

# MISURE PER LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI DEI BANDI RELATIVI ALLE GARE CUI SONO TENUTI I CONCESSIONARI AUTOSTRADALI AI SENSI DELL'ARTICOLO 37, COMMA 2, LETTERA G), DEL D.L. 201/2011

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### SOMMARIO

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>QUADRO NORMATIVO .....</b>  | <b>2</b>  |
| 1.1.      | I poteri dell'Autorità .....   | 2         |
| 1.2.      | Affidamento dei servizi oil e ristoro.....   | 3         |
| 1.3.      | Affidamento dei servizi di ricarica elettrica, di GNC e di GNL .....                                       | 6         |
| 1.4.      | I provvedimenti MIMS-MISE per gli affidamenti .....  | 7         |
| <b>2.</b> | <b>DESCRIZIONE DELLE MISURE POSTE IN CONSULTAZIONE.....</b>  | <b>11</b> |
| 2.1.      | <b>Capo 1. Definizioni e principi generali.....</b>  | <b>11</b> |
|           | <i>Misura 1. Definizioni .....</i>   | <i>11</i> |
|           | <i>Misura 2. Oggetto e ambito di applicazione.....</i>   | <i>11</i> |
| 2.2.      | <b>Capo 2. Fase propedeutica agli affidamenti .....</b>  | <b>11</b> |
|           | <i>Misura 3. Classificazione funzionale delle aree di servizio.....</i>                                    | <i>11</i> |
|           | <i>Misura 4. Obblighi di servizio nelle aree di servizio .....</i>   | <i>12</i> |
|           | <i>Misura 5. Tipologie di affidamento dei servizi e delle attività svolti nelle aree di servizio .....</i> | <i>14</i> |
|           | <i>Misura 6. Beni indispensabili per l'esercizio dei servizi e delle attività in subconcessione .....</i>  | <i>16</i> |
|           | <i>Misura 7. Durata degli affidamenti .....</i>  | <i>16</i> |
|           | <i>Misura 8. Valore economico della subconcessione.....</i>  | <i>17</i> |
|           | <i>Misura 9. Relazione di Affidamento e contenuti minimi delle convenzioni di subconcessione.....</i>      | <i>17</i> |
| 2.3.      | <b>Capo 3. Contenuti dei bandi per gli affidamenti.....</b>  | <b>18</b> |
|           | <i>Misura 10. Condizioni e requisiti di partecipazione .....</i>   | <i>18</i> |
|           | <i>Misura 11. Allocazione dei rischi.....</i>  | <i>18</i> |
|           | <i>Misura 12. Determinazione dei corrispettivi.....</i>  | <i>18</i> |
|           | <i>Misura 13. Criteri di valutazione delle offerte .....</i>   | <i>20</i> |
|           | <i>Misura 14. Moderazione dei prezzi al pubblico dei carburanti.....</i>                                   | <i>22</i> |
|           | <i>Misura 15. Valutazione della qualità dei servizi .....</i>  | <i>25</i> |
| 2.4.      | <b>Capo 4. Fase esecutiva della subconcessione .....</b>   | <b>26</b> |
|           | <i>Misura 16. Monitoraggio della subconcessione e sistema sanzionatorio .....</i>                          | <i>26</i> |
|           | <i>Misura 17. Divieto di proroga/rinnovo della concessione .....</i>                                       | <i>27</i> |
|           | <i>Misura 18. Forza maggiore, recesso, risoluzione e revoca della convenzione di subconcessione .....</i>  | <i>27</i> |

## 1. QUADRO NORMATIVO

### 1.1. I poteri dell'Autorità

L'art. 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, nel disciplinare le specifiche competenze dell'Autorità nel settore autostradale, attribuisce a quest'ultima, tra l'altro, anche il compito di *"definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali"*.

Nell'ambito dei servizi erogati sulla rete autostradale in concessione, rientrano sia quelli di rifornimento di carbolubrificanti, sia quelli relativi ai servizi di ristorazione forniti nelle aree di servizio autostradali (cd. servizi oil e non oil). A seguito dei recenti interventi del legislatore, nell'ambito di tali servizi rientrano anche quelli di ricarica elettrica, di gas naturale compresso (GNC) e gas naturale liquefatto (GNL).

Tali servizi, qualora non erogati direttamente, sono affidati dai concessionari autostradali (di seguito: CA) a terzi in concessione, con procedure trasparenti e competitive, a partire dall'entrata in vigore della l. 498/1992.

Al riguardo, la prima questione interpretativa che si pone riguarda l'individuazione della tipologia delle (sub)concessioni (di seguito: subconcessioni) che riguardano il sedime autostradale.

Trattasi di servizi di interesse economico generale, di natura complementare rispetto al principale oggetto del servizio, relativo all'utilizzazione dell'infrastruttura da parte degli utenti, in quanto ai gestori sono imposti specifici obblighi di servizio pubblico a favore degli utenti medesimi, da garantire 24 ore su 24 per 365 giorni all'anno.

Le competenze dell'Autorità nel settore sono state completate dall'articolo 17, comma 4, lettera b), del d.l. 1/2012, convertito dalla l. 27/2012, che ha sostituito il comma 10 dell'articolo 28 del d.l. 98/2011 (razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti), disponendo che le *"Le attività di cui al comma 8, lettere a), b) e c), di nuova realizzazione, anche se installate su impianti esistenti, sono esercitate dai soggetti titolari della licenza di esercizio dell'impianto di distribuzione di carburanti rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza, salvo rinuncia del titolare della licenza dell'esercizio medesimo, che può consentire a terzi lo svolgimento delle predette attività. Limitatamente alle aree di servizio autostradali possono essere gestite anche da altri soggetti, nel caso in cui tali attività si svolgano in locali diversi da quelli affidati al titolare della licenza di esercizio. In ogni caso sono fatti salvi gli effetti delle convenzioni di subconcessione in corso alla data del 31 gennaio 2012, nonché i vincoli connessi con procedure competitive in aree autostradali in concessione espletate secondo gli schemi stabiliti dall'Autorità di regolazione dei trasporti di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214"* (enfasi aggiunta).

Infine, l'articolo 24, comma 5-bis, del Codice della strada, nel qualificare, tra l'altro, le aree di servizio come pertinenze di servizio, *"determinate, secondo le modalità fissate nel regolamento, dall'ente proprietario della strada in modo che non intralciino la circolazione o limitino la visibilità"*<sup>1</sup>, ha previsto che *"Per esigenze di*

<sup>1</sup> Le pertinenti disposizioni di attuazione sono contenute nell'articolo 60 del DPR 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo Codice della strada), di seguito riportato.

*"Art. 60 - Ubicazione delle pertinenze di servizio (art. 24 C.s.)*

*1. La localizzazione delle pertinenze di servizio indicate nell'art. 24, comma 4, del codice, è parte integrante del progetto stradale e*

*sicurezza della circolazione stradale connesse alla congruenza del progetto autostradale, le pertinenze di servizio relative alle strade di tipo A) sono previste, secondo le modalità fissate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, sentita l'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dai progetti dell'ente proprietario ovvero, se individuato, del concessionario e approvate dal concedente, nel rispetto delle disposizioni in materia di affidamento dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti e delle attività commerciali e ristorative nelle aree di servizio autostradali di cui al comma 5-ter dell'articolo 11 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, e successive modificazioni, e d'intesa con le regioni, esclusivamente per i profili di competenza regionale".*

Tale disposizione, come chiarito dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1019/2014, si applica solo alle infrastrutture autostradali di nuova realizzazione.

Sulla base di tale cognizione, si evidenzia, infine, che le menzionate disposizioni non operano una distinzione tra la rete autostradale in concessione a pedaggio e quella non a pedaggio.

Ne consegue che la competenza dell'Autorità deve intendersi estesa a tutta la rete autostradale nazionale, e quindi sia a quella affidata in concessione per la quale è prevista la corresponsione, da parte dell'utente, di un pedaggio, sia a quella affidata – sempre in concessione – in gestione diretta ad ANAS S.p.a. (di seguito: ANAS), per la quale, ad oggi, non è prevista l'applicazione di pedaggi a carico degli utenti.

## 1.2. Affidamento dei servizi oil e ristoro

La distribuzione dei prodotti carbolubrificanti (cd. servizi oil) presso le aree di servizio autostradali (compresi i raccordi autostradali e le tangenziali rientranti nella stessa classificazione) è definita "pubblico servizio" ed è soggetta a "concessione petrolifera", rilasciata, ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 745/1970 e dell'art. 105 del d.lgs. 112/98, dalle Regioni (o enti territoriali dalle stesse delegati), a condizione che l'area sia nella disponibilità del soggetto interessato.

Tale disponibilità viene acquisita a seguito di affidamento del servizio carbolubrificanti presso l'area, tramite apposita procedura competitiva ad evidenza pubblica indetta dal CA.

La rete autostradale italiana ha un'estensione di circa 7.400 Km e, secondo i dati acquisiti dagli Uffici dell'Autorità nel corso del procedimento, consta di 476 aree di servizio.

---

*deve rispondere ai requisiti di sicurezza e fluidità del traffico. Per le pertinenze che costituiscono aree di servizio destinate al rifornimento e al ristoro, le previsioni progettuali si limitano ad individuarne il numero minimo in relazione alle esigenze, in accordo con i piani regionali di riorganizzazione della rete di distribuzione dei carburanti.*

*2. Le pertinenze di servizio relative alle strade di tipo A, B e D di cui all'art. 2 del codice, devono essere ubicate su apposite aree, comprendenti lo spazio idoneo per i veicoli in movimento ed in sosta, e provviste di accessi separati con corsie di decelerazione ed accelerazione per l'entrata e l'uscita dei veicoli .*

*3. Le pertinenze stradali non possono essere ubicate in prossimità di intersezioni, di fossi, di fermate di mezzi pubblici e lungo tratti di strada in curva o a visibilità limitata. L'ubicazione delle stesse deve essere tale da consentire un reciproco tempestivo avvistamento tra i conducenti che percorrono la strada e i conducenti in entrata ed in uscita dalla pertinenza medesima; presso le uscite sono vietati siepi e cartelli che impediscono la visuale sulla strada ai conducenti che devono reinserirsi nel traffico.*

*4. Ulteriori criteri per la localizzazione e gli standards dimensionali e qualitativi delle pertinenze di servizio sono fissati dalle norme che il Ministro dei lavori pubblici emana ai sensi dell'art. 13 del codice, in conformità con le specifiche norme di settore vigenti".*

Si tratta di un numero significativo di aree di servizio, cui corrisponde una distanza media tra punti vendita immediatamente successivi di circa 30 km.

Il settore è stato oggetto, negli anni, di processi di liberalizzazione e di apertura al mercato a seguito della legge 15 marzo 1997, n. 59 (cd. "Legge Bassanini"), in attuazione della quale è stato emanato il d.lgs. 11 febbraio 1998, n. 32 "*Razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della L 15 marzo 1997, n. 59*"<sup>2</sup>.

Il decreto legislativo in questione non conteneva però previsioni specifiche applicabili al settore autostradale (dove veniva confermato il ricorso alla concessione), ma interessava il decentramento delle funzioni amministrative in materia alle Regioni e ai Comuni.

Nel tempo, gli impianti presenti sulla rete autostradale sono stati oggetto di numerosi interventi di ristrutturazione; ciò soprattutto nell'ultimo decennio, durante il quale si è registrato un crollo del 70% delle vendite dei carburanti, come si evidenzierà di seguito.

Più di recente, la legge 4 agosto 2017, n. 124 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*" ha stabilito che "*Al fine di incrementare la concorrenzialità del mercato dei carburanti e la diffusione al consumatore delle relative informazioni, la banca dati istituita presso il Ministero dello sviluppo economico in attuazione dell'articolo 51 della legge 23 luglio 2009, n. 99, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è ampliata con l'introduzione di un'anagrafe degli impianti di distribuzione di benzina, gasolio, GPL e metano della rete stradale e autostradale.*"

Nonostante i ripetuti interventi del legislatore finalizzati all'apertura del mercato, non si è, tuttavia, ancora assistito ad una vera e propria liberalizzazione del settore; inoltre, il numero degli impianti si è ridotto solo marginalmente, senza che ciò abbia prodotto stimoli all'efficienza ed all'innovazione in seno al settore.

La disciplina più specifica relativa agli affidamenti dei servizi di distribuzione carbolubrificanti (cd. servizi oil) e di ristorazione (cd. servizi non oil) nelle aree di servizio autostradali<sup>3</sup>, trova il proprio fondamento normativo negli

<sup>2</sup> L'articolo 1, comma 1, del d.lgs.32/1998 prevede che "*L'installazione e l'esercizio di impianti di distribuzione dei carburanti, di seguito denominati «impianti», sono attività liberamente esercitata sulla base dell'autorizzazione di cui al comma 2 e con le modalità di cui al presente decreto. Il regime di concessione di cui all'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 1970, n. 1034, cessa dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.*"

Il decreto sancisce, pertanto, l'abbandono dello strumento concessorio per lo svolgimento della relativa attività, a favore del regime autorizzatorio di competenza del comune in cui la stessa viene esercitata (cfr. articolo 1, comma 2).

<sup>3</sup> Il Codice della strada definisce, all'articolo 24, le pertinenze delle strade, distinguendo quelle di esercizio da quelle di servizio. Le aree di servizio rientrano nell'ambito delle pertinenze di servizio delle autostrade. Di seguito si riporta il testo della disposizione.

*"Art. 24 - Pertinenze delle strade*

*1. Le pertinenze stradali sono le parti della strada destinate in modo permanente al servizio o all'arredo funzionale di essa.*

*2. Le pertinenze stradali sono regolate dalle presenti norme e da quelle del regolamento e si distinguono in pertinenze di esercizio e pertinenze di servizio.*

*3. Sono pertinenze di esercizio quelle che costituiscono parte integrante della strada o ineriscono permanentemente alla sede stradale.*

*4. Sono pertinenze di servizio le aree di servizio, con i relativi manufatti per il rifornimento ed il ristoro degli utenti, le aree di parcheggio, le aree ed i fabbricati per la manutenzione delle strade o comunque destinati dall'ente proprietario della strada in modo*

interventi di riordino del settore autostradale adottati nel 2006 nell'ambito della riforma delle concessioni autostradali, che ha condotto alla ridefinizione dei rapporti concessionari ed alla stipula della c.d. "Convenzione unica".

In particolare, la *ratio* sottesa all'intervento del legislatore è dipesa anche dai provvedimenti adottati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che, a più riprese, ha segnalato la necessità che gli affidamenti di tali servizi avvenissero con il ricorso a procedure competitive e trasparenti.<sup>4</sup>

Nell'ambito dei diversi interventi di riforma del 2006, ha trovato collocazione anche una disposizione specifica sugli affidamenti dei servizi in esame, recata dall'articolo 2, comma 85, del d.l. 262/2006, poi emendato - per quanto di interesse - dall'articolo 1, comma 939, della legge n. 296/2006, che, nel modificare l'articolo 11 della legge n. 498/1992, ha introdotto il comma 5-ter, disponendo quanto segue:

*"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:*

*a) verifica preventiva della sussistenza delle capacità tecnico-organizzative ed economiche dei concorrenti allo scopo di garantire un adeguato livello e la regolarità del servizio, secondo quanto disciplinato dalla normativa di settore;*

*b) valutazione delle offerte dei concorrenti che valorizzino l'efficienza, la qualità e la varietà dei servizi, gli investimenti in coerenza con la durata degli affidamenti e la pluralità dei marchi. I processi di selezione devono assicurare una prevalente importanza al progetto tecnico-commerciale rispetto alle condizioni economiche proposte;*

*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".*

Conclusivamente, quindi, in forza del citato comma 5-ter, gli affidamenti dei servizi oil e non oil di cui trattasi sono sottoposti all'obbligo del rispetto di principi generali orientati ad assicurare la contendibilità del mercato di riferimento.

---

*permanente ed esclusivo al servizio della strada e dei suoi utenti. Le pertinenze di servizio sono determinate, secondo le modalità fissate nel regolamento, dall'ente proprietario della strada in modo che non intralciino la circolazione o limitino la visibilità.*

*5. Le pertinenze costituite da aree di servizio, da aree di parcheggio e da fabbricati destinate al ristoro possono appartenere anche a soggetti diversi dall'ente proprietario ovvero essere affidate dall'ente proprietario in concessione a terzi secondo le condizioni stabilite dal regolamento.*

*(...)".*

<sup>4</sup> Fino al 2006 ha prevalso, tranne che nel caso di Autostrade per l'Italia S.p.a., un'ampia libertà di scelta da parte dei concessionari in ordine alla scelta dei subconcessionari, incluso il ricorso all'affidamento diretto, così come il riconoscimento ai titolari dei rapporti in essere di diritti di prelazione sugli affidamenti di nuove aree immediatamente successive o di nuovi servizi sulla stessa rete. L'AGCM è intervenuta in più circostanze (sin dal 1996) sulle problematiