



**Delibera ART N. 49/2025 - Consultazione 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. Misure afferenti al rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura.**  
**Osservazioni formulate da Autostrada Pedemontana Lombarda**

Misura	Citazione del testo oggetto di osservazione /proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell'osservazione/delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
Misura 2.1 lett. gg	<i>"lunghezza del cantiere o del segmento di cantiere: è la lunghezza calcolata tra la segnalazione stradale di inizio del cantiere o del primo segmento di cantiere e la segnalazione stradale di fine del cantiere o dell'ultimo segmento di cantiere, effettuata in conformità alla normativa tecnica applicabile"</i>		La definizione riportata non esplicita se la lunghezza del cantiere debba ricomprendere anche la "segnaletica di avvicinamento", come delineato nel Disciplinare tecnico relativo agli schemi segnaletici temporanei, approvato con il Decreto Ministeriale del 10 luglio 2002. Qualora si considerasse detta segnaletica ai fini della determinazione della lunghezza del cantiere, si rileva che, per le strade di tipo "A", la distanza minima della segnaletica di avvicinamento risulterebbe pari a 700 metri, e ciò comporterebbe, di fatto, che la lunghezza complessiva di ogni cantiere installato sulle corsie di marcia eccederebbe in ogni caso rispetto alla lunghezza minima indicata al comma 2 della Misura 8-bis e sarebbe dunque in contrasto con la stessa. Di conseguenza, ai fini del calcolo della lunghezza del cantiere si ritiene corretto fare riferimento all'intervallo intercorrente tra l'inizio del primo segmento di cantiere, corrispondente alla segnaletica di posizione (a partire dalla quale comincia il restringimento delle corsie di marcia), e l'ultimo segmento di cantiere. Inoltre, si fa notare come per quanto riguarda la definizione di "Lunghezza tratta elementare" (non presente nello schema messo in consultazione ma inclusa nella delibera 132/2024 su cui si sta andando ad integrare)andrebbe considerata la lunghezza fisica (ossia dal km di inizio al km di fine tratta) e non quella pedaggiata che comprende, invece, anche tratte ulteriori come ad esempio le adduzioni.
Misura 2.1 lett. hh	<i>"periodi di bollino giallo o rosso o nero: sono i giorni classificati come di traffico intenso (bollino giallo), intenso con possibile criticità (bollino rosso) o critico (bollino nero) dal Centro di coordinamento nazionale in materia di viabilità, denominato Viabilità Italia di cui al decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 15 novembre 2011"</i>		Le valutazioni sulle previsioni di traffico da parte del Centro di coordinamento nazionale "Viabilità Italia", che conducono alle decisioni sulla bollinatura da attribuire alle singole giornate, derivano dalla necessità di cercare di evitare situazioni di criticità nel traffico in tali periodi temporali (reputati più a rischio di volumi veicolari intensi/critici) tramite un meccanismo di dissuasione legato, appunto, ai vari bollini di diverso colore. Si ritiene che l'introduzione delle previsioni di traffico da parte del Centro di coordinamento nazionale "Viabilità Italia" all'interno della formula di calcolo per il rimborso del pedaggio proposta al punto 3 della Misura 8 bis della Delibera, non tiene in considerazione le seguenti criticità: - le tabelle pubblicate per l'utenza costituiscono una sintesi generale dei dati forniti da Viabilità Italia riguardanti l'intera rete stradale italiana. Pertanto, non riflettono le specifiche condizioni di traffico in punti precisi della rete; - una previsione che utilizzi tale bollinatura per consentire il pagamento di un ridotto pedaggio nei giorni indicati come a maggior rischio traffico, quale quella proposta nello schema in consultazione, avrebbe potenzialmente l'effetto di spingere invece gli utenti ad intraprendere il viaggio proprio in tali periodi al fine di ottenere un esborso minore (o nullo, nel caso di bollino nero), vanificando così l'operato di Viabilità Italia ed a tutto svantaggio della sicurezza della circolazione.
Misura 8-bis punto 1	<i>L'utente ha diritto al rimborso, parziale o integrale, del pedaggio al verificarsi di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura, dovute all'installazione di cantieri, qualora il percorso autostradale effettuato comprenda almeno una tratta elementare interessata dalla presenza di uno o più cantieri non emergenziali, intesa, per i sistemi chiusi, come la tratta sui cui insistono i medesimi cantieri delimitata da due barriere di esazione e, per i sistemi semi-chiusi e aperti, la tratta su cui insistono i cantieri delimitata dal primo ingresso e dalla prima uscita disponibili, secondo quanto previsto dalla presente misura.</i>		Le attività svolte tramite cantieri sono parte essenziale degli obblighi concessori, sia per manutenzioni ordinarie e straordinarie, sia per interventi complessi volti all'ammodernamento o all'evoluzione dell'infrastruttura e pertanto, non possono gravare direttamente sulla Concessionaria che attua regolarmente le predette attività. Peraltro, associare il diritto al rimborso del pedaggio solo alla presenza generica di cantieri, senza distinguere tra situazioni in cui il Concessionario stia adempiendo regolarmente agli impegni di convenzione e quelle in cui vi sia invece una sua responsabilità per negligenza nella gestione dei cantieri o nella comunicazione agli utenti, risulta una penalizzazione ingiustificata e illegittima. In pratica, ciò equivale a penalizzare il gestore per il corretto adempimento dei propri obblighi contrattuali. Si rileva, inoltre, che il diritto al rimborso proposto in presenza di cantieri non emergenziali non tiene in considerazione l'effettiva presenza di un eventuale disagio arrecato all'utenza, in considerazione dei volumi di traffico delle singole tratte elementari e delle relative caratteristiche tecniche. A tale proposito, in totale accordo con quanto osservato da AISCAT con la nota prot. n. 1092/2025, rileviamo che codesta Autorità non ha tenuto in debita considerazione tutti i chiarimenti forniti alla stessa AISCAT durante la fase di consultazione già avviata con Delibera 16/2023, ivi incluso quanto condiviso nell'incontro del 18 gennaio 2024 tra Autorità, MIT, ASPI, Aiscat e Gruppo ASTM, nel quale era stato prospettato di far gravare i rimborsi sui concessionari unicamente nei casi di cantieri per i quali si rilevi un inadempimento contrattuale del concessionario stesso e/o di mancata/carente informazione, prevedendo invece meccanismi regolatori di recupero in tariffa per tutte le altre casistiche.

Misura 8-bis punto 2	<p>Il rimborso di cui al punto 1 è dovuto nei casi in cui una o più tratte elementari incluse nel percorso effettuato dall'utente siano interessate dalla presenza, tra le ore 06:00 e le ore 22:00, di uno o più cantieri non emergenziali di lunghezza non inferiore a 0,5 km e di durata non inferiore a 4 ore, installati sulle corsie di marcia. Qualora il percorso effettivo dell'utente non sia rilevabile, il concessionario considera il percorso convenzionalmente rilevante ai fini del pagamento del pedaggio.</p>		<p>Si rileva che che la presenza di un cantiere non emergenziale, sebbene installato in fascia oraria diurna, in assenza di turbative al traffico e/o rallentamenti, non comporti disagi impattanti all'utenza, al netto di una migliore condizione di visibilità del cantiere stradale stesso.</p> <p>Si osserva, inoltre che, il dato relativo alla durata del cantiere, non possa essere considerato quale parametro per il riconoscimento di un rimborso, in quanto il tempo di percorrenza delle tratte elementari risulta condizionato anche dai volumi di traffico insistenti sulle stesse.</p> <p>Stante quanto sopra, si ritiene poi che la definizione di una lunghezza di cantiere debba tenere conto delle specifiche e puntuali esigenze in termini di sicurezza della circolazione sulla base delle caratteristiche del tratto interessato dalle attività, questo anche in osservanza del "margine di libertà" dello "scopo" definito all'art. 1 del Decreto Ministeriale del 10 luglio 2002.