Pubblicato il 04/08/2026

N. 01753 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00434/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 434 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A. – Tronco Autocisa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Annoni, Leonardo Frattesi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria come da PEC registri di giustizie ed *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale, 21;

nei confronti

Autosped G S.p.A., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, n. 132/2024, pubblicata in data 27 settembre 2024, avente ad oggetto "Procedimento avviato con delibera n. 16/2023. Approvazione delle 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";

b) dell'Allegato A alla delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, n. 132/2024, recante "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";

c) di ogni ulteriore atto a questi annesso, connesso, presupposto e conseguenziale, ivi inclusi:

- la Relazione Istruttoria e la Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, n. 132/2024;

- la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 16/2023, avente ad oggetto "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. Avvio del procedimento";

- la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 130/2023, avente ad oggetto "Procedimento avviato con delibera n. 16/2023. 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", ivi inclusi i relativi allegati;

- la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 91/2024, avente ad oggetto "Procedimento avviato con delibera n. 16/2023. Indizione di una nuova consultazione pubblica sulle "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" e proroga del termine di conclusione del procedimento", ivi inclusi i relativi allegati

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 9\2\2026:

a) della delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 211/2025 recante approvazione delle "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. Misure afferenti al rimborso del pedaggio in presenza di

limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura";

b) degli allegati alla delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 211/2025 e segnatamente:

- dell'Allegato A

- dell'Annesso 1 all'Allegato A;

- della Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (AIR);

- della Relazione Istruttoria;

e) di ogni altro atto a questi annesso, connesso, presupposto e conseguenziale ivi comprese:

- la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 49/2025 del 19 marzo 2025 adottata nell'ambito del procedimento avviato con la delibera n. 16/2023, recante indizione della consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione recante "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. Misure afferenti al rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura";

- la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 122/2025 del 24 luglio 2025, recante proroga al 14 novembre 2025 del termine per la conclusione del procedimento

avviato con la delibera n. 16/2023, relativamente alle misure afferenti al sistema di calcolo del rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura e relative modalità di erogazione;

- la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 160/2025 del 3 ottobre 2025 recante l'indizione di una nuova consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione recante "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. Misure afferenti al rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura";

- la delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 196/2025 del 13 novembre 2025, recante proroga al 2 dicembre 2025 del termine per la conclusione del procedimento avviato con la delibera n. 16/2023

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorità di Regolazione dei Trasporti;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2026 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Società Autostrada Ligure Toscana s.p.a. – tronco Autocisa (SALT, di seguito ricorrente o concessionaria), è titolare della concessione avente ad oggetto la progettazione, realizzazione e gestione della tratta autostradale A15 Parma – La

Spezia. La Concessione è attualmente regolata dalla Convenzione Unica sottoscritta in data 3 marzo 2010 con ANAS S.p.A. (cui è subentrato, a far datadall'1.10.2012, nel ruolo di Concedente, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – MIT), come successivamente integrata dall'Atto Aggiuntivo sottoscritto in data 21.2.2018.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (di seguito anche "ART" o "Autorità") ha avviato, con delibera n. 59/2022 del 14 aprile 2022, un'indagine conoscitiva "*finalizzata all'avvio di un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali*", di cui all'allegato A alla delibera stessa; in esito a tale indagine conoscitiva, l'Autorità ha ritenuto di poter confermare l'esigenza di definire il contenuto minimo dei 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, trattandosi di diritti che, per le rilevate criticità, necessitano di essere declinati e specificati nel loro contenuto minimo, precisando altresì le modalità atte a garantirne l'effettivo esercizio.

In data 27 gennaio 2023, l'Autorità ha pubblicato la delibera n. 16/2023, volta ad "*avviare […] un procedimento per la definizione del 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*".

L'ART ha, con tale procedimento, inteso definire, in particolare, "*il contenuto minimo dei 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, con particolare riferimento: (i) all'informazione agli utenti prima, durante e dopo il viaggio; (ii) all'accesso alle aree di servizio e di sosta da parte degli autotrasportatori; (iii) all'accesso e alla fruibilità delle aree di servizio*

e di sosta per le persone con disabilità e a mobilità ridotta; (iv) ai disservizi (causati da cantieri, correlati al transito ai caselli o dovuti a rallentamenti causati da incidenti o altri eventi) che incidono sulla qualità attesa dei servizi autostradali e sull'eventuale necessità di misure di assistenza specifica all'utenza connessa a tali eventi; (v) ai servizi di rifornimento di GNC, GNL e GPL, nonché ai servizi di ricarica dei veicoli elettrici; (vii) ai servizi di telepedaggio; (vi) al trattamento dei reclami".

Facendo seguito alla delibera n. 16/2023, l'ART ha pertanto una prima volta adottato uno schema d'atto contenente le "*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*", sottoponendolo a ulteriore consultazione (delibera n. 130/2023).

L'Autorità, in ragione delle osservazioni formulate dai soggetti interessati, con la delibera ART n. 91 del 26 giugno 2024, ha quindi modificato lo schema di atto di regolazione relativamente a diverse misure e, all'esito delle modifiche, ha indetto un'ulteriore fase di consultazione pubblica.

L'ART ha poi stabilito "*di prorogare […] il termine per la conclusione del procedimento avviato con la delibera n. 16/2023: a) al 31 marzo 2025 per quanto attiene alla definizione delle misure afferenti al sistema di calcolo del rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura e relative modalità di erogazione; b) al 30 settembre 2024 per quanto attiene alla definizione delle misure diverse da quelle di cui alla lettera a)*".

All'esito, l'Autorità ha definito le "*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*", approvandole quale Allegato A alla delibera n. 132/2024, qui impugnata.

L'ART ha introdotto esplicitazioni, precisazioni e semplificazioni in merito ai seguenti profili, come più nel dettaglio illustrato nella Relazione istruttoria: definizioni; diritto alla trasparenza relativa alla gestione e all'utilizzo dell'infrastruttura autostradale e dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio, procedure operative per l'assistenza; diritto all'informazione relativa al viaggio; modalità con cui sono rese le informazioni; diritti connessi al trattamento dei reclami. Ha altresì deciso "*di individuare, in considerazione delle esigenze rappresentate dai partecipanti alla consultazione, tempistiche differenziate per l'applicazione delle diverse misure, estendendo, per alcune di esse, il relativo termine da 10 mesi a 12 mesi, decorrente dall'approvazione delle Misure*". Ha, infine, stabilito – confermando quanto anticipato con la delibera n. 91/2024 – di rinviare a un successivo provvedimento le proprie determinazioni in tema di sistema di calcolo del rimborso del pedaggio, unico e integrato per tutte le concessionarie autostradali, dando atto che "*le misure afferenti al sistema di calcolo del rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura e relative modalità di erogazione, che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali, saranno adottate con una successiva deliberazione, a conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2023*" (cfr. punto 2 della delibera).

Ritenendo che il potere attribuito all'ART dall'art. 37, comma 2, lett. e) del D.L. n. 201/2011 non si sia estrinsecato in misure ragionevoli e in concreto applicabili, sia nei contenuti che nei tempi di attuazione, con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica la ricorrente ha impugnato la delibera n. 132/2024, deducendo i seguenti motivi, così testualmente rubricati:

1) "*Sull'illegittimità delle Misure 3, 4 e 14 della delibera ART n. 132/2024. Violazione di legge degli artt. 37 e 43, decreto-legge n. 201/2011 e dell'art. 9, legge n. 193/2024. Sull'illogicità delle misure per impossibilità materiale della loro realizzazione nei tempi previsti dall'ART, anche in ragione delle disposizioni che disciplinano il*

procedimento di modifica della convenzione. Sull'illegittimità delle misure, nella parte in cui la loro implementazione non è subordinata al riconoscimento degli investimenti in sede di aggiornamento della convenzione e del PEF";

2) "*Sull'illegittimità delle Misure 3 e 4, nella misura in cui prescrivono obblighi in capo alla concessionaria, che sono rimesse all'attività di soggetti terzi*";

3) "*Sull'illegittimità della Misura 5, in relazione alla tempistica di implementazione prevista dalla Misura 14*";

4) "*Sull'illegittimità della Misura 10. Intrinseca illogicità della nozione di "viaggio programmato". Irragionevolezza della prescrizione che impone di fornire una risposta motivata al reclamo entro 30 giorni, nell'ipotesi in cui siano necessari approfondimenti istruttori*";

5) "*Sull'illegittimità della Misura 8. Indeterminatezza della misura*".

Con atti di opposizione *ex* art. 10 del D.P.R. n. 1199/1971, sia il controinteressata nella propria qualità di utente autostradale, che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, quale amministrazione che ha adottato i provvedimenti impugnati, hanno chiesto che il ricorso straordinario fosse deciso in sede giurisdizionale.

Alla luce della sopravvenuta opposizione, la ricorrente ha ritualmente trasposto il ricorso in sede giurisdizionale con atto notificato e depositato rispettivamente in data 24 febbraio 2025 e in data 27 febbraio 2025.

L'ART si è costituita in giudizio attraverso la Difesa erariale per resistere al ricorso.

Successivamente alla proposizione dell'impugnativa avverso la delibera n. 132/2024, il procedimento per la definizione del contenuto minimo dei diritti degli utenti nel settore in parola è continuato per l'adozione delle misure sul rimborso del pedaggio e, con la delibera n. 49/2025 del 19 marzo 2025, l'Autorità ha indetto una consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione in materia, prorogando al 31 luglio 2025 il termine di conclusione del procedimento; tale termine è stato ulteriormente prorogato al 14 novembre 2025, con la delibera n. 122/2025 del 24 luglio 2025.

Quindi, con la delibera n. 160/2025 del 3 ottobre 2025, l'Autorità ha indetto una nuova consultazione, fissando il termine per l'invio di osservazioni e proposte al 28 ottobre 2025 e, con la delibera n. 196/2025 del 13 novembre 2025, l'Autorità ha nuovamente prorogato il termine di conclusione del procedimento alla data del 2 dicembre 2025.

Il procedimento si è infine concluso con la delibera n. 211/2025, contenente "*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. Misure afferenti al rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura*".

Con ricorso per motivi aggiunti a valere anche come ricorso autonomo, ritualmente notificato e regolarmente depositato, rispettivamente in data 2 e 9 febbraio 2026, presso la Segreteria del T.A.R. Piemonte, la ricorrente ha impugnato la delibera n. 211/2025, nonché i relativi allegati e atti presupposti.

Gli atti sono stati impugnati per i seguenti motivi aggiunti, così testualmente rubricati:

1. "*Sulla lesività delle misure di regolazione proposte. Gli impatti economici derivanti dall'applicazione della disciplina regolatoria introdotta dall'ART*".
2. "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 37, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011*".
3. "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 37, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, commi 82 e seguenti del decreto-legge n. 286/2006 e dell'art. l'8-duodecies, comma 2, della legge 101/2008. Illegittimità della Misura 8-bis per contrasto con gli obblighi imposti alla Concessionaria ai sensi degli artt. 2 e 3 della Convenzione Unica e dell'art. 14, d.lgs. n. 285/1992. Eccesso di potere per illogicità, ingiustizia manifesta e contraddittorietà tra la previsione di automaticità del rimborso in presenza di cantieri e lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria e di sviluppo della rete*

autostradale imposti alla Concessionaria. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria in ordine alla connessione tra presenza di un cantiere e disagio subito dagli utenti autostradali".

4. "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 37, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità, ingiustizia manifesta e contraddittorietà in ragione della duplicazione del sistema di penalità connesse alla qualità dei servizi offerti dalla Concessionaria, come già previsti nel sistema tariffario introdotto da ART*".

5. "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 37, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità, ingiustizia manifesta e contraddittorietà nella metodologia di calcolo del rimborso di cui alla Misura 8-bis.3 ed all'Annesso 1 dell'Allegato A*".

6. "*Violazione e falsa applicazione dell'art. 37, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011. Illegittimità della Misura 8-bis.8 in quanto affetta da eccesso di potere per illogicità e ingiustizia manifesta, perché fa sorgere l'obbligo di rimborso in relazione ad attività di competenza di soggetti terzi, a prescindere da eventuali responsabilità della Concessionaria*".

7. "*Ulteriore violazione e falsa applicazione dell'art. 37, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità, irragionevolezza, falso presupposto con specifico riferimento alla determinazione delle tempistiche per la corresponsione dei rimborsi di cui alla Misura 8ter punti 2 e 3*";

8. "*Violazione e falsa applicazione degli artt. 37 e 43, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214/2011. Sull'illogicità delle Misure per impossibilità materiale della loro realizzazione nei tempi previsti dall'ART, anche in ragione delle disposizioni che disciplinano il procedimento di modifica della convenzione assentita alla Concessionaria*".

Con istanza depositata in data 28 marzo 2026 l'ART chiedeva disporsi riunione del presente fascicolo ad altre cause in parte chiamate alla presente udienza ed aventi ad oggetto l'impugnazione dei medesimi atti sulla base di analoghe censure, proposte da altre società concessionarie di tratte autostradali.

All'udienza pubblica del 10.7.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, in merito all'istanza di riunione avanzata dall'ART con riferimento ad altre cause tuttora pendenti e chiamate alla medesima udienza, il Tribunale ritiene che la stessa non possa essere accolta in quanto, seppur sussistano in linea generale profili di connessione oggettiva tra le cause (le quali hanno ad oggetto, salvo eccezioni, l'impugnazione dei medesimi atti), nondimeno le controversie in questione presentano spesso tratti differenziali, connessi alle caratteristiche soggettive delle singole società ricorrenti, che ne rendono opportuna la trattazione e decisione separate. Depone per la trattazione separata anche la complessità delle questioni che non resta agevolata dal cumulo di giudizi.

Per quanto, ad esempio, concerne la posizione della ricorrente si prende atto che risulta dalla sentenza del Tar Lazio n. 16095/2025 che la società è stata coinvolta in contestazioni dell'AGCM in relazione a violazioni degli obblighi informativi e di ristoro/rimborso dei consumatori, per la non regolare percorribilità di altra infrastruttura dalla medesima gestita, su cui meglio si dirà *infra*.

Si evince dal procedimento apertosi innanzi alla AGCM sin dal 2023 che, con provvedimento n. 31954 del 28 aprile 2026, è stata comminata alla ricorrente una sanzione pecuniaria amministrativa per violazione del codice del consumo; risulta dal documento che, nel procedimento innanzi all'AGCM, la società ha invocato la sussistenza e in parte l'ottemperanza alle prescrizioni nelle more dettate da ART con le delibere qui impugnate quale forma di contestuale ottemperanza nell'ambio del

procedimento AGCM. Tali giustificazioni potrebbero anche far dubitare almeno in parte della persistenza dell'interesse della ricorrente a contestare Misure che, in altra sede, si è apparentemente dichiarato di avere o ottemperato o di avere in corso di implementazione, invocandole come idonee a garantire il rispristino del rispetto della tutela dei consumatori.

In ogni caso, nel merito il Collegio ritiene di poter confermare l'indirizzo già espresso nelle precedenti decisioni da questo TAR (TAR Piemonte, sentenze da n. 996 a n. 1000 e da n. 1005 a n. 1010), salvi gli approfondimenti indotti dalle ulteriori difese di parte ricorrente.

Il Tribunale ritiene necessario premettere un breve inquadramento circa le peculiarità dell'attività di regolazione demandate all'ART, anche con riferimento alle modalità e limiti del sindacato giudiziale.

L'attività regolatoria svolta dall'ART nel settore autostradale (così come negli altri settori non pienamente liberalizzati, anche in ragione dell'esistenza di una infrastruttura essenziale) è funzionale a conseguire l'obiettivo di una graduale apertura del mercato alle dinamiche concorrenziali, mediante la previsione di regole che "simulino" l'esistenza di un mercato in concorrenza, anche al fine di orientare le decisioni degli operatori economici in senso favorevole all'utenza finale, sia in relazione ai costi del servizio che in relazione al miglioramento qualitativo e quantitativo delle infrastrutture e dei servizi messi a disposizione della collettività (art. 37 co. 2 lett. a d.l. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011).

Si aggiunga che la stessa funzione dell'attività di regolazione impone di esaltarne il carattere di dinamicità e "rivedibilità", nell'ottica di un progressivo affinamento verso la configurazione di misure regolatorie gradualmente meno invasive e più idonee, a fronte dell'assetto che si viene a configurare, tenuto conto del grado di concorrenzialità raggiunto dal mercato ovvero dei risultati di tutela in concreto conseguiti nel corso del periodo regolatorio (i quali, in tesi, ed alla luce delle reazioni

del mercato, potrebbero richiedere aggiustamenti rispetto a determinazioni regolatorie assunte in precedenza).

Dal punto di vista pratico, la valutazione del grado di concorrenzialità del mercato, la rilevazione delle conseguenze delle iniziative regolatorie già in atto, nonché la rilevazione delle esigenze di tutela e delle problematiche poste dagli *stakeholder* da porre a bilanciamento, trovano collocazione naturale all'interno della fase istruttoria del procedimento regolatorio.

Tale fase assume, nei procedimenti volti alla regolazione, un "peso" e un'estensione (oggettiva e soggettiva) superiori a quelli ordinari, proprio in ragione dell'ampiezza del ventaglio delle opzioni regolatorie a disposizione dell'Autorità e della necessità di verificare, in concreto, le ricadute attuative della regolazione (pregressa e futura).

Quanto al sindacato del giudice sugli atti di regolazione, occorre muovere dalla premessa per cui il potere regolatorio dall'Autorità è ordinariamente connotato da discrezionalità tecnica elevata, in quanto le fattispecie normative attributive del potere sono generalmente incentrate su concetti giuridici indeterminati, la cui concretizzazione richiede l'impiego di conoscenze specialistiche (in particolare, attinenti alle scienze economiche).

Conseguentemente, trovano applicazione i principi generali in punto di sindacato giudiziale sulla discrezionalità tecnica, secondo cui il giudice, può svolgere un sindacato (anche "intrinseco") sulla plausibile applicazione delle conoscenze specialistiche senza potere sostituire la propria valutazione a quella operata dall'amministrazione, nei casi in cui quest'ultima rientri in un ventaglio di opzioni tutte "scientificamente" opinabili ma non irrazionali. In altre parole, il sindacato di ragionevolezza che ordinariamente viene consentito al giudice in relazione all'attività amministrativa discrezionale assume, nei casi di discrezionalità tecnica, la forma di un sindacato sulla ragionevolezza "tecnica" della scelta operata dall'amministrazione in applicazione delle conoscenze specialistiche alle quali il concetto giuridico

indeterminato che compone la fattispecie fa riferimento (in questo senso si pone la giurisprudenza del Consiglio di Stato; vedi, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 3 febbraio 2022, n. 757 e, con specifico riferimento alla discrezionalità tecnica esercitata dalle autorità amministrative indipendenti, Cons. Stato, Sez. III, 20 gennaio 2023, n. 720).

Ciò posto, va ulteriormente chiarito che, alla luce dell'ampiezza valutativa di cui l'Autorità gode in materia di regolazione dei mercati e della funzione necessariamente "promozionale" di tale attività rispetto alle dinamiche concorrenziali e, per quanto qui di interesse, alla tutela degli utenti, ai fini del sindacato giudiziale sulla ragionevolezza tecnica delle scelte regolatorie, deve richiedersi alla parte che si ritenga lesa di dimostrare l'irragionevolezza della scelta del regolatore, oltre ovviamente a prospettare un'alternativa plausibile.

Inoltre, va evidenziato come il controllo giudiziale sulla "tenuta" della scelta tecnica operata dall'amministrazione, pur muovendo dall'esame della motivazione dell'atto regolatorio, non può tuttavia prescindere dall'analisi approfondita anche del contenuto degli atti istruttori e delle posizioni espresse dagli operatori e dall'autorità nel corso del procedimento, tenuto conto della rilevanza di tale fase procedimentale ai fini dell'esercizio del potere di regolazione. L'obbligo di motivazione, infatti, per la natura intrinseca della regolazione, resta dequotato a fronte dei più pregnanti preliminari obblighi di consultazione, contraddittorio e istruttoria che, nel caso di specie, e come meglio *infra* chiarito, difficilmente possono essere ritenuti carenti, avendo l'amministrazione condotto un pluriennale e serrato confronto con gli *stakeholder*. Può infatti sin d'ora evidenziarsi come la complessiva attività istruttoria posta a fondamento delle delibere impugnate con ricorso principale e ricorso per motivi aggiunti abbia avuto una rilevante estensione temporale (approssimativamente dal gennaio 2023, senza considerare la consultazione preliminare attivata nell'aprile 2022, fino, in una prima fase, al settembre 2024 e quindi nuovamente al 2 dicembre 2025, data di adozione della delibera n. 211/2025)

e abbia coinvolto, in modo attivo e partecipato, numerosi *stakeholder* interessati agli effetti della futura regolazione. Dunque, dal punto di vista metodologico, alla luce della consistente attività istruttoria svolta e analiticamente documentata dall'ART, il controllo sulla ragionevolezza tecnica delle scelte regolatorie operate dall'ART non può prescindere da un riferimento anche al materiale istruttorio acquisito nel procedimento.

Ciò chiarito in prospettiva generale, può procedersi all'esame del merito della controversia.

Con il primo motivo di ricorso la ricorrente lamenta l'illegittimità delle Misure 3 e 4 (con particolare riferimento alle Misure 3.1, lettera i), 4.1, lettere a.1), a.2) e a.3) e 4.6) contenute nella delibera ART n. 132/2024 ed in combinato disposto con la Misura 14 in quanto ritenute "*irrealizzabili, per un verso, entro i tempi unilateralmente stabiliti dall'Autorità di regolazione alla Misura 14 e, per altro verso, senza tenere conto dei relativi costi nell'ambito del rapporto concessorio in essere*".

Le misure, in particolare hanno ad oggetto *il "Diritto alla trasparenza relativa alla gestione e all'utilizzo dell'infrastruttura autostradale e dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio*" e il *"Diritto all'informazione relativa al viaggio"*. Secondo la ricorrente, esse solo formalmente riguarderebbero meri adempimenti informativi all'utenza, di cui la concessionaria è onerata, imponendo, nella sostanza, a quest'ultima, ingenti investimenti (non compatibili con il contenuto economico della disciplina del rapporto concessorio sulla base del quale la società gestisce l'infrastruttura) al fine di dotare la rete autostradale delle tecnologie necessarie alle rilevazioni dei dati oggetto dell'informazione. Inoltre, le Misure, in ragione di tali profili di complessità, non sarebbero attuabili entro le ristrette tempistiche delineate dalla Misura 14.

Ancora, la stessa Misura 14 sarebbe anche intrinsecamente illegittima in quanto, pur correttamente prevedendo che "*Gli importi complessivi annui a consuntivo derivanti*

dall'applicazione delle presenti misure sono contabilizzati separatamente nell'ambito dei pertinenti sistemi tariffari di pedaggio, distinguendo tra: a) costi di gestione; b) rimborsi e indennizzi a utenti", tuttavia non terrebbe conto della circostanza che le misure possono essere oggetto di implementazione solamente a seguito del loro inserimento nell'ambito del perimetro delle obbligazioni della concessionaria e del corrispondente inserimento tra gli investimenti, per cui è previsto il recupero nell'ambito del sistema tariffario di pedaggio.

Il motivo di ricorso è privo di fondamento.

Non coglie nel segno la contestazione (costituente la ragione portante del primo motivo di ricorso) in base alla quale le Misure 3 e 4 della delibera n. 132/2024 sarebbero irrealizzabili, per un verso, a causa del grado di dettaglio delle informazioni richieste, entro i tempi unilateralmente stabiliti dall'Autorità di regolazione alla Misura 14 e, per altro verso, senza tenere conto dei relativi costi nell'ambito del rapporto concessorio in essere.

In primo luogo, in ordine all'evocato "*grado di dettaglio*" delle informazioni richieste, che impedirebbe l'implementazione delle Misure nei termini e tempi previsti, dalla comunicazione ad esempio delle società del Gruppo ASTM (cui appartiene la ricorrente), acquisita nel corso del procedimento, circa lo stato di attuazione delle Misure di cui alla delibera n. 132/2024, si evince che "*le concessionarie stanno adeguando i propri software gestionali al fine di fornire progressivamente all'utenza le informazioni con l'obiettivo di renderle quanto più possibile compliance nei primi mesi del 2026*", essendo emerse criticità soltanto in ordine alla rilevazione del traffico con distinzione tra "*leggero*" e "*pesante*" (cfr. documento n. 4 del 9 settembre 2025, depositato dalla parte resistente in data 26 novembre 2025). In quella circostanza, specificamente deputata all'istruttoria preliminare all'adozione delle misure, non è stata dunque eccepita la presenza di alcun significativo ostacolo – quanto ai costi da

affrontare e alle procedure autorizzative da avviare – per l'implementazione del sistema di raccolta delle informazioni.

Sempre in fase istruttoria si sono espressi, in termini sostanzialmente sovrapponibili, diversi concessionari interpellati, rappresentando, pur con scadenze temporali diverse, puntuali tempi di implementazione ed evidentemente anche assumendo, essi per primi, che i costi indotti dagli oneri informativi fossero fisiologicamente assorbibili nel rischio di impresa caratteristico della concessione.

Non è in definitiva in alcun modo ricavabile dall'intero sistema regolatorio che ogni e qualsivoglia costo sopravvenuto a carico del concessionario debba trovare istantaneo riscontro in tariffa; tanto meno il sistema implica che ogni e qualsivoglia modifica dell'attività debba transitare attraverso una immediata revisione del PEF e degli accordi contrattuali; si ricorda, infatti, come la gestione della concessione resti pur sempre un contratto di impresa, con un fisiologico quanto necessario margine di rischio dell'operatore economico; né la circostanza che, nella fisiologia della contabilità regolatoria, si debba dare evidenza dei costi di gestione implica che essi siano sempre tali da alterare istantaneamente l'equilibrio contrattuale.

Del resto, il sistema tariffario adottato dall'ART – dal contenuto identico per tutte le concessioni – dispone alla Misura 5.2, lettera a), il recupero nell'ambito della componente tariffaria di gestione "*(i) dei costi operativi, comprensivi di quelli relativi alla manutenzione ordinaria e degli utilizzi, medi su base quinquennale, dei fondi di accantonamento destinati alla manutenzione ciclica dell'infrastruttura autostradale, stimati con riferimento all'Anno base per ciascun periodo regolatorio, nonché dei costi operativi incrementali legati ai nuovi investimenti e alle sopravvenienze legislative e regolamentari; (ii) dei costi di capitale (ammortamento e remunerazione del capitale investito) afferenti agli asset di funzionamento per la gestione della concessione, non reversibili al termine del rapporto concessorio*" (cfr., *ex multis*, delibera n. 71/2019 vigente all'epoca di pubblicazione delle impugnate delibere).

Pertanto il sistema tariffario contempla, fisiologicamente, la riconoscibilità in tariffa dei costi, ivi inclusi quelli inerenti all'implementazione della regolazione, ferma tuttavia la sua ordinaria periodicità; non è invece imposto alcun automatismo implicante immediata revisione contrattuale a fronte di ogni e qualsivoglia iniziativa dell'Autorità di regolazione; né la ricorrente ha (tanto nel procedimento che nel presente giudizio) fornito qualsivoglia concreta e plausibile quantificazione di costi tali da far dubitare della sostenibilità degli interventi. Sostiene, nelle ultime memorie, parte ricorrente di avere unicamente inteso reclamare che il riconoscimento di eventuali extracosti sia certo e segua la periodicità della disciplina del rapporto concessorio; pare al Collegio che tale certezza sia appunto garantita dalla riconoscibilità in tariffa dei costi di regolazione, secondo le periodicità degli aggiornamenti contrattuali, e dalla previsione di apposite voci di contabilità regolatoria. Né può avallarsi l'ulteriore assunto secondo cui l'efficacia della regolazione resterebbe comunque condizionata dall'accordo delle parti; l'accordo delle parti deve adeguarsi alla regolazione, che crea obblighi in capo ai regolati e il periodo di tempo necessario al recepimento delle regole o gli eventuali necessari adattamenti contrattuali non ingenerano una illegittimità della regolazione; diversamente opinando si dovrebbe concludere che l'efficacia della regolazione (normativa di diritto pubblico) resta nella disponibilità negoziale dei regolati.

Nell'esaminare poi con maggior grado di dettaglio i singoli nuclei censori, e nei limiti di quanto oggettivamente contestato, occorre premettere che in base alla Misura 3.1, lettera i), "*Gli utenti hanno diritto ad accedere ad informazioni relative alla gestione e all'utilizzo dell'infrastruttura autostradale e dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio della stessa, rese disponibili – con le modalità di cui alla Misura 5 – dai concessionari autostradali, concernenti almeno: … i) lo scostamento, calcolato con cadenza mensile, per ciascuna tratta elementare, o per un aggregato di tratte elementari la cui lunghezza complessiva non superi i 50 km, tra il tempo medio di*

percorrenza effettivo rilevato e il tempo di percorrenza alla velocità a flusso libero differenziato per tipologia di traffico (leggero/pesante), per fascia oraria (diurna/notturna) e per tipologia di giorni (feriali/festivi)". Inoltre, in base alla Misura 4.1, lettere a.1), a.2) e a.3), "*I concessionari autostradali, in relazione alle tratte autostradali gestite e in collaborazione tra loro, anche al fine di garantire l'omogeneità dell'informazione, assicurano - con le modalità di cui alla Misura 5 - la disponibilità delle informazioni specifiche concernenti il percorso d'interesse dell'utente, tali da consentire le migliori scelte di viaggio, tra cui almeno: a) il percorso autostradale più corto in termini chilometrici e il percorso autostradale più rapido per giungere alla destinazione prescelta, nonché, per il percorso prescelto dall'utente: a.1) il tempo di percorrenza in condizioni di circolazione non perturbata, calcolato sulla base della velocità a flusso libero, per tipologia di traffico (leggero/pesante); a.2) il tempo di percorrenza previsto per tipologia di traffico (leggero/pesante), tenuto conto dell'eventuale presenza di cantieri e delle condizioni di viabilità e traffico al momento dell'interrogazione, o, in caso di interrogazione relativa ad una partenza programmata entro i 7 giorni successivi, il tempo di percorrenza previsto, tenuto conto sia dei dati storici di traffico, che della stagione, dei giorni (festivi/feriali) e della fascia oraria (diurna/notturna) di interesse, nonché dell'eventuale programmazione di cantieri; a.3) la velocità media, nonché i dati di traffico per tipologia (leggero/pesante), rilevati nell'ultimo mese e nel corrispondente mese dell'anno precedente, per giorno (festivi/feriali) e fascia oraria (diurna/notturna) di interesse*".

Giova osservare che, come ampiamente argomentato dall'ART nel corso del procedimento e nel contraddittorio con le parti, i tempi di percorrenza lungo la rete autostradale non devono necessariamente provenire da rilevazioni effettuate con strumenti proprietari (a titolo esemplificativo, telecamere con tecnologia *Automatic Number Plate Recognition* o strumenti per la lettura della targa), ma possono, ad

esempio, essere acquisiti anche tramite *provider* esterni, o dai dati di ingresso e uscita (e relativi orari) disponibili in virtù del pagamento del pedaggio. Né la facoltà di avvalersi di *provider* esterni costituisce, come dedotto nelle repliche, una integrazione della regolazione avanzata successivamente dall'ART in quanto neppure le costose modalità e le misurazioni puntuali che la ricorrente assume essere le uniche prescritte si rinvengono menzionate come tali nelle Misure contestate, di cui deve farsi una applicazione razionale e praticabile e non una tale da indurne l'illegittimità.

Analogamente, non è richiesto che la differenziazione delle informazioni per tipologia di traffico avvenga sulla base di una misurazione puntuale, ma è possibile utilizzare delle stime, basate sulla ripartizione del traffico, fermo restando che il concessionario dovrà dare evidenza, su richiesta dell'Autorità, circa la correttezza del metodo di stima utilizzato atteso che l'Autorità è tenuta a esercitare in ogni caso le sue prerogative nell'ambito delle attività monitoraggio e verifica del corretto adempimento delle Misure di regolazione adottate.

Resta, come detto, vero che nella Misura 3.1 della delibera n. 132/2024, anche nella versione precedente alla pubblicazione della delibera n. 211/2025 che ha espunto il termine "*rilevato*" dalla lettera i), ove ora si fa riferimento soltanto al "*tempo medio di percorrenza effettivo*", non era comunque specificata alcuna modalità esclusiva di rilevazione e, di conseguenza, non era in alcun modo né imposto l'utilizzo di sistemi proprietari di rilevazione, né tantomeno escluso l'utilizzo di dati provenienti da *provider* esterni o eventuali altre metodologie di stima. La problematica si riflette necessariamente sulla contestata non sostenibilità economica dell'implementazione delle misure; non è infatti imposto alle concessionarie di effettuare ingenti investimenti al fine di dotare la rete autostradale di tecnologie specifiche ed ulteriori rispetto a quanto già in gran parte ricavabile dall'ordinaria gestione del traffico per rilevare i dati oggetto dell'informazione. Né la parte può scientemente prospettare la

soluzione più onerosa, benché non necessaria, per poi predicarne l'irrazionalità o la non sostenibilità economica.

Né si comprende da dove si evinca l'ulteriore obbligo prospettato nelle ultime memorie di "validare" il dato acquisito presso terzi, salvo l'ovvio interesse delle concessionarie ad attrezzarsi per farlo. Infatti prescrivere che i concessionari che elaborano in proprio i dati possano essere chiamati a dare conto della loro correttezza risponde al ragionevole scopo della prescrizione di prevenire la "costruzione" di dati non plausibili da parte dei diretti interessati, fermo che, se l'ART accetta l'utilizzo di dati di *provider* terzi, non potrà che avallarne la correttezza.

Neppure è intrinsecamente irrazionale la distinzione della tipologia di traffico fra "*leggero*" e "*pesante*" menzionata tanto dalla Misura 3.1, lettera i) quanto dalla Misura 4.1, lettere a.1), a.2) e a.3).

Invero, tale profilo di criticità era stato già sollevato dall'AISCAT nel corso del procedimento condotto dall'Autorità con nota prot. ART n. 106882/2024 del 28 ottobre 2024 (cfr. documento n. 13 di parte resistente) ed è stato chiarito con il riscontro alla predetta nota, offerto dagli Uffici dell'ART con comunicazione prot. ART n. 118544/2024 del 19 novembre 2024 (cfr. documento n. 14 di parte resistente): ivi, si è illustrato che "*Con riguardo alla definizione della tipologia di traffico leggero/pesante, si ritiene possibile fare riferimento alla distinzione ad oggi in uso per il Censimento della circolazione (nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. 4453 del 23 febbraio 2023), la quale risulta nota a tutti i concessionari*".

Con tale nota ministeriale (documento n. 15 di parte resistente), il concedente ha fornito ai concessionari le istruzioni a cui conformarsi per la rilevazione e la trasmissione di alcuni dati, tra cui anche quelli relativi ai "*transiti veicolari alle stazioni/barriere di esazione e i volumi veicolari sulle tratte elementari della rete in concessione*" (cfr. pag. 1 della nota MIT prot. n. 4453/2023). Orbene, a tal fine, il

concedente ha elaborato un'apposita tabella in cui "*sono rappresentati sinteticamente varie tipologie di veicoli raggruppate per classi di pedaggio e la equivalenza con la classificazione usuale in Veicoli Leggeri (VL) e Veicoli pesanti (VP)*" (cfr. pagg. 5 e 6 della nota MIT prot. n. 4453/2023).

In sintesi, la distinzione tra traffico "*leggero/pesante*", cui fa riferimento il provvedimento impugnato, si traduce nel mero raggruppamento per classi di pedaggio già in uso da tempo nel settore, per espressa richiesta ministeriale. La Relazione illustrativa alla delibera n. 211/2025 chiarisce che "*non è richiesto che la differenziazione delle informazioni per tipologia di traffico (o, come viene precisato, per classe veicolare assi/sagoma) avvenga sulla base di una misurazione puntuale*", essendo ritraibile "*tramite i dati di pedaggio*" (cfr. pag. 19). A supporto della possibilità di utilizzare le stime basate sulla ripartizione del traffico, la citata Relazione illustrativa menziona anche "*i dati relativi al traffico dei veicoli leggeri e pesanti*" resi disponibili da AISCAT quantomeno fino al 2024 (cfr. nota 20, pag. 19). In via ulteriore occorre evidenziare che la delibera n. 211/2025 fa espresso riferimento, attraverso le riformulate Misure 3.1 lett. i) e 4.1, lettere a.1), a.2) e a.3), alla "*tipologia di traffico (leggero/pesante o per classe veicolare rilevante ai fini del pagamento del pedaggio)*". Anche in tal caso la Misure si limitano a prevedere la distinzione di traffico in leggero/pesante e l'ART, senza alcuna modifica o integrazione, ne ha semplicemente chiarito il significato secondo, per altro, quelli che sono concetti e metodologie di uso e conoscenza diffuse nel settore ed evocate anche nella delibera.

La soluzione non diviene irrazionale solo perché, come evidenziato dalla difesa di parte ricorrente, alcune limitate tipologie di veicoli, pur classificati pesanti, hanno il limite di velocità proprio di quelli leggeri.

La ricorrente, in sostanza e più che proporre una alternativa soluzione più razionale, si dedica alla ricerca di ogni possibile imprecisione dei dati disponibili per inferire una generalizzata impossibilità di qualsivoglia raccolta dati. Pare al Collegio che

l'irrazionalità e la sproporzionalità, così predicata, più che investire le Misure investa le censure, là dove è indubbio che un primo tentativo di raccolta dati non potrà che prevedere successive forme di affinamento ma è altrettanto certo che sussiste un rilevante interesse pubblico a che la raccolta dati abbia inizio il prima possibile, con una leale e costruttiva collaborazione delle concessionarie.

Si ricorda, infatti, che la regolazione qui *sub iudice* rappresenta un primo sforzo dell'ART di puntualmente implementare e rendere concreti una serie di diritti e prerogative degli utenti, alcuni dei quali trovano eco in regolamenti UE risalenti di oltre 10 anni; già il regolamento UE 886/2013 (applicabile alla rete stradale transeuropea, cui si ascrivono le reti autostradali), ad esempio, onera i gestori di infrastrutture stradali di fornire informazioni, tra l'altro, circa la presenza di incidenti, lavori a breve termine, carreggiate ostruite, nonché di raccogliere dati sulla sicurezza del traffico e di condividerli tra loro e con l'autorità pubblica. È evidente allora che non appaia realistica la rappresentazione implicitamente presupposta dal ricorso, quasi che la raccolta e gestione di dati di traffico trovi per la prima volta fondamento nelle misure contestate; più realisticamente la regolazione in materia rappresenta uno sviluppo ed implementazione di obblighi, anche informativi, il cui nucleo minimo obbligatorio non può essere stato ignorato da operatori specializzati di settore per oltre un decennio. Analogamente è a dirsi per il Regolamento delegato (UE) 2015/962 della Commissione, del 18 dicembre 2014, che ha integrato la direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativamente alla predisposizione, in tutto il territorio dell'Unione europea, di servizi di informazione sul traffico in tempo reale.

Non si condivide che la menzione della ricordata disciplina unionale non sia pertinente, come lamentato dalle difese nelle memorie depositate per l'udienza di merito, là dove (se pure con riferimento ad un nucleo essenziale ed universale di dati più ristretto rispetto a quelli oggetto della presente delibera) il già citato regolamento richiedeva che i gestori fossero attrezzati per raccogliere dati e informazioni di traffico

in modo tale da consentirne ampio utilizzo e riutilizzo, nonché interoperabilità e *standard* comuni idonei a garantire la continuità delle informazioni nel caso di coinvolgimento di più soggetti. Pare al Collegio che queste risalenti prescrizioni, che non involgono solo i diritti in sé ma anche le modalità per renderli concretamente operativi, male si concilino con l'assunto del ricorso secondo cui, per condividere i dati e garantirne la diffusione su tratte che vedono coinvolti più gestori i concessionari sarebbero oggi tenuti a costosi investimenti integralmente *ex novo,* come se nulla fosse stato mai fatto in questo stesso senso con riferimento a prescrizioni dettate da risalenti normative.

Inoltre, dal tenore letterale della Misura 4.6 (ove si prevede che "*Nel rispetto delle norme in materia di protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, dopo il viaggio, l'utente ha diritto ad ottenere, ove disponibili - con le modalità di cui alla Misura 5.5 - le informazioni relative a: a) data e ora di passaggio: a.1) nel caso di sistema chiuso, alla pista di esazione in entrata e alla pista di esazione in uscita; a.2) nel caso di sistema semi-chiuso, alla pista di esazione rilevante per il pagamento del pedaggio; a.3) nel caso di sistema aperto, in corrispondenza dei portali; b) il percorso effettuato, la distanza chilometrica percorsa e il tempo di percorrenza effettivo; c) le tratte attraversate con l'indicazione dei concessionari coinvolti e il pedaggio corrisposto, con dettaglio della tariffa unitaria applicata per ciascuna tratta elementare percorsa, specificando se si tratta di tariffa di pianura o di montagna, nonché, ove pertinente, se sono applicate ulteriori modulazioni previste dai sistemi tariffari ART; d) se sussistono le condizioni per il rimborso del pedaggio e le modalità con le quali lo stesso potrà essere erogato*") si evince che le informazioni, ivi elencate, debbano essere rese all'utenza solo "*ove disponibili*".

In ossequio al principio in base al quale *ad impossibilia nemo tenetur*, ne consegue che la Misura 4.6 non introduce alcun obbligo in capo ai concessionari di acquisire

informazioni di cui gli stessi già non dispongano e, tantomeno, di realizzare eventuali appositi investimenti al fine di acquisirle.

Né siffatta caratteristica rende la regolazione incerta e, come tale, irrazionale; la regolazione, tanto più quando si tratta dei primi interventi in uno specifico ambito, contiene, come, detto anche e fisiologicamente un insieme di obiettivi e regole di stimolo, volte al progressivo miglioramento della qualità dei servizi e suscettibili di progressivo ampliamento.

Ne discende che, all'esito della disamina dei diversi nuclei censori, il primo motivo di ricorso deve essere nel suo complesso disatteso.

Con il secondo motivo di ricorso viene lamentata l'illegittimità delle Misure 3 e 4, in quanto le stesse conterrebbero prescrizioni non attuabili direttamente dalla società concessionaria, poiché per la loro implementazione sarebbe necessaria l'attività di terzi.

In particolare, la ricorrente fa riferimento alle informazioni relative alle categorie di eventi che potrebbero generare turbative del traffico (con indicazione dei tempi medi di risoluzione, sulla base di dati storici, Misura 3.1 lett. f), alle informazioni, tempestive e in tempo reale, relative alla fruibilità dei servizi resi dalle stazioni di servizio (Misura 4.1, lett. f), alle informazioni da rendere nei casi di turbativa del traffico (Misura 4.4). Si tratterebbe, secondo la ricorrente, di informazioni di cui la concessionaria può venire in possesso solo mediante la collaborazione di altri soggetti coinvolti (es. le forze dell'ordine, in relazione al caso di turbative del traffico, ovvero i gestori delle stazioni di servizio, per quanto riguarda le informazioni relative alla fruibilità dei servizi resi dalle stesse).

La censura non è suscettibile di favorevole delibazione.

In base alla Misura 3.1, lettera f), "*Gli utenti hanno diritto ad accedere ad informazioni relative alla gestione e all'utilizzo dell'infrastruttura autostradale e dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio della stessa, rese disponibili – con le*

modalità di cui alla Misura 5 – dai concessionari autostradali, concernenti almeno: … f) le categorie di eventi che potrebbero generare turbative alla circolazione autostradale e/o situazioni di pericolo, ivi inclusi gli incidenti o la presenza di corpi estranei in carreggiata, con specificazione, per ciascuna tipologia di evento, delle tempistiche medie di ripristino delle condizioni di traffico regolare e/o di sicurezza, calcolate sulla base del monitoraggio svolto l'anno precedente".

Dalla lettura della Misura emerge chiaramente l'obbligo informativo in capo ai concessionari, consistente nel rendere all'utenza il dato storico in merito alle "*categorie di eventi che potrebbero generare turbative alla circolazione autostradale e/o situazioni di pericolo*" e alle tempistiche di ripristino, sempre in base al dato storico, giacché esse sono "*calcolate sulla base del monitoraggio svolto l'anno precedente*". Si tratta, pertanto, di dati e informazioni di cui i concessionari già dispongono (o agevolmente acquisibili) per la cui elaborazione non è necessario l'apporto di altri soggetti.

Si ribadisce, d'altro canto, come obblighi informativi circa "*eventi o situazioni che incidono sulla sicurezza stradale*" siano da tempo puntualmente ascritti a un nucleo di informazioni minime universali che gli Stati Membri sono obbligati a progressivamente costruire e fornire già in forza dell'art. 3 del Regolamento UE 886/2013, con individuazione, ai sensi del successivo art. 10 del medesimo regolamento, di un organo nazionale incaricato di valutare la conformità agli obblighi informativi di cui al regolamento da parte dell'ordinamento nazionale. Trattasi di normativa risalente, certamente nota agli operatori specializzati del settore che, oltre ad individuare diritti di informazione, si sofferma sulle modalità di condivisione dei dati sotto il profilo della standardizzazione e della interoperabilità.

La successiva censura si appunta sulla Misura 4.1, lettera f), la quale dispone che "*I concessionari autostradali, in relazione alle tratte autostradali gestite e in collaborazione tra loro, anche al fine di garantire l'omogeneità dell'informazione,*

assicurano - con le modalità di cui alla Misura 5 - la disponibilità delle informazioni specifiche concernenti il percorso d'interesse dell'utente, tali da consentire le migliori scelte di viaggio, tra cui almeno: […] f) l'indicazione della presenza e collocazione di aree di servizio e di parcheggio, nonché, per ciascuna area, l'indicazione, tempestivamente aggiornata, sulla base di quanto comunicato dai gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio: f.1) del numero di punti di ricarica elettrica effettivamente funzionanti, e la relativa tipologia in base alla potenza nominale e al connettore; f.2) del numero di punti di rifornimento effettivamente funzionanti, con indicazione della relativa tipologia in base al carburante erogato; f.3) delle attività commerciali e ristorative presenti, con i relativi orari di esercizio; f.4) della pagina web dove sono riportate le informazioni sui prezzi di cui alla Misura 14.2 dell'allegato A alla delibera n. 130/2022 e alla Misura 14.8 dell'allegato A alla delibera n. 1/2023 dell'Autorità, ove applicabili; f.5) del numero di toilettes, specificando quante sono accessibili alle PMR, e di docce presenti; f.6) del numero complessivo di stalli di parcheggio fruibili, riservati alle persone con disabilità; f.7) del numero complessivo di stalli di parcheggio fruibili, destinati ai mezzi pesanti e agli autobus".

Premesso che la Misura in parola si riferisce alle sole informazioni relative alle tratte autostradali gestite da ciascun concessionario, la ricorrente non ha fornito prova di particolari difficoltà derivanti dalla trasmissione all'utenza delle informazioni richieste, entro il termine assegnato dalla Misura 14 (ossia sei mesi dall'entrata in vigore della delibera n. 132/2024).

In ogni caso, la Misura in questione chiarisce espressamente che le informazioni in parola sono rese dai concessionari autostradali "*sulla base di quanto comunicato dai gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio*" (cfr. *sub* lettera f): dunque, l'attività richiesta consiste nella mera acquisizione di dati da parte dei concessionari autostradali nei confronti dei subconcessionari, nell'ambito dell'apposita relazione di

subconcessione che lega i due soggetti, e per una serie circoscritta e ben delimitata di informazioni che, poi, dovranno essere rese disponibili all'utenza.

Quanto alla Misura 4.4, in base alla quale "*In caso di turbative al traffico, anche dovute a emergenze meteo o idrogeologiche, i concessionari autostradali, in relazione alle tratte autostradali gestite e in collaborazione tra loro, nonché in raccordo con gli enti competenti coinvolti nella risoluzione delle turbative stesse, non appena si rendono disponibili e comunque in tempo utile a consentire di non intraprendere l'autostrada o di effettuare una variazione di percorso, forniscono agli utenti – con le modalità di cui alla Misura 5 – informazioni concernenti almeno: a) l'evento perturbativo in atto, con l'indicazione della relativa causa; b) la stima dell'allungamento del tempo medio di percorrenza della tratta interessata e i tempi stimati di risoluzione, o l'indicazione che non è possibile stimarli; c) l'indicazione dei possibili percorsi stradali e/o autostradali alternativi; d) l'attivazione, ove previsto, delle procedure operative di cui alla Misura 6, specificando le forme di assistenza apprestate in applicazione delle medesime procedure, ivi inclusa l'indicazione, all'occorrenza, delle aree di servizio o di sosta appositamente attrezzate e destinate a fungere da punto di assistenza e di ristoro; e) le indicazioni, i suggerimenti comportamentali e le avvertenze relativi alla sicurezza tecnica e personale degli utenti*", la ricorrente pretermette di considerare che le informazioni in discorso dovranno essere fornite dai concessionari autostradali all'utenza "*non appena si rendono disponibili*". La Misura contestata, infatti, non richiede di fornire informazioni che non siano nella disponibilità di ciascun concessionario, ma si limita a prevedere un obbligo di fornire tali informazioni tempestivamente, una volta avutane conoscenza da parte dei competenti soggetti. Peraltro, il riferimento alla "*collaborazione*" tra concessionari è finalizzato a massimizzare l'efficacia della Misura e a minimizzarne le ricadute in capo agli utenti interessati, in coerenza con i generali obblighi di diligenza e custodia dell'infrastruttura assentita, propri del

concessionario autostradale e, come già osservato, è aspetto che è stato oggetto di attenzione da parte del legislatore unionale da almeno un decennio.

Con il terzo motivo di impugnazione la ricorrente deduce l'illegittimità della Misura 5 in relazione alla tempistica di implementazione di cui alla Misura 14.

In particolare, la Misura disciplina le *"Modalità con cui sono rese le informazioni e coordinamento tra i concessionari*" e introduce l'obbligo, per tutte le società concessionarie autostradali, di mettere a disposizione le informazioni di cui alle Misure 3 e 4 attraverso una serie di canali gratuiti, tra cui un sito *web* e una "*App Unica*" (Misura 5.1). Trattasi di Misura che richiederebbe un coordinamento tra tutte le concessionarie autostradali, oltre che la necessità di prevedere i relativi investimenti nell'ambito del rapporto concessorio, con la conseguenza che non sarebbe ragionevole sottoporre l'attuazione della Misura alla disciplina dei profili temporali di cui alla Misura 14.

Il motivo di ricorso è privo di pregio.

La Misura 5 stabilisce che i concessionari offrano una serie di informazioni tramite la citata "*app unica*", così definita dalla Misura 2.1, lettera b): "*applicazione mobile first (tipo web responsive o app mobile) unica, gestita in collaborazione tra tutti i concessionari, scaricabile gratuitamente dagli utenti, ottimizzata per dispositivi di tipo mobile, quali smartphone o tablet, avente lo scopo di veicolare agli utenti autostradali almeno le informazioni – anche in forma cartografica e testuale – di cui alle Misure 3 e 4, nonché per l'inoltro di reclami e l'ottenimento di indennizzi e rimborsi*". La Misura 5.7, lettera c), prevede che "*I concessionari autostradali collaborano tra loro e con i soggetti competenti per l'adozione: … c) dell'App unica per tutta la rete autostradale che consenta agli utenti di disporre almeno delle informazioni di cui alle Misura 3 e 4 relativamente all'intero percorso di interesse*".

Ai sensi della Misura 14.2, letterASPa b), entro dodici mesi dalla pubblicazione della

delibera n. 132/2024, "*è resa disponibile l'applicazione mobile integrata (App unica) di cui alla Misura 5.7, lettera c)*".

Giova osservare come la tesi secondo cui la realizzazione dell'*app* unica richiederebbe ingenti investimenti, sottoposti all'*iter* autorizzatorio da parte del concedente e a un aggiornamento dei PEF, sia contraddetta dalla società Autostrade per l'Italia (di seguito ASPI, che costituisce il principale operatore autostradale).

Infatti, con nota del 17 ottobre 2025 ASPI ha dichiarato che "*Con riferimento alla Misura 5.7, lettera c), riguardante la previsione di avvio di progetti di collaborazione tra concessionarie, finalizzati all'adozione di una App unica per tutta la rete autostradale si evidenzia che, come già comunicato in forma scritta nonché illustrato nel corso dei riferiti incontri, è intervenuta l'operatività della App di Autostrade per l'Italia. Si conferma che la stessa già include contenuti e informazioni rivolti all'utenza, in conformità a quanto previsto dalla vigente regolazione sui diritti minimi. Detti contenuti sono resi disponibili direttamente in App ed in parte accessibili con link diretti alla corrispondente pagina web di Autostrade per l'Italia. Si rappresenta che la scrivente è favorevole a che sia valutata la possibilità di utilizzare lo strumento App già realizzato per accogliere, diventando strumento di comparto, le informazioni e servizi di tutti i concessionari autostradali. In particolare, la scrivente ha avuto modo di rappresentare, all'interno dell'Associazione di settore AISCAT, la propria disponibilità a condividere, in ambito associativo, l'esperienza maturata e le tecnologie sviluppate al fine di favorire l'evoluzione delle stesse verso la realizzazione dello strumento di comparto, così come previsto dalla Delibera in parola*" (cfr. nota ASPI prot. ART n. 85302/2025, costituente il documento n. 17 di parte resistente).

Tali affermazioni contraddicono l'asserita necessità di attivare l'*iter* autorizzatorio e, a maggior ragione, la necessità di apportare modifiche al PEF, alle quali ASPI non fa, del resto, alcun cenno. Infatti, ASPI, nel dichiarare l'avvenuta attivazione dell'*app*, non richiama alcun provvedimento del concedente che ne abbia autorizzato la

realizzazione, tantomeno è stata assunta una modifica del PEF in proposito. In tal modo risulta smentita l'impossibilità di rendere disponibile l'*app* unica entro il termine previsto dalla Misura 14.

D'altro canto, e nuovamente, obblighi di rendere disponibili ed interoperabili una nutrita serie di dati di traffico già sono prescritti da tempo in capo ai gestori di infrastrutture autostradali dai più volte citati regolamenti UE del 2013 e del 2015; pertanto non può certo sostenersi che la messa a disposizione di una *app* unica (che è una semplice modalità operativa per rendere proficua l'interoperabilità e disponibilità di dati esistenti) generi *ex novo* gli obblighi in quanto tali, limitandosi, piuttosto, a prospettarne una concreta modalità attuativa.

Né, infine, pare idonea prova dell'asserita impossibilità di implementazione delle Misure la documentazione prodotta per l'udienza di discussione del 10 luglio 2026 da parte ricorrente, in cui le concessionarie, nell'ambito dei procedimenti aperti da ART per verificare l'ottemperanza alle Misure, pur dando atto dell'esistenza di una *app*, rappresentano genericamente che occorrono ulteriori migliorie tecnologiche. Posto che l'affermazione di una parte non è prova, sarà nei fisiologici procedimenti di verifica del coretto adempimento dell'obbligo (procedimenti che l'ART risulta, appunto, avere aperto) che le concessionarie potranno, concretamente, dimostrare di avere diligentemente fatto tutto quanto in loro potere, senza aver ancora potuto completare l'*iter* di implementazione delle Misure, situazione in cui l'ART non potrà che rivalutare, in concreto, i termini di adempimento di cui la rivalutazione in fase attuativa non è prelusa. Se, per contro, le concessionarie non saranno in grado di dimostrare, in concreto, di essersi diligentemente e tempestivamente attivate, la mancata implementazione non potrà che ascriversi alla volontà degli obbligati di non dare corso alle Misure o di rallentarne l'implementazione, e dunque alla loro responsabilità. D'altro canto, proprio con riferimento alla posizione della ricorrente, l'AGCM ha sanzionato la società, tra l'altro, evidenziando come per circa due anni di

procedimento la società avesse addotto difficoltà per avendo in corso attività di implementazione delle misure richieste, senza in concreto attivarsi in tal senso.

Con il quarto motivo di ricorso viene lamentata l'illegittimità della Misura 10, in quanto fondata su una illogica nozione di "*viaggio programmato*", nonché per l'irragionevolezza della prescrizione che impone di fornire una risposta motivata al reclamo entro il termine di trenta giorni, nell'ipotesi in cui siano necessari approfondimenti istruttori.

In particolare, la Misura, relativa alla "*Accessibilità delle procedure di reclamo del concessionario*" sarebbe intrinsecamente illogica, nella parte in cui, per come formulata, consente di avanzare richieste di rimborso anche all'utente solamente potenziale dell'infrastruttura, che abbia deciso di non farne utilizzo, atteso il riferimento, in essa contenuto (nel delineare il contenuto del reclamo) ai riferimenti identificativi del viaggio anche solo "programmato", con la conseguenza che la procedura di reclamo risulterebbe accessibile a prescindere dalla prova circa la serietà dell'intento dell'utente di intraprendere il viaggio, non consentendo un adeguato accertamento circa l'incidenza causale delle vicende relative alla rete autostradale sulla decisione di non effettuare il viaggio.

Inoltre, la Misura sarebbe illegittima laddove prevede il termine di trenta giorni, entro il quale la concessionaria deve fornire una risposta motivata ai reclami. Scaduto tale termine, sorge automaticamente in capo all'utente il diritto ad ottenere un indennizzo parametrato alla durata del ritardo nella risposta. Secondo la ricorrente tale termine sarebbe eccessivamente ridotto, in particolare nei casi relativi a incidenti ovvero in altri casi in cui occorre accertare eventuali responsabilità dei soggetti coinvolti, tenuto conto della necessità di svolgere adeguati approfondimenti istruttori. A fronte di simili evenienze dovrebbe, quantomeno, essere prevista la possibilità di una proroga del termine.

La censura è inammissibile per originaria carenza di interesse, in quanto si fonda su un'interpretazione delle Misure disancorata dalla lettera delle stesse. In pratica, nuovamente, la ricorrente prima offre una irrazionale lettura delle disposizioni e poi ne inferisce l'illegittimità.

Giova precisare che la Misura 10.2, lettera b) dispone che "*Fatto salvo quanto disposto al punto 3, i concessionari autostradali sono tenuti ad esaminare i reclami che riportino almeno: ... b) i riferimenti identificativi del viaggio effettuato o programmato (punto di ingresso, di uscita, data e fascia oraria di passaggio, targa del veicolo) o la copia della ricevuta di pagamento del pedaggio*".

Come riconosciuto dalla stessa concessionaria, all'esito della consultazione che ha preceduto l'adozione dell'atto impugnato, il tema in discorso è stato oggetto di un puntuale chiarimento: "*Per quanto attiene all'utente potenziale, si osserva che numerosi profili informativi trattati dalle Misure in commento si riferiscono anche all'utente che, a seguito delle informazioni acquisite, abbia deciso di non utilizzare l'autostrada. È evidente che, in questi casi, non potranno sorgere diritti, quali quelli correlati a rimborsi o indennizzi, che presuppongono l'utilizzo dell'autostrada e il pagamento del pedaggio*" (cfr. pag. 15 della Relazione istruttoria che accompagna la delibera n. 132/2024).

Il tema è stato nuovamente sollevato da AISCAT con nota prot. ART n. 106881/2024 (cfr. documento n. 18 di parte resistente), riscontrata dall'ART con nota prot. n. 119920/2024 del 22 novembre 2024 (cfr. documento n. 19 di parte resistente), con la quale è stata ribadita la circostanza – già acclarata con la citata Relazione istruttoria – per cui il mancato utilizzo dell'infrastruttura non comporta alcun accesso a eventuali rimborsi.

Analogamente, le argomentazioni svolte dalla ricorrente in ordine all'asserita illegittimità della Misura 10.1, lettera c), riflettono una lettura errata della stessa.

Tale Misura stabilisce che "*I concessionari autostradali garantiscono la disponibilità di un meccanismo per il trattamento dei reclami di facile accesso ed utilizzo, avuto particolare riguardo alle esigenze delle persone con disabilità, e assicurando comunque: […] c) una risposta motivata entro 30 giorni dalla data di ricezione del reclamo ovvero, laddove inferiore, entro il termine previsto dalle Carte dei servizi*".

La Relazione istruttoria che accompagna la delibera n. 132/2024 ha sgombrato ogni dubbio, in ragione dell'incontrovertibile valutazione dell'ART in base alla quale "*In relazione all'integrazione richiesta da AISCAT circa la possibilità di prolungare il termine per la risposta ai reclami, nel caso in cui si rendano necessari accertamenti complessi, si evidenzia, da un lato, che al momento tutte le Carte dei servizi prevedono termini di risposta inferiori e, dall'altro, che il testo della Misura non necessiti di ulteriori interventi. Infatti, in caso di necessità di accertamenti che si protraggono oltre i 30 giorni, risulta comunque possibile fornire una risposta motivata entro i termini stabiliti, illustrando all'utente quali sono i fatti che è stato possibile accertare fino al momento della risposta, gli accertamenti ancora da compiere, a chi sono stati demandati e quando verrà fornito l'esito definitivo degli stessi. Una risposta adeguatamente motivata in tal senso, così come i casi in cui occorre comunicare le misure per la risoluzione del disservizio, oltre a doversi considerare fornita nei termini, può ragionevolmente scongiurare l'utilizzo, da parte dell'utente, di strumenti di seconda istanza ed indurlo ad attendere l'esito finale degli accertamenti*" (cfr. pag. 41 della Relazione istruttoria).

Con il quinto motivo la ricorrente impugna la Misura 8 in quanto illegittima per indeterminatezza del contenuto. Essa, *infatti, sancisce il diritto al rimborso in favore dell'utente autostradale,* "*in presenza di limitazioni all'infrastruttura*", senza specificare ulteriormente a quali condizioni sorga il diritto al rimborso, in quanto si limita a stabilire che "*Gli utenti hanno diritto al rimborso integrale o parziale del pedaggio secondo meccanismi di rimborso correlati alla presenza di limitazioni*

all'utilizzo dell'infrastruttura autostradale, definiti dall'Autorità con successivo provvedimento" (Misura 8.3). Secondo la ricorrente la Misura, così formulata, implicherebbe che qualunque limitazione all'infrastruttura possa potenzialmente essere considerata quale presupposto per il diritto al rimborso. In particolare, risulterebbero inclusi anche i cantieri autostradali (di qualsiasi tipo), ciò che sarebbe illogico alla luce della stessa necessità di porre in essere interventi al fine di conformarsi alle misure contenute nella delibera impugnata.

Il motivo di ricorso si appalesa inammissibile per carenza di interesse.

La Misura 8.3 non reca alcuna disposizione, ma si limita ad annunciare una compiuta disciplina che, al momento di proposizione del ricorso introduttivo, doveva essere ancora adottata. Il punto 2 della delibera n. 132/2024 dispone "*di dare atto che le misure afferenti al sistema di calcolo del rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura e relative modalità di erogazione, che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali, saranno adottate con una successiva deliberazione, a conclusione del procedimento avviato con delibera n. 16/2023*".

In altri termini, la Misura in questione ha carattere meramente programmatico: essa, infatti, non indica alcun elemento riconducibile al meccanismo di rimborso, né fornisce indicazioni circa le possibili metodologie di calcolo, di rilevazione dei dati, criteri e modalità di rimborsabilità, utili all'applicazione dello stesso. La disciplina del rimborso è stata introdotta soltanto con la delibera n. 211/2025, che è stata impugnata dalla ricorrente con ricorso per motivi aggiunti. Ne discende la radicale carenza di lesività della Misura impugnata con il ricorso introduttivo.

Per quanto precede, le censure attoree formulate con il ricorso introduttivo devono essere nel loro complesso disattese e, per l'effetto, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

Ciò posto, occorre esaminare le censure articolate dalla ricorrente con i motivi aggiunti di ricorso (proposti anche a valere come autonomo ricorso).

Con il primo motivo di impugnazione formulato nel ricorso per motivi aggiunti la ricorrente lamenta il difetto di istruttoria dei provvedimenti impugnati ed afferenti, in tal caso ed in specifico, all'implementazione di misure di rimborso in favore degli utenti in presenza di limitazioni del traffico, i quali sarebbero fondati su valutazioni erronee ed ampiamente sottostimate quanto all'impatto economico delle misure regolatorie. La ricorrente deduce che l'ART non avrebbe chiarito in alcun modo con quali modalità e sulla base di quali dati essa sia pervenuta a quantificare l'impatto economico complessivo nell'importo di 96 milioni di euro. Tale valore risulterebbe ampiamente sottostimato, ancorato a dati risalenti, distribuito sui concessionari secondo una logica di media aritmetica che non considera le profonde diversità tra gli operatori del settore. Sostiene SALT che l'impatto sulla propria specifica posizione sarebbe pari ad € 7.114.610,70.

Il motivo di ricorso è privo di pregio.

L'attività istruttoria svolta dall'ART appare analitica e precisa e costituisce il risultato di una meticolosa istruttoria alla quale hanno contribuito con i loro apporti gli *stakeholder*.

In particolare, l'Autorità ha avviato in data 9 ottobre 2024 una raccolta dati indirizzata a 26 società concessionarie autostradali, finalizzata alla raccolta di elementi informativi in merito ai cantieri presenti sulla rete autostradale italiana nel corso dell'anno 2023.

Le informazioni richieste hanno riguardato i seguenti ambiti (cfr. prot. ART n. 97939 del 9 ottobre 2024):

- anagrafe tratte elementari: 33 indicatori tra cui la rete su cui giace la tratta, nodi di inizio e fine tratta elementare, lunghezza tratta, lunghezza tratta con 2, 3, 4, 5 o più corsie, direzione carreggiata, progressiva km, sistema di esazione, tipologia della tratta

ai fini del pedaggio – pianura o montagna –, capacità a flusso libero, velocità a flusso libero, etc.;

- volumi per tratta elementare: 8 indicatori riguardanti traffico mensile, in n° di veicoli leggeri e n° di veicoli pesanti per tratta elementare;
- cantieri: 29 indicatori per ciascun cantiere tra cui collocazione sulla rete, lunghezza cantiere, durata, data di inizio, data di fine, orario di inizio, orario di fine, tipologia del cantiere, cantiere notturno, occupazione corsia di emergenza, deviazione in carreggiata opposta, n° corsie max interessate, velocità minima consentita, capacità residua nella porzione della tratta interessata da cantieri, etc.

Successivamente, l'Associazione AISCAT ha inviato all'Autorità una comunicazione (cfr. prot. ART n. 106882 del 28 ottobre 2024) contenente alcune richieste di chiarimento in ordine alla raccolta dati, nonché la richiesta di organizzare un incontro tecnico di approfondimento delle tematiche in esame.

In accoglimento di tale richiesta, in data 26 novembre 2024 si è svolto un incontro tra gli Uffici dell'Autorità, l'Associazione e i rappresentanti dei diversi concessionari, nel corso del quale sono stati forniti tutti i chiarimenti in merito ai contenuti e alle modalità di trasmissione nel formato previsto dalla raccolta dati. All'esito dell'incontro, anche al fine di agevolare la corretta individuazione delle informazioni da fornire ad ART, recependo i rilievi emersi nel corso del confronto, ART ha provveduto a predisporre e pubblicare apposite FAQ rivolte a tutti i soggetti del comparto, contenenti i chiarimenti operativi già forniti nel corso dell'incontro.

La raccolta dati è stata poi riscontrata da 24 concessionari tra i mesi di dicembre 2024 e marzo 2025.

L'esito della raccolta e le analisi statistico-descrittive sono stati illustrati nel paragrafo D.2 della Relazione AIR, ma erano già presenti nello Schema di AIR correlato al documento per la prima consultazione, adottato con delibera n. 49/2025 del 19 marzo

2025, il quale conteneva una prima stima dell'impatto economico al paragrafo E.1, pari a 64 milioni di euro (cfr. pag. 35).

Effettuate le opportune valutazioni, anche sulla base delle osservazioni pervenute dagli *stakeholder* sul documento posto in consultazione in base alla delibera n. 49/2025, l'Autorità ha poi sottoposto ad una seconda consultazione la proposta di Misure di regolazione ex delibera n. 160/2025 6 del 3 ottobre 2025, inserendo nel correlato Schema di AIR al paragrafo E.2 anche la stima modificata del relativo impatto economico, quantificato in 96 milioni di euro, unitamente alle ipotesi adottate (cfr. pag. 39).

Una volta completato l'*iter* istruttorio, l'ART ha adottato in data 2 dicembre 2025 la delibera n. 211/2025, ove, nella correlata Relazione AIR, ha confermato la stima "*per eccesso*" pari a 96 milioni di euro (paragrafo E.2, pagg. 44 e 45) limitatamente alle misure relative ai rimborsi collegati alla presenza di cantieri lungo l'infrastruttura.

Peraltro, la stima dell'impatto economico trascura di considerare gli effetti del meccanismo di "accompagnamento" delineato dalla Misura 14.8 della delibera gravata, la quale prevede per la concessione assentita alla ricorrente la possibilità di recuperare tramite il pedaggio in tutto o in parte gli importi corrisposti agli utenti per i rimborsi di cui alla Misura 8-*bis*.1, secondo una scansione progressivamente decrescente: a) per gli anni 2026 e 2027, nella misura del 100%; b) per l'anno 2028, nella misura del 75%; c) per l'anno 2029, nella misura del 50%; d) per l'anno 2030, nella misura del 25%. Soltanto a decorrere dal 2031, gli importi corrisposti agli utenti per i rimborsi di cui alla Misura 8-*bis*.1 non potranno essere recuperati dai concessionari tramite il pedaggio (cfr. Misura 14.7).

Entrando nel dettaglio, sono stati identificati innanzi tutto 103.222 cantieri che hanno interessato la rete autostradale nel 2023.

Si è supposta una distribuzione del traffico in due fasce orarie distinte: diurna, 6:00 – 22:00, caratterizzata dal 90% dei volumi di traffico, e notturna, 22:00 – 6:00, per il restante 10% del traffico.

Al fine di garantire l'omogeneità dei dati considerati, sono stati presi in considerazione i pedaggi applicati nell'anno 2023 da ciascun concessionario.

Sulla base di tali ipotesi, il valore totale dei rimborsi per il comparto risulterebbe pari a circa 160 milioni di euro.

Quindi, nella stima è stata inserita anche la componente incrementale in funzione dei tempi di percorrenza aumentati.

Sono state poi considerate due ipotesi: 1. *proxy* "*1*": stima del ritardo sul tratto della tratta elementare interessato dal cantiere, utilizzando quali velocità di percorrenza del cantiere 40 km/h e 80 km/h a fronte della velocità a flusso libero dichiarata per le tratte interessate dalla raccolta dati. Ciò per avere una stima economica di quanto la componente incrementale avrebbe rappresentato in termini di rimborsi; 2. *proxy* "*2*": esclusione dal rimborso per quei cantieri che, alla velocità di 40 km/h, determinano un ritardo inferiore a 5 minuti. Ciò per stimare gli effetti delle soglie di tolleranza, escludendo dal sistema di rimborso i cantieri meno impattanti in termini di ritardo.

Sulla base di tali ipotesi, l'importo precedentemente ottenuto, pari a circa 160 milioni di euro, da un lato, aumenta in ragione della componente incrementale per scostamento dei tempi di percorrenza (punto 1) e, dall'altro si riduce in virtù delle soglie di tolleranza (punto 2), inserite dall'Autorità al precipuo fine di calmierare gli effetti sui concessionari; eliminati i cantieri per i quali il ritardo generato a una velocità di 40 km/h è risultato inferiore a 5 minuti, a seconda della velocità considerata impiegata dall'utente nell'attraversamento dei cantiere, 80 km/h e 40 km/h, si ottengono due valori di rimborso pari a 64 milioni di euro (80 km/h) e 128 milioni di euro (40 km/h). Il valore di 96 milioni di euro rappresentato già nello Schema di AIR è stato ottenuto come valore centrale di tale intervallo (ossia, media aritmetica).

Tale valore è stato riproposto anche nella Relazione AIR correlata alla delibera n. 211/2025, osservando che l'impatto economico si sarebbe attestato a un livello inferiore, in ragione delle modifiche operate sulla componente incrementale per il ritardo, atte a produrre un effetto di riduzione dell'ammontare complessivo dei rimborsi (in particolare, per effetto della portata mitigante rinveniente dalla riduzione della velocità a flusso libero per le porzioni di rete autostradale ricadenti in aree densamente popolate (*id est*, le zone urbane funzionali FUA), e dalla rimodulazione ulteriore in caso di eventi meteorologici avversi (cfr. pag. 42).

In definitiva, l'Autorità ha: 1) raccolto una imponente quantità di dati; 2) fornito unitamente alle misure di regolazione, in due consultazioni pubbliche, gli impatti economici stimati delle stesse; 3) considerato le osservazioni pervenute dagli *stakeholder* anche circa gli impatti economici attesi, modificando, ove valutato opportuno, il modello di stima adottato.

Si aggiunga che: i dati analizzati sono stati forniti dagli stessi concessionari e vagliati in contraddittorio; lamentarne la risalenza nel tempo rispetto al deliberato finale, a fronte di procedimenti che fisiologicamente si dipanano per uno/due anni, equivale a sostenere che l'Autorità non potrà mai invocare dati validi, essendo i dati elaborati per definizione acquisiti ben prima dell'elaborazione finale; sostenere che gli stessi sarebbero inattendibili per la strutturale eterogeneità del settore (caratteristica che del settore resta immanente) equivale ad affermare che nessuna idonea analisi/raccolta dati potrà mai essere effettuata per questo tipo di mercato. Per contro la ricorrente espone un numero circa la presunta incidenza delle Misure sulla sua posizione di cui non è neppure illustrato con quali dati e parametri sia stato elaborato.

Da ultimo, e per completezza quanto agli effetti in concreto, come già evidenziato, l'impatto reale delle misure risulta ampiamente mitigato per le concessioni già in essere, quale è quella per cui è causa, dalla prevista totale o parziale sterilizzazione dei costi indotti nel corso dei primi cinque anni di applicazione. La soluzione è

coerente con la natura sperimentale della Misura, con corredo di idoneo tempo per correggere ogni e qualsivoglia tipo di impatto che non fosse stato correttamente valutato. Né può assumersi che l'impatto resterà immutabile nel tempo e insuscettibile di miglioramento in quanto, per contro, esso fotografa uno stato dell'arte passato e consolidatosi in assenza delle misure regolatorie le quali, auspicabilmente, dovrebbero comportare un miglioramento delle condizioni di utilizzo per gli utenti e in conseguenza anche un ridimensionamento dei rimborsi.

Ne consegue la puntualità e l'attendibilità della stima indicata dall'ART, che non consente di predicare la lamentata erroneità degli esiti.

Con il secondo motivo di impugnazione formulato nel ricorso per motivi aggiunti la ricorrente censura la delibera n. 211/2025 in quanto il potere esercitato dall'ART nel senso di prevedere diritti di natura patrimoniale in capo agli utenti dell'infrastruttura autostradale sarebbe privo di idonea base normativa, non potendo considerarsi tale la previsione di cui all'art. 37, comma 2, lett. e), del D.L. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 214 del 2011, ai sensi del quale "*L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:* […] *e) 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; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi*".

In particolare, la previsione di un diritto al rimborso non potrebbe essere qualificata come diritto di natura risarcitoria ai fini dell'art. 37 citato, in quanto non troverebbe titolo in un fatto illecito imputabile al concessionario, bensì nel solo fatto dell'esistenza di un cantiere, la cui presenza è peraltro funzionale all'adempimento

degli obblighi posti in capo al concessionario dalla legge o dalla disciplina del rapporto concessorio.

Inoltre, secondo la ricorrente le prestazioni "imposte" in tal modo dalla delibera impugnata al concessionario non risulterebbero conformi alla riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. (applicabile anche alle prestazioni patrimoniali imposte prive di carattere tributario), in assenza di adeguata copertura normativa circa i presupposti e le modalità di determinazione dei rimborsi.

Il motivo di ricorso può essere scrutinato unitamente al terzo motivo in quanto entrambi sono volti a censurare la previsione di una responsabilità da fatto lecito.

In particolare, con il terzo motivo di impugnazione formulato nel ricorso per motivi aggiunti viene censurata la Misura 8-*bis* contenuta nella delibera n. 211/2025 in quanto la stessa sancirebbe un illegittimo automatismo tra la presenza di cantieri lungo la tratta autostradale percorsa dall'utente e il diritto al rimborso.

In relazione a tale Misura la ricorrente evidenzia i seguenti profili di illegittimità:

- contrasto con il contesto normativo di riferimento e con la disciplina del rapporto concessorio avente ad oggetto l'infrastruttura autostradale. In particolare, il Codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) impone ai concessionari di esercitare poteri e obblighi dell'ente proprietario della strada, tra cui è espressamente ricompresa la "*manutenzione*" delle infrastrutture assentite in concessione (art. 14, co. 1, lett. a). Inoltre, gli articoli 2 e 3 della convenzione unica, che disciplina il rapporto concessorio, pongono in capo alla Concessionaria obblighi di manutenzione ordinaria e straordinaria dell'infrastruttura autostradale, nonché l'obbligo di eseguire ulteriori interventi di sviluppo della rete. Ciò posto, secondo la ricorrente deve ritenersi manifestamente ingiusta ed illogica una disciplina che subordini il diritto al rimborso del pedaggio solamente a una generica presenza di cantierizzazioni, senza distinguere tra fattispecie in cui la Concessionaria stia adempiendo regolarmente ad impegni

convenzionali e quelle in cui si ravvisi un inadempimento contrattuale o una mancata informazione da parte della stessa;

- irragionevolezza della Misura atteso che la stessa pone in connessione il diritto al rimborso con la mera presenza di un cantiere, prescindendo dalla circostanza che l'utente abbia subito un effettivo pregiudizio anche sotto forma di disagio apprezzabile in termini di allungamento dei tempi di percorrenza.

Analoga *ratio* demolitoria, che ne rende opportuna la trattazione congiunta con i motivi secondo e terzo, è sottesa al sesto motivo formulato nel ricorso per motivi aggiunti, mediante il quale viene censurata la Misura 8-*bis*.8, in quanto avrebbe l'effetto di far sorgere l'obbligo di rimborso in capo alla concessionaria in relazione ad attività di competenza di soggetti terzi, in assenza di una idonea base legale che preveda una responsabilità di tipo oggettivo.

La Misura, infatti, prevede l'obbligo di rimborso "*Nel caso di eventi perturbativi alla regolare circolazione che comportino situazioni di traffico bloccato*" (Misura 8-bis.8) introducendo, secondo la ricostruzione della ricorrente, "*una forma vera e propria di responsabilità oggettiva, incombente sulla Concessionaria, obbligata a corrispondere il rimborso anche per circostanze che esulano palesemente dal suo ambito di controllo e dalla gestione dell'infrastruttura, pur se svolta con il massimo grado di diligenza*".

Inoltre, evidenzia la ricorrente che "*Nella gran parte dei casi, peraltro, si tratta di "turbative" la cui risoluzione presuppone obbligatoriamente l'intervento delle forze dell'ordine e di mezzi di soccorso, che agiscono in piena autonomia rispetto alla Concessionaria, che non può influenzarne in alcun modo l'attività e che dunque non è nelle condizioni di prevedere o influenzare la tempistica di risoluzione dell'evento, così che appare ingiustificata ed illegittima una penalizzazione a suo carico*".

In via ulteriore, la concessionaria lamenta l'assenza di precise indicazioni temporali circa il possibile recupero tariffario degli importi a tale titolo rimborsati agli utenti, posto che detto recupero viene rinviato dalla Misura 14.9 a un momento futuro e

incerto, gravando sui concessionari l'onere della prova nei termini delineati dalla citata Misura.

I motivi di ricorso in esame non sono fondati.

Ai fini della decisione è opportuno delineare il contenuto della Misura oggetto di impugnazione, introdotta dall'ART con la delibera n. 211/2025.

La Misura 8-*bis* (rubricata "*Meccanismo di rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura*") prevede, al punto 1, che "*L'utente ha diritto al rimborso, parziale o integrale, del pedaggio, secondo quanto previsto dalla presente misura, al verificarsi di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura, dovute all'installazione di cantieri, qualora il percorso autostradale p effettuato comprenda almeno una tratta elementare interessata dalla presenza di uno o più cantieri non emergenziali*".

Al punto 2 la Misura prevede che "*Qualora il percorso effettivo dell'utente non sia rilevabile, il concessionario considera comunque, ai fini del calcolo del rimborso, il percorso convenzionalmente rilevante ai fini del pagamento del pedaggio. Per i sistemi semi-chiusi e aperti, qualora non sia individuabile l'effettivo punto di ingresso o di uscita dell'utente, il percorso p rilevante per il calcolo del rimborso è quello compreso tra la stazione (o portale) in uscita o in ingresso, e il primo ingresso che precede il cantiere o uscita che lo segue*".

Ai fini della determinazione dei rimborsi il punto 3 della Misura prevede che "*Il rimborso Rp è costituito da una componente relativa all'impatto dei cantieri presenti sul percorso p effettuato dall'utente dove sono presenti i cantieri di cui al punto 1, oltre a una componente incrementale calcolata in funzione dello scostamento orario generato dai cantieri presenti su tale percorso, e si applica:*

a) per i percorsi fino a 30 km, indipendentemente dallo scostamento orario;

b) per i percorsi di lunghezza superiore a 30 km e fino a 50 km, in presenza di uno scostamento orario sp maggiore o uguale a 10 minuti;

c) per percorsi di lunghezza superiore a 50 km, in presenza di uno scostamento orario sp maggiore o uguale a 15 minuti. Il rimborso Rp complessivo non può essere superiore al pedaggio complessivo corrisposto dall'utente. Non sono dovute eventuali quote di rimborso eccedenti il pedaggio riferibile all'insieme delle tratte elementari gestite da ciascun concessionario c, incluso nel percorso p effettuato dall'utente".

La previsione va letta unitamente a quella di cui al punto 7 della Misura, a tenore del quale "*Ai fini del calcolo dello scostamento orario sp e dello scostamento orario da cantiere sp.cant, di cui al punto 4, i concessionari:*

a) determinano i valori di velocità a flusso libero, non superiori ai valori di velocità massima consentita, per tutte le tratte elementari gestite e per tipologia di veicolo (leggero/pesante o classe veicolare rilevante ai fini del pagamento del pedaggio). Per ogni tratta elementare e tipologia di veicolo possono essere determinati ulteriori valori di velocità a flusso libero applicabili in caso di fenomeni meteorologici che possono condizionare in modo significativo le condizioni di guida ideali;

b) per la determinazione dei tempi medi di percorrenza effettivi, considerano un campione rappresentativo di utenti il più possibile omogeneo e statisticamente significativo, numericamente adeguato e coerente nel tempo, garantendo in ogni caso il rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali;

c) comunicano all'Autorità, tramite specifica relazione tecnica, nelle tempistiche di cui alla Misura 14.5, lettera a), e ad ogni successiva variazione: i) i valori delle velocità a flusso libero e di riferimento, e la relativa metodologia di calcolo; ii) la metodologia di determinazione dei tempi medi di percorrenza applicata e le relative fonti dati utilizzate".

Con specifico riferimento alla scelta compiuta dall'Autorità di definire delle soglie di attivazione del meccanismo di rimborso, in funzione dello scostamento orario e quindi del ritardo medio riferibile al percorso effettuato dall'utente, occorre evidenziare che con riguardo ai percorsi di lunghezza inferiore o uguale a 30 km, l'Autorità si è posta

in una logica di proporzionalità e di particolare tutela per gli utenti pendolari, che effettuano abitualmente percorsi brevi e spesso interessati dalla presenza di cantieri. Come già argomentato nella Relazione istruttoria relativa alla delibera n. 211/2025 (cfr. pag. 22), per questi spostamenti più brevi, per i quali l'impatto dovuto alla presenza dei cantieri in termini di allungamento dei tempi di percorrenza risulta proporzionalmente maggiore anche per ritardi minimi, l'Autorità ha ritenuto non necessaria una soglia minima di attivazione in termini di ritardo medio, potenzialmente anche soggetta a un maggiore rischio di errori di misurazione da parte dei concessionari su tragitti così ridotti, considerando invece sufficiente la sola soglia di erogazione di dieci centesimi.

Viene, in ultimo, in rilievo il punto 8 della Misura, secondo cui "*Nel caso di eventi perturbativi alla regolare circolazione che comportino situazioni di traffico bloccato, l'utente ha comunque diritto al rimborso del pedaggio relativo alla porzione di rete di competenza del concessionario che gestisce la tratta o le tratte elementari interessate dall'evento, pari almeno al:*

a) 50% nel caso di traffico bloccato di durata compresa tra 60 e 119 minuti;

b) 75% nel caso di traffico bloccato di durata compresa tra 120 e 179 minuti;

c) 100% nel caso di traffico bloccato di durata pari o superiore a 180 minuti".

Ciò posto, va preliminarmente chiarita la natura dello strumento del rimborso previsto dalla Misura in esame.

Ritiene il Tribunale che la Misura 8-*bis* non delinei una fattispecie risarcitoria (da fatto illecito) né un indennizzo in senso tecnico (inteso come fattispecie di responsabilità da fatto lecito dannoso).

Da un lato, infatti, la qualificazione in termini risarcitori va esclusa in quanto la disciplina positiva dell'istituto prescinde dagli elementi strutturali tipici dell'illecito (sia che lo si declini come illecito da inadempimento sia che lo si intenda come illecito

aquiliano), tra cui in particolare l'illiceità della condotta, la colpa ed il pregiudizio subito dal danneggiato.

Dall'altro, comunque, la qualificazione in termini di indennizzo va esclusa sulla base sia della formulazione letterale delle disposizioni che disciplinano l'istituto, sia in ragione della possibile insussistenza di un pregiudizio concretamente risarcibile.

Con particolare riferimento al criterio interpretativo letterale, è significativo come la Misura 2 (che definisce numerosi concetti impiegati nelle successive misure) distingua in modo netto tra indennizzo (definito come la "*somma dovuta dal concessionario all'utente, in applicazione delle Misure 7.4 e 12.1, o prevista dalla Carta dei servizi*") e rimborso (definito come la "*somma dovuta dal concessionario all'utente ai sensi della Misura 8.3*"), ciò che induce a ritenere che l'ART abbia inteso distinguere lo strumento del rimborso da quello dell'indennizzo.

Ciò chiarito, ritiene il Tribunale che la Misura in esame disciplini uno strumento di riequilibrio del sinallagma negoziale, attuato mediante il mezzo tecnico del "*rimborso*" del corrispettivo già integralmente corrisposto dall'utente al gestore autostradale.

In particolare, il fondamento del diritto al rimborso va individuato nel principio generale di causalità negli spostamenti di ricchezza il quale ispira la disciplina positiva di istituti di generale applicazione dei rapporti tra privati (come l'arricchimento senza causa, di cui all'art. 2041 c.c. e la ripetizione dell'indebito, di cui agli articoli 2033 e seguenti c.c.) e opera, nel caso specifico, consentendo un riequilibrio *ex post* del rapporto tra gestore autostradale e utente, mediante la configurazione di un diritto al rimborso attivabile nei casi in cui, al sussistere di determinati presupposti, può ragionevolmente ritenersi che l'utente non abbia tratto l'utilità astrattamente conseguibile dalla fruizione del servizio, pur avendo corrisposto interamente il corrispettivo dovuto.

È dirimente, in questo senso, la considerazione per cui la prestazione a cui il concessionario è tenuto ha ad oggetto la mera restituzione di importi già corrisposti dall'utente, con la conseguenza che gli esborsi non sono qualificabili in termini di ristoro di un pregiudizio subito bensì in termini di mera restituzione di somme già corrisposte, previa valutazione della non corrispondenza, in concreto, tra l'utilità attesa dall'utente e quella effettivamente conseguita (da valutarsi, alla stregua di un canone di esperienza, anche sulla base di criteri presuntivi che muovono da fatti noti come la presenza di cantieri ovvero di traffico "congestionato").

La soluzione, come *infra* meglio chiarito, risulta per altro coerente con la tutela consumeristica.

Così configurato il diritto al rimborso, il Tribunale ritiene che non vi siano ostacoli all'individuazione della base legale del potere esercitato dall'ART nell'art. 37, comma 2, lett. e), del D.L. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 214 del 2011.

In particolare, la norma consente all'Autorità di definire il "*contenuto minimo degli specifici diritti*" che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto. Quanto alla natura dei diritti che possono essere definiti dall'ART, la norma prevede che gli stessi possono avere "*anche*" natura risarcitoria, implicitamente consentendo all'Autorità di prevedere anche diritti di natura non risarcitoria quale, appunto, il diritto al rimborso, come sopra qualificato.

Si aggiunga che, in base all'art. 37 comma 1 lett. b), l'Autorità vanta una competenza in ambito tariffario che deve essere gestita tenendo conto dell'efficienza produttiva delle gestioni; il mero rimborso (non indennizzo) ben può essere inquadrato in una rimodulazione tariffaria ancorata all'effettiva qualità del servizio ottenuto. Né l'efficienza e qualità del servizio sono parametri, come sostenuto da parte ricorrente, estranei alla dinamica tariffaria.

In merito alla prospettata violazione della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. (secondo cui "*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*") devono escludersi i profili di contrasto paventati dalla ricorrente in quanto il diritto al rimborso delineato dalla Misura 8-*bis* non è qualificabile come "*prestazione imposta*" ai fini dell'operatività della riserva.

Vero è, infatti, che la giurisprudenza costituzionale ha interpretato la nozione di "*prestazione imposta*" in modo ampio, tale da ricomprendere anche "*prestazioni di natura non tributaria e aventi funzione di corrispettivo, quando per i caratteri e il regime giuridico dell'attività resa, sia pure su richiesta del privato, a fronte della prestazione patrimoniale appare prevalente l'elemento della imposizione legale*" (vedi C. Cost. n. 66 del 2005), tuttavia, nel caso di specie, non può ritenersi che il diritto al rimborso rientri nell'ambito applicativo della norma in quanto la prestazione, a cui il concessionario autostradale è tenuto, non ha carattere autoritativo in quanto, seppur la relativa disciplina ha natura pubblicistica, essa trova nondimeno titolo nel principio di causalità degli spostamenti di ricchezza e ha ad oggetto la mera restituzione di una parte del corrispettivo già *ex ante* corrisposto dall'utente.

Né tale conclusione pare sconfessata dalla giurisprudenza costituzionale invocata nell'ultima memoria di parte ricorrente.

Le sentenze menzionate appaiono per lo più datate e non ci si può esimere dal ricordare che i principi ivi enunciati debbono essere necessariamente adattati al significativo mutamento del modello di gestione dei servizi di interesse economico generale (al quale l'infrastruttura autostradale si ascrive) e, più in generale, di tutti i servizi pubblici intervenuto negli anni; di tale strutturale diversità di modelli sono appunto espressione caratteristica le Misure contestate.

Ferme le scelte di privatizzazione, il contesto in cui vengono oggi forniti servizi di interesse economico generale, come osservato dalla difesa erariale, dopo aver superato forme di gestione interamente pubblica e/o autoritativa, resta lungi dal poter essere

confinato in dinamiche contrattuali esclusivamente bilaterali; esso si presta ad una lettura trilaterale del negozio, in cui rileva a pieno titolo "una terza parte rappresentata dagli utenti dei servizi autostradali e dall'intera collettività nazionale interessata ad avere una componente del sistema dei trasporti privati adeguata ed efficiente" (cfr. "Relazione della Commissione per l'individuazione di modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali in Italia" – Rapporto MIT).

Ribadito che si ritiene che le Misure in contestazione rientrino nella politica tariffaria e di riequilibrio contrattuale demandata all'ART nell'interesse degli utenti (considerata anche l'entità del rimborso confinata, nel massimo, all'importo della tariffa versata), la difesa di parte ricorrente invoca la sentenza n. 72/1969 della Corte Costituzionale, che ha qualificato prestazioni patrimoniali imposte anche voci di prelievo incorporate in contratti e concluso che la presenza di un modulo contrattuale non esclude la pertinenza dell'invocato art. 23.

L'affermazione deve essere contestualizzata.

Dall'integrale lettura della decisione, pare infatti al Collegio che la sentenza, adattandone i principi all'attuale contesto, se mai rafforzi e giustifichi la posizione dell'ART quale regolatore intestatario di strumenti di tutela degli utenti nell'ambito di dinamiche contrattuali che, ormai privatistiche, restano riferite a prestazioni e beni di interesse generale e vedono una parte contrattuale debole (l'utente), cui non è dato incidere su termini, modi e costi del servizio.

Nel caso citato la Corte ha qualificato prestazione patrimoniale imposta un aumento tariffario unilateralmente imposto agli utenti da un gestore del servizio telefonico, in allora in regime di monopolio pubblico; il giudice delle leggi ha dunque superato il modulo contrattuale ed invocato le garanzie proprie delle prestazioni patrimoniali imposte, valorizzando la circostanza che si trattava di un servizio essenziale al quale l'utente poteva, senza reale forza contrattuale, semplicemente aderire e che era gestito da un monopolista pubblico.

Ha quindi reso una pronuncia a tutela dell'utente.

La difesa della ricorrente vorrebbe far valere il principio a tutela della parte forte del contratto, che oggi ha una configurazione di privato, senza che vengano meno altre delle caratteristiche analizzate dalla Corte, quali la gestione di una infrastruttura essenziale e un utente che vi accede in posizione di minorata libertà contrattuale.

Conformemente alle moderne scelte di gestione di questa tipologia di mercati, tuttavia, è appunto il regolatore che oggi è chiamato ad intervenire sulle scelte tariffarie e correggere eventuali squilibri delle dinamiche (contrattuali), secondo una logica che appare del tutto simmetrica agli obiettivi in allora perseguiti dal giudice delle leggi.

La sentenza n. 70/1960, pure ricordata, ha invece analizzato un'ipotesi in cui, in contesto di (legittimi) prezzi imposti di prodotti sanitari, era stata introdotta (con procedimento e per finalità diverse da quelle della determinazione del prezzo) una ulteriore ipotesi di sconto imposto ed unilateralmente applicato a fronte del medesimo prodotto; nel caso di specie le Misure restano nell'ambito e nel limite dell'unico processo di determinazione tariffaria *ex lege* demandata all' ART, con l'obiettivo di garantire un riequilibrio del precedente sinallagma contrattuale, che resta, nelle ipotesi considerate nelle Misure, coinvolto non unilateralmente ma per entrambe le prestazioni, vista l'alterazione dell'ordinaria efficienza del servizio a cui il rimborso corrisponde.

La sentenza n. 36/1959, per giungere alla conclusione che la prestazione patrimoniale richiesta da un comune in relazione ad una attività pubblicitaria effettuata, da un privato in proprio e senza necessità di alcuna collaborazione da parte dell'amministrazione, avesse natura di prestazione patrimoniale imposta ha appunto distinto il caso in cui la "tariffa" potesse qualificarsi corrispettivo di una prestazione (come avviene nel caso delle tariffe autostradali) da quello, unico censurato dalla Corte (ed inconferente nel caso di specie), in cui la prestazione patrimoniale restasse reclamata in assenza di una controprestazione.

La sentenza n. 55/1963 ha analizzato un caso di imposizione di contributi da parte di un consorzio di bonifica; secondo una logica similare a quella già descritta per il servizio telefonico, la Corte interviene e tutela del privato "parte debole" in un rapporto che vede una controparte sostanzialmente dotata di poteri pubblici ed in posizione di forza, che esercita con un modulo solo formalmente contrattuale; la tutela della parte debole del (reale) contratto privatistico (ancorché stipulato tra parti di forza non pari) che caratterizza le moderne scelte di *governance* del mercato delle concessioni autostradali, passa, appunto, tramite la corretta regolazione dell'equilibrio contrattuale.

La sentenza n. 236/1994 analizza anch'essa un'ipotesi di determinazione unilaterale di contenuti di atti negoziali che, pur così qualificati, vedevano l'intervento diretto della mano pubblica a gestione del contratto avente ad oggetto beni di rilevante interesse pubblico. Non può che ribadirsi che soluzioni quali i prezzi amministrati o imposti o la gestione pubblica più o meno unilaterale di beni di interesse generale rappresentano semplicemente un diverso e non paragonabile modello economico rispetto a quello che ha visto affidare la gestione del servizio autostradale a soggetti privati, secondo moduli e dinamiche contrattuali, salva l'insorta necessità di introdurre, tramite la regolazione, la salvaguardia della posizione dell'utente contraente debole. Del resto tutta la casistica citata precede e quindi ignora il modello della regolazione dei servizi pubblici essenziali demandata ad Autorità Indipendenti, la cui prima introduzione nel nostro ordinamento si deve alla l. 481/1995.

Non è predicabile, in definitiva, nel caso di specie, e come pare argomentarsi nelle difese, la sussistenza, in termini unilaterali, di un immutabile "diritto del concessionario" a percepire il pedaggio in quanto, in presenza di un rapporto contrattuale oggettivamente privato in cui tutte le parti vantano diritti ed obblighi in reciproco equilibrio, la presenza di un sottostante bene di interesse generale e di un contraente debole giustifica che il sinallagma sia vigilato dal regolatore.

Chiarita, in prospettiva generale, la legittimità della previsione del diritto al rimborso da parte dell'Autorità, può procedersi a esaminare, nello specifico, le censure mosse (mediante i motivi terzo e sesto) avverso la Misura 8-*bis* e 8-*bis*.8.

Quanto alla prospettata illegittimità della Misura 8-*bis* in quanto la stessa delineerebbe una responsabilità del concessionario a fronte della mera presenza di cantieri, necessari all'adempimento di obblighi di manutenzione imposti dalla legge e dal contenuto della convenzione che regola i rapporti tra lo Stato e la concessionaria dell'infrastruttura, le argomentazioni svolte dalla resistente non sono meritevoli di condivisione in quanto, come si è avuto modo di chiarire, lo strumento disciplinato dalla Misura in esame non è qualificabile né in termini di risarcimento, né in termini indennitari.

Da tale premessa deriva la conseguenza per cui, ai fini dell'individuazione dei presupposti del rimborso, l'ART ben poteva prescindere dall'esistenza di un coefficiente di imputazione soggettiva (in termini di colpa) in capo al concessionario, così come non era tenuta a limitare l'esperibilità dello strumento ai soli casi in cui l'utente avesse subito in concreto un pregiudizio; a rigore può al più dirsi che il pregiudizio è l'alterazione del sinallagma implicita nel non aver ottenuto un servizio conforme allo *standard* atteso dalla percorrenza di una strada a pedaggio, già versato.

Analogamente, priva di rilevanza è la circostanza che il concessionario sia tenuto all'esecuzione di lavori di manutenzione, in base alla legge ovvero alla convenzione che disciplina il rapporto concessorio, atteso che ai fini del rimborso rileva (coerentemente con la qualificazione giuridica dell'istituto) il dato oggettivo della minore utilità conseguita in concreto dall'utente rispetto a quella "normale" derivante dalla fruizione del servizio.

Né l'Autorità impone, in tal modo, una gestione "senza cantieri", tant'è vero che prevede soglie di disagio a partire dalle quali i rimborsi possono essere reclamati determinate o in base all'aggravio del tempo di percorrenza o in base all'ammontare

di rimborso che ne deriva. L'Autorità ha inoltre escluso i cantieri mobili. Nell'insieme l'Autorità, nell'ambito della propria legittima discrezionalità tariffaria, orientata anche alla tutela degli utenti, tende ad incentivare una gestione efficiente dei cantieri, le cui modalità (non univoche né prefissate) sono nella piena disponibilità del Concessionario, che sarà così ragionevolmente incentivato ad osservare forme organizzative meno impattanti, rispettare e far rispettare le tempistiche dei lavori, valutare i tempi di intervento prestando attenzione alle esigenze degli utenti. Gli stessi parametri fissati per i rimborsi sono, ad esempio, correlati al numero di corsie occupate o piuttosto lasciate libere dell'intervento, con effetto premiante per il gestore che offre una infrastruttura migliore e/o una gestione più razionale del disagio.

Considerazioni non dissimili valgono in relazione alla Misura 8-*bis*.8.

Anche in tal caso non possono essere condivise le argomentazioni di parte ricorrente secondo cui la Misura, delineando un diritto al rimborso a fronte di una situazione di "*traffico bloccato*" introdurrebbe, in modo illegittimo, una forma di responsabilità oggettiva che prescinde dalla diligenza in concreto profusa dal gestore nella manutenzione della rete autostradale.

Esclusa la qualificazione del rimborso in termini risarcitori o indennitari, infatti, non rileva la circostanza se l'evento che ha impedito all'utente di trarre dal servizio l'utilità attesa sia o meno imputabile oggettivamente o soggettivamente al concessionario.

Inoltre, anche volendo prescindere da tale dirimente considerazione, va smentito il presupposto delle argomentazioni svolte dalla ricorrente, vale a dire la circostanza che al concessionario non possa essere imputata l'esistenza di una situazione di "*traffico bloccato*".

In senso opposto, infatti, depone la disciplina dettata dall'art. 6, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 il quale prevede che "*L'ente proprietario della strada può, con l'ordinanza di cui all'art. 5, comma 3:* (…) *b) stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa, o per*

determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade, con particolare riguardo a quelle che attraversano siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura".

La stessa norma, al comma 6, stabilisce che "*Per le strade e le autostrade in concessione, i poteri dell'ente proprietario della strada sono esercitati dal concessionario, previa comunicazione all'ente concedente. In caso di urgenza, i relativi provvedimenti possono essere adottati anche senza la preventiva comunicazione al concedente, che può revocare gli stessi*".

In ultimo, l'art. 5, comma 3, richiamato dal citato art. 6, comma 4, prevede che "*I provvedimenti per la regolamentazione della circolazione sono emessi dagli enti proprietari, attraverso gli organi competenti a norma degli articoli 6 e 7, con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali*".

Alla luce di tale disciplina può affermarsi che il concessionario, a fronte di situazioni di traffico idonee a determinare un "blocco" della circolazione sulla rete autostradale può adottare provvedimenti di chiusura o limitazione dell'accesso all'infrastruttura, con la conseguenza che eventuali situazioni di "*traffico bloccato*" potrebbero essere impedite ovvero efficacemente gestite mediante la sollecita attivazione dei poteri previsti dalla legge, consentendo al gestore di limitare le conseguenze pregiudizievoli per gli utenti e, con esse, le richieste di rimborso.

Neppure è condivisibile sostenere che l'introduzione degli obblighi informativi entri in contraddizione con la previsione di rimborsi tariffari per i casi di blocco del traffico assumendo che, qualora l'utente debitamente informato si trovi coinvolto in una situazione di blocco, ciò significherebbe che la avrebbe scientemente scelta e la dovrebbe dunque remunerare. La tesi muove dal presupposto, indimostrato e controintuitivo, che l'utente abbia sempre una alternativa ovvero, peggio, sia irrazionale per definizione e scelga di farsi coinvolgere in un blocco stradale piuttosto

che, facendo buon governo delle informazioni tempestivamente ricevute, adoperarsi per minimizzare l'inutile disagio.

Per contro si può ritenere che la corretta implementazione delle complessive Misure dovrebbe indurre un circolo virtuoso nel quale scelte efficienti dei gestori e scelte (ove possibili) fisiologicamente razionali degli utenti riducono le problematiche e quindi anche l'incidenza dei rimborsi.

D'altro canto la tesi delle difese della ricorrente non è stata condivisa neppure nella decisione Tar Lazio Sez. I n. 16095/2025 che ha confermato il provvedimento a mezzo del quale l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha accertato, nei confronti della ricorrente, una pratica commerciale scorretta consistita nella: "riduzione o chiusura delle corsie di marcia o in specifiche limitazioni della velocità massima consentita tali da creare rilevanti disagi ai consumatori, aumentando in maniera consistente i tempi di percorrenza, senza al contempo adeguare il corrispettivo richiesto quale pedaggio autostradale."

La contestazione AGCM ha preso le mosse dal ragionevole assunto secondo il quale: "la peculiarità del servizio prestato impone(va) di approntarlo in maniera adeguata, attesa la sostanziale assenza di alternative di consumo: in altre parole, gestendo Salt un'infrastruttura infungibile, la valutazione del secondo presupposto non va intesa come incidenza della condotta del professionista sulla serie causale culminata nella decisione del consumatore di percorrere l'autostrada. Invero, il ragionamento proposto dalla parte ricorrente, restringe l'obbligo del professionista al piano informativo: difatti, una volta che il consumatore è avvisato dell'esistenza di code o rallentamenti (dovuti a cantieri o di restringimenti), nessuna responsabilità sarebbe imputabile al professionista nell'ipotesi in cui l'utente avesse ciononostante deciso di transitare sull'autostrada. Tuttavia, un simile argomentare non tiene conto del fatto che in molte evenienze al consumatore non è data alternativa all'utilizzo dell'autostrada: conseguentemente, essendo costui «costretto» a tale decisione (dall'inesistenza di

percorsi stradali comparabili – in tal senso, prova evidente sono i reclami dei consumatori), va evidenziato come il divieto di tenere una condotta «*idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico* […] *del consumatore medio*» (art. 20 cod. cons.) vada considerata come estesa al complessivo contegno imposto al consumatore, ivi compresa la controprestazione economica (sul punto v. Tar Lazio, sez. I, 29 febbraio 2024, n. 4095). In altre parole, considerato come l'esercizio dell'attività commerciale del professionista, nel rapporto con il consumatore, deve essere sempre improntato al rispetto dei principî di buona fede, correttezza e lealtà (in tal senso v. art. 39 cod. cons.), l'impresa non può limitarsi al formale adempimento delle obbligazioni assunte con il contratto, bensì deve tenere una condotta che garantisca i diritti fondamentali dei consumatori (art. 2 cod. cons.), rappresentati nel caso di specie dal consentire una circolazione rapida e sicura. Conseguentemente, ove il professionista non sia in grado (per ragioni a questi imputabili, v. *infra*) di assicurare la corretta qualità del servizio, necessariamente l'altro polo del rapporto, ossia quello quantitativo, deve essere opportunamente riequilibrato: invero, la società potrebbe andare esente da responsabilità se, conscia dell'impossibilità di prestare il servizio in maniera conforme alla diligenza professionale che si attenderebbe, eviti di far gravare sul consumatore l'ordinario esborso economico, adeguandolo piuttosto alla prestazione effettivamente resa."

Nella sostanza la disciplina ART qui contestata si pone in ragionevole coerenza e continuità con le valutazioni AGCM, essendo volta a prevenire, nella logica di tutela dell'utente che pure è intestata ad ART, fenomeni che sarebbero *ex post* sanzionabili di lesione dei diritti dei consumatori/utenti.

Ciò posto, il Tribunale ritiene opportuno chiarire che il potere tecnico-discrezionale esercitato dall'ART, nel prevedere la Misura in esame, risulta esercitato in conformità ai principi di ragionevolezza e proporzionalità, tenuto conto che l'Autorità ha individuato soglie quantitative minime del rimborso in relazione alla durata della

situazione di "*traffico bloccato*", prevedendo il rimborso integrale solo per i casi in cui il "blocco" del traffico abbia una durata pari o superiore a 180 minuti.

Quanto infine alla presunta incertezza delle modalità di recupero degli oneri da parte del concessionario, previste dalla Misura 14.9, la ricorrente non considera che la Misura effettua esplicito richiamo e si coordina con gli ordinari sistemi di periodico e certo aggiornamento tariffario; a loro volta questi si fondano su meccanismi di contabilità regolatoria predisposta dallo stesso concessionario, in relazione ai quali, non a caso, la medesima Misura 14.4. lett a) prevede esplicita e separata evidenza contabile di poste *ad hoc*; quanto al possibile quadro esimente, la Misura contestata chiarisce puntualmente quali siano gli adempimenti informativi minimi che devono essere stati implementati e, nell'insopprimibile varietà dei casi concreti, inserisce (peraltro a scusante, e dunque beneficio, del concessionario) fisiologiche clausole generali (quali la causa di forza maggiore) e di chiusura.

Si impone, per tali motivi, il rigetto dei motivi di ricorso secondo, terzo e sesto.

Con il quarto motivo di impugnazione formulato nel ricorso per motivi aggiunti la ricorrente censura la delibera n. 211/2025 nella parte in cui, imponendo ai concessionari autostradali di rimborsare agli utenti le tariffe versate in presenza di situazioni di limitazione dell'uso dell'infrastruttura, ha omesso di considerare che quanto previsto va a cumularsi con altri meccanismi penalizzanti previsti da altre misure regolatorie adottate dalla stessa Autorità, applicabili ai medesimi concessionari e non coordinate con la disciplina regolatoria impugnata nel presene giudizio, "*ingenerando in tal modo un irragionevole e ingiusto cumulo di misure penalizzanti*".

In particolare, la ricorrente menziona il meccanismo *bonus/malus* legato alla valutazione della qualità dei servizi, che dà luogo a premi o penalità. Tale disciplina, che fa riferimento a parametri qualitativi in parte rilevanti anche ai fini del diritto al rimborso (presenza di cantieri), incide sulla componente tariffaria di gestione, con

effetti di variazione della tariffa in misura pari al 2% a vantaggio dei futuri utenti, con possibile duplicazione degli oneri gravanti sulla concessionaria.

Il motivo di ricorso non coglie nel segno.

Il meccanismo dei premi e delle penalità individua indicatori di tipo generale, idonei a misurare la qualità in termini di prestazioni medie.

Tale meccanismo costituisce un elemento fondamentale nell'ambito della regolazione tariffaria fondata sul modello *price-cap* volto a perseguire obiettivi di efficienza, in quanto è finalizzato ad assicurare che il concessionario non solo mantenga i livelli dei servizi previsti, ma sia incentivato al loro miglioramento. Collocato entro tale prospettiva, il sistema dei premi e delle penalità opera quale strumento di regolazione incentivante, al fine di promuovere il progressivo innalzamento della qualità delle prestazioni erogate all'utenza.

Peraltro, occorre osservare che il meccanismo in questione incide esclusivamente sulla componente tariffaria relativa alla gestione dell'infrastruttura e non sull'intera tariffa di pedaggio.

Al contrario, il sistema dei rimborsi previsto dalla delibera n. 211/2025 richiama, nella formula per il calcolo dell'importo da restituire, parametri specifici che riflettono l'esperienza concreta del singolo utente, sicché esso si differenzia con nitore dai meccanismi operanti in caso di mancato rispetto degli *standard* qualitativi di carattere generale.

Inoltre, mentre il meccanismo dei premi e delle penalità produce effetti differiti all'esercizio successivo per la generalità degli utenti futuri della stessa infrastruttura senza compensare in alcun modo i disagi concretamente patiti dagli utenti preteriti, il sistema dei rimborsi previsto dalla delibera n. 211/2025, tutelando gli utenti preteriti, produce effetti di maggiore tutela nei confronti degli utilizzatori dell'infrastruttura, in termini di equità e di tempestività del rimborso.

Infine, quanto all'asserito mancato coordinamento tra il meccanismo di rimborso e il meccanismo premi/penalità, l'ART, con la Misura 39 dell'allegato A alla delibera n. 241/2025 intitolata "*Meccanismi di penalità/premi con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi*", ha previsto che "*Il meccanismo di cui alla presente misura trova prima applicazione a partire dal 1° gennaio 2027, e comunque alla conclusione del procedimento con il quale, assicurando la partecipazione dei soggetti interessati, l'Autorità determinerà i valori di soglia da applicare ai singoli indicatori specifici, nonché le modalità operative per la rispettiva rilevazione*".

Pertanto, allo stato attuale, non essendo stati determinati i valori soglia e le relative modalità di rilevazione, la Misura 39 dianzi riportata non ha ancora trovato applicazione e risulta *in fieri.*

Per quanto precede la censura non può trovare accoglimento.

Con il quinto motivo di impugnazione formulato nel ricorso per motivi aggiunti viene impugnata la Misura 8-*bis*.3 contenuta nella delibera n. 211/2025 (nonché il relativo Annesso 1 dell'Allegato A) in punto di metodologia di calcolo del rimborso.

In particolare, la ricorrente lamenta l'illogicità e la carenza istruttoria *in parte qua* degli atti impugnati in quanto, nel parametrare la componente del rimborso relativa ai cantieri, prende in considerazione il dato della lunghezza del cantiere includendo in essa anche la segnalazione di preavviso, la quale, secondo la disciplina applicabile, precede di svariate centinaia di metri il cantiere stesso, tratto in cui l'utente non subisce alcun disagio dall'esistenza del cantiere.

Inoltre, dovrebbe ritenersi illegittima anche la modalità di determinazione della componente incrementale del rimborso parametrata al disagio subito dall'utente, declinato in termini di "*scostamento orario*", definito come "*la differenza tra il tempo medio di percorrenza effettivo e il tempo di percorrenza alla velocità di riferimento*".

Trattasi, secondo la ricorrente, di definizione inadeguata in quanto indeterminata e irragionevole, atteso che:

- la "*velocità di riferimento*" sarebbe un parametro puramente astratto, che non rappresenta le reali condizioni della circolazione autostradale, atteso che lo stesso è influenzato non solo dalle caratteristiche dell'infrastruttura (in termini di conformazione plano-altimetrica della tratta e geometria della piattaforma autostradale), ma anche dalle scelte soggettive dei singoli utenti;
- la nozione di "*tempo medio di percorrenza effettivo*" non è adeguato al fine di fungere da parametro per la misurazione del disagio patito dagli utenti alla luce della natura meramente statistica dello stesso, con la conseguenza che "*un utente potrebbe essere rimborsato persino in assenza di effettivo ritardo registrato, ma solo sulla base del "tempo medio di percorrenza effettiva", in violazione del principio di parità di trattamento oltre che di manifesta illogicità del meccanismo*".

In ultimo, la ricorrente deduce l'illegittimità delle soglie di ritardo il cui superamento determina il diritto al rimborso in favore dell'utente, in quanto le stesse sarebbero eccessivamente contenute, in particolare, laddove confrontate con quelle previste in altri settori del traporto.

Il motivo di impugnazione deve essere disatteso.

La presenza della segnalazione di preavviso del cantiere induce nell'utente, anche se inizialmente soltanto sotto il profilo visivo, una percezione di alterazione delle condizioni *standard* di circolazione, preannunciando un imminente cambiamento del contesto di guida, implicante un maggiore sforzo di attenzione e un adeguamento prudenziale dello stile di guida.

Non è quindi illogico che la lunghezza del cantiere, ai fini del meccanismo di rimborso, debba essere calcolato a partire dalla segnalazione di preavviso del cantiere e fino alla segnalazione stradale di fine cantiere.

La ricorrente evidenzia, peraltro, che il posizionamento dei segnali di inizio e fine cantiere viene determinato non solo in base all'estensione del cantiere stesso, "*ma anche in base a logiche dettate dalla ricerca di condizioni di sicurezza ottimali sia per*

quanto riguarda l'attività del personale impiegato nelle lavorazioni su strada, sia per quanto riguarda la circolazione veicolare degli utenti", precisando altresì che la segnalazione di inizio del cantiere può essere situata a grande distanza dall'area interessata dai lavori proprio "*al fine di massimizzare i profili di sicurezza*", e per evitare, in casi particolari come i cantieri posti in galleria o in tratti in salita, problemi di eccessiva limitazione della visibilità in distanza.

In proposito, ai fini di un migliore bilanciamento dei contrapposti interessi, l'ART ha previsto, come espressamente indicato nella Relazione istruttoria alla delibera n. 211/2025 (cfr. pag. 16), che "*qualora tale primo segnale fosse posto, per ragioni tecniche e di sicurezza, ad una distanza significativamente superiore a quella minima prevista, il concessionario potrà, a fronte di giustificati motivi, valutare di considerare, esclusivamente ai fini del calcolo, la distanza minima*".

Il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 luglio 2002 dispone che la segnalazione sia posta: "*i) m 750 prima del segnale "lavori" sulle strade di tipo A e B con due corsie per senso di marcia; ii) m 1000 prima del segnale "lavori" sulle strade di tipo A e B con tre o più corsie per senso di marcia*".

Pertanto, la scelta tecnico-discrezionale dell'Autorità risulta adeguata e proporzionata.

Risultano infondate anche le contestazioni mosse dalla ricorrente circa le definizioni di "*scostamento orario*" e di "*velocità di riferimento*".

Si tratta di variabili interdipendenti nell'ambito del meccanismo di rimborso proposto dall'ART, come si evince dalla definizione stessa di "*scostamento orario*" prevista dalla Misura 2.1 lett. ii) della delibera impugnata quale "*differenza tra tempo medio di percorrenza effettivo e il tempo di percorrenza alla velocità di riferimento*".

Per "*velocità di riferimento*" si intende la velocità a flusso libero (definita alla Misura 2, lettera ee) come "*la velocità media dei veicoli in condizioni di traffico assente o scarso e di guida non condizionate*"), eventualmente differenziata in funzione delle condizioni meteorologiche e/o corretta da un apposito coefficiente che tiene conto

delle caratteristiche del traffico nelle aree maggiormente caratterizzate da flussi pendolari nelle ore di punta (FUA).

Durante la fase di consultazione degli *stakeholder*, le concessionarie avevano proposto la modifica della definizione di "*scostamento orario*" tramite l'espunzione del riferimento alla velocità a flusso libero, da sostituire con la "*velocità caratteristica per relazione origine/destinazione, misurata sulla base dei dati storici in possesso dei concessionari*" (cfr. pag. 44 della Relazione istruttoria alla delibera n. 211/2025).

L'ART ha invece ritenuto più corretto considerare come velocità di riferimento un parametro improntato all'efficienza, ossia riferito alla velocità a flusso libero in condizioni di piena fruibilità dell'infrastruttura, disattendendo la proposta dei concessionari volta a valorizzare le condizioni di traffico storiche della stessa.

Tale valutazione non risulta illogica, in quanto i tempi medi di percorrenza calcolati in base ai dati storici di traffico per un determinato percorso risentirebbero di fenomeni di saturazione e di congestione dell'infrastruttura eventualmente riconducibili a carenze infrastrutturali e gestionali di natura patologica, in tal modo inficiando il calcolo complessivo.

Detto in altri termini, assumere i parametri indicati dai concessionari come valori di riferimento per il calcolo dello scostamento orario generato dal cantiere, avrebbe significato, di fatto, computare erroneamente anche fenomeni di congestione ricorrenti e originati da eventuali specifiche situazioni di criticità, ovvero da disservizi e inefficienze, e assumerli quali condizioni *standard* di servizio e, dunque, non suscettibili di miglioramento finendo per inglobare nei parametri di riferimento parte delle problematiche che la regolazione intende risolvere.

Cionondimeno, i dati storici di traffico possono essere utilizzati ad altri fini, ad esempio a fini informativi.

La "*velocità di riferimento*" è definita dalla Misura 2. 1 lett. kk) come "*velocità a flusso libero, eventualmente differenziata in base alle condizioni meteorologiche e/o*

corretta da un apposito coefficiente che tiene conto delle caratteristiche del traffico nelle aree maggiormente caratterizzate da flussi pendolari nelle ore di punta, come definito nell'Annesso 1, Parte II, alle presenti misure di cui forma parte integrante e sostanziale".

L'ART ha dunque introdotto due parametri idonei a mitigare il rigore intrinseco nella parte iniziale della definizione di "*velocità di riferimento*".

Tali parametri calibrano con maggiore precisione il computo dei tempi di percorrenza in presenza di particolari condizioni non imputabili alla responsabilità o alla sfera organizzativa del concessionario: le sfavorevoli condizioni meteorologiche e un coefficiente che tiene conto del traffico derivante dal flusso pendolare nelle cosiddette Zone Funzionali Urbane (FUA), come definite dall'Istituto Nazionale di Statistica. Tale ultima previsione prende in considerazione la specificità di alcuni tratti autostradali che, situati in corrispondenza di importanti agglomerazioni urbane e metropolitane, risentono di volumi di traffico strutturalmente elevati nelle ore di punta connesse al pendolarismo.

Quanto alle soglie di ritardo contenute sotto il profilo temporale, in particolare, laddove confrontate con quelle previste in altri settori del traporto, occorre valorizzare le peculiarità dei medesimi: mentre il settore ferroviario (così come il settore autobus) concerne un trasporto di tipo collettivo, in ambito autostradale si versa nell'ambito del trasporto privato, ove il parametro di riferimento è costituito non già da un ritardo calcolabile rispetto a un dato orario (di partenza o) di arrivo previsto dallo stesso operatore, bensì, innanzitutto, da una limitazione della fruibilità dell'infrastruttura ed, eventualmente, anche da un c.d. "*scostamento orario*". Pertanto, il confronto con gli altri settori del trasporto non si configura quale elemento utile ad indirizzare la scelta tecnico-discrezionale dell'Autorità circa la strutturazione del meccanismo.

Per quanto esposto, la doglianza deve essere respinta non avendo la ricorrente prospettato una effettiva intrinseca irrazionalità delle misure, che per contro rientrano

nel ragionevole e giustificato *range* di scelte tecnico-discrezionali che si intestano al regolatore. Tanto meno la ricorrente ha offerto una alternativa che appaia ugualmente tutelante e tuttavia più plausibile.

Con il settimo motivo di impugnazione formulato nel ricorso per motivi aggiunti, la Misura 8-*ter* contenuta nella delibera n. 211/2025 viene censurata nella parte in cui, ai punti 2 e 3, prevede le tempistiche per la corresponsione dei rimborsi.

In particolare, la Misura prevede che il rimborso debba avvenire: - per l'utente registrato tramite App unica, entro 5 giorni, sia in caso di utilizzo di carta bancaria, sia in caso di utilizzo di sistemi di telepedaggio, con la precisazione che, in quest'ultimo caso, l'erogazione deve avvenire "*tramite il fornitore del servizio di pedaggio*"; - per l'utente non registrato, entro i 10 giorni successivi alla comunicazione all'utente da parte del Concessionario dell'accoglimento dell'istanza di rimborso formulata.

La delibera impugnata prevede, inoltre, che la Misura sia attuata dai concessionari entro il primo giugno 2026 per le tratte di competenza ed entro il primo dicembre 2026 per l'intera rete.

Secondo la ricorrente tali tempistiche (sia di attuazione della Misura che di corresponsione dei rimborsi) sarebbero "*oggettivamente non ragionevoli, rendendo le Misure concretamente inattuabili. La realizzazione di quanto richiesto per l'implementazione delle misure richiede, infatti, l'esecuzione di complesse attività ed adempimenti tecnici ed amministrativi che non è concretamente possibile completare nelle scadenze temporali (irragionevolmente) imposte dall'Autorità*".

Il motivo di ricorso è sfornito di pregio giuridico.

Occorre evidenziare in primo luogo come già in sede istruttoria, a seguito delle osservazioni ricevute dagli *stakeholder*, l'Autorità abbia ritenuto opportuno prolungare sino a venti giorni dall'effettuazione del viaggio o dalla regolarizzazione del transito il termine per la notifica del diritto al rimborso.

Tale prolungamento è stato disposto al fine di tenere conto, nei percorsi interconnessi, delle tempistiche con le quali il concessionario viene a conoscenza del transito, qualora l'ingresso o l'uscita dell'utente non avvenga sulla propria rete.

L'Autorità ha previsto termini di attuazione più ampi rispetto a quelli inizialmente prospettati, distinguendo le tempistiche di applicazione del meccanismo di rimborso in base al percorso dell'utente.

Dunque, per garantire che le Misure vengano attuate in maniera efficace, l'Autorità ha ritenuto preferibile posticipare di alcuni mesi la data prevista per l'attuazione delle stesse, favorendo così un ordinato processo di recepimento e il coinvolgimento effettivo e proattivo di tutti i soggetti coinvolti, nonché la condivisione delle metodologie che riguardano, ad esempio, il calcolo dello scostamento dei tempi di percorrenza.

Sono state quindi rimodulate le tempistiche previste alla Misura 14.5, portando al 1° dicembre 2026 la data prevista per l'applicazione delle Misure nei casi più complessi, che coinvolgono più concessionari, e fissando al 1° giugno 2026 quello per l'applicazione dei rimborsi in caso di percorsi che coinvolgono un unico concessionario e dei rimborsi correlati agli eventi di blocco del traffico.

Con l'ottavo motivo di impugnazione formulato nel ricorso per motivi aggiunti, viene censurata la Misura 14 contenuta nella delibera n. 211/2025 nella parte in cui delinea le tempistiche di concreta attuazione dei rimborsi.

In particolare, la ricorrente deduce la contraddittorietà della Misura in quanto la stessa, da un lato, prevede che "*Le Misure 8-bis e 8-ter si applicano alle nuove concessioni, nonché alle concessioni in essere attraverso atti aggiuntivi stipulati tra concedente e concessionario in occasione del primo aggiornamento o revisione del piano economico-finanziario del concessionario*" mentre, dall'altro, prevede che entrambe le tipologie di rimborso (previste, rispettivamente, alla Misura 8.*bis*.1 e 8.*bis*.8) "*sono*

applicate dal 1° giugno 2026" e, in caso di rimborsi relativi a percorsi che insistono su tratte gestite da più concessionari, "*sono applicati dal 1° dicembre 2026*".

Secondo la ricorrente, la Misura dovrebbe ritenersi illegittima in quanto, nella parte in cui prevede una decorrenza a data fissa, non tiene conto dei tempi necessari per il recepimento della nuova regolazione nell'ambito del rapporto convenzionale tra concedente e concessionario.

Il motivo di ricorso non è suscettibile di positiva valutazione.

La Misura 14.5 prevede che "*Le Misure 8-bis e 8-ter si applicano alle nuove concessioni, nonché alle concessioni in essere attraverso atti aggiuntivi stipulati tra concedente e concessionario in occasione del primo aggiornamento o revisione del piano economico finanziario del concessionario, e comunque: ... b) i rimborsi di cui alla Misura 8-bis.1, per i percorsi p, effettuati dall'utente, che insistono interamente su tratte gestite dal medesimo concessionario, e i rimborsi di cui alla Misura 8-bis.8 sono applicati dal 1° giugno 2026; c) i rimborsi di cui alla Misura 8-bis.1, per i percorsi p, effettuati dall'utente, che insistono su tratte gestite da più concessionari, sono applicati dal 1° dicembre 2026*".

Come diffusamente illustrato nella Relazione istruttoria allegata alla delibera n. 211/2025 (cfr. pag. 15), poiché il sistema di rimborso risulta un'esigenza fortemente avvertita dall'utenza, vi è la necessità che lo stesso trovi applicazione anche alle concessioni vigenti. L'ART ha previsto idonei strumenti di salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario dei concessionari, mercé l'adozione di criteri di progressività nell'implementazione delle misure; la già richiamata Misura 14.8 dispone infatti che "*per le sole concessioni vigenti al momento dell'adozione delle presenti misure, gli importi complessivi annui a consuntivo corrisposti agli utenti per i rimborsi di cui alla Misura 8-bis.1 possono essere recuperati dai concessionari tramite il pedaggio, limitatamente ai primi 5 anni di applicazione, progressione: a) per gli anni 2026 e 2027, nella misura del 100%; b) per l'anno 2028, nella misura del*

75%; c) per l'anno 2029, nella misura del 50%; d) per l'anno 2030, nella misura del 25%". Quanto al rimborso derivante da eventi di "*blocco traffico*", la Misura 14.9 prescinde dall'applicazione di criteri di progressività, disponendo a regime che "*Gli importi complessivi annui a consuntivo corrisposti agli utenti per i rimborsi di cui alla Misura 8-bis.8 possono essere recuperati dai concessionari tramite il pedaggio, secondo le modalità previste dai sistemi tariffari ART, ovvero, qualora non applicabili, con le modalità concordate con il concedente, sulla base di una specifica rendicontazione per singolo evento, esclusivamente ove il concessionario dimostri che l'evento perturbativo sia riconducibile a cause di forza maggiore e non sia dovuto all'installazione di cantieri, nonché di aver correttamente adempiuto agli obblighi informativi di cui alla Misura 4.1, lettera c), e 4.4, e di aver posto in essere tutte le azioni di propria competenza per la risoluzione del blocco*".

Inoltre, l'ART ha fissato diversi momenti per l'attuazione, correlati ai diversi gradi di complessità, accordando un maggiore lasso temporale laddove si renda necessario il coordinamento operativo tra concessionari (cfr. Misura 14.5 lett. c).

Tanto premesso, con riferimento alle tempistiche di recepimento della nuova regolazione nell'ambito del rapporto convenzionale tra concedente e concessionario, si evidenzia, come già rilevato dalla Relazione istruttoria alla delibera n. 211/2025 (cfr. pag. 62), che "*ciascuno dei soggetti coinvolti è tenuto ad adottare le azioni di propria competenza per l'attuazione del sistema, senza che eventuali ritardi possano andare a detrimento della tutela dell'utenza. Eventuali problematiche nel rapporto tra i soggetti coinvolti, infatti, non possono impedire l'esercizio dei diritti degli utenti, il cui contenuto minimo viene individuato dall'Autorità sulla base dei poteri assegnati dalla legge, preordinati alla tutela dell'utenza*".

Onde evitare di subordinare l'efficacia delle Misure poste a presidio degli utenti a possibili scelte dilatorie dei concessionari nonché a un evento futuro, quale il recepimento della nuova regolazione nell'ambito del rapporto convenzionale tra

concedente e concessionario, evento caratterizzato da pregnanti profili di incertezza in ordine al "*quando*", nonché ingiustificabili disparità di livelli di tutela degli utenti della rete autostradale, l'Autorità ha ritenuto di fissare in ogni caso ("*e comunque*") termini di applicazione entro date fisse, portando al 1° dicembre 2026 la data prevista per l'applicazione delle Misure nei casi più complessi, che coinvolgono più concessionari, e fissando al 1° giugno 2026 quello per l'applicazione dei rimborsi in caso di percorsi che coinvolgono un unico concessionario e dei rimborsi correlati agli eventi di blocco del traffico.

Pertanto, i termini in parola risultano ragionevoli e adeguati.

Per quanto precede, il ricorso e i motivi aggiunti devono essere respinti in quanto infondati.

Le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti, in considerazione della novità e della complessità delle molteplici questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

respinge il ricorso principale e per motivi aggiunti;

compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Zucchini, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

Alessandro Cappadonia, Primo Referendario

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Paola Malanetto **Giovanni Zucchini**

IL SEGRETARIO