

Sub-Concessioni Autostradali: il TAR Lazio annulla il Piano del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e riafferma la competenza esclusiva dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti

di Ivan Carino

Data di pubblicazione: 5-3-2026

La regolazione delle aree di servizio autostradali rappresenta da anni un terreno di confronto, talvolta aspro, tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), nel suo ruolo di concedente, e l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), quale regolatore indipendente del settore. La recente sentenza del TAR Lazio in commento si inserisce in questo scenario con la forza di un vero e proprio spartiacque. Annullando parti nevralgiche del *“Piano di ristrutturazione”* ministeriale, i giudici amministrativi non si sono limitati a risolvere una singola controversia, ma hanno tracciato una linea invalicabile a presidio delle competenze dell'Autorità. La domanda di fondo è cruciale: a chi spetta definire le regole per l'affidamento dei servizi di ristorazione, di distribuzione carburanti e di ricarica elettrica lungo la nostra rete autostradale? La risposta del TAR è netta ed è destinata a produrre effetti a catena sull'intero settore, ridefinendo gli equilibri di *governance* e la certezza del diritto per tutti gli operatori.

Guida alla lettura

1. Il riparto di competenze nella regolazione delle sub-concessioni autostradali: il quadro normativo

La disciplina delle concessioni e sub-concessioni autostradali è caratterizzata da un complesso intreccio di fonti e competenze. Da un lato, il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT)** opera quale **amministrazione concedente**, subentrata ad ANAS S.p.A. nelle funzioni di controllo e vigilanza sui concessionari autostradali (ai sensi dell'art. 11, comma 5, del d.l. n. 216/2011 e dell'art. 36, comma 4, del d.l. n. 98/2011). In tale veste, il MIT **esercita poteri generali di indirizzo e controllo sull'esecuzione delle convenzioni di concessione**.

Dall'altro lato, il legislatore ha istituito l'**Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)** con il **D.L. 6 dicembre 2011, n. 201**, affidandole **specifiche e puntuali funzioni regolatorie per garantire la concorrenza e l'efficienza nei mercati dei trasporti**. Di particolare rilievo, ai fini della controversia in esame, è l'**art. 37, comma 2, lettera g)**, del citato decreto, che attribuisce all'ART il **potere di “definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali”**. Questa competenza, come chiarito dalla giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 10 dicembre 2025, n. 9699), **si estende a tutti gli affidamenti di servizi sulle aree autostradali, inclusi quelli oil** (distribuzione carburanti, anche di nuova generazione come le ricariche elettriche) e **non oil** (ristorazione e attività commerciali).

In esercizio di tale potere, l'ART ha adottato le **delibere n. 130/2022 e n. 1/2023**, con le quali ha **definito in modo dettagliato le "Misure" per la redazione degli schemi dei bandi di gara**, disciplinando aspetti cruciali come la durata degli affidamenti, i criteri di valutazione delle offerte, la determinazione dei corrispettivi e le politiche di prezzo. Si è così creato un **corpus regolatorio organico e specialistico**, volto a **uniformare le procedure e a stimolare la competitività nel settore**. È proprio l'interferenza con questo *corpus* da parte del MIT a costituire il cuore del contenzioso.

2. La vicenda processuale: il ricorso di ART contro il Decreto Interministeriale n. 181/2024

La controversia nasce con l'adozione, da parte del MIT di concerto con il Ministero dell'Ambiente, del **Decreto interministeriale n. 181 del 5 luglio 2024** e del **relativo allegato "Il Piano di ristrutturazione delle rete delle aree di servizio"**. Con tale atto, il Ministero intendeva dettare nuove linee guida per la riorganizzazione e l'affidamento dei servizi nelle aree di sosta.

L'ART ha prontamente impugnato il decreto e il Piano dinanzi al TAR Lazio, lamentandone l'**illegittimità per incompetenza**. Secondo la prospettazione dell'Autorità ricorrente, numerose previsioni del Piano (in particolare ai punti 5, 7.5, 7.7, 8 e 11.2) si ponevano in **diretto e insanabile contrasto con la disciplina già stabilita nelle proprie delibere n. 130/2022 e n. 1/2023**, invadendo così un campo di competenza che la legge le riserva in via esclusiva.

Il MIT si è costituito in giudizio sostenendo, al contrario, la sussistenza di una propria **competenza "concorrente" a disciplinare la materia**. Tale competenza, secondo la difesa erariale, deriverebbe dal suo ruolo generale di concedente e da specifiche norme, come l'**art. 11, comma 5-ter, della L. n. 498/1992**, che **impone ai concessionari di adottare "modelli contrattuali idonei ad assicurare la competitività dell'offerta"**.

Prima di decidere nel merito, il TAR ha risolto due questioni preliminari: ha **dichiarato inammissibile l'intervento *ad opponendum* di alcune associazioni di categoria e operatori del settore per difetto di un interesse concreto e differenziato**; ha **respinto l'eccezione del MIT sul presunto difetto di legittimazione attiva di ART**, chiarendo che il potere di ricorrere in giudizio non è limitato alla sola materia dei taxi, ma sussiste ogni qualvolta l'Autorità agisca a tutela delle proprie attribuzioni e di un interesse di cui è direttamente portatrice.

3. La decisione del TAR: la competenza esclusiva di ART e l'annullamento del Piano ministeriale

Il cuore della sentenza risiede nell'**analisi del riparto di competenze tra Ministero e Autorità**. Il TAR, con un ragionamento lineare e rigoroso, accoglie in pieno la tesi della

ricorrente ART, smontando pezzo per pezzo la costruzione difensiva del MIT.

In primo luogo, i Giudici riconoscono come **pacifico il fatto che il legislatore, con l'art. 37, comma 2, lett. g), del D.L. n. 201/2011, abbia attribuito all'ART la competenza a definire gli schemi dei bandi per le sub-concessioni autostradali**. La questione controversa, dunque, si sposta sulla **possibile esistenza di una "concorrente competenza" in capo al Ministero**.

Il Collegio giudica "non persuasiva" la tesi ministeriale. **L'art. 11, comma 5-ter, della L. n. 498/1992, richiamato dal MIT, si limita a fissare un principio generale (l'adozione di modelli contrattuali competitivi) indirizzato ai concessionari, ma "senza individuare il soggetto competente alla elaborazione dei suddetti schemi contrattuali"**. Anzi, sottolinea il TAR, proprio quella norma deve essere letta in **combinato disposto con la previsione che attribuisce specificamente tale potere regolatorio all'ART**. Allo stesso modo, **le norme che hanno trasferito al MIT le funzioni di vigilanza sui concessionari non possono fondare, neppure in via implicita, una competenza regolamentare così specifica, in assenza di una puntuale disposizione attributiva del potere**.

La conclusione del Tribunale è lapidaria e di fondamentale importanza: **la competenza attribuita all'ART dal citato l'art. 37, comma 2, "a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali"** nell'affidamento delle sub-concessioni, in assenza di precise disposizioni normative che possano fondare un'analoga competenza in capo al MIT, ha **carattere esclusivo e non natura "concorrente" o "residuale"**, come prospettato dalla difesa erariale.

Da questa affermazione di principio discende, come logica conseguenza, l'annullamento per incompetenza di tutte le previsioni del Piano ministeriale risultate "antinomiche" rispetto alla regolazione di ART. Tra queste, spiccano le norme relative alle politiche di prezzo, ai sistemi premianti per i sub-concessionari, alla durata dei contratti, ai criteri di valutazione delle offerte (con particolare riferimento ai prezzi praticati all'utenza), all'esclusione del corrispettivo in misura fissa e alla gestione delle sopravvenienze contrattuali. In pratica, l'intero impianto regolatorio del Piano ministeriale viene demolito nella parte in cui pretendeva di dettare regole di gara in contrasto con quelle dell'Autorità.

4. Implicazioni e riflessioni conclusive: un punto fermo nella governance del settore autostradale

Occorre premettere che la sentenza del TAR Lazio n. 3254/2026 non è una mera pronuncia su un conflitto di attribuzioni, ma un atto che **ridefinisce la governance del settore autostradale e rafforza il ruolo delle autorità indipendenti nel sistema istituzionale nazionale**.

1. La certezza del diritto per gli operatori: La decisione stabilisce un punto fermo fondamentale: **i concessionari autostradali e gli operatori economici interessati a partecipare alle gare per i servizi oil e non oil fanno ora con certezza che l'unica fonte**

regolatoria per la definizione dei bandi è quella promanante dall'ART. Viene (così) meno l'incertezza generata dalla sovrapposizione di atti di indirizzo ministeriali e regolazione tecnica dell'Autorità, a tutto vantaggio della stabilità e della prevedibilità del quadro normativo.

2. La riaffermazione del ruolo delle Autorità Indipendenti: la sentenza costituisce una **significativa vittoria per il modello delle autorità indipendenti, la cui autonomia viene tutelata rispetto a tentativi di ingerenza da parte del potere esecutivo.** Il TAR ribadisce che, laddove il legislatore ha affidato una competenza tecnica e specialistica a un'autorità indipendente, tale competenza ha **carattere di esclusività e non può essere erosa da poteri ministeriali generici e non espressamente previsti.**

3. L'impatto sul Piano di ristrutturazione: **il Piano del MIT esce pesantemente menomato dalla pronuncia.** Le parti annullate erano quelle che ne costituivano l'ossatura regolamentare. Il Ministero dovrà ora necessariamente rivedere il proprio approccio, limitandosi a esercitare i propri poteri di indirizzo e vigilanza generale nel rispetto del quadro regolatorio definito in via esclusiva da ART. Ciò avrà un impatto diretto sulle future politiche di settore, dalla razionalizzazione della rete alla promozione di nuovi servizi, come la ricarica elettrica, il cui sviluppo dovrà ora seguire le direttrici già tracciate dall'Autorità.

In conclusione, il TAR Lazio ha chiarito in modo inequivocabile la **gerarchia delle fonti nella regolazione delle sub-concessioni autostradali**, ponendo la regolazione specialistica di ART al vertice e arginando la pretesa del MIT di esercitare una competenza concorrente. Una decisione destinata a segnare un prima e un dopo, orientando lo sviluppo futuro di un settore strategico per la mobilità del Paese.

Pubblicato il 20/02/2026

N. 03254/2026 REG.PROV.COLL.

N. 10186/2024 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10186 del 2024, proposto da
Autorità di Regolazione dei Trasporti, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Bernardo

Giorgio Mattarella, Cristiano Chiofalo, con domicilio digitale come da PEC

da Registri di Giustizia;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura

Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ministero Dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, non costituito in

giudizio;

nei confronti

Autostrade per L'Italia S.p.A., non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum

:

Aigrim (Associazione delle Imprese di Grande Ristorazione e Servizi

Multilocalizzate), Autogrill Italia S.p.A., Chef Express S.p.A., Lagardère

Travel Retail Italia S.r.l., Maglione S.r.l., My Chef Ristorazione Commerciale

S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e

difesi dagli avvocati Giovanni Gigliotti, Marco Giustiniani, Antonello Frasca,

Alessandro Paccione, con domicilio eletto presso lo studio Marco

Giustiniani (Pavia E Ansaldo) in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

- del Decreto interministeriale n. 181 del 5 luglio 2024 (di seguito, 'Decreto 181'), protocollo REG_DECRETI.R.0000181.05-07-2024, unitamente agli allegati "Il Piano di ristrutturazione delle rete delle aree di servizio presenti sui sedimi autostradali" (di seguito, 'Piano') e Documento di Analisi Procedurale (doc. 1), nella parte in cui ai punti nn. 5, 7.5, 7.7, 8 e 11.2 del Piano ha delineato una disciplina contrastante e/o incompatibile con le Misure di cui alle delibere ART n. 130/2022 e 1/2023;
- di tutti gli atti ad esso presupposti, conseguenti e comunque connessi, anche non cognitivi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2026 il dott. Giuseppe Bianchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La parte ricorrente (di seguito, ART) ha impugnato il decreto interministeriale n. 181 del 5 luglio 2024, adottato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito, MIT) di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, unitamente all'allegato “

Piano

di ristrutturazione delle rete delle aree di servizio presenti sui sedimi

autostradali", nella parte in cui, ai punti nn. 5, 7.5, 7.7, 8 e 11.2 del suddetto

Piano, ha introdotto una disciplina contrastante e/o incompatibile con le

“Misure” di cui alle delibere ART n. 130/2022 e 1/2023.

A fondamento del ricorso ha articolato due motivi di censura, come di seguito rubricati:

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 37, COMMA 2, LETT. G), DEL D.L. 6 DICEMBRE 2011, N. 201, CONVERTITO IN LEGGE DALL'ART. 1, COMMA 1, DELLA L. 22 DICEMBRE 2011, N. 214 E DELL'ART. 11, COMMA 5-TER, DELLA L. 23 DICEMBRE 1992, N. 498. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE DELIBERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI N. 130/2022 E N. 1/2023. VIOLAZIONE DEGLI ART. 98 E 117, COMMA 2, LETT. E), COST.. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO, CARENZA DI POTERE E/O

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 37, COMMA 2, LETT. G), DEL D.L. 6 DICEMBRE 2011, N. 201, CONVERTITO IN LEGGE DALL'ART. 1, COMMA 1, DELLA L. 22 DICEMBRE 2011, N. 214 E DELL'ART. 11, COMMA 5-TER, DELLA L. 23 DICEMBRE 1992, N. 498 E DELL'ART. 2, COMMA 6, DELLA L. 14 NOVEMBRE 1995, N. 481. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLE DELIBERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI N. 130/2022 E N.1/2023. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE E DEGLI ARTT. 5 E 98 COST.. ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO,

DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA.

2. Si è costituito in giudizio il MIT per resistere al ricorso.

Sono intervenuti *ad opponendum* AIGRIM (Associazione delle Imprese di

Grande Ristorazione e servizi Multiloca lizzate), Autogrill Italia S.p.A., Chef

Express S.p.A, Lagardère Travel Retail Italia S.r.l., Maglione S.r.l., Chef

Ristorazione Commerciale S.p.A..

3. All'udienza del 11 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.
4. Preliminarmente va dichiarato inammissibile per difetto di interesse,

come condivisibilmente eccepito da parte ricorrente, l'intervento *ad*

opponendum spiegato nel presente giudizio dai soggetti intervenienti nella

dichiarata qualità di *“titolari di situazioni giuridiche soggettive rilevanti nel*

settore di mercato oggetto delle concorrenti regolazioni dell'ART e del

MIT", in quanto gli stessi non sono portatori di un interesse differenziato e

concreto (nemmeno di fatto), collegato a quello della ricorrente, stante la

inidoneità della mera qualità di “*titolari di situazioni giuridiche soggettive*”

nelle differenti regolazioni dell'ART e del MIT" a costituire un concreto

collegamento con l'interesse dedotto nel processo da parte ricorrente e

considerato che, anche a seguito dell'eccezione, gli intervenienti hanno

omesso di identificare il concreto vantaggio, anche indiretto, che essi

potrebbero ritrarre dalla reiezione del ricorso.

5. Sempre in via preliminare va esaminata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva sollevata dal Ministero resistente sul rilievo secondo cui

“con riferimento all'ART, l'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201

attribuisce all'Autorità di regolazione dei trasporti il diritto di ricorrere al

T.A.R. del Lazio esclusivamente contro i provvedimenti amministrativi lesivi

del diritto di mobilità degli utenti con riferimento al servizio di trasporto su

taxi. Non con riferimento, dunque, al settore autostradale”.

L'eccezione non è fondata.

Ai sensi dell'art. l'art. 37, comma 2, lettera n), del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 (come sostituito dall'art. 36, comma 1, lett. a), D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27), l'Autorità di regolazione dei trasporti “

può ricorrere al Tribunale amministrativo regionale

del Lazio con riferimento alla disciplina di cui alla lettera m)”, ossia con

riferimento agli atti adottati dagli enti locali relativamente al servizio taxi.

La norma riconosce all'ART una legittimazione "straordinaria" finalizzata eccezionalmente a tutelare, tramite l'esercizio dell'azione, non un interesse personale proprio del soggetto che agisce ma interessi di carattere generale (cft., con riferimento alla legittimazione dell'ANAC, Cons. Stato, Ad. Plen., 26 aprile 2018, n. 4).

Il riconoscimento di una siffatta legittimazione di stampo pubblicistico non esclude – diversamente da quanto sostenuto dalla parte resistente – tuttavia la titolarità, in capo all'Autorità, della "ordinaria" legittimazione ad agire a tutela di situazioni giuridiche soggettive di carattere individuale di cui sia titolare, a difesa di un interesse differenziato e particolare di cui essa sia portatrice, come avviene nel presente giudizio, nel quale l'Autorità deduce la violazione del riparto di competenze tra il MIT e l'ART per avere il primo travalicato le proprie attribuzioni invadendo l'ambito delle competenze riconosciute dalla legge alla ricorrente.

6. Nel merito si osserva quanto segue.

7. Con il primo motivo di ricorso la ricorrente censura che il decreto impugnato è viziato da incompetenza nella parte in cui detta una disciplina delle sub-concessioni autostradali contrastante e/o incompatibile con quella contenuta negli atti di regolazione adottati dall'ART nell'esercizio delle competenze attribuitele in materia dall'art. 37, comma 2, lettere a) e g), del D.L. n. 201/2011.

L'avversato decreto si porrebbe, sotto diversi profili, in antinomia rispetto alla disciplina contenuta nelle delibere n. 130/2022 e n. 1/2023, con le quali l'Autorità ha definito gli schemi dei bandi relativi all'affidamento dei servizi oil e non oil - compresi i servizi di ricarica elettrica - nelle aree di servizio e nelle aree di parcheggio della rete autostradale.

7.1. Ai fini dello scrutinio della censura va premesso che è pacifico, in quanto riconosciuto anche dal Ministero resistente, che il legislatore, con l'art. 37, comma 2, lettere a) e g), del del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214), ha attribuito all'ART la competenza ad adottare atti di regolazione aventi ad oggetto la disciplina dei rapporti tra i concessionari autostradali e i sub-concessionari esercenti attività oil e non oil (cft. Cons. Stato, Sez. VI, 10/12/2025, n. 9699).

Tale disposizione prevede infatti:

- al comma 2, lettera a), che l'Autorità provvede "*a garantire, secondo*

metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle

gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori,

condizioni di accesso eque e non discriminatorie [...] alle reti autostradali [...]

nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito

nazionale, locale e urbano";

- al comma 2, lettera g), dello stesso articolo (come modificato dall'articolo 16, comma 1, lett. a), del D.L. 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla L. 16 novembre 2018, n. 130 e dall'art. 16, comma 3, lett. a), L. 16 dicembre 2024, n. 193) che l'Autorità, con riferimento al

settore autostradale, provvede, tra l'altro, *"a definire gli schemi dei bandi*

relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali".

7.2. Tanto premesso, la questione controversa attiene alla configurabilità, nella materia in questione, di una concorrente competenza in capo al Ministero resistente.

Secondo la prospettazione della difesa erariale la competenza ministeriale a disciplinare i rapporti di sub-concessione autostradale si radicherebbe in

base al “*combinato disposto*”:

- “

dell'articolo 11, comma 5, del decreto legge n. 216 del 29 dicembre

2011, convertito dalla Legge n. 14 del 24 febbraio 2012, e dell'articolo 36,

comma 4, del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con

modificazioni dalla Legge n. 111 del 15 luglio 2011”, in virtù dei quali il MIT

è subentrato ad ANAS S.p.A. nelle funzioni di concedente per le

convenzioni di concessione, costruzione e gestione delle autostrade;

- e del "l'art. 11, comma 5 ter della legge n. 498 del 23 dicembre 1992 ...

che prevede una peculiare disciplina ... in materia di sub concessioni

autostradali relative alla distribuzione dei carburanti. Disciplina che è di

competenza dell'ente concedente, cioè del MIT".

7.3. La tesi non risulta persuasiva.

L'appena citato art. 11 della L. n. 498/1992, dopo aver previsto, al comma

5, che *"Le società concessionarie autostradali sono soggette ai seguenti*

obblighi: ...”, al comma 5-ter, richiamato dalla difesa erariale, stabilisce che

“L’affidamento dei servizi di distribuzione carbolubrificanti e delle attività

commerciali e ristorative nelle aree di servizio delle reti autostradali, in

deroga rispetto a quanto previsto nelle lettere c) ed f) del comma 5, avviene

secondo i seguenti principi: ... c) modelli contrattuali idonei ad assicurare la

competitività dell'offerta in termini di qualità e disponibilità dei servizi

nonché dei prezzi dei prodotti oil e non oil”.

Quest’ultima disposizione, che è indirizzata ai concessionari autostradali, non stabilisce, diversamente da quanto sostenuto dal Ministero resistente,

alcuna “*competenza dell’ente concedente*” con riguardo alla definizione dei

“modelli contrattuali” destinati a regolare i rapporti tra concessionari e

sub-concessionari.

La disposizione, infatti, si limita a richiedere che i concessionari adottino,

nell'affidamento delle sub-concessioni, “*modelli contrattuali*” idonei a

garantire competitività dell'offerta e dei prezzi dei prodotti relativi al

rifornimento dei carburanti (prodotti c.d. oil) e alle attività commerciali e

ristorative (prodotti c.d. non oil), senza individuare il soggetto competente

alla elaborazione dei suddetti schemi contrattuali.

Del resto tale disposizione è stata richiamata nella menzionata sentenza del Consiglio di Stato (n. 9699/2025) proprio al fine di ricostruire l'ampiezza del potere regolatorio assegnato all'ART dal citato art. 37, comma 2 del D.L. 201/2011, da questa esercitato con l'adozione della citata delibera 1/2023

(recante *"Approvazione delle misure per la definizione degli schemi dei*

bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli

affidamenti dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti, di gas naturale

compresso e di gas naturale liquefatto e delle attività commerciali e

ristorative"), che in quel giudizio formava oggetto di impugnazione.

In altre parole la disposizione di cui al citato art. 11, comma 5-ter, lett. c, va letta in combinato disposto (non con le norme che hanno genericamente attribuito al MIT, quale amministrazione concedente, i poteri di vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, come sostenuto dal Ministero, bensì) con le norme che hanno specificamente attribuito all'ART la competenza a definire il contenuto degli schemi dei bandi relativi alle gare per l'affidamento delle sub-concessioni autostradali.

7.4. La competenza ministeriale in materia di regolamentazione degli schemi di sub-concessioni autostradali non può neppure fondarsi sulle disposizioni (l'art. 11, comma 5, del d.l. n. 216/2011 e l'art. 36, comma 4, del d.l. n. 98/2011) che hanno trasferito al MIT le funzioni di vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, le quali non prevedono specificamente alcuna competenza regolamentare del MIT

in subiecta

materia.

Né una siffatta attribuzione può essere ricavata, come sostenuto dalla difesa erariale, in via implicita ed indiretta, dalla mera titolarità della generale competenza a esercitare il potere di vigilanza sui concessionari autostradali, in assenza di una puntuale disposizione attributiva del potere (analoga a quella recata dall'art. 37, comma 2, del D.L. 201/2011).

7.5. In definitiva dalla ricostruzione del quadro normativo emerge che la competenza attribuita all'ART dal citato l'art. 37, comma 2, "

a definire gli

schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari

autostradali" nell'affidamento delle sub-concessioni, in assenza di precise

disposizioni normative che possano fondare un'analogia competenza in

capo al MIT, ha carattere esclusivo e non natura “concorrente” o

“residuale”, come prospettato dalla difesa erariale.

Ne consegue che devono essere annullate, in quanto viziate da incompetenza, le seguenti previsioni del Piano allegato al decreto impugnato, che risultano antinomiche rispetto alla disciplina dettata dagli atti di regolazione dell'ART:

- il punto 5, nella parte in cui fa riferimento alla “

applicazione di politiche di

pricing orientate ad assicurare un maggior livello di competitività con il

contesto territoriale di riferimento e, specificamente, con gli operatori

localizzati esternamente al sedime autostradale”, che si pone in contrasto

con le previsioni in tema di moderazione dei prezzi al pubblico stabilite

nell'ambito della Misura 14 di cui agli Allegati A alle delibere n. 130/2022 e

n. 1/2023;

- il medesimo punto 5, nella parte in cui fa riferimento alla “*introduzione di*

sistemi premianti nei confronti dei sub-concessionari direttamente correlati

alla qualità dell'offerta erogata", risultando incompatibile con quanto

previsto dalla Misura 15 di cui ai medesimi Allegati, riferita alla “*Valutazione*

della qualità dei servizi”;

- il punto 7.5 nella parte in cui prevede che “*Qualora non sia possibile*

procedere alla riduzione del numero delle aree di servizio in eccesso, per

ragioni legate al vincolo di interdistanza stabilito dalla normativa di

riferimento, il gestore stradale potrà proporre e condividere con il Ministero

eventuali soluzioni alternative che includono anche la gestione congiunta di

servizi su più aree non adiacenti nonché la gestione diretta di alcuni servizi

essenziali da parte dei concessionari nelle aree di servizio non profittevoli”,

risultando incompatibile con le previsioni contenute nella Misura 4 in ordine

all' *“Affidamento dei servizi e delle attività svolti nelle aree interessate”* di

cui all'Allegato A alla delibera n. 1/2023;

- il punto 7.5, nella parte in cui prevede che “*La modalità di affidamento*

unitario tra fornitura di energia per il trasporto e le attività commerciali e

ristorative è da intendersi eccezionale", che si pone in contrasto con la

citata Misura 4 di cui ai suddetti Allegati A alle delibere ART;

- il punto 7.7, nella parte in cui dispone che *“Il Ministero concedente,*

verificata l'adeguatezza e la conformità della proposta, autorizza

l'esecuzione del Piano e approva lo Schema del bando di gara", il quale

non risulta in linea con il contenuto della regolazione adottata dall'ART

(che – con riferimento alle sub-concessioni – non prevede alcuna

approvazione dello schema del bando di gara ad opera del Ministero);

- il punto 8, lettera a), secondo cui *“La durata dei rapporti di*

subconcessione è determinata in funzione della vita utile degli impianti e

degli investimenti strettamente necessari all'adeguamento dell'area; tale

durata può superare la scadenza della concessione di gestione

autostradale, salva la possibilità per il concessionario subentrante di

risolvere il contratto di subconcessione riconoscendo un indennizzo pari agli

investimenti realizzati non integralmente ammortizzati, tale da non

costituire, comunque, un ostacolo alla partecipazione alle successive gare

di riaffidamento dell'area alla scadenza del contratto", che si pone in

contrasto con la Misura 6 di cui ai suddetti Allegati, che detta una diversa

disciplina della “*Durata degli affidamenti*”;

- il punto 8, lettera b), nella parte in cui prevede che “*Nella valutazione*

dell'offerta tecnica si tiene conto anche del livello dei prezzi praticati

all'utenza previsto per i beni /servizi offerti e dell'eventuale differenziale

negativo rispetto ai corrispondenti prezzi medi di mercato praticati nella

Regione in cui insiste l'area di servizio", che non risulta compatibile con

quanto disposto dalla Misura 14 “*Moderazione e trasparenza dei prezzi al*

pubblico” di cui ai suddetti allegati;

- il punto 8, lettera c), nella parte in cui prevede che “È esclusa

l'applicazione di un corrispettivo in misura fissa", che si pone in conflitto

con la Misura 11.4 dell'Allegato alla delibera n. 130/2022 e con la Misura

12.4 dell'Allegato alla delibera n. 1/2023, relativi alla “*Determinazione dei*

corrispettivi”;

- il punto 8, lettere g), h) e j), le cui previsioni non risultano in linea rispetto a quanto disposto dalla Misura 13 della delibera n. 130/2022 e dalla Misura 11 della delibera n. 1/2023 in materia di modalità di svolgimento dei servizi da parte dei sub-concessionari;

- il punto 11.2, secondo cui “

Qualora, per effetto delle sfavorevoli evoluzioni

del mercato di riferimento, le aree di servizio regolate sulla base di

sub-concessioni vigenti, non presentino condizioni di 14 sostenibilità

economico – finanziaria le parti, possono sottoporre al Concedente un

adeguamento delle condizioni finalizzato ad assicurare il prosieguo del

servizio sino alla scadenza del contratto”, che non risulta compatibile con le

previsioni della Misura 18 (*“Forza maggiore, recesso e risoluzione della*

convenzione di subconcessione") di entrambe le delibere ART.

8. In conclusione il ricorso deve essere sotto tale profilo accolto, con assorbimento dell'ulteriore motivo di impugnazione articolato dalla parte ricorrente e con conseguente annullamento degli atti impugnati, nei limiti sopra precisati.

9. Sussistono i presupposti, avuto riguardo alla novità delle questioni giuridiche trattate, per disporre l'integrale compensazione tra tutte le parti in causa delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti indicati in parte motiva e, per l'effetto, annulla in parte gli atti impugnati.

Dichiara inammissibile l'intervento *ad opponendum*.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2026
con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Giuseppe Bianchi, Primo Referendario, Estensore