

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 3531**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori VALLONE, LABELLARTE, LIGUORI,  
PAPANIA, AGONI, MONTAGNINO, LONGHI, MASSUCCO,  
GUBERT e SCALERA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 LUGLIO 2005**

—————

Norme in materia di gestione dei flussi sulla rete autostradale  
nazionale e di rimborso dei pedaggi

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Le società concessionarie che gestiscono la rete autostradale operano in un settore caratterizzato da un sostanziale monopolio, nel quale alla certezza del pagamento di un pedaggio in capo all'utenza, non corrispondono garanzie sull'offerta di *standard* minimi di sicurezza, efficienza e qualità.

All'inaccettabile lunghezza delle code dovuta alla mancata, inefficiente regolazione dei flussi di traffico non corrisponde alcuna penalità per le società concessionarie, le quali, del resto, hanno tutto l'interesse a far immettere il maggior numero di automobilisti sulla rete autostradale. Oltre ai disagi e ai danni subiti da milioni di cittadini, imprigionati per decine di ore sulle autostrade per l'inadeguatezza delle società esercenti a prevenire e gestire le conseguenze di incidenti o di eventi atmosferici avversi (seppur prevedibili in determinati mesi dell'anno e su determinate tratte autostradali), per gli utenti si concretizza, altresì, la beffa di corrispondere, comunque, il pedaggio reclamato dai gestori.

Uno degli ultimi episodi di quello che le cronache definiscono «esodo», si è consumato in coincidenza del ponte festivo del 2 giugno 2005, quando milioni di automobilisti hanno vissuto rientri da incubo: dalla Liguria, dove si sono registrati oltre cento chilometri di fila con velocità medie inferiori ai dieci chilometri orari, all'Emilia Romagna, con la rete autostradale intasata per centinaia di chilometri senza soluzione di continuità; dalla Toscana con prolungate code di decine di chilometri, alle porte della Capitale con quindici chilometri di fila nella località Ponzano Romano sulla Firenze Roma, e decine di chilometri sull'Autostrada dei Parchi Spa da Pescara a Roma. Per non parlare delle tratte con cantieri aperti che, in coincidenza

con le giornate di intenso traffico, hanno contribuito a rallentare il deflusso automobilistico.

Dopo ore di incubo, con minori ed anziani stremati dalle lunghissime code sotto il sole battente (come ampiamente riportato dalle cronache televisive e radiofoniche), per gli automobilisti si aggiungeva la beffa finale delle lunghissime file al casello per il pagamento del pedaggio. A tal proposito va rilevato che se è doveroso pagare una tariffa a fronte di un servizio reso, è altrettanto doveroso che le società concessionarie rimborsino tale prezzo - o parte di esso - allorché, per percorrere centocinquanta chilometri, si impieghino sei o sette ore, al posto delle due ore che sono sufficienti, in condizioni di normalità.

Sino ad oggi, i gestori hanno sempre preteso e giustificato il pedaggio, anche nell'ipotesi in cui l'autostrada si fosse trasformata in una prigione, considerato altresì l'inesistenza di vie di fuga. Da oltre tre anni, sulla tratta Roma-Firenze e Firenze-Roma, all'altezza di Ponzano Romano, si formano file chilometriche a causa dei cantieri per la realizzazione della terza corsia; ciononostante, Società Autostrade per l'Italia Spa non pratica alcuno sconto sul pedaggio. Da circa due anni, sulla tratta Milano-Torino e Torino-Milano, a causa di lavori di ammodernamento, i tempi di percorrenza sono equiparati a quelli di strade di montagna; nondimeno, anche in questa circostanza, la società concessionaria non pratica nessuno sconto sul pedaggio, addossando all'utenza quei costi di ristrutturazione che in futuro si tradurranno in nuovi pedaggi e, quindi, in profitti da incamerare!

Ogni anno in Europa tre milioni di nuovi veicoli si sommano a quelli già circolanti;

in venti anni la distanza che mediamente gli automobilisti percorrono è raddoppiata e si stima che è destinata a raddoppiare ancora da qui al 2025. Il quadro nazionale ha tinte ancor più fosche, considerato che la nostra rete autostradale è la più intasata d'Europa: 5.809 veicoli per ogni chilometro, contro i 3.218 della media continentale. Naturalmente, la maggiore mobilità è allo stesso tempo concausa ed effetto collaterale dell'accelerazione nell'integrazione europea, così come l'organizzazione della settimana su ritmi flessibili è un dato di fatto della nostra economia.

Del traffico stradale occorre valutare peraltro i pesanti costi sociali, oltre che ambientali. Premesso che alle condizioni di congestione sono imputabili circa un terzo degli incidenti, negli Stati dell'Unione europea i trasporti su gomma sono responsabili - polveri sottili a parte - del ventotto per cento delle emissioni totali di CO<sub>2</sub>; quelle stesse emissioni che con il Protocollo di Kyoto i Governi nazionali si sono impegnati ad abbattere dell'otto per cento entro il 2012. Se, come sembra ormai pacifico, la congestione da traffico incide per circa il sei per cento sulla spesa complessiva di carburante, le stime sui suoi costi totali diretti ed indiretti variano da un minimo di 130 ad un massimo di 270 miliardi di euro annui, valore che equivale al quattro per cento del Prodotto interno lordo (PIL) europeo!

Se tra le cause della perdita di competitività del «sistema Italia» figurano l'inadeguatezza infrastrutturale e le sacche di rendita in settori protetti come quello delle concessioni autostradali, va da sé che continuare ad investire poco nella viabilità ordinaria (dove la congestione è maggiore), rafforzando rendite e pedaggi, non può che peggiorare tale situazione. Uno dei casi più macroscopici di rendita è proprio quello delle autostrade. È sufficiente richiamare qualche dato: nel quinquennio 1999-2003, le società concessionarie hanno incassato 16,7 miliardi di euro derivanti da pedaggi (al netto di Iva e Fondo

di garanzia), ma hanno fatto investimenti per soli 3,7 miliardi. Anche tenendo conto delle spese di gestione - che spesso non assorbono più di un terzo dei ricavi - si tratta pur sempre di un fiume di danaro col quale si sarebbero potute finanziare molte infrastrutture; danaro che, invece, è finito in profitti, imposte sul reddito e impieghi finanziari vari. Nel caso della Società Autostrade, ad esempio, grazie ai pedaggi verrà rimborsato il debito di quasi otto miliardi con il quale «Schema 28» ha acquistato, con l'offerta pubblica di acquisto (OPA) del 2003, un terzo delle azioni di Società Autostrade Spa (più di quanto incassò l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI) dalla vendita di tutta la società!).

Un dato interessante evidenzia che gli italiani pagano ogni anno circa cinque miliardi di euro di pedaggi, eppure la nostra rete autostradale è sostanzialmente la stessa di trenta anni fa! Un altro studio evidenzia, invece, che per ogni chilometro percorso sulla rete autostradale nazionale, i pedaggi incidono sul costo dell'automobile quasi quanto l'accisa sulla benzina. Se guardiamo alla Germania, al Regno Unito e ad altri Stati dell'Unione europea, ove - sino ad oggi - le autostrade sono gratuite, chi viaggia sulla rete autostradale di casa nostra subisce una tassazione doppia, e senza dubbio anche questo può avere qualche riflesso sulla competitività del Paese.

A nostro avviso, la causa principale di questa situazione trae origine nelle modalità con le quali si è proceduto alla privatizzazione di Autostrade, concepita più che per perseguire l'interesse pubblico, per massimizzare l'introito dell'IRI. Alla società Autostrade si è «regalato» l'estensione della concessione per quaranta anni, anche se gli investimenti pregressi erano già stati pressoché interamente ammortizzati. Analoghi «regali» furono fatti a molte altre società, estendendo le loro concessioni, anche se per periodi di tempo inferiori.

Alla luce di quanto illustrato, riteniamo che si debba dare un forte segnale di cambiamento attraverso un ripensamento più «europeo» delle norme di gestione dei flussi autostradali, introducendo, ad esempio, il principio di rimborso dei pedaggi o di parte di essi, sotto forma di *bonus*, nell'ipotesi - molto frequente - di eccessivi tempi di percorrenza delle tratte; allorché vi sia, in altre parole, una dichiarata inefficienza da parte delle società concessionarie nella gestione del servizio. L'obiettivo è duplice: da una parte, ridurre le rendite dei concessionari, recuperando risorse per maggiori investimenti non solo per le autostrade, ma anche per la viabilità ordinaria dove si registra il maggior livello di congestione e, dall'altra, migliorare l'utilizzo della rete esistente.

Sappiamo che a poco valgono le norme, se non sono accompagnate da rigorose sanzioni. Pertanto, qualora le società concessionarie non dovessero garantire tempi di percorrenza accettabili, stabiliti in base a parametri temporali in condizioni di normale viabilità, viene ad essere messa in discussione il «dogma» della certezza del pedaggio. Secondo un principio di progressività, la sanzione è via via più grave con l'aumento dei tempi di percorrenza. Se, per semplice dimostrazione esplicativa, per coprire il tratto Roma-Firenze si dovessero impiegare 180 minuti (stabilito che il tempo medio in condizioni di normalità rientra nei 120 minuti) per cause non dovute ad incidenti ovvero altri eventi non prevedibili, l'utente non è tenuto a pagare il pedaggio. Qualora il tempo

impiegato dovesse essere superiore a 240 minuti (sempre per cause di mancata regolazione dei flussi) scatta una penale pari al doppio del prezzo del pedaggio.

In caso di interruzione della circolazione autostradale (per qualsiasi ragione) il gestore è obbligato a chiudere un numero sufficiente di stazioni di ingresso per evitare un aggravamento della situazione sul tratto interessato. La chiusura rimarrà in vigore fintanto che non siano state smaltite le code e ripristinata la normale circolazione. I gestori devono, altresì, predisporre, in prossimità delle barriere più frequentate, vie di fuga da rendere agibili per permettere agli automobilisti di fuoriuscire dall'autostrada in caso di incidenti o interruzioni. Sempre in caso di code lungo la rete autostradale, qualora dovessero intervenire la Protezione civile o altri organi di soccorso o controllo, il costo degli interventi sarà a carico dei gestori.

La presente iniziativa legislativa - che raccoglie le istanze avanzate dalle associazioni dei consumatori ed in particolare da Associazione difesa utenti servizi bancari finanziari postali e assicurativi (ADUSBEF) e Federazione nazionale consumatori e utenti (Federconsumatori) - intende intervenire nel settore delle concessioni autostradali con lo scopo di correggere il monopolio di fatto esistente, al fine di responsabilizzare i gestori e di assicurare maggiori garanzie nell'erogazione di un servizio di pubblica utilità, peraltro costosissimo per gli utenti, sino ad oggi privo di qualsiasi disciplina, tanto dei flussi di traffico, quanto nei tempi di percorrenza.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Disciplina per la gestione dei flussi di traffico sulla rete autostradale)*

1. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 4 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta un decreto contenente le norme per la disciplina dei flussi di traffico sulla rete autostradale.

2. Con il decreto di cui al comma 1, adottato ai sensi dall'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono regolati:

*a)* i casi in cui le società di gestione autostradale hanno l'obbligo di chiudere un numero sufficiente di stazioni di ingresso alla rete autostradale al fine di evitare l'aggravamento di eventuali situazioni di interruzione del traffico e consentire il ripristino della normale viabilità;

*b)* le modalità e i tempi con cui le stesse società predispongono idonee vie di deflusso degli automezzi in prossimità delle tratte a più alta frequentazione;

*c)* le modalità del rimborso a carico delle società concessionarie degli eventuali oneri economici per interventi del personale della protezione civile o di altri organi di soccorso o di controllo.

3. Le disposizioni del decreto di cui al comma 1 costituiscono parte integrante delle concessioni autostradali in essere, con efficacia dalla data di pubblicazione del medesimo decreto nella *Gazzetta Ufficiale*.

## Art. 2.

*(Rimborso dei pedaggi in caso di tempi  
eccessivi di percorrenza delle tratte  
autostradali)*

1. Qualora i tempi di percorrenza di talune tratte autostradali dovessero superare del 50 per cento i tempi medi di percorrenza delle medesime tratte valutati in condizioni di viabilità normale, la società concessionaria non percepisce il relativo pedaggio autostradale.

2. Per tempi di percorrenza superiori al 100 per cento rispetto a quelli medi, la società concessionaria, oltre a non riscuotere il pedaggio autostradale, è tenuta, su richiesta dell'utente, al pagamento di una penale pari al doppio del pedaggio medesimo applicato sulla tratta interessata.