</p> <p>A tale proposito, si specifica che la posizione delle segnalazione di inizio e fine cantiere vengono determinate 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. La segnalazione di inizio cantiere - con le rispettive limitazioni nell'uso della carreggiata - può infatti, a seconda della natura del tratto stradale in questione, venire installata anche molte centinaia di metri prima dell'area interessata dai lavori per massimizzare la sicurezza anche in caso di piccole lavorazioni (si pensi a cantieri in galleria o posti successivamente a tratti in pendenza tale da limitare la visuale in distanza). Pertanto, individuare la lunghezza minima dei cantieri, che dovrebbero dare luogo a rimborso, in maniera fissa ed indiscriminata non appare condivisibile e potrebbe, di contro, portare a pratiche peggiorative in termini di sicurezza nella progettazione. Inoltre, si osserva che per poter ottenere un dato certo circa i cantieri eventualmente incontrati dall'utente lungo il tragitto autostradale sarebbe necessario impiegare un sistema di tracciamento dei veicoli in tempo reale al momento non disponibile, in quanto il sistema di esazione adottato da APL, considerata la posizione barrietrica dei portali di esazione sulle singole tratte elementari, rende impossibile risalire all'effettivo orario di entrata/uscita dei veicoli dalle tratte elementari. Di conseguenza, si potrebbe incorrere in casi ove un cantiere - attivo al momento del transito in autostrada - venga dismesso prima che l'utente interessato raggiunga la posizione dove era installato (quindi senza impatto né diritto a rimborso) ovvero casi in cui un utente si imbatte in un cantiere installato successivamente alla sua passaggio attraverso il portale di esazione (quindi con potenziale diritto a rimborso), senza aver la possibilità di tracciare il transito attraverso il portale di esazione di riferimento e comunque di rilevare l'uscita del veicolo dalla tratta autostradale. Per quanto concerne l'estensione della fascia oraria notturna, individuata dallo schema di Delibera tra le ore 22:00 e le ore 06:00, essa non sembra idonea a consentire un efficiente svolgimento di alcune lavorazioni autostradali: l'installazione di molti cantieri potrebbe essere avviata prima delle ore 22 poiché, in alcuni casi, l'installazione completa di una segnaletica di riduzione o deviazione richiede diverse ore per essere completata. Inoltre, una fascia oraria così vincolante potrebbe creare impatti sulla produttività notturna, costringendo eventualmente ad eseguire diverse tipologie di lavorazioni in 2 o più notti anziché in un'unica notte, aumentando così il potenziale impatto verso l'utenza e l'esposizione degli operai impegnati..</p>
Misura 8-bis punto 3	<p>Il rimborso R è calcolato come sommatoria dei rimborsi maturati per ciascuna delle tratte elementari incluse nel percorso effettuato dall'utente dove sono presenti i cantieri di cui al punto 2, secondo la seguente formula:</p> $R = \sum_{m=1}^M r_{TEm,dir}$ $r_{TEm,dir} = \left[ \sum_{n=1}^N \left( \sum_{i=1}^S ICA_{n,i} * LCA_{n,i} \right) * \Delta C a_n \right] * tariffa_{TEm}$ $\Delta C a_n = \left( \frac{Tca_n}{T_d} \right) + f_{p_n}$		<p>In via preliminare, si rileva che la formula proposta per il calcolo del rimborso per tratta elementare non tiene in considerazione le osservazioni precedentemente formulate per i punti 1 e 2 della Misura 8-bis. In particolare, non vengono valutati alcuni aspetti critici attinenti alla lunghezza del cantiere e alla bolinatura emanata da Viabilità Italia.</p> <p>Inoltre, il sistema prevede sempre l'equivalenza tra cantiere e rimborso a prescindere dal disagio effettivo subito dall'utente, a cui potrebbe conseguire l'incentivazione alla sola riduzione del dimensionamento dei cantieri piuttosto che la ricerca ad attuare strategie di ottimizzazione del relativo impatto in termini di disagi.</p> <p>Stante quanto sopra osservato, si ritiene che la formula proposta con la Misura in argomento debba essere in ogni caso modificata.</p> <p>Con particolare riferimento alla formula proposta per il calcolo del coefficiente di durata del cantiere "ΔCan", si osserva inoltre che non viene esplicitato se la disponibilità giornaliera totale della singola tratta elementare "Td", debba essere intesa come disponibilità totale della fascia oraria diurna (960 minuti), ovvero se dalla stessa debba essere preliminarmente esclusa la somma di impegno temporale per canterizzazioni che insistono per la stessa giornata sulla tratta di interesse (Td - Σ TCan).</p>
Misura 8-bis punto 4	<p>L'impatto ICan,i del segmento i del cantiere n riportato nelle Tabelle 1, 2 e 3, è calcolato secondo la seguente formula:</p> $ICA_{n,i} = \frac{NcCA_{n,i} - (\rho_d * n_{d_{n,i}}) + (\rho_c * n_{c_{n,i}})}{Nc_i}$		<p>L'applicazione delle formule determinanti l'impatto dei cantieri, così come definite nello schema in consultazione, porterebbe ad esiti spesso non coerenti sia con i reali impatti sulla viabilità derivanti dalle canterizzazioni sia con le previste finalità di tutela degli utenti. A tale proposito, si rileva che nel caso di lavorazioni che possono generare significative turbative alla circolazione, i concessionari sono soliti adottare configurazioni di cantiere o provvedimenti temporanei di smaltimento code per ridurre l'impatto del cantiere sui disagi alla viabilità. Ciò si verifica ad esempio quando all'interno di un cantiere viene aperta al traffico una corsia supplementare (sbretellamento) per passare da uno schema di deviazione totale ad uno di deviazione parziale, oppure quando si utilizza la corsia di emergenza come corsia supplementare per il transito dei flussi veicolari.</p> <p>Queste ottimizzazioni, che richiedono un enorme sforzo in fase di progettazione degli interventi, con l'obiettivo di minimizzare i disagi all'utenza, non sono contemplate all'interno della Delibera, e di conseguenza non viene premiato questo tipo di effort. Anzi, questi scenari vengono sfavoriti in considerazione del maggiore rimborso che genererebbero verso l'utenza.</p> <p>Dalla formula presente alla misura 8-bis punto 3 emerge che il rimborso da corrispondere agli utenti in caso di cantiere di deviazione parziale (deviazione con bretella) è maggiore rispetto al caso di cantiere di riduzione, nonostante nel primo caso siano presenti più corsie disponibili agli utenti per entrambi i sensi di marcia; indipendentemente dall'estensione della tratta elementare, estensione cantiere e durata cantiere, nel caso di cantiere di deviazione parziale il rimborso è maggiore del 76% rispetto al cantiere di riduzione a una corsia; al tempo stesso però un cantiere di deviazione parziale riesce a garantire sempre due flussi in entrambi i sensi di marcia. Questa configurazione, vantaggiosa per gli utenti, è resa svantaggiosa per il concessionario dal calcolo del rimborso da corrispondere.</p>
Misura 8-bis, punto, 5 lett. b	<p>5. Il rimborso non è dovuto qualora:</p> <p>b) per i sistemi semi-chiusi e aperti, qualora il passaggio dell'utente dalla stazione di esazione rilevante ricada nella fascia oraria compresa tra le ore 22:01 e le ore 05:59.</p>		<p>In merito, ci si riporta a quanto apliamente osservato con riferimento al punto 2 della Misura 8-bis. Data la natura dei sistemi aperti, nel caso specifico di APL, la presenza di un cantiere in un qualsiasi punto dell'autostrada garantirebbe - con l'attuale impostazione della Delibera - un rimborso a tutti gli utenti che percorrono la stessa, anche se il loro transito non fosse interessato dal cantiere; in tali tipologie di autostrade è infatti impossibile ricostruire il transito dell'utente, pertanto è impossibile anche conoscere se il relativo tragitto sia stato interessato o meno dalla presenza di un determinato cantiere.</p>
Misura 8-bis punto 6	<p>L'utente ha comunque diritto al rimborso del 75% del pedaggio nel caso di eventi perturbativi alla regolare circolazione, che comportino situazioni di traffico bloccato non risolte dal concessionario entro 3 ore dall'inizio dell'evento. Il rimborso si intende riferito al pedaggio relativo alla tratta o alle tratte elementari interessate dall'evento perturbativo di traffico bloccato.</p>		<p>Si rileva che la risoluzione degli "eventi perturbativi" non è sempre strettamente correlata alla volontarietà della Concessionaria, in quanto il ripristino in sicurezza della circolazione a seguito di una turbativa al traffico (e.g. incidente, incendio, etc.) dipende dalle tempistiche necessarie per le operazioni in loco da parte degli Enti deputati alla gestione delle emergenze (es. Polizia Stradale, Vigili del Fuoco e/o Soccorso Sanitario, etc.).</p> <p>Conseguentemente, non è possibile per il concessionario prevedere o influenzare la tempistica di risoluzione dell'evento (che spesso si protrae per un tempo molto superiore alle 3 ore indicate nello schema di delibera), così che appare ingiustificata ed illegittima una penalizzazione a suo carico (elemento ulteriormente aggravato dalla notevole rilevanza della stessa).</p>

Misura 8-ter punto 1	<i>Ai fini di quanto previsto alla Misura 8-bis.1, i concessionari sono tenuti a predisporre un sistema unico e integrato di rimborso del pedaggio agevolmente accessibile, in maniera non discriminatoria, a tutte le categorie di utenti.</i>		L'applicazione del rimborso contestualmente alla corresponsione del pedaggio da parte dell'utente risulta incompatibile con l'attuale sistema di determinazione ed attribuzione del pedaggio stesso, a causa del coinvolgimento diversi operatori nonché di diversi sistemi informativi di certificazione del dato, ed implicherebbe una profonda ed onerosa rivisitazione a livello tecnico/impiantistico assolutamente sproporzionata rispetto alla finalità perseguita nonché alle grandezza economica dei rimborsi in questione.
Misura 8-ter punto 2	<i>Il rimborso di cui alla Misura 8-bis.2 è applicato direttamente all'atto della corresponsione del pedaggio dovuto, in riduzione dello stesso.</i>		Fermo quanto osservato alla Misura 8-ter punto 1, si consideri che: a) il sistema integrato tra concessionari per il consolidamento del pedaggio può non essere in real time o perfettamente allineato e, inoltre non contempla la gestione dei dati relativi alle concessionarie non interconnesse, tra cui Autostrada Pedemontana Lombarda che, peraltro, è dotata di un sistema di esazione di tipo Free Flow * con classificazione veicolare su base volumetrica, dove il pagamento del pedaggio, in assenza di utilizzo di sistemi automatici di pagamento, avviene in modo differito rispetto al transitio; b) anche in presenza di un sistema che consenta il funzionamento in real time, alcuni parametri utilizzati per il calcolo del rimborso dovrebbero necessariamente essere determinati a consuntivo; ad esempio, la durata di un cantiere dovrebbe essere calcolata sulla base della sua effettiva durata; se un utente conclude il proprio viaggio prima che il cantiere — eventualmente incontrato lungo il percorso — venga rimosso, si rischia di effettuare un rimborso errato, sia che si consideri l'orario previsto di rimozione, sia che si assuma l'orario effettivo di rimozione come momento di uscita dell'utente; infatti, se il cantiere venisse rimosso in anticipo si erogherebbe un rimborso non dovuto; al contrario, se venisse rimosso in ritardo non verrebbe riconosciuto un rimborso spettante. Per le esposte ragioni, sarebbe opportuno che il rimborso all'utenza avvenga non contestualmente alla corresponsione del pedaggio da parte dell'utente bensì entro un ragionevole periodo successivo (ad es. entro 30gg) dopo averlo calcolato rispetto alla durata effettiva del cantiere. Si coglie l'occasione per rilevare che allorché dovessero sussistere i presupposti per riconoscere il rimborso del pedaggio, si renderà necessario per le concessionarie valutare anche la gestione di eventuali interferenze con il riconoscimento di scontistiche praticate agli utenti.
Misura 8-ter punto 3	<i>Il rimborso di cui alla Misura 8-bis.6 è notificato agli utenti registrati tramite la App unica, ed erogato: a) in caso di utilizzo di sistemi di telepedaggio, tramite il gestore del servizio di pedaggio, al quale il concessionario trasmette gli opportuni flussi informativi; b) in caso di utilizzo di altri sistemi di pagamento, tramite credito elettronico o, su richiesta dell'utente, a mezzo bonifico o carta di credito.</i>		Si rimanda alle osservazioni formulate per la Misura 8-ter punti 1 e 2.
Misura 8-ter punto 4	<i>Per gli utenti non registrati, il concessionario garantisce più canali per l'invio della richiesta di rimborso, tra i quali almeno una specifica sezione del sito web, nonché un numero telefonico o punti fisici di assistenza. In presenza delle condizioni per il rimborso, il pagamento della somma dovuta è effettuato entro 30 giorni dalla richiesta</i>		Fermo quanto rappresentato ai punti 1 e 2 della Misura 8-ter, si osserva che tra i canali per l'invio della richiesta di rimborso sarebbe opportuno escludere la previsione di un numero telefonico, poiché non sarebbe possibile verificare la titolarità del richiedente e dunque la legittimità della richiesta, nè tantomeno tracciare la richiesta stessa.
Misura 14.4 Delibera n.132-2024	<i>aggiunta del periodo: "Gli importi complessivi annui a consuntivo corrisposti agli utenti per i rimborsi di cui alla Misura 8-bis, non possono essere recuperati dai concessionari autostradali tramite il pedaggio, fatte salve, per quanto attiene alle fattispecie di cui alla Misura 8-bis.2, le valutazioni del concedente in applicazione dell'articolo 192 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici). Tali importi sono comunicati all'Autorità con cadenza annuale".</i>		Una nuova regolazione di settore che vada ad incidere su piani economico-finanziari relativi a concessioni già in essere, come quella che investe le concessionarie nel caso di specie, dovrebbe, ab initio, prevedere meccanismi certi ed adeguati finalizzati al mantenimento dell'equilibrio contrattuale. L'attuale schema di Delibera, al contrario, demanda a successive ed ipotetiche valutazioni del soggetto concedente un tale compito, laddove sarebbe invece necessaria la previsione di regole precise e rapidamente attuabili per il raggiungimento di tale obiettivo.