C/2025/6688

15.12.2025

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE**

# Comunicazione della Commissione sugli orientamenti interpretativi relativi agli articoli 6 e 7 della direttiva (UE) 2019/520 concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione

(C/2025/6688)

## 1. INTRODUZIONE

### 1.1. Contesto generale

1. I sistemi di telepedaggio interoperabili forniti attraverso il servizio europeo di telepedaggio (S.E.T.) contribuiscono a rendere i sistemi di pedaggio affidabili, di facile utilizzo ed efficienti in termini di costi nell'Unione europea (UE). La direttiva (UE) 2019/520 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]) mira a promuovere l'ampia diffusione di sistemi di telepedaggio stradale interoperabili per ridurre i costi e gli oneri derivanti dall'esistenza di diversi sistemi di pedaggio stradale nell'UE.

2. Conformemente all'articolo 2, punto 6), della direttiva (UE) 2019/520, per «fornitore del S.E.T.» si intende «un soggetto che [...] concede l'accesso al S.E.T. a un utente del S.E.T. [e] trasferisce i pedaggi al pertinente esattore di pedaggi [...]». In pratica, e conformemente all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2019/520, il fornitore del S.E.T. mette a disposizione dell'utente della strada un'apparecchiatura di bordo interoperabile che consente il pagamento dei pedaggi su diverse infrastrutture di trasporto. Il fornitore del S.E.T. riscuote i pedaggi per conto dell'esattore di pedaggi e li trasferisce all'esattore di pedaggi, prestando in tal modo anche un servizio a tale operatore economico.

3. Con la piena attuazione della direttiva (UE) 2019/520 gli utenti della strada saranno in grado di pagare i pedaggi nell'UE con un unico contratto di abbonamento, attraverso un unico fornitore e un'unica apparecchiatura di bordo. Oltre ad avere un'importanza a livello economico per l'UE, ciò apporterà notevoli benefici anche a livello sociale, riducendo gli oneri amministrativi, il tempo trascorso in coda e la congestione stradale.

4. Il diritto dei fornitori del S.E.T. di ricevere una rimunerazione per i servizi di telepedaggio prestati agli esattori di pedaggi è stato introdotto dalla direttiva (UE) 2019/520 ed è attualmente disciplinato dall'articolo 7 di tale direttiva.

5. Il regolamento di esecuzione (UE) 2020/204 della Commissione ([2]) stabilisce norme dettagliate sulle modalità di rimunerazione dei fornitori del S.E.T.. In particolare, l'allegato II, punto 1.2, di tale regolamento di esecuzione elenca gli elementi che possono essere utilizzati per determinare la loro rimunerazione variabile.

6. Negli ultimi anni l'equa rimunerazione dei fornitori del S.E.T. da parte degli esattori di pedaggi ha tuttavia dato origine a controversie ([3]). In particolare, la conseguente incertezza sul mercato ha reso difficile, per alcuni fornitori, specialmente di piccole dimensioni, l'ingresso nel mercato e lo svolgimento di attività commerciali e ha ostacolato lo sviluppo della concorrenza, mettendo a rischio l'introduzione del telepedaggio interoperabile nell'UE. È pertanto opportuno che la Commissione fornisca orientamenti sull'equa rimunerazione dei fornitori del S.E.T. e suggerisca una formula per la loro rimunerazione.

([1]) Direttiva (UE) 2019/520 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione (GU L 91 del 29.3.2019, pag. 45, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/520/oj), che doveva essere recepita negli ordinamenti nazionali degli Stati membri entro il 19 ottobre 2021.

([2]) Regolamento di esecuzione (UE) 2020/204 della Commissione, del 28 novembre 2019, relativo agli obblighi specifici dei fornitori del servizio europeo di telepedaggio, al contenuto minimo della dichiarazione relativa ai settori del servizio europeo di telepedaggio, alle interfacce elettroniche e alle prescrizioni per i componenti di interoperabilità e che abroga la decisione 2009/750/CE (GU L 43 del 17.2.2020, pag. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/204/oj).

([3]) Disaccordi tra i fornitori del S.E.T. e gli esattori di pedaggi e le procedure nazionali di mediazione di cui all'articolo 12 della direttiva (UE) 2019/520.

7. Per comprendere meglio la complessa questione della rimunerazione nell'ambito del S.E.T., la direzione generale della Mobilità e dei trasporti della Commissione europea ha condotto uno studio ([4]) con l'assistenza di un consulente esterno. Lo studio ha analizzato i sistemi e i parametri di rimunerazione esistenti e ha formulato raccomandazioni per un modello di rimunerazione equo nell'ambito del S.E.T. I risultati dello studio sono alla base dei presenti orientamenti.

### 1.2. **Obiettivo degli orientamenti**

8. I presenti orientamenti intendono rispondere alla necessità del settore del telepedaggio di avere norme chiare ed eque sulla rimunerazione dei fornitori del S.E.T. offrendo ulteriori spiegazioni e orientamenti sul modo in cui la Commissione interpreta gli articoli 6 e 7 della direttiva (UE) 2019/520. Le autorità degli Stati membri, gli esattori di pedaggi, i fornitori del S.E.T. e gli organismi di conciliazione ([5]) sono incoraggiati a utilizzare i presenti orientamenti per determinare la metodologia, le norme e il livello di rimunerazione per la fornitura del S.E.T.. Essi sono inoltre incoraggiati a riferire alla Commissione in merito alla loro esperienza con i presenti orientamenti, al fine di consentirne il riesame da parte della Commissione in una fase successiva.

9. La presente comunicazione della Commissione non crea nuove norme. L'interpretazione del diritto dell'UE è, in ultima analisi, prerogativa della Corte di giustizia dell'Unione europea.

## 2. **EQUA RIMUNERAZIONE DEI FORNITORI DEL S.E.T.**

10. A norma dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2019/520, la rimunerazione dei fornitori del S.E.T. da parte degli esattori di pedaggi è un diritto che deve essere garantito per legge dagli Stati membri. Il considerando 22 spiega inoltre che i fornitori del S.E.T. dovrebbero essere rimunerati equamente.

11. Conformemente all'articolo 2, punto 8), della direttiva (UE) 2019/520, per «settore del S.E.T» si intende 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.

12. I diritti e gli obblighi essenziali dei fornitori del S.E.T. in ciascun settore del S.E.T. sono stabiliti nelle dichiarazioni relative ai settori del S.E.T. elaborate e gestite dagli esattori di pedaggi a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/520. L'elenco degli elementi minimi che le dichiarazioni relative ai settori del S.E.T. devono contenere figura nell'allegato II del regolamento di esecuzione (UE) 2020/204.

13. Le dichiarazioni relative ai settori dovrebbero essere il più possibile precise per consentire ai fornitori del S.E.T. di adottare decisioni commerciali informate quando scelgono di offrire i loro servizi sul mercato. Nella dichiarazione relativa ai settori, che deve essere regolarmente gestita dall'esattore di pedaggi, devono essere fissate le condizioni generali per i fornitori del S.E.T. conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/520 e dovrebbero essere indicati tutti i servizi pertinenti che gli esattori di pedaggi si aspettano dai fornitori del S.E.T., elencati al punto 16 dei presenti orientamenti. Analogamente, la metodologia per la rimunerazione dei fornitori del S.E.T. deve essere integralmente descritta nelle condizioni commerciali fissate nella dichiarazione relativa ai settori conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, seconda frase, in combinato disposto con il considerando 38 della direttiva (UE) 2019/520, e all'allegato II, punto 1.2, del regolamento di esecuzione (UE) 2020/204. Considerato il ruolo fondamentale della dichiarazione relativa ai settori nel definire i rispettivi diritti e obblighi dei fornitori del S.E.T. e degli esattori di pedaggi e alla luce del principio di trasparenza di cui ai considerando 20 e 22 e all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/520, i contratti tra i fornitori del S.E.T. e gli esattori di pedaggi per la fornitura del S.E.T. non dovrebbero contenere nuovi elementi significativi non menzionati nella dichiarazione relativa ai settori. Ciò non si applica tuttavia se il contratto è reso pubblico insieme alla dichiarazione relativa ai settori.

([4]) Commissione europea: Direzione generale della Mobilità e dei trasporti, Mobycon, Plan.ES e Rapp Trans, *Study on the remuneration of EETS (European Electronic Toll Service) — Analysis of existing remuneration schemes in the EU and relevant parameters for the remuneration of EETS*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2832/1900355.

([5]) A norma dell'articolo 12, paragrafi 2 e 3, della direttiva (UE) 2019/520, l'organismo di conciliazione deve garantire che tutti i documenti necessari per la procedura di mediazione siano in suo possesso entro un mese dal ricevimento della richiesta di intervento e deve esprimere il suo parere entro sei mesi dal ricevimento della richiesta di intervento.

14. La portata dei servizi, la metodologia di rimunerazione e il livello di rimunerazione dei fornitori del S.E.T. indicati nella dichiarazione relativa ai settori non dovrebbero essere modificati, ad eccezione degli elementi connessi alla gestione a opera dell'esattore di pedaggi, come indicato al punto 13 di cui sopra, o a seguito di una normativa nazionale o dell'Unione nuova o modificata. I fornitori del S.E.T. e gli esattori di pedaggi dovrebbero avviare un dialogo al fine di adeguare il livello di rimunerazione dei fornitori del S.E.T. nel caso in cui le modifiche della portata dei servizi, comprese quelle dei requisiti operativi, derivanti dalla legislazione nazionale o dell'Unione nuova o modificata comportino costi aggiuntivi per i fornitori del S.E.T.

15. Per conformarsi all'articolo 7, paragrafo 2, prima frase, della direttiva (UE) 2019/520 è necessaria una metodologia trasparente, non discriminatoria e identica per definire la rimunerazione di tutti i fornitori del S.E.T. in un determinato settore del S.E.T. Tale metodologia dovrebbe essere valida per un periodo di tempo ragionevole e predeterminato. Conformemente alla seconda frase del suddetto paragrafo, tale metodologia deve fare parte delle condizioni commerciali fissate nella dichiarazione relativa ai settori pubblicata. Ciò non impedisce tuttavia agli esattori di pedaggi di utilizzare indicatori di prestazione pertinenti nei loro rapporti con i fornitori del S.E.T., il che potrebbe comportare differenze nella rimunerazione effettiva di questi ultimi, nella misura in cui tali indicatori di prestazione fanno parte della metodologia, sono realizzabili, trasparenti e non discriminatori.

16. In pratica i servizi prestati dai fornitori del S.E.T., che dovrebbero essere rimunerati e possono essere considerati come componenti della struttura commerciale generale di un fornitore del S.E.T., possono essere raggruppati come segue:

a) «gestione dei clienti», comprendente i servizi connessi a:

   i) registrazione degli utenti e dei veicoli del S.E.T.;

   ii) informazioni e assistenza ai clienti, comprese attività mirate di marketing e comunicazione, nella misura in cui dette attività sono specificate e richieste dall'esattore di pedaggi;

   iii) fatturazione ai clienti; e

   iv) gestione dei contratti con gli utenti;

b) «gestione degli esattori di pedaggi», comprendente i servizi connessi a:

   i) gestione dei contratti con gli esattori di pedaggi;

   ii) monitoraggio e relazioni riguardanti gli indicatori chiave di prestazione;

   iii) compiti relativi alla «idoneità all'uso», quali definiti all'articolo 2, punto 14), della direttiva (UE) 2019/520; e

   iv) trasferimento dei pedaggi;

c) «gestione tecnica», comprendente i servizi connessi a:

   i) acquisizione e certificazione dell'hardware dell'apparecchiatura di bordo;

   ii) sviluppo e manutenzione del software dell'apparecchiatura di bordo;

   iii) funzionamento tecnico e distribuzione dell'apparecchiatura di bordo;

   iv) implementazione e funzionamento dell'hardware e del software dei sistemi di back office; e

   v) implementazione delle interfacce dell'esattore di pedaggi;

d) servizi connessi all'applicazione, come la progettazione del sistema, su richiesta dell'esattore di pedaggi e a sostituzione o integrazione dei compiti in materia di applicazione non svolti dall'esattore di pedaggi.

La rimunerazione dei servizi appena citati dovrebbe includere i costi di «gestione aziendale» relativi a:

i) risorse umane;

ii) contabilità e aspetti fiscali;

iii) servizi legali e altri servizi analoghi.

17. Conformemente al principio di trasparenza di cui all'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2019/520, la dichiarazione relativa ai settori dovrebbe anche indicare chiaramente i servizi che sono esclusi dalla rimunerazione in quanto non sono prestati dal fornitore del S.E.T., ad esempio il rilevamento dell'uso della strada a pedaggio ([6]), se effettuato a livello centrale dall'esattore di pedaggi.

18. Conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2019/520, nei settori del S.E.T. con un fornitore di servizi principale, «la metodologia per il calcolo della rimunerazione dei fornitori del S.E.T. [deve ricalcare] la struttura della rimunerazione per servizi analoghi prestati dal fornitore di servizi principale». Ciò significa che, per la prestazione di servizi comparabili, nella metodologia di calcolo della rimunerazione di entrambi i tipi di fornitori sono utilizzati gli stessi parametri (come il numero di chilometri, il numero di apparecchiature di bordo). Ciò non deve tuttavia necessariamente determinare un identico livello di rimunerazione per i due tipi di fornitori per gli stessi servizi prestati.

19. In effetti, a norma dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2019/520, il livello di rimunerazione del fornitore di servizi principale e quello dei fornitori del S.E.T. possono differire a condizione che ciò sia giustificato dagli elementi elencati alle lettere a) e b) di tale paragrafo. Tali differenze dovrebbero essere evidenziate e spiegate nella dichiarazione relativa ai settori del S.E.T., conformemente al principio di trasparenza e come stabilito nell'allegato II, punto 1.3, del regolamento di esecuzione (UE) 2020/204.

20. L'articolo 7, paragrafo 3, lettera a), della direttiva (UE) 2019/520 consente che la rimunerazione dei fornitori del S.E.T. differisca da quella del fornitore di servizi principale, ove giustificato dal costo di specifici obblighi e requisiti imposti a quest'ultimo. Analogamente, se gli obblighi e i compiti dei fornitori del S.E.T. vanno oltre quelli del fornitore di servizi principale, i fornitori del S.E.T. hanno il diritto di ricevere una rimunerazione superiore a quella del fornitore di servizi principale.

21. L'articolo 7, paragrafo 3, lettera b), della direttiva (UE) 2019/520 consente all'esattore di pedaggi di detrarre oneri fissi dalla rimunerazione dei fornitori del S.E.T. sulla base di alcuni dei costi da esso sostenuti. La Commissione osserva che gli esattori di pedaggi non si sono mai avvalsi di tale disposizione. Il S.E.T. mira ad offrire un servizio di pedaggio per gli utenti della strada a livello dell'Unione e presenta molteplici vantaggi per gli utenti, come indicato al punto 3 dei presenti orientamenti. È l'utente della strada a beneficiare principalmente del S.E.T., servizio che la direttiva mira a promuovere. La Commissione ritiene pertanto che, se del caso, sia preferibile includere nel pedaggio a carico dell'utente della strada i costi di funzionamento e gestione di un sistema conforme al S.E.T., compresi i costi di accreditamento sostenuti dall'esattore di pedaggi.

22. Oltre ai servizi prestati all'esattore di pedaggi i fornitori del S.E.T. prestano anche servizi agli utenti della strada, diversi dalla riscossione dei pedaggi, in particolare mediante l'uso di un'apparecchiatura di bordo. Alcuni dei costi che ne derivano sono comuni a entrambi i tipi di servizi. Conformemente al principio di trasparenza, per il calcolo della rimunerazione tali costi comuni dovrebbero essere comunicati all'esattore di pedaggi dai fornitori del S.E.T. affinché possano essere imputati a ciascun tipo di servizio sulla base dei consueti metodi di contabilizzazione dei costi.

23. I fornitori del S.E.T. devono adeguarsi ai requisiti di ciascuna dichiarazione relativa ai settori. La complessità di questo compito comporta costi specifici di cui l'esattore di pedaggi deve tenere conto. Allo stesso tempo, la prestazione di servizi del S.E.T. simili in vari settori sottoposti a pedaggio può risultare efficiente in termini di costi. Nel determinare la rimunerazione del fornitore del S.E.T., l'esattore di pedaggi può tenere conto di tali aspetti.

## 3. FORMULA PER IL CALCOLO DELLA RIMUNERAZIONE DEI FORNITORI DEL S.E.T.

24. I servizi prestati dai fornitori del S.E.T., di cui al punto 16 dei presenti orientamenti, generano costi che possono essere rimunerati attraverso vari tipi di tariffe (tariffa per utente/impresa, per veicolo immatricolato, per apparecchiatura di bordo attiva assegnata a una società, tariffa espressa in percentuale dell'importo dei pedaggi riscossi, tariffa per numero di transazioni trattate, tariffa fissa annuale). Tali tariffe costituiscono, nel loro insieme, la rimunerazione complessiva dei fornitori del S.E.T..

([6]) Il rilevamento sulla strada a pedaggio è il servizio con il quale un sistema elabora i dati e ricostruisce l'itinerario del veicolo, consentendo la verifica dell'itinerario e determinando l'importo dovuto.

25. Per stabilire una formula per la rimunerazione dei fornitori del S.E.T., le tariffe di cui al punto 24 dei presenti orientamenti sono state raggruppate nelle quattro categorie principali indicate di seguito:

a) *FixFee*: tariffa in relazione ai costi dei processi aziendali o altri costi che non si riferiscono al numero di transazioni, alla distanza totale percorsa, al numero di veicoli o all'importo dei pedaggi riscossi;

b) *Feetrx*: tariffa in relazione all'utilizzo della rete a pedaggio, vale a dire il numero di transazioni o il numero di chilometri percorsi;

c) *Feevehicle*: tariffa in relazione al numero di veicoli gestiti o di apparecchiature di bordo (attive) per un determinato settore sottoposto a pedaggio e alla loro gestione. Può applicarsi anche in base al numero di utenti (persone fisiche e imprese);

d) *Feetoll*: una percentuale dell'importo dei pedaggi riscossi dal fornitore del S.E.T.. Può applicarsi anche ai requisiti imposti dall'esattore di pedaggi in relazione alla garanzia bancaria da presentare a norma dell'allegato II, punto 1.1, lettera c), del regolamento di esecuzione (UE) 2020/204 o ai costi relativi al rating del credito/al rischio generale di pagamento dell'utente.

26. Una volta stabilito che deve essere pagata una rimunerazione per i servizi del S.E.T. di cui al punto 16 dei presenti orientamenti, ciascuno di essi dovrebbe rientrare in un'unica delle categorie di tariffe appena elencate. Ciascuna categoria di tariffe può quindi, se del caso, comprendere diversi servizi del S.E.T. da rimunerare ([7]). Le categorie di tariffe dovrebbero essere utilizzate nel calcolo della rimunerazione sulla base dei servizi effettivamente prestati in un determinato settore sottoposto a pedaggio e delle specificità di ciascun settore. È inoltre opportuno fissare il termine per la rimunerazione (annuale o mensile) e fornire una descrizione chiara di tutte le categorie di tariffe per ciascun settore.

27. Una volta determinato il valore delle varie categorie di tariffe di cui al punto 25 dei presenti orientamenti, per determinare la rimunerazione può essere utilizzata la seguente formula ([8]), adeguata alle caratteristiche specifiche di ciascun settore:

$$EETS_{Rem} = FixFee + Fee_{trx} * No_{trx} + Fee_{vehicle} * No_{vehicle} + Fee_{toll} * Tollamount$$ ([9])

---

([7]) Ad esempio, *Feevehicle* può comprendere servizi relativi alla registrazione di utenti e veicoli, assistenza ai clienti, gestione dei contratti, ecc.

([8]) Per ulteriori dettagli sull'uso della formula, consultare lo studio di cui alla nota a piè di pagina4.

([9]) *Notrx* rappresenta il numero di transazioni trattate o il numero di chilometri percorsi in un determinato periodo di tempo. *Novehicle* rappresenta il numero di veicoli o di apparecchiature di bordo conteggiati in un determinato periodo di tempo. *Tollamount* rappresenta l'importo del pedaggio espresso in valuta per periodo di tempo (si dovrebbe tenere conto del trattamento dei pedaggi accreditati o rimborsati).