

PROCEDIMENTO AVVIATO CON DELIBERA N. 16/2023 -
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.

Relazione illustrativa

1. SOMMARIO

1	PROCEDIMENTO	3
2	ESITI DELLA CONSULTAZIONE INDETTA CON DELIBERA N. 130/2023 CON RIGUARDO ALLE MISURE AFFERENTI AL RIMBORSO DEL PEDAGGIO	5
2.1	Misura 9 del Documento - Rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura	8
2.1.1	Contenuti del Documento	8
2.1.2	Sintesi delle osservazioni alla Misura 9 del Documento	9
2.1.3	Valutazioni e proposte – Misura 8-bis	15
2.2	Misura 10 del Documento – Modalità di rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura	24
2.2.1	Contenuti del Documento	24
2.2.2	Sintesi delle osservazioni alla Misura 10 del Documento	25
2.2.3	Valutazioni e proposte – Misura 8-ter	26
2.3	Tempistiche di attuazione	28

1 PROCEDIMENTO

L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), prevede, al comma 2, lettera e), che la stessa provveda *“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”*. Inoltre, l'articolo 37, comma 3, lettera g), del citato d.l. 201/2011 prevede che l'Autorità *“valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione, ai fini dell'esercizio delle sue competenze”*.

In esito alle attività correlate allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità e nell'ottica di portare a compimento la tutela degli utenti autostradali, anche alla luce delle segnalazioni pervenute, nonché delle notizie di stampa riguardanti alcune criticità che negli ultimi anni hanno interessato il settore, e tenute in considerazione le peculiarità del medesimo, nonché a quanto emerso da una preliminare indagine conoscitiva¹, l'Autorità ha avviato, con delibera n. 16/2023 del 27 gennaio 2023 un procedimento per la definizione delle misure concernenti il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori dei servizi erogati nelle pertinenze di servizio delle reti autostradali².

Successivamente, nell'ambito del procedimento avviato, con delibera n. 130/2023 del 27 luglio 2023 è stato sottoposto alla consultazione dei soggetti interessati uno 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”*, individuando, rispettivamente, nel 6 ottobre 2023 e nel 25 ottobre 2023, il termine per la presentazione di osservazioni e proposte da parte degli interessati e per l'illustrazione di tali contributi un'audizione pubblica innanzi all'Autorità; contestualmente il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 31 dicembre 2023.

In risposta alla consultazione indetta con la delibera n. 130/2023, sono pervenuti complessivamente 34 contributi da parte di: 24 concessionari autostradali, 5 associazioni dei consumatori e 5 altri soggetti

¹ Avviata con delibera n. 59/2022 del 14 aprile 2022.

² Il termine di conclusione del procedimento avviato con la delibera citata è stato originariamente fissato al 31 luglio 2023.

(associazioni di categoria, Enti). Tutti i contributi, nella versione non riservata, sono stati pubblicati sul sito *web* istituzionale dell’Autorità³.

Considerata la numerosità dei suddetti contributi ricevuti, il carattere innovativo di alcune tematiche trattate nel documento di consultazione, nonché gli esiti dell’audizione di fronte al Consiglio dell’Autorità, e la conseguente necessità di svolgere le pertinenti valutazioni sugli elementi istruttori acquisiti, con delibera n. 200/2023 del 21 dicembre 2023, si è ritenuto necessario, alla luce delle citate esigenze istruttorie, prorogare ulteriormente, fissandolo al 30 giugno 2024, il termine per la conclusione del procedimento avviato con la più volte menzionata delibera n. 16/2023.

Le valutazioni svolte sugli esiti della citata consultazione e dell’audizione, gli approfondimenti degli Uffici, nonché le ulteriori interlocuzioni⁴, hanno, poi, evidenziato, con specifico riguardo alle misure di regolazione afferenti al sistema di calcolo del rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all’utilizzo dell’infrastruttura e relative modalità di erogazione - di cui alla Misura 9, punti 4, 5 e 6 e alla Misura 10, dello schema di atto di regolazione posto in consultazione con la citata delibera n. 130/2023 – la necessità, tenuto conto altresì delle rilevanti finalità perseguite, di effettuare ulteriori approfondimenti e valutazioni, anche tramite una fase di consultazione dedicata.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, con la delibera n. 91/2024 del 26 giugno 2024, l’Autorità:

- ha indetto una consultazione pubblica sullo schema di atto di regolazione, come riformulato in esito alla prima consultazione, relativamente alle misure diverse da quelle afferenti al sistema di calcolo del rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all’utilizzo dell’infrastruttura e relative modalità di erogazione;
- prorogato il termine per la conclusione del procedimento avviato con la delibera n. 16/2023, fissandolo, rispettivamente, al 31 marzo 2025 per le misure afferenti al sistema di calcolo del rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all’utilizzo dell’infrastruttura e relative modalità di erogazione, e al 30 settembre 2024 per le altre misure.

Terminata la fase di consultazione, ed in relazione agli esiti dell’istruttoria svolta, con delibera n. 132/2024 del 26 settembre 2024, l’Autorità ha approvato 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”*.

La Misura 8.3 del provvedimento appena citato prevede: *“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”*.

³ Disponibili al seguente indirizzo: <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/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-gest/>.

⁴ Cfr. comunicazione AISCAT prot. 42768/2024 del 24 aprile 2024.

2 ESITI DELLA CONSULTAZIONE INDETTA CON DELIBERA N. 130/2023 CON RIGUARDO ALLE MISURE AFFERENTI AL RIMBORSO DEL PEDAGGIO

L'Allegato A alla delibera n. 130/2023 conteneva lo schema dell'atto di regolazione, sottoposto a consultazione (di seguito anche: Documento), predisposto in considerazione degli esiti dell'indagine conoscitiva di cui alla citata delibera n. 59/2022, nonché dell'attività di analisi propedeuticamente svolta dagli Uffici ed esposta in dettaglio nella Relazione illustrativa contestualmente pubblicata sul sito web istituzionale dell'Autorità⁵. Il Documento formulava, tra l'altro, alle Misure 9 e 10, proposte relative al diritto al rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura e alle relative modalità di erogazione.

Al tale consultazione hanno partecipato, quali interessati, i soggetti indicati nella seguente Tabella 1, i quali hanno inviato i propri contributi, nonché, ove indicato, partecipato all'audizione innanzi al Consiglio⁶.

Tabella 1 - Soggetti intervenuti nella consultazione indetta con delibera n. 130/2023

Soggetto	Partecipazione	Tipologia
A35 Brebemi (Brebemi)	Contributo	Concessionario
ADOC APS (ADOC)	Contributo	Associazione
ADUSBEP	Audizione	Associazione
AIGRIM Associazione delle Imprese di Grande Ristorazione e servizi Multilocalizzate (AIGRIM)	Contributo	Associazione
AISCAT-Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori (AISCAT)	Contributo e audizione	Associazione
ANAV-Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV)	Contributo	Associazione
Associazione Uniti per la Costituzione (AUC)	Contributo e audizione	Associazione

⁵ Tale Relazione, agli atti del fascicolo del procedimento, illustra gli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a consultazione, unitamente alla ratio delle misure proposte.

⁶ Alcuni contributi, segnatamente quelli del Comune di Genova e di SITMB, pur essendo pervenuti oltre il 3 novembre 2023, sono stati comunque tenuti in considerazione, in ragione dell'esigenza di garantire un'ampia partecipazione alla consultazione.

Assoutenti	Contributo	Associazione
ATIVA S.p.A.-Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A. (ATIVA)	Contributo e audizione	Concessionario
Autostrada Asti-Cuneo S.p.A. (ASC)	Contributo e audizione	Concessionario
Autostrada Brescia Verona Vicenza Padova S.p.A. (ABVVP)	Contributo	Concessionario
Autostrada dei Fiori S.p.A.-Tronco A6 (AF-A6)	Contributo e audizione	Concessionario
Autostrada dei Fiori S.p.A.-Tronco A10 (AF-A10)	Contributo e audizione	Concessionario
Autostrada del Brennero S.p.A. (AB)	Contributo e audizione	Concessionario
Autostrada Pedemontana Lomabarda S.p.A. (APL)	Contributo	Concessionario
Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI)	Contributo e audizione	Concessionario
Autovia Padana S.p.A. (AP)	Contributo e audizione	Concessionario
Comune di Genova	Contributo	Ente
Comune di Genova - Area Gestione del Territorio	Contributo	Ente
Concessioni Autostradali Venete - CAV S.p.A. (CAV)	Contributo	Concessionario
Forumambientalista	Contributo	Associazione
Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.A. (MSMT)	Contributo e audizione	Concessionario
R.A.V. Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A. (RAV)	Contributo e audizione	Concessionario
SALT-Società Autostrada Ligure Toscana p.A.- A12 Tronco Ligure Toscano (SALT-A12)	Contributo e audizione	Concessionario
SALT-Società Autostrada Ligure Toscana p.A.- A15 Tronco Autocisa (SALT-A15)	Contributo	Concessionario
SATAP S.p.A.-A21 (SATAP-A21)	Contributo e audizione	Concessionario
SATAP S.p.A.-A4 (SATAP-A4)	Contributo e audizione	Concessionario

SAT-Società Autostrada Tirrenica S.p.A. (SAT)	Contributo e audizione	Concessionario
SITAF S.p.A.- A32 Torino-Bardonecchia (SITAF)	Contributo e audizione	Concessionario
Società italiana per azione per il Traforo del Monte Bianco (SITMB)	Contributo e audizione	Concessionario
Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A. (SAA)	Contributo	Concessionario
Società Autostrade Valdostane S.p.A.-S.A.V. (SAV)	Contributo e audizione	Concessionario
Tangenziale di Napoli S.p.A. (TANA)	Contributo	Concessionario
Tangenziale Esterna S.p.A. (TAE)	Contributo e audizione	Concessionario
U.Di.Con-Unione per la Difesa dei Consumatori (UDICON)	Contributo e audizione	Associazione
UNC-Unione Nazionale Consumatori (UNC)	Contributo	Associazione

Come accennato in premessa, considerati gli esiti della predetta consultazione, nonché le conseguenti valutazioni e approfondimenti svolti, con specifico riguardo alle Misure 9 e 10 contenute nel Documento, l'Autorità ha ritenuto opportuno rinviare l'adozione di tali disposizioni, eventualmente sottoponendole ad una ulteriore fase di consultazione dedicata.

In considerazione di quanto sopra, si ritiene di sottoporre lo 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. Rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura e relative modalità di erogazione”* ad una specifica fase di consultazione, al fine di acquisire le osservazioni e le proposte dei soggetti interessati.

A tal scopo, nel prosieguo si ripercorreranno, sinteticamente, i contenuti del Documento e si darà conto dei contributi forniti dai partecipanti alla consultazione in merito agli stessi; saranno poi rappresentate le relative valutazioni svolte dagli Uffici, nonché le proposte oggetto di consultazione.

2.1 Misura 9 del Documento - Rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura

2.1.1 Contenuti del Documento

La **Misura 9** posta in consultazione con la delibera dell'Autorità n. 130/2023 delineava il contenuto di un diritto al rimborso integrale o parziale di quanto versato a titolo di pedaggio, al verificarsi di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura che determinino un allungamento dei tempi di percorrenza in conseguenza di cantieri.

Si precisa che le previsioni contenute nelle Misure 9.1 e 9.2, relative, rispettivamente, al diritto degli utenti a corrispondere pedaggi determinati in conformità alla regolazione tariffaria dell'Autorità ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, nonché il diritto degli utenti alla corretta programmazione dei cantieri, intesa quale principale modalità attraverso la quale è possibile prevenire i disagi, sono state **già confermate e approvate dall'Autorità** con la delibera n. 132/2024 (Misure 8.1 e 8.2 del relativo Allegato A).

La **Misura 9.3** configurava il diritto al rimborso integrale o parziale del pedaggio in relazione ad allungamenti dei tempi di percorrenza conseguenti alla presenza di cantieri, ad esclusione dei casi in cui tale allungamento sia riconducibile ad incidenti verificatisi in aree prive di cantieri o non connessi alle perturbazioni correlate agli stessi, ovvero di eventi metereologici o idrogeologici di carattere eccezionale.

La misura in parola escludeva, pertanto, che il rimborso fosse dovuto per le ipotesi in cui la regolarità del flusso veloce atteso possa essere alterata in modo imprevisto in conseguenza di incidenti verificatisi in aree prive di cantieri o non connessi alle perturbazioni correlate agli stessi, ovvero di eventi meteorologici o idrogeologici di carattere eccezionale.

La **Misura 9.4** individuava una serie di criteri in base ai quali definire il sistema di calcolo del rimborso, allo scopo di assicurare l'unitaria, uniforme e non discriminatoria applicazione di tale diritto, consentendo, al tempo stesso, di adeguare e parametrare la metodologia di calcolo alle specificità della tratta di competenza o, nel caso di metodi di calcolo già adottati, di poterli adattare, qualora non tengano conto di tutti gli elementi indicati. Tra i criteri venivano indicati sia parametri che possono essere di più immediata misurazione, come l'entità della riduzione della velocità, la riduzione del tempo medio di percorrenza, il tempo effettivo di percorrenza del veicolo, ove calcolabile e opportunamente corretto per tenere conto di eventuali soste, sia parametri che richiedono, per essere misurati, una valutazione dell'operato del concessionario. Ci si riferiva, in particolare, all'adeguatezza, da verificarsi anche tramite le segnalazioni dell'utenza, delle informazioni rese per consentire di non intraprendere l'autostrada in caso di disagi o di effettuare una variazione di percorso.

La **Misura 9.5** contemplava, con riferimento ai titolari di forme di abbonamento, l'ulteriore diritto al rimborso, previa rinuncia all'abbonamento stesso, della quota parte di abbonamento non fruita a causa del disagio imputabile al cantiere.

La **Misura 9.6.** escludeva la possibilità di recupero in tariffa degli importi erogati a titolo di rimborso, imponendone una contabilizzazione separata con relativo onere di comunicazione all'Autorità e prevedeva, altresì, l'obbligo di comunicazione alla stessa degli aggiornamenti sullo stato dei lavori e degli interventi che hanno occasionato l'erogazione dei rimborsi.

Si precisa che con la **Misura 14.4** approvata con la citata delibera n. 132/2024, l'Autorità ha stabilito, tra l'altro, che gli importi complessivi annui a consuntivo derivanti dall'applicazione delle Misure sono contabilizzati separatamente nell'ambito dei pertinenti sistemi tariffari di pedaggio, distinguendo, tra l'altro, i rimborsi e indennizzi a utenti.

2.1.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 9 del Documento

Sul tema del rimborso del pedaggio si sono soffermati, formulando osservazioni di carattere generale, connesse alla natura dell'attività del concessionario, all'architettura del rapporto di concessione, al funzionamento dei meccanismi di rilevazione della qualità, alla separazione tra l'infrastruttura e il conducente, pressoché tutti i concessionari, nonché AISCAT.

I concessionari hanno in proposito evidenziato alcune peculiarità del settore, unitamente alle collegate implicazioni in termini di obblighi dei concessionari verso il concedente, di salvaguardia di quanto previsto nei contratti di concessione, nonché la necessità di garantire l'equilibrio del piano economico-finanziario.

Vengono richiamate, tra l'altro da AISCAT, la *“netta separazione tra il veicolo e l'infrastruttura”* e l'impossibilità, da parte del concessionario, di influenzare il comportamento di guida dei conducenti. Si afferma che *“la qualità del servizio autostradale deve essere intesa secondo una logica di sistema: il servizio consiste nella messa a disposizione dell'infrastruttura secondo modalità che massimizzino la sicurezza, la fluidità, l'informazione e la confortevolezza del viaggio. Le diverse componenti sono correlate e l'operatore è responsabile della loro gestione complessiva, nel quadro degli obblighi concessori (...) la sicurezza è senz'altro prioritaria”*.

Tra l'altro, in alcuni contributi (in particolare dei concessionari del gruppo ASTM) si è paventato che l'intervento regolatorio prospettato nel documento di consultazione possa comportare una modifica del sistema tariffario e alterare, per l'effetto, l'equilibrio economico delle concessioni, nonché ridurre *“la quota di utili spettanti al concessionario”*. Inoltre, modificando ex post ed unilateralmente la disciplina convenzionale dei rapporti concessori in essere, la Misura 9 determinerebbe un contrasto con i principi generali di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento⁷.

I concessionari del gruppo ASTM hanno rilevato come la Misura 9 non contenga alcun riferimento ad eventuali profili di responsabilità del concessionario, e contempra, invece, un diritto al rimborso, il quale origina dal *“solo fatto che si sia verificato un rallentamento/ritardo correlabile alla presenza di un cantiere”*. Ciò non sarebbe coerente con la previsione dell'articolo 37, comma 2, lett. e), del d.l. 201/2011, il quale, invece, fa riferimento a diritti *“di natura risarcitoria”* e, pertanto, dovrebbero essere rispettati i

⁷ Viene, a tal proposito, richiamata la procedura di infrazione n. 2006/2419.

principi generali che disciplinano il diritto al risarcimento, tra cui, anzitutto, un accertato inadempimento soggettivamente imputabile al concessionario.

Tali concessionari hanno aggiunto che i tempi di percorrenza non rientrano nel perimetro della prestazione resa dal concessionario e che il fattore tempo, a differenza di altre modalità di trasporto, non caratterizza il rapporto degli stessi con gli utenti.

Conseguentemente, la gran parte dei concessionari ha proposto una riformulazione della Misura 9 nel senso di introdurre una sistema di rimborsi: (i) erogati per il tramite del concessionario, ma non a carico dello stesso, (ii) che trovi adeguata copertura nel sistema tariffario, così da garantire una situazione di invarianza economica per il concessionario.

L'esigenza della "neutralità economico-finanziaria", per i concessionari, del sistema dei rimborsi, sul presupposto che la presenza dei cantieri sia parte integrante degli impegni concessori è stata ribadita da AISCAT nel contributo inviato, in rappresentanza dei concessionari associati, alla consultazione indetta con delibera n. 91/2024⁸.

In tema di interazione con i meccanismi di regolazione della qualità del servizio, viene osservato che l'introduzione del fattore qualità nella formula tariffaria definita dal modello predisposto dall'Autorità - e del relativo meccanismo di bonus-malus in essa previsto - risponde già allo scopo di restituire all'utenza, sotto forma di eventuale riduzione del pedaggio nell'anno successivo, il risultato di performance di qualità disallineate rispetto agli standard. È stato richiesto, dunque, di esaminare con attenzione il rischio di duplicazione con il sistema degli incentivi/disincentivi riferiti alla qualità del servizio autostradale.

Quanto alle osservazioni di dettaglio, AB, CAV, MSMT, Brebemi, ABVVP, SAA hanno suggerito una riformulazione della rubrica della Misura in modo da evidenziare che il rimborso del pedaggio è dovuto solo in presenza di errori o anomalie nel calcolo o nell'esazione dello stesso, di omessa o errata informazione sugli eventi di traffico, ed eventualmente di errori o negligenze nella programmazione dei cantieri.

TANA ha proposto l'eliminazione integrale della Misura escludendone applicabilità nei suoi confronti e rilevando che – trattandosi di una autostrada urbana con un tracciato di soli 20 km, con un notevole traffico giornaliero e con cantieri programmati solo in orari notturni – è per la stessa impossibile valutare l'ipotesi del rimborso del pedaggio.

I concessionari del gruppo ASTM, Brebemi, ABVVP, SAA hanno evidenziato che le cantierizzazioni legate a lavori sono già programmate in modo da minimizzare gli impatti sulla circolazione, in termini sia di flusso di traffico, sia, soprattutto, di sicurezza dell'utenza stradale e dei lavoratori. Gli stessi hanno rilevato, a tal proposito, che l'accertamento di una eventuale responsabilità del concessionario per non adeguata pianificazione dei cantieri non può prescindere da un esame delle circostanze del caso concreto, quali, ad

⁸ Consultabili alla pagina: <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-sulle-misure-concernenti-il-contenuto-minimo-degli-specifici-diritti-anche-di-natura-risarcitoria-che-gli-utenti-possano-esigere-nei-confronti-dei-concessionari-autostradali-e-dei-gest-2/> .

esempio, la natura e la tipologia dei singoli interventi, le ragioni di sicurezza che ne sono alla base, la loro eventuale urgenza, le eventuali tempistiche definite a livello convenzionale (o, se del caso, normativo), le misure in concreto poste in essere al fine di ridurre eventuali disagi all'utenza. Sotto un profilo tecnico, è stato evidenziato, altresì, che taluni interventi, come ad esempio quelli di riqualificazione infrastrutturale e gli interventi di risanamento, in ragione della loro obiettiva complessità (i.e. tipologia di lavori e relativa durata) e delle correlate esigenze di sicurezza (per l'utenza e per i lavoratori medesimi), possono essere eseguiti solo in determinati o limitati periodi dell'anno o addirittura esclusivamente in orari notturni.

Con particolare riguardo al **punto 3**, ASPI ed altri concessionari del gruppo hanno ritenuto non chiaro se l'obbligo di corrispondere il rimborso debba essere inteso come circoscritto alla presenza di cantieri ovvero, a prescindere da tale presenza, correlato al tempo effettivo di percorrenza dell'utente rispetto a un tempo medio prestabilito. È stato osservato, al riguardo, che nel fare riferimento alle *"limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura"*, il citato punto 3 prevede che il rimborso integrale o parziale del pedaggio debba avvenire *"anche"* in presenza di cantieri, lasciando aperta la possibilità che possano sussistere altre situazioni, ulteriori rispetto a quelle causate dai cantieri, in cui l'utente ha diritto al rimborso. È stata proposta, pertanto, l'espunzione della parola *"anche"*. Inoltre, in relazione alle situazioni di indisponibilità dell'infrastruttura connesse alla presenza dei cantieri, la responsabilità deve essere ricondotta agli ambiti che il concessionario è in grado di controllare, ossia alla capacità di ridurre il più possibile il disagio, tramite un'efficace programmazione dell'info-mobilità. La realizzazione di attività necessarie alla sicurezza dell'infrastruttura non può comportare penalizzazioni per la concessionaria se non quando riconducibili ad un'inadeguata conduzione delle stesse. Infine, ASPI ha precisato che attualmente il servizio *"Cashback"* è offerto per la gestione dei rimborsi connessi a ritardi significativi causati dalla presenza di cantieri di lavoro programmati sulle tratte autostradali di propria competenza; non sono oggetto di rimborso i ritardi per gli incidenti avvenuti al di fuori di aree di cantiere o avvenuti in aree di cantiere dove non si registravano turbative al momento dell'incidente.

Nello stesso senso BREBEMI ha indicato l'opportunità di: (i) una riformulazione del punto per chiarire che sono esclusi da qualsivoglia forma di rimborso allungamenti dei tempi dovuti a incidenti - anche connessi alla presenza dei cantieri di lavoro, purché gli stessi siano stati programmati e realizzati nel rispetto delle previsioni normative vigenti e, pertanto, il sinistro sia imputabile a comportamenti errati del conducente-eventi straordinari ed eventi meteo; (ii) circoscrivere in maniera chiara la tipologia di cantiere oggetto della misura, al fine di evitare errate interpretazioni legate alla definizione di cantiere di cui al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 luglio 2002 (*"Disciplinare tecnico relativo agli schemi segnaletici, differenziati per categoria di strada, da adottare per il segnalamento temporaneo"*).

APL ha rilevato che le attività di cantierizzazione, ivi incluse quelle programmate, sono fisiologiche per la tenuta in efficienza delle tratte autostradali e per garantire adeguati livelli di sicurezza; siffatte attività, pertanto, non possono determinare diritto al rimborso. Inoltre, ha osservato, per quanto concerne i sistemi autostradali aperti, che tale peculiare sistema di esazione del pedaggio rende impossibile effettuare qualsiasi tipo di calcolo riguardo alla percorribilità della rete, o ai tempi di percorrenza, al fine di poter stabilire forme di rimborso.

Diversi concessionari del gruppo ASTM e BRENNERO⁹ hanno chiesto la riformulazione della previsione limitando, conformemente ai principi generali dell'ordinamento in materia di responsabilità risarcitoria, l'operatività del meccanismo di rimborso solo ad ipotesi di accertata responsabilità del concessionario: (i) per una non corretta pianificazione dei cantieri, relativi alla realizzazione degli interventi (investimenti e manutenzioni) previsti dal PEF o da disposizioni normative norme, ovvero (ii) per una non corretta informativa agli utenti.

SAA e MSMT hanno evidenziato la non applicabilità della previsione nei propri confronti, in quanto il rimborso e la quantificazione dello stesso, determinata dall'allungamento dei tempi di percorrenza non è al momento realizzabile. L'attuale struttura tecnologica di rilevazione del traffico adottata da quest'ultima, con il pedaggio attribuito in base alla rilevazione del veicolo in una sola stazione autostradale attraversata e predeterminazione dalla tratta percorsa risulta, non essendo previsto il rilevamento del punto di ingresso, non permette, infatti, la determinazione dei tempi di percorrenza, né il calcolo degli eventuali allungamenti degli stessi. SAA ha precisato che non è attuabile un pieno controllo sui tempi di percorrenza in quanto gli stessi dipendono da numerosi fattori esterni, quali ad esempio la volontà da parte del conducente/utente di diminuire la velocità per ridurre i consumi o per limitazioni imposte al conducente (ad esempio, per i neo-patentati - limite max 100 km/h) dal Codice della strada. Ha evidenziato, inoltre, anche sulla base delle analisi interne, che gli incidenti sono riconducibili prevalentemente al comportamento del conducente, alle condizioni del mezzo, o ad una variabilità di fattori molto vasta non controllabile dal concessionario. Infine, in presenza di cantiere correttamente segnalato e di incidente provocato da un utente, non sussistono motivi per rimborsare altri utenti che possano aver subito disagi dall'evento.

MSMT ha riferito, in generale, che ad oggi, previa richiesta dell'utente, il rimborso è previsto dal medesimo concessionario solo in conseguenza di errori di calcolo o di esazione del pedaggio e che l'introduzione di un'ulteriore fattispecie di rimborso, sempre previa formale richiesta dell'utente, dovrebbe eventualmente essere circoscritta ai casi omissioni o errori di informativa. Nel segnalare l'avvio di un progetto per l'adozione di tali sistemi di rilevazione (la cui entrata in funzione è prevista non prima del 2028), osserva che tali investimenti, particolarmente impattanti sul piano finanziario, devono essere inseriti all'interno del PEF ed essere approvati dal MIT.

CAV ha proposto di limitare il diritto al rimborso agli allungamenti dei tempi di percorrenza dovuti alla presenza di cantieri programmati e in correlazione con l'eventuale errata informazione fornita in merito dal concessionario.

⁹ Si vedano, altresì, le osservazioni presentate da tale concessionario, sempre nel senso di riferire i rimborsi esclusivamente ad ipotesi di anomalie nel calcolo e riscossione del pedaggio, nell'ambito della consultazione indetta con delibera n. 91/2024, consultabili alla pagina: <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/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-gest-2/>.

In merito al **punto 3**, AUC e il Comune di Genova hanno rappresentato l'esigenza che l'eventuale indennizzo corrisposto dal concessionario agli utenti non possa essere in alcun modo (né direttamente, né indirettamente) recuperato dal concessionario stesso. Pertanto, potrà essere solo ed esclusivamente recuperata la spesa viva sopportata per l'acquisto degli strumenti necessari (telecamere, sistemi informatici e tecnologici per il funzionamento dell'app unica, ecc..) alla prestazione dei servizi in argomento.

Nel contributo inviato nell'ambito della consultazione indetta con delibera n. 91/2024, poi, AUC ha aggiunto che il rimborso, il quale dovrebbe essere incentrato soprattutto sulla presenza di cantieri sulla rete, appare di essenziale importanza, non solo in quanto "naturale conseguenza" del rapporto contrattuale intercorrente tra utente e concessionario (si pensi, ad es., al sistema di obblighi di adempimento che caratterizza il rapporto tra le parti del contratto), ma anche in un'ottica di efficienza ed efficientamento del sistema autostradale: infatti, fondando il rimborso, ad esempio, su un sistema di downgrade prestazionale della tratta, si permetterebbe di i) costruire una misura che solleciterebbe il concessionario a ottimizzare i cantieri ed a ridurre al minimo i rischi di congestioni/rallentamenti/ritardi, ecc., e ii) si porterebbe l'utente a pagare solo il servizio realmente ricevuto (secondo un sistema di "*pay per use*" che, tra l'altro, appare coerente con la natura contrattuale del rapporto utente/concessionario).

UNC ha proposto che oltre al rimborso integrale o parziale del pedaggio, vengano rimborsate anche tutte le spese sostenute a causa del disservizio patito (considerando tra queste anche il consumo – provato o stimato – di carburante non preventivato).

ANAV ha suggerito di definire il calcolo del rimborso dei pedaggi in funzione di due soli parametri che tengano conto del ritardo nella percorrenza della tratta rispetto al tempo medio storico e delle informazioni fornite all'utenza circa le limitazioni alla circolazione.

Diversi concessionari del gruppo ASTM si sono riservati di fornire ulteriori osservazioni circa le modalità di calcolo proposte dall'Autorità nel prosieguo del procedimento e, come evidenziato anche da AB, BREBEMI, CAV e SAA, hanno rappresentato che, allo stato attuale, il sistema prefigurato non sia tecnicamente implementabile nei tempi stabiliti dal documento di consultazione data l'assenza degli opportuni strumenti nonché in mancanza di previsioni di investimento all'interno dei PEF.

Con specifico riguardo al **punto 4, lett. a)**, ASPI ha suggerito di eliminare il riferimento alla "*velocità massima consentita per tipologia di veicoli*", sostituendolo con quello alla "*velocità media registrata per mezzi leggeri o pesanti*". Con riguardo alla **lett. b)**, ha proposto di integrare la previsione aggiungendo il richiamo all'effettivo allungamento dei tempi di percorrenza e di eliminare, alla **lett. c)**, il riferimento al tempo medio di percorrenza "*storico in analoghi giorni e fasce orarie*"; ha prospettato, inoltre, l'espunzione della **lett. d)** (tempo effettivo di percorrenza), in quanto non è possibile rilevare e quindi quantificare i tempi delle soste.

RAV riferisce di non disporre di corsie di emergenza.

CAV e SAA hanno proposto, oltre all'eliminazione delle **lett. a), b), c) e d)**, una riformulazione della **lett. e)**, in modo da attribuire un diritto di rimborso solo in conseguenza di errori informativi e non in caso di generica inadeguatezza delle informazioni fornite (elemento che potrebbe essere arbitrariamente

giudicato dall'utente). Nello stesso senso anche ASPI, che ritiene opportuno chiarire il concetto di "adeguatezza" riferito all'informazione.

AUC e il Comune di Genova hanno osservato che il concetto di "adeguatezza" riportato alla **lett. e)** appare di difficile misurazione. Inoltre, poiché l'utente non ha l'obbligo di informarsi prima del viaggio sulle condizioni dell'infrastruttura, sembra poter essere problematico valutare l'effettiva adeguatezza dell'informazione resa dal concessionario in occasione del trasferimento dell'utente. Hanno proposto, pertanto, di modificare tale misura specificando che anche l'adeguatezza dell'informazione sia un requisito minimo ed indispensabile per la fornitura dei servizi e che l'eventuale inadeguatezza informativa sia elemento specifico di rimborso.

Sempre sul tema dei rimborsi, si evidenzia che in occasione della consultazione indetta con delibera n. 91/2024, la Regione Liguria, nel proprio contributo ¹⁰, ha rappresentato che *"occorre prevedere meccanismi proporzionali in base alla percentuale di inutilizzabilità nel tempo, posto che l'utente deve pagare per intero un servizio di cui può fruire solo in parte, per fatto del concessionario (...) i relativi costi non possono in alcun modo essere recuperati dai concessionari tramite il pedaggio in quanto non devono gravare sull'utente"*.

In relazione al **punto 5**, buona parte dei concessionari riferisce che non sono generalmente previste forme di abbonamento (di cui eventualmente andrebbe data opportuna definizione).

Anche con riguardo al **punto 6** (relativo all'allocazione dei costi), ASPI ha osservato che tale previsione dovrebbe essere riformulata tenendo conto del principio fondamentale dell'equilibrio del PEF del concessionario, così come già evidenziato nelle osservazioni riguardanti il contesto regolatorio e tenendo conto del criterio di responsabilizzazione limitata agli ambiti che la concessionaria è in grado di controllare.

Diversi concessionari del gruppo ASTM, AB, CAV, SAA e BREBEMI hanno proposto l'eliminazione del punto ed evidenziato che, in ogni caso, il sistema di rimborso dovrebbe essere ipotizzato in situazione di invarianza economica per il concessionario, prevedendo una copertura dei relativi oneri in tariffa. Tali nuovi obblighi a carico dei concessionari, non contemplati nel rapporto convenzionale con il MIT, potrebbero, infatti, avere con possibili ripercussioni sull'equilibrio economico finanziario dei PEF. I concessionari del gruppo ASTM hanno osservato, inoltre, che, considerata la valenza innovativa di tale regime, esso dovrebbe riguardare unicamente i nuovi rapporti concessori e non quelli già in essere; MSMT ha precisato che il mancato recupero del rimborso dovrebbe poter essere argomento di trattativa nell'ambito dei rispettivi accordi concessori, facendo, perciò, salvo un diverso accordo con il concedente. ABVVP considera la previsione accettabile esclusivamente nella misura in cui i rimborsi siano conseguenza di negligenze della concessionaria adeguatamente dimostrate.

ADOC ha proposto, infine, in considerazione dei numerosi incidenti coinvolgenti gli automezzi che percorrono la rete autostradale, al fine di aumentare la tutela degli utenti, di inserire un'apposita Misura

¹⁰ Pubblicato alla pagina: <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/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-gest-2/>.

per consentire agli utenti rimasti coinvolti di inviare ai concessionari di competenza la richiesta di indennizzo per eventuali danni causati dallo stato delle opere infrastrutturali e per la mancata sorveglianza dello stato della viabilità.

2.1.3 Valutazioni e proposte – Misura 8-bis

Con riguardo alle osservazioni di carattere generale, oltre a far rimando a quanto già esposto nelle relazioni illustrative rese disponibili contestualmente alla prima e seconda consultazione, indette, rispettivamente, con delibere nn. 130/2023 e 91/2024, nonché, per quanto rileva, nella relazione istruttoria pubblicata contestualmente alla delibera n. 132/2024, si sottolinea che le caratteristiche peculiari del settore in esame sono state ampiamente tenute in considerazione nell'ambito delle misure proposte in consultazione, e che la norma contenuta alla lettera e), del comma 2, dell'articolo 37, del d.l. 201/2011 fa esplicito riferimento al contenuto minimo dei diritti che gli utenti possono vantare anche nei confronti dei gestori delle infrastrutture, senza porre limitazioni con riguardo alle specifiche modalità di gestione delle stesse.

Inoltre, le misure di regolazione in parola sono proposte anche con riferimento alla connotazione di servizi di interesse economico generale a cui sono soggette le concessioni della rete autostradale e i servizi resi dai concessionari autostradali, per favorire, tra l'altro, il pieno ed ottimale utilizzo dell'infrastruttura da parte degli utenti, assicurando, contestualmente, corrispondenza tra pedaggio corrisposto e fruizione della tratta.

Nel richiamare le finalità della Misura in commento, già esposte nelle richiamate relazioni illustrative, e nel confermare l'essenzialità, al fine di una efficace tutela degli utenti, di un adeguato sistema di rimborsi, si rileva che con l'attuale **Misura 8.3**, di cui all'Allegato A alla delibera n. 132/2024, l'Autorità ha previsto il diritto degli utenti ad ottenere il rimborso, totale o parziale del pedaggio, in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura, che, come accennato in premessa, viene confermato, rimandando la definizione del relativo meccanismo ad un successivo provvedimento.

Sono da leggere in relazione a tale previsione, tra l'altro, le seguenti misure del medesimo provvedimento:

- Misura 2, lett. c), la quale reca la definizione di cantiere: *“area delimitata o comunque segnalata, anche per l'esecuzione di lavori e/o di interventi che, indipendentemente dalla relativa durata ed estensione, comporta la riduzione della piena capacità di una o più porzioni della rete autostradale, ivi inclusi tangenziali, raccordi, rampe, svincoli ove rientranti nella concessione, determinando l'indisponibilità, anche parziale, di una o più corsie e/o una deviazione di itinerario e/o, comunque, una limitazione della velocità massima consentita”*, unitamente alla lett. d), la quale definisce il cantiere emergenziale come: *“cantiere installato a seguito di incidenti, eventi meteo o idrogeologici di carattere straordinario e imprevedibili, attività di soccorso e connessi ripristini”*. Si veda anche la definizione di velocità a flusso libero, ovverosia: *“la velocità media dei veicoli in condizioni di traffico assente o scarso e di guida non condizionata”* (lett. ee);
- Misura 3.1, lett. b.1), relativa ai contenuti delle Carte dei servizi, nonché lett. c) e d) relative, rispettivamente, ai criteri di gestione dei cantieri e ai cantieri aperti;

- Misura 3.1, lett. i), relativa all'informazione all'utenza circa 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);
- Misura 4.1, lett. a), relativamente alle informazioni sul percorso prescelto dall'utente¹¹, lett. d), sui cantieri presenti che possono determinare turbative al traffico¹², lett. e) sulle modalità per ottenere il rimborso del pedaggio eventualmente previsto;
- Misura 4.2, lett. e), sui canali per la richiesta di eventuali rimborsi del pedaggio;
- Misura 4.6, lett. d), sulle informazioni successive al viaggio.

L'Autorità ha già avuto modo, infatti, di sottolineare come il pedaggio corrisposto dall'utente si intende riferito ad un'infrastruttura fruibile (fatte salve situazioni imprevedibili e non prevenibili) e che pertanto il rimborso è dovuto in correlazione alla presenza di limitazioni all'utilizzo della stessa le quali, tipicamente, si verificano in presenza di cantieri¹³ e che, conseguentemente, gli utenti dovrebbero vedersi applicati livelli tariffari contenuti e sostenibili, nonché correlati all'effettiva fruizione del servizio¹⁴.

Alla luce di quanto sopra, la proposta che si intende porre in consultazione con la **Misura 8-bis**, tiene anzitutto conto che, a fronte del pagamento del pedaggio, l'utente dovrebbe proporzionalmente poter fruire dell'infrastruttura nella sua piena capacità e che i cantieri, per quanto indispensabili per garantire funzionalità e sicurezza, e oggetto di una fondamentale funzione del concessionario, dovrebbero essere programmati in maniera tale da minimizzare l'impatto sugli utenti, come peraltro esplicitato dalla Misura 8.2 dell'allegato A alla delibera n. 132/2024.

La presenza di un cantiere, in misura maggiore o minore, a seconda della sua ubicazione, delle sue caratteristiche, degli orari e del periodo in cui lo stesso è aperto, implica una riduzione della fruibilità dell'infrastruttura e delle condizioni di comfort nel percorrerla, anche in quei casi in cui il traffico è minimo, perché comporta la necessità di un ulteriore sforzo di attenzione alla guida e, verosimilmente,

¹¹ In particolare, il tempo di percorrenza in condizioni di circolazione non perturbata, calcolato sulla base della velocità a flusso libero (a.1), il tempo di percorrenza previsto (a.2).

¹² In particolare, la tipologia di limitazione all'utilizzo dell'infrastruttura, con specificazione del numero di corsie e della velocità massima consentita - fatte salve le limitazioni ulteriori per specifiche categorie di veicoli o in presenza di specifiche condizioni atmosferiche nel rispetto del Codice della strada - per la tratta interessata in condizioni di assenza di cantieri e della riduzione del numero di corsie disponibili e della velocità massima consentita dovute al cantiere (lett. d.2).

¹³ Cfr. Relazione istruttoria pubblicata contestualmente alla delibera n. 132/2024 (p. 38).

¹⁴ Cfr. Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 140/2024 (Avvio del procedimento e indicazione della consultazione pubblica sugli elementi per la definizione dello schema di concessione e del sistema tariffario di pedaggio basato sul metodo del price cap con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza quinquennale relativi alla tratta autostradale A22 Brennero-Modena), pag. 11.

nella maggior parte dei casi, una riduzione della velocità ed aumento, più o meno significativo, del tempo di percorrenza, rispetto al tempo di percorrenza in condizioni di flusso libero.

In quei casi, poi, nei quali il cantiere ha un impatto significativo, per la sua durata e/o per la porzione di infrastruttura che occupa e/o per le caratteristiche morfologiche o di traffico della tratta interessata, si genera, per l'utenza, il mancato raggiungimento delle aspettative circa la qualità del viaggio, rispetto al pedaggio corrisposto, ed un disagio sussiste, anche laddove la programmazione sia avvenuta correttamente, e che occorre pertanto compensare.

Tanto premesso, l'Autorità, nel documento di consultazione di cui all'Allegato A alla delibera n. 130/2023, aveva indicato, tra i fattori da tenere in considerazione per la costruzione di un sistema di calcolo del rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura:

- a) la minor capacità dovuta all'indisponibilità delle corsie di marcia, di emergenza, o delle rampe di accesso, che può accompagnarsi ad una più o meno marcata riduzione della velocità massima consentita;
- b) la differenza tra il tempo medio di percorrenza storico in analoghi giorni e fasce orarie, in assenza delle limitazioni, e il tempo medio di percorrenza rilevato in presenza delle limitazioni;
- c) ove calcolabile, il tempo effettivo di percorrenza del veicolo;
- d) l'adeguatezza delle informazioni rese all'utenza per consentire di non intraprendere l'autostrada in caso di disagi o di effettuare una variazione di percorso.

Il primo elemento, con particolare riferimento all'indisponibilità delle corsie, appare conoscibile in anticipo dal concessionario, sulla base della programmazione dei cantieri; eventuali modifiche, dovute, ad esempio, alle condizioni meteorologiche, dovrebbero essere comunque divenire note nelle 24 ore precedenti all'installazione.

Il disagio, correlato all'indisponibilità delle corsie assume un rilievo diverso a seconda dell'orario in cui il cantiere è aperto, della tipologia di cantiere (es. con o senza scambio di carreggiata), della porzione di carreggiata che occupa.

Inoltre, stante la conoscibilità dei cantieri che saranno aperti nel momento in cui l'utente percorrerà l'autostrada, egli ha già, - grazie alla previsione di cui alla Misura 4.1 lett. d) dell'allegato A alla delibera n. 132/2024 - la possibilità di conoscere se, nel caso in cui decida di intraprendere il viaggio, gli potrebbe eventualmente spettare o meno un rimborso.

Gli elementi sub b) e c) si riferiscono, invece, a parametri che in parte non risultano nella piena disponibilità del concessionario. Il tempo di percorrenza, infatti, sebbene utile a quantificare l'effettivo disagio percepito e patito, risulta correlato non solo alla disponibilità dell'infrastruttura, ma anche a fattori, quali il traffico (ancorché in molti casi prevedibile sulla base dei dati storici) e le abitudini di guida del singolo utente che in ogni caso dovrebbero, qualora considerati ai fini del rimborso, essere accompagnati dalla previsione di eventuali fattori correttivi.

L'utilizzo eventuale del concetto di "ritardo" richiede il confronto tra un tempo di percorrenza "ideale" (ad esempio quello alla velocità di flusso libero o a una velocità media di riferimento) e un tempo di percorrenza reale. Il tempo di percorrenza reale è influenzato dalla variabile traffico e dal comportamento di guida del singolo conducente.

A titolo di mero esempio, la metodologia di rimborso oggi applicata da ASPI¹⁵ considera quale ritardo rilevante il valore più basso tra il "ritardo viaggio"¹⁶ e il "ritardo da cantiere"¹⁷; tale valore viene determinato a posteriori, elaborando i dati sui tempi medi di percorrenza forniti (attualmente) da un provider esterno.

Alla luce di quanto sopra, si propone che il calcolo del rimborso, totale o parziale, del pedaggio, sia correlato all'impatto che la presenza di cantieri, come definiti dalla Misura 2, lett. c) dell'allegato A alla delibera n. 132/2024, con l'esclusione dei cantieri c.d. "emergenziali", genera sulla disponibilità dell'infrastruttura.

All'utente spetterà, infatti, il rimborso, qualora il percorso autostradale effettuato comprenda almeno una tratta elementare interessata da uno o più cantieri non emergenziali, intesa, per i sistemi chiusi, come la tratta sui cui insistono i cantieri non emergenziali 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 il meccanismo qui di seguito descritto.

La proposta prevede, anzitutto, l'individuazione dei cantieri rilevanti sul percorso effettuato dall'utente, sulla base della durata, pari ad almeno 4 ore, e alla lunghezza, individuata in oltre 0,5 km, presenti sulle corsie di marcia tra le ore 06:00 e le ore 22:00. Tali durate e lunghezze sono state individuate tenendo conto dei dati a disposizione sulla distribuzione della durata e lunghezza dei cantieri.

Al fine di tenere in considerazione anche la fase di avvicinamento al cantiere, si richiede che la lunghezza dello stesso sia calcolata prendendo in considerazione la prima e l'ultima segnalazione stradale, effettuata in conformità alla normativa tecnica applicabile¹⁸.

¹⁵ <https://www.autostrade.it/it/muovy/cashback/faq-cashback>

¹⁶ Definito come la differenza tra il tempo effettivo di percorrenza impiegato dall'utente (dal casello di ingresso a quello di uscita) e il tempo di riferimento *standard* (quest'ultimo calcolato in base alla velocità media storica che per i veicoli leggeri è pari a 100 km/h, mentre per i veicoli pesanti è pari a 70 km/h).

¹⁷ Determinato sulla base del ritardo stimato in relazione alla presenza di uno o più cantieri per lavori di manutenzione o ammodernamento lungo la rete gestita da ASPI. Esso è calcolato come la somma del ritardo massimo generato da ogni cantiere durante il tempo di viaggio (i tempi di ogni singolo cantiere per tratta elementare si basano sulla media dei tempi di percorrenza forniti da Google ad intervalli di 15 minuti). Per ogni transito si considera la somma dei ritardi massimi registrati da ogni singolo cantiere presente anche solo per una frazione di tempo, nell'intervallo intercorrente tra entrata e uscita dai caselli.

¹⁸ Cfr. decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti 10 luglio 2002 (Disciplinare tecnico relativo agli schemi segnaletici, differenziati per categoria di strada, da adottare per il segnalamento temporaneo).

Per tenere conto delle peculiarità correlate all'applicazione della Convenzione di interconnessione¹⁹, nonché di quelle dei sistemi semi-chiusi e aperti, la Misura proposta prevede che, ai fini del calcolo del rimborso, qualora il percorso realmente effettuato dell'utente non sia rilevabile, il concessionario consideri il percorso convenzionalmente rilevante ai fini del pagamento del pedaggio.

Una volta verificato che sulla tratta elementare sono presenti uno o più cantieri con le caratteristiche di lunghezza e durata individuate, si propone che il rimborso $r_{TEm,dir}$ per tratta elementare m e direzione di marcia dir venga ricavato applicando la seguente formula:

$$r_{TEm,dir} = \left[\sum_{n=1}^N \left(\sum_{i=1}^S Ica_{n,i} * LCa_{n,i} \right) * \Delta Ca_n \right] * tariffa_{TEm}$$

dove:

$Ica_{n,i}$ = impatto del segmento i del cantiere n installato sulla tratta elementare m , riportato nelle Tabelle 1, 2 e 3;

$LCa_{n,i}$ = lunghezza del segmento i del cantiere n installato sulla tratta elementare m ;

S = numero di segmenti i del cantiere n presenti nella tratta elementare m ;

N = numero di cantieri n presenti anche parzialmente nella tratta elementare m ;

ΔCa_n = coefficiente di durata del cantiere n ;

$tariffa_{TEm}$ = tariffa km applicata all'utenza per la tratta elementare m .

Il coefficiente ΔCa_n di durata del cantiere n , consente di tenere conto della diversa durata dei cantieri, nonché del periodo in cui sono installati, ed è calcolato secondo la seguente formula:

$$\Delta Ca_n = \left(\frac{T_{Ca_n}}{T_d} \right) + f_{p_n}$$

in cui:

¹⁹ Con "interconnessione" si intende la possibilità per gli utenti di utilizzare l'infrastruttura autostradale priva di barriere diaframmatiche intermedie tra le tratte di competenza di esattori diversi, con il ritiro di un unico biglietto di ingresso e con un'unica operazione di pagamento conclusiva, prescindendo quindi dal numero delle concessionarie interessate allo specifico transito. La necessità di realizzare un sistema autostradale interconnesso è stata fissata nella legge n. 531/1982, all'articolo 14, comma 2, il quale stabilisce: "L'ANAS dovrà promuovere entro il 1983 le iniziative atte a conseguire al più presto l'unificazione dei sistemi di esazione dei pedaggi da parte delle società concessionarie interessate allo scopo di assicurare la interconnessione diretta tra le diverse autostrade e tratte autostradali con la conseguente eliminazione di barriere intermedie per un costante miglioramento del servizio reso all'utenza". Attualmente il sistema chiuso interconnesso risulta regolato da un accordo denominato "Convenzione di interconnessione" sottoscritto dai concessionari. L'interconnessione della rete rende necessario il riparto dell'importo del pedaggio, riscosso dal concessionario che gestisce la stazione di esazione, tra tutti i concessionari interessati dall'itinerario più breve tra le stazioni di origine e destinazione.

T_{Ca_n} = durata del cantiere n in minuti (escluse le ore notturne, dalle 22:01 alle 05:59);

T_d = disponibilità giornaliera totale in minuti (escluse le ore notturne, dalle 22:01 alle 05:59) della tratta elementare m ;

f_{p_n} = fattore correttivo per cantiere n installato in periodi di (i) bollino nero, pari al 100%, (ii) bollino rosso, pari al 75%; (iii) bollino giallo, pari al 50%.

La formula tiene conto del fatto che uno stesso cantiere potrebbe insistere, con più segmenti, su più tratte elementari, le quali potrebbero, eventualmente, avere una diversa composizione in termini di corsie.

Il fattore correttivo indicato da ultimo, mira ad attribuire, ai fini del rimborso, una maggiorazione per quei cantieri che sono installati in periodi di traffico intenso, con possibile criticità o critico, stimando quale può essere il maggior disagio, via via crescente, generato all'utenza.

A tal fine viene precisato, tramite l'inserimento di una nuova **definizione alla Misura 2** della delibera n. 132/2024, che si fa riferimento ai giorni classificati con bollino giallo (intenso), rosso (intenso con possibile criticità), o nero (critico) 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 2011²⁰.

Sul valore di tale maggiorazione, che si propone di fissare, a seconda dell'intensità del traffico al 100%, per i giorni di bollino nero, 75% dei giorni di bollino rosso e 50% dei giorni di bollino giallo, si richiedono specifiche osservazioni tramite gli spunti di consultazione.

Per tariffa al km applicata all'utenza si intende, come precisato in ulteriore nuova definizione, la somma della tariffa unitaria base di competenza del concessionario, dell'integrazione di cui all'articolo 19, comma 9-bis, del d.l. 78/2009²¹, convertito dalla l. 102/2009, come integrato dall'articolo 15, comma 4, del d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010, e della quota Iva.

L'esclusione, dal computo dei valori temporali, della fascia oraria notturna (22:01-05:59), tiene conto che, ove possibile, la programmazione dei cantieri in orario notturno si presenta, di norma, come una pratica virtuosa, che consente di limitare al massimo il disagio patito dagli utenti.

L'impatto $ICa_{n,i}$ del segmento i del cantiere n , riportato alle Tabelle 1, 3 e 3, è ricavato applicando la formula:

²⁰ Cfr. <https://www.interno.gov.it/it/ministero/osservatori-commissioni-e-centri-coordinamento/viabilita-italia>.

²¹ Il quale prevede che: "Dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il [comma 1021 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296](#), è abrogato e la misura del canone annuo corrisposto direttamente ad ANAS Spa, ai sensi del comma 1020 del medesimo [articolo 1 della legge n. 296 del 2006](#), e successive modificazioni, è integrata di un importo, calcolato sulla percorrenza chilometrica di ciascun veicolo che ha fruito dell'infrastruttura autostradale, pari a 3 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio A e B e a 9 millesimi di euro a chilometro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5".

$$ICa_{n,i} = \frac{NcCa_{n,i} - (\rho_d * n_{d_{n,i}}) + (\rho_c * n_{c_{n,i}})}{Nc_i}$$

dove:

$NcCa_{n,i}$ = numero di corsie di marcia occupate dal segmento i del cantiere n ;

ρ_d = coefficiente di deviazione del traffico sulla carreggiata opposta pari al valore di 0,6;

ρ_c = coefficiente relativo alle corsie di marcia occupate dal flusso veicolare proveniente dalla carreggiata opposta pari al valore di 0,35;

$n_{d_{n,i}}$ = numero di corsie di deviazione del traffico sulla carreggiata, nel segmento i del cantiere n (sempre minore o uguale a $NcCa_{n,i}$);

$n_{c_{n,i}}$ = numero di corsie di marcia occupate dal flusso veicolare proveniente dalla carreggiata opposta, nel segmento i del cantiere n (sempre minore di Nc_i);

Nc_i = numero di corsie di marcia disponibili al traffico per il segmento i (in assenza di cantiere).

L'utilizzo di fattori di correzione avvicina il meccanismo di calcolo del rimborso all'esperienza di viaggio dell'utente, in quanto non tutte le tipologie di cantiere impattano allo stesso modo sulla piena disponibilità dell'infrastruttura. Si è ritenuto, infatti, che un maggior disagio possa derivare da uno scambio di carreggiata, o da un cantiere installato nei giorni di maggior traffico.

Il coefficiente di deviazione del traffico su carreggiata opposta, che si propone di fissare in un valore di 0,6, tiene conto che, qualora si proceda a chiudere una o più corsie in un senso di marcia, deviando il traffico sulla carreggiata opposta, pur non essendovi chiusura totale della tratta in tale senso di marcia, si ha una riduzione significativa della disponibilità dell'infrastruttura²².

Il coefficiente relativo alle corsie di marcia occupate dal flusso veicolare proveniente dalla carreggiata opposta, che si propone di fissare in un valore pari a 0,35, tiene conto del disagio derivante dal fatto che, diversamente da come accade normalmente in autostrada, i veicoli che viaggiano nel senso di marcia opposto condividono la stessa carreggiata, con la conseguente ulteriore riduzione del comfort di guida.

Le Tabelle 1, 2 e 3, che si riportano qui di seguito, individuano, in forma percentuale, l'impatto $ICa_{n,i}$ del segmento i del cantiere n , calcolato in base alla formula appena descritta, a seconda del numero di corsie che compongono la carreggiata, del numero di corsie occupate dal cantiere, del numero di corsie in deviazione sulla carreggiata opposta, o del numero di corsie occupate dal traffico proveniente dalla carreggiata opposta.

²² In termini di capacità, si può far derivare dal rapporto tra la capacità delle corsie in deviazione (dovuta a un cantiere) su altra carreggiata e delle corsie prive di cantiere, nonché dalla riduzione di velocità imposta dalla presenza del cantiere.

Tabella 1. Valori di impatto del segmento i del cantiere n $ICa_{n,i}$ nel caso di riduzione del numero di corsie di marcia della carreggiata.

n. corsie occupate dal cantiere $NcCa_{n,i}$		1	2	3	4
n. corsie che compongono la carreggiata di marcia - Nc_i	1				
	2	50%			
	3	33%	67%		
	4	25%	50%	75%	
	5	20%	40%	60%	80%

Tabella 2. Valori di impatto del segmento i del cantiere n $ICa_{n,i}$ nel caso di deviazione del traffico sulla carreggiata opposta.

n. corsie occupate dal cantiere $NcCa_{n,i}$		1	2	2	3	3	3	4	4	4	4	5	5	5	5
n. corsie in deviazione su carreggiata opposta - $n_{d_{n,i}}$		1	1	2	1	2	3	1	2	3	4	1	2	3	4
n. corsie che compongono la carreggiata di marcia - Nc_i	1	40%													
	2	20%	70%	40%											
	3	13%	47%	27%	80%	60%	40%								
	4	10%	35%	20%	60%	45%	30%	85%	70%	55%	40%				
	5	8%	28%	16%	48%	36%	24%	68%	56%	44%	32%	88%	76%	64%	52%

Tabella 3. Valori di impatto del segmento i del cantiere n $ICa_{n,i}$ nel caso di corsie di marcia occupate dal flusso veicolare proveniente dalla carreggiata opposta.

n. corsie occupate dal traffico proveniente dal senso di marcia opposto - $n_{c_{n,i}}$		1	2	3	4
n. corsie che compongono la carreggiata di marcia - Nc_i	1				
	2	68%			
	3	45%	90%		
	4	34%	68%	100%	
	5	27%	54%	81%	100%

Ad esempio, per una carreggiata composta da 3 corsie, la chiusura di 2 corsie implica un impatto del cantiere del 67%. Se previsto l'utilizzo di una corsia sulla carreggiata opposta, il valore percentuale di impatto sarà pari al 47%. Sulla carreggiata opposta, se anch'essa di tre corsie, lo stesso cantiere avrà un impatto del 45%, rimanendone disponibili 2 e tenuto conto del disagio generato dal traffico proveniente dal senso opposto. Qualora, poi su tale carreggiata insista un ulteriore cantiere rilevante, la formula sarà comunque applicabile.

Il rimborso, infine, viene calcolato come sommatoria dei rimborsi maturati per ciascuna delle tratte elementari incluse nel percorso effettuato dall'utente dove sono presenti tali cantieri, secondo la

seguinte formula:

$$R = \sum_{m=1}^M r_{TEm,dir}$$

con:

R = rimborso complessivo del pedaggio maturato dall'utente (non superiore al pedaggio);

M = numero di tratte elementari incluse nel percorso dell'utente;

$r_{TEm,dir}$ = rimborso maturato per tratta elementare m e direzione di marcia dir .

Occorre evidenziare che nell'ambito dei sistemi tariffari dell'Autorità²³, tra le aree tematiche relativamente alle quali il concedente è tenuto ad individuare almeno un indicatore nell'ambito del sistema di monitoraggio della qualità, figura la *"disponibilità dell'infrastruttura (presenza di cantieri, in particolare in ore di punta e periodi vacanzieri)"*.

Circa la possibilità che eventuali penalizzazioni tariffarie derivanti dal mancato raggiungimento degli indicatori-obiettivo, costituiscano una duplicazione rispetto al sistema di rimborso appena descritto, tematica sollevata nelle osservazioni pervenute alla prima consultazione, indetta con delibera n. 130/2023, preme rilevare le differenti finalità ed effetti dei due sistemi. Il meccanismo di premi/penalità descritto dai sistemi tariffari dell'Autorità ha la finalità di promuovere la qualità della gestione dell'infrastruttura da parte del concessionario, si applica alla sola componente di gestione, su base annuale, in occasione degli aggiornamenti tariffari annuali, riverberandosi, dunque, sul pedaggio applicabile, per il futuro, a tutti gli utenti, e può avere anche effetto premiante per il concessionario che registri prestazioni allineate alle best practice rinvenibili per ciascuno degli indicatori di qualità definiti dal concedente. Il meccanismo di rimborso di cui alle Misure qui proposte, ha la finalità principale di ristorare un disagio patito, oltre a quella di incentivare, sempre a beneficio dell'utenza, una corretta gestione dei cantieri, si applica a tutto il pedaggio corrisposto per la tratta elementare interessata e va a vantaggio immediato degli utenti che subiscono, in maniera più o meno accentuata, tale disagio.

Tuttavia, si ritiene di dover valutare un coordinamento tra i due sistemi, cosa che potrà avvenire nell'ambito del procedimento avviato dall'Autorità con delibera n. 62/2024 del 15 maggio 2024, volto all'aggiornamento del Sistema tariffario di pedaggio relativo alle concessioni di cui all'articolo 37, comma 2, lettera g) del d.l. 201/2011, la cui conclusione è attualmente prevista per il 31 maggio 2025.

In aggiunta al meccanismo di rimborso correlato ai cantieri, alla Misura 8-bis.6, si propone di prevedere che, in ogni caso, eventuali eventi perturbativi della circolazione che comportino situazioni di traffico bloccato, non risolti entro tre ore dall'inizio dell'evento, debbano dare luogo a un rimborso del 75% del pedaggio relativo alla tratta o alle tratte elementari interessate dal blocco.

²³ Si veda, a titolo di esempio, la Misura 24.9 dell'allegato A alla delibera n. 106/2020 del 18 giugno 2020, o, da ultimo la Misura 31, punto 9, dell'allegato A alla delibera n. 175/2024.

Si ritiene infatti che, al verificarsi di un evento perturbativo di grande portata, il concessionario debba adoperarsi tempestivamente per adottare le misure necessarie ad agevolare il deflusso dei veicoli, ad esempio provvedendo ad impedire ulteriori ingressi in autostrada (cfr. Misura 6.2, lett. c), dell'Allegato A alla delibera n. 132/2024)²⁴.

La Misura 8-bis.7 prevede, infine, una specifica tutela per i titolari di forme di abbonamento, stabilendo che, fermo restando, ove ne ricorrano i presupposti, il diritto al rimborso della quota parte del pedaggio riferibile al periodo in cui sono presenti i cantieri ed ha utilizzato l'infrastruttura, l'utente ha comunque diritto, a fronte dell'installazione di tali cantieri, previa rinuncia da comunicarsi con le modalità indicate nella carta dei servizi e nelle condizioni di abbonamento, al rimborso della quota parte di abbonamento non ancora fruita.

Si osservi, infine, che le proposte formulate attengono, come accennato, al contenuto minimo dei diritti, il che non vieta ai concessionari, di mantenere sistemi di rimborso ulteriori, basati, ad esempio, sul tempo di percorrenza, oltre che, naturalmente, nei casi di errori nell'esazione.

2.2 Misura 10 del Documento – Modalità di rimborso del pedaggio in presenza di limitazioni all'utilizzo dell'infrastruttura

2.2.1 Contenuti del Documento

La **Misura 10** posta in consultazione con la delibera dell'Autorità n. 130/2023 definiva le modalità di corresponsione del rimborso previsto alla Misura 9 del medesimo schema dell'atto di regolazione, prevedendo l'adozione di un sistema unico e integrato che consentisse all'utente di ottenere il rimborso dovuto senza dover previamente accertare la sussistenza dei presupposti e senza dover identificare il concessionario competente, rimettendo all'attività di coordinamento tra i concessionari l'attività di accertamento della sussistenza dei suddetti presupposti e di erogazione dei rimborsi.

La **Misura 10.1** individuava due modalità per ottenere il rimborso; nello specifico:

- la modalità di cui alla **lett. a)**, presuppone l'utilizzo di sistemi di telepedaggio o la previa registrazione dell'utente e, grazie all'operare di un automatismo, agevola l'esercizio del diritto al rimborso, riducendo i passaggi e gli accertamenti da parte del concessionario in ordine alla sussistenza dei presupposti legittimanti l'erogazione del rimborso;
- la modalità di cui alla **lett. b)**, prevede, in alternativa, la possibilità di accedere al rimborso senza necessità di registrazione, previa presentazione di apposita richiesta attraverso l'accesso alla sezione dedicata del sito internet del Concessionario, nonché telefonicamente o presso punti fisici di assistenza. In caso di presentazione di apposita richiesta di rimborso, il concessionario -

²⁴ Si vedano, a tal proposito, le notizie di stampa relative ad eventi che, seppur raramente, possono verificarsi, specie in caso di maltempo.

accertata la sussistenza dei requisiti legittimanti il rimborso - è tenuto ad effettuarne il versamento entro 60 giorni dalla richiesta (**Misura 10.2**).

2.2.2 Sintesi delle osservazioni alla Misura 10 del Documento

Per i motivi già esposti con riguardo alla **Misura 9**, SAA, MSMT e CAV hanno proposto una riformulazione della rubrica, in modo da far esclusivo riferimento a ipotesi di anomalie nel calcolo e nella riscossione del pedaggio, errata informazione, ed eventualmente, errori nella programmazione dei cantieri. TANA ha prospettato l'eliminazione dell'intera Misura.

Con riguardo al **punto 1**, ASPI ha riferito che un sistema integrato potrà essere realizzato, in futuro, solo a fronte di un confronto e di un progetto strutturato di comparto, dovendosi considerare le caratteristiche di ciascun concessionario (es. lunghezza tratta). Inoltre, ha affermato che la misura, attuabile con tempi più lunghi di quelli prospettati, richiede l'approvazione dei relativi investimenti nei PEF. Dello stesso avviso anche CAV, ABVVP, BREBEMI e i concessionari del gruppo ASTM, i quali hanno aggiunto che il rimborso, in caso di eventuali ritardi nei tempi di percorrenza, non può essere erogato in modo automatico, ma, solo previo accertamento di una responsabilità del concessionario.

AUC e il Comune di Genova hanno proposto l'implementazione di un algoritmo che permetta il calcolo del rimborso di cui alla Misura 9, parametrato all'effettivo livello delle limitazioni apportate dal concessionario all'utilizzo dell'infrastruttura autostradale. In tal senso AUC e il Comune di Genova ritengono che tali limitazioni possano essere misurate attraverso un parametro che tenga conto della riduzione della velocità massima imposta nelle tratte soggette a cantiere, e della riduzione della capacità del numero di corsie a disposizione dell'utenza. Da queste limitazioni deriva, inoltre, un minor tempo di percorrenza dell'utente rispetto al tempo medio di percorrenza storico in analoghi giorni/fasce orarie in assenza di limitazioni.

In relazione al **punto 1, lett. a)**, i concessionari del gruppo ASTM, AB, CAV e ABVVP hanno ribadito l'impossibilità di configurare un sistema di rimborso automatico. BREBEMI ha segnalato la necessità di una previa richiesta formale e circostanziata da parte dell'utente. SAA ha rinviato anche ad esigenze di conformità con gli altri sistemi di rimborso già introdotti con delibere dell'Autorità per disciplinare altri modi di trasporto (ad es. ferroviario, marittimo e locale).

Con riferimento al **punto 1, lett. b)**, ASPI ha osservato che, attualmente, il "cashback" prevede, sia sul sito che sull'app, la registrazione dei clienti. Tale passaggio consente di automatizzare i rimborsi e – in determinati casi – di fornire maggiori ristori agli utenti che utilizzano frequentemente determinate tratte. La registrazione risponde, inoltre, a esigenze pratiche e operative necessarie ai fini dell'erogazione del rimborso. SAA rileva che la mancata registrazione non consentirebbe una verifica dei dati relativi al reclamo sui disservizi lamentati, tenuto conto, anche, delle limitazioni al trattamento dei dati previsti dal GDPR.

In correlazione con quanto osservato con riguardo alla lett. b) di cui sopra, la maggior parte dei concessionari è concorde nel richiedere l'eliminazione del **punto 2**.

Si evidenzia che, con riguardo alle modalità di erogazione del rimborso, in occasione della consultazione indetta con delibera n. 91/2024:

- la Regione Liguria, nel proprio contributo²⁵, ha auspicato l'introduzione di *"un sistema immediato di 'sconto' al casello"*;
- AUC ha prospettato la possibilità di introdurre forme di rimborso che si sostanziano nella maturazione, in capo all'utente, di un credito da poter utilizzare per pagare il pedaggio nel successivo viaggio autostradale che verrà effettuato dall'utente stesso o, eventualmente, che tramite accordi tra concessionari e gestori di aree di sosta, sia consentito l'utilizzo di tali crediti per l'acquisto di beni in autogrill, o di carburanti.

2.2.3 Valutazioni e proposte – Misura 8-ter

In occasione della consultazione indetta con la delibera n. 130/2023, erano già state evidenziate le finalità delle modalità di rimborso individuate, consistenti nel preservare la parità di trattamento e la piena accessibilità a tutte le categorie di utenti.

La previsione di un sistema unico e integrato, correlata all'esistenza del sistema di interconnessione della rete e del conseguente riparto dell'importo del pedaggio²⁶, tiene conto che l'utente, il quale percorre tratte autostradali interconnesse, non è tenuto a conoscere per quali tratte ha diritto al rimborso e non deve avere l'onere di individuare il concessionario al quale rivolgersi ed ha, quale prerequisite, il coordinamento tra i concessionari nell'accertamento della sussistenza dei presupposti e nell'erogazione dei rimborsi.

Occorre, poi, che le modalità di rimborso siano non discriminatorie ed agevolmente accessibili a tutte le categorie di utenti, compresi gli stranieri, agevolando la comprensione del diritto stesso.

Si rammenta che l'Allegato A alla delibera n. 132/2024 definisce, alla Misura 2, il concetto di "App unica": 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. Per la realizzazione di tale applicazione mobile, i concessionari sono tenuti a collaborare, ai sensi della Misura 5.7, lett. c).

La Misura **8-ter** che si sottopone alla consultazione prevede, al punto 1, che i concessionari predispongano un sistema unico e integrato di rimborso del pedaggio agevolmente accessibile, in maniera non discriminatoria, a tutte le categorie di utenti.

²⁵ Pubblicato alla pagina: <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/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-gest-2/>.

²⁶ Cfr. articolo 14, comma 2, della legge n. 531/1982.

La **Misura 8-ter.2** specifica, poi che il rimborso del pedaggio di cui alla Misura 8-bis.2 dovrà essere applicato direttamente all'atto della corresponsione del pedaggio.

A tale proposito si osserva, infatti, che gli elementi per il calcolo del rimborso, da portare in riduzione del pedaggio, appaiono già noti al concessionario, in quanto il medesimo conosce i cantieri presenti, le tratte elementari sulle quali insistono e può calcolare in anticipo l'indice di impatto del cantiere sulla base delle relative caratteristiche e del tempo durante il quale lo stesso è installato.

Tale ipotesi comporta il tempestivo aggiornamento dei sistemi di calcolo del pedaggio, anche in funzione dei diversi orari di installazione dei cantieri, come peraltro avviene quando si verificano gli eventuali aggiornamenti annuali. Con tale modalità, si limitano gli oneri di transazione e gestione delle richieste di rimborso e si assicura che tutti gli utenti ricevano il rimborso.

La non praticabilità del rimborso effettuato direttamente in riduzione del pedaggio dovrà essere dimostrata dal concessionario: si pensi, a titolo di mero esempio, al caso del cantiere che, programmato per 3 ore, si protragga fino a superare le 4 ore, rendendo necessario una eventuale congruaggio a favore degli utenti che abbiano già pagato il pedaggio.

Per tutte le altre ipotesi, in cui l'applicazione diretta in riduzione del pedaggio non è praticabile, la Misura 8-ter.3 individua le modalità di rimborso più o meno automatizzate a seconda che l'utente abbia provveduto, o meno, a registrarsi (come soggetto titolare o avente legittima disponibilità di un veicolo).

La spettanza del diritto al rimborso dovrà, per gli utenti registrati all'App unica, essere notificata tramite la stessa e il rimborso verrà erogato:

- a) nel caso di utilizzo di sistemi di telepedaggio, tramite il gestore del servizio, al quale il concessionario sarà tenuto a trasmettere gli opportuni flussi informativi;
- b) nel caso di utilizzo di altri sistemi di pagamento, a mezzo credito elettronico o, su richiesta, a mezzo bonifico o carta di credito.

La previsione sub-a) è volta a valorizzare l'esistenza di un meccanismo di pagamento prescelto dall'utente e molto diffuso; la stessa implica l'esistenza di un flusso informativo tra il concessionario e il gestore del servizio di telepedaggio, per il quale si propone di inserire, alla **Misura 2**, apposita **definizione**, tratta dall'articolo 2, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 5 novembre 2021, n. 153, recante *"Attuazione della direttiva (UE) 2019/520 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione"*.

Invece, la previsione sub-b) mira a rendere disponibile, per gli utilizzatori frequenti dell'autostrada, un credito decurtabile per il pagamento di futuri pedaggi, riducendo le transazioni, ferma restando la possibilità di scegliere una liquidazione tempestiva del rimborso.

Per gli utenti non registrati, sarà necessario, invece, procedere ad una richiesta, per la quale si richiede ai concessionari di rendere disponibili più canali, prevedendo un tempo massimo di 30 giorni per il rilascio dell'esito della stessa.

Al fine di garantire che l'utente possa sempre verificare i presupposti del diritto al rimborso e l'entità dello stesso, la Misura 8-ter.5 prevede che il concessionario è tenuto a fornire, su richiesta, all'utente che abbia percorso una o più tratte elementari interessate dalla presenza di cantieri, gli elementi necessari per le relative verifiche. Altresì, si dispone che tali elementi informativi (tra cui non sono contemplati dati personali) siano conservati in apposito archivio informatico per un periodo di tempo congruo, comunque non inferiore a 24 mesi, decorrenti dalla data di fine cantiere o, in caso di reclamo, dalla data del reclamo. A tale proposito si specifica che deve trattarsi di un sistema informatico sicuro (BDMS), che permetta di mantenere l'integrità delle informazioni²⁷. I dati dovranno, su richiesta, essere forniti all'Autorità; ciò potrà avvenire secondo le specifiche tecniche²⁸ dalla stessa via via fornite, sentiti i concessionari.

Ai fini di un coordinamento delle Misure adottate con la delibera n. 132/2024, si rende anche opportuno porre in consultazione una modifica della **Misura 4.6**, la quale attualmente prevede, tra le informazioni che debbono essere rese disponibili dopo il viaggio: *“d) se sussistono le condizioni per il rimborso del pedaggio e le modalità con le quali lo stesso potrà essere erogato”*.

La modifica proposta alla lettera d) tiene conto del fatto che il rimborso, determinato secondo la metodologia che si sottopone a consultazione, è corrisposto al momento della corresponsione del pedaggio, direttamente in riduzione dello stesso, ma anche della possibilità che, per via di una durata dei cantieri diversa da quella inizialmente stabilita, l'utente possa richiedere un conguaglio.

2.3 Tempistiche di attuazione

La proposta in consultazione conferma, tramite un'integrazione alla Misura 14.4 dell'Allegato A alla delibera n. 132/2024, quanto già prefigurato nelle precedenti fasi del procedimento, circa il principio per cui gli importi erogati a titolo di rimborso non possono essere recuperati tramite il pedaggio, in quanto gli stessi non possono essere riversati sulla generalità degli utenti (cfr. Relazione illustrativa pubblicata contestualmente alla delibera n. 130/2023, p. 47).

A tale proposito, nel testo della misura in esame viene fatto riferimento all'articolo 192 del Codice di contratti pubblici²⁹ con riguardo alle valutazioni che il concedente e il concessionario potranno svolgere in merito all'equilibrio economico-finanziario della concessione.

²⁷ Si fa riferimento alla protezione dei dati con meccanismi che impediscano modifiche non autorizzate (come log delle operazioni e controllo degli accessi), nonché alla tracciabilità delle operazioni relative ai dati, tramite la registrazione di ogni accesso e modifica.

²⁸ Relative, tra l'altro, al formato con cui i dati debbono essere estratti (ad esempio: CSV), o il layout per la corretta interpretazione e gestione dei dati stessi.

²⁹ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, il quale recita, al comma 1: *“Al verificarsi di eventi sopravvenuti straordinari e imprevedibili, ivi compreso il mutamento della normativa o della regolazione di riferimento, purché non imputabili al concessionario, che incidano in modo significativo sull'equilibrio economico-finanziario dell'operazione, il*

Circa le tempistiche di attuazione delle misure proposte, si ritiene ragionevole e proporzionato, anche in relazione alla necessità di garantire una piena tutela all'utenza autostradale, ferma restando l'applicazione alle nuove concessioni, prevedere che le stesse si applichino alle concessioni in essere tramite il recepimento in appositi atti aggiuntivi, stipulati tra concedente e concessionario in occasione del primo aggiornamento o revisione del piano economico-finanziario del concessionario, e comunque non oltre il 31 marzo 2026.

Infine, con riguardo alle sanzioni applicabili in caso di violazioni, si rammenta che le stesse discendono da quanto previsto all'articolo 37 del d.l. 201/2011, in particolare dal comma 3, lettere i)³⁰ ed l); rileva, altresì, la previsione di cui alla lettera f) del medesimo comma³¹.

Torino, 19 marzo 2025

Il Responsabile del Procedimento

dott.ssa Katia Gallo

(documento firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. 82/2005)

concessionario può chiedere la revisione del contratto nella misura strettamente necessaria a ricondurlo ai livelli di equilibrio e di traslazione del rischio pattuiti al momento della conclusione del contratto. L'alterazione dell'equilibrio economico e finanziario dovuto a eventi diversi da quelli di cui al primo periodo e rientranti nei rischi allocati alla parte privata sono a carico della stessa".

³⁰ Tali disposizioni prevedono, specificamente, che l'Autorità "i) ferme restando le sanzioni previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata nei casi di inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati, di inosservanza dei criteri per la separazione contabile e per la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico e di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle infrastrutture o delle condizioni imposte dalla stessa Autorità, nonché di inottemperanza agli ordini e alle misure disposti (...) l) applica una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1 per cento del fatturato dell'impresa interessata qualora: 1) i destinatari di una richiesta della stessa Autorità forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero non forniscano le informazioni nel termine stabilito; 2) i destinatari di un'ispezione rifiutino di fornire ovvero presentino in modo incompleto i documenti aziendali, nonché rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto, fuorviante o incompleto i chiarimenti richiesti".

³¹ In base a cui l'Autorità "ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo le misure opportune di ripristino; (...) in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e di urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e di tutelare gli interessi degli utenti rispetto al rischio di un danno grave e irreparabile, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare".