S.E.T. debbono concludere contratti, con riguardo al settore in questione, sul territorio di almeno quattro Stati membri dell'Unione Europea entro 36 mesi dalla registrazione e, in un dato Stato membro, entro 24 mesi dalla conclusione del primo contratto dello Stato membro in questione.

L'articolo 6 disciplina i diritti e gli obblighi degli esattori di pedaggio.
Si stabilisce, in particolare, che qualora venga individuato un nuovo sistema di telepedaggio stradale, l'esattore dei pedaggi è tenuto a trasmettere all'ufficio responsabile della tenuta dei registri elettronici la dichiarazione relativa al proprio dominio di competenza del S.E.T. in modo che i potenziali fornitori possano provvedere alle relative procedure di accreditamento.
Vi è poi un principio di non discriminazione in base al quale gli esattori di pedaggi debbono accettare qualsiasi fornitore del S.E.T., che presenti i relativi requisiti, e che richiede di fornire il servizio.
Al contempo gli esattori dei pedaggi non possono imporre ai fornitori del S.E.T. di utilizzare soluzioni o processi tecnici specifici che ostacolino l'interoperabilita'.

Per quanto riguarda la remunerazione, l'articolo 7 stabilisce che i fornitori del **S.E.T.** hanno diritto ad una remunerazione da parte dell'esattore dei pedaggi e che la metodologia per la definizione della remunerazione dei relativi fornitori del servizio deve essere trasparente, non discriminatoria e identica per tutti i fornitori che si siano accreditati.

L'articolo 8, per quanto concerne i pedaggi, prevede che ai fini della **determinazione del regime tariffario da applicare ad un determinato veicolo**, qualora vi sia una discrepanza della classificazione dei veicoli fornita dall'esattore di pedaggi rispetto a quella utilizzata dal fornitore del S.E.T. prevalga la classificazione dei veicoli fornita dall'esattore di pedaggi.

L'articolo 9 stabilisce che i documenti contabili dei soggetti che forniscono servizi di pedaggio debbono riportare in maniera chiara e distinta i costi e i ricavi connessi alla prestazione dei servizi resi.

L'articolo 10, nel contemplare **i diritti e gli obblighi degli utenti del S.E.T.** prevede, in particolare, che sia consentito agli utenti abbonarsi al servizio per il tramite di qualsiasi fornitore a prescindere dalla nazionalità, dallo Stato membro di residenza o dallo Stato membro di immatricolazione del veicolo.

L'articolo 11 richiama **l'organismo di conciliazione** che era stato previsto dall'articolo 31 della legge n. 97 del 2013 e che è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Tra i compiti che lo schema di decreto legislativo attribuisce all'organismo di conciliazione vi è quello di facilitare la mediazione tra gli esattori di pedaggi con un settore del S.E.T. situato nel territorio nazionale e i fornitori del S.E.T. che hanno stipulato contratti o sono impegnati in negoziati contrattuali con tali esattori. L'organismo di conciliazione, inoltre, deve verificare che le condizioni contrattuali imposte da un esattore di pedaggi ai fornitori del S.E.T. non siano discriminatorie e che la remunerazione dei fornitori stessi sia conferme ai principi di cui all'articolo 7.

L'articolo 12 stabilisce che il S.E.T. debba essere fornito agli utenti come servizio continuo ed unico, mentre **l'articolo 13** prevede, con riguardo all'utilizzo dei dati sul traffico relativi ai clienti dei diversi fornitori di servizio di pedaggio, la possibilità da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, la richiesta del Ministero stesso di accedere a tali dati per le politiche in materia di circolazione stradale e per il miglioramento della gestione del traffico.

L'articolo 14 disciplina i componenti di interoperabilità.

In particolare l'articolo stabilisce che qualora venga istituito un nuovo sistema di telepedaggio stradale sul territorio nazionale, l'esattore di pedaggi debba individuare e pubblicare una programmazione dettagliata del processo di valutazione della conformità alle specifiche tecniche e dell'idoneità all'uso dei componenti di interoperabilità che consenta l'accreditamento dei fornitori del S.E.T. interessati al lancio operativo del nuovo sistema.

Tale programmazione deve essere in grado di consentire l'accreditamento o la richiesta di riaccreditamento dei fornitori del S.E.T. che siano interessati, almeno un mese prima dell'entrata in operatività del nuovo sistema o del sistema modificato.

L'articolo 15 disciplina i casi in cui si verifichino eventuali problematiche dovute al mancato soddisfacimento delle prescrizioni previste per i componenti di interoperabilità, che rechino una marcatura CE.

Si prevede, infatti, che al verificarsi di tali problematiche il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili possa adottare le misure necessarie per limitarne l'ambito di applicazione o per vietarne l'uso o, in casi estremi, il ritiro dal commercio dei componenti stessi.

L'articolo 16 stabilisce che le eventuali decisioni adottate dal Ministero e le relative valutazioni sulla conformità e sull'idoneità all'uso dei componenti di interoperabilità debbono essere motivate e notificate al produttore interessato, al fornitore del S.E.T. o ai loro mandatari con l'indicazione dei mezzi di impugnazione previsti dalla normativa vigente ed i termini entro i quali possano essere esperiti i relativi ricorsi.

L'articolo 17 disciplina i principi generali che devono essere garantiti dagli organismi notificati incaricati di eseguire o controllare la procedura di valutazione della conformità alle specifiche tecniche o all'idoneità dell'utilizzo

In particolare i soggetti interessati ad accreditarsi quali organismi notificati per il controllo debbono presentare domanda ad ACCREDIA che, come noto, è l'organismo nazionale italiano di accreditamento.

Lo stesso articolo 17 prevede che il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili possa revocare l'autorizzazione all'organismo notificato che non risulti più conforme ai criteri minimi stabiliti per l'accreditamento stesso.

L'articolo 18 rinvia ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili l'individuazione della direzione generale che dovrà operare quale ufficio di contatto unico per i fornitori del S.E.T., mentre **l'articolo 19** disciplina la tenuta dei registri elettronici nazionali del S.E.T. presso l'ufficio unico di contatto del Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili.

L'articolo 20 disciplina la procedura per avviare dei sistemi pilota di telepedaggio che utilizzino nuove tecnologie che non siano conformi a quelle contenute nel presente decreto. A tale riguardo si stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili possa utilizzare il sistema pilota per un periodo iniziale di tre anni previa autorizzazione della Commissione europea.

L'articolo 21 disciplina la procedura per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri con obiettivo di consentire l'identificazione dei veicoli e dei relativi proprietari o intestatari rispetto ai quali è stato accertato il mancato pagamento di un pedaggio stradale. A tale proposito lo stesso articolo precisa che i dati ottenuti interrogando il sistema siano utilizzati esclusivamente al fine di stabilire la responsabilità personale del mancato pagamento del pedaggio.

L'articolo 22 individua le modalità con le quali l'esattore dei pedaggi informa il proprietario, l'intestatario del veicolo o la persona altrimenti identificata come sospetta del mancato pagamento del pedaggio stradale.

Le informazioni che debbono essere fornite comprendono anche le conseguenze giuridiche del mancato pagamento di un pedaggio stradale nel territorio nel quale esso sia verificato.

L'articolo 23 disciplina i procedimenti relativi alla richiesta di dati da parte dell'esattore dei pedaggi.

In particolare si prevede che il punto di contatto nazionale fornisca all'esattore di pedaggi che lo richieda i dati ottenuti mediante lo scambio di informazioni così come disciplinato dall'articolo 21 dello schema di decreto legislativo.

L'articolo 24 stabilisce l'obbligo, da parte del punto di contatto nazionale, di trasmettere alla Commissione europea **una relazione entro il 19 aprile 2023** e, successivamente, ogni tre anni, in merito allo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi.

L'articolo 25 stabilisce l'applicazione della normativa nazionale sulla protezione dei dati anche alle informazioni che vengono scambiate attraverso le procedure individuate dallo schema di decreto legislativo.

Si stabilisce inoltre che i soggetti interessati godono dei diritti di informazione, accesso, rettifica, cancellazione, limitazione del trattamento, nonché di presentazione di denuncia al Garante per la protezione dei dati personali, al risarcimento e al ricorso giurisdizionale secondo quanto stabilito dalla normativa vigente.

L'articolo 26 disciplina **le modalità di aggiornamento degli allegati**, mentre **l'articolo 27 reca una clausola di invarianza finanziaria**. **L'articolo 28, infine, stabilisce al 19 ottobre del 2021 l'entrata in vigore del provvedimento in esame.**

Si segnala, infine, che **lo schema di decreto legislativo contiene quattro allegati** recanti il modello tipo di dichiarazione settore del S.E.T. che deve essere compilata da parte degli esattori di pedaggio (**Allegato I**), il modello tipo per la comunicazione dei dati da parte dei fornitori del S.E.T. ai fini dell'inserimento nel registro elettronico di cui agli articoli 4 e 19 (**Allegato II**), i dati necessari ad effettuare una ricerca automatizzata allo scopo di identificare un veicolo in merito al quale è stato accertato il mancato pagamento di pedaggio stradale (**Allegato III**) il modello per la lettera di informazione da inviare alla persona sospettata di mancato pagamento del pedaggio stradale (**Allegato IV**).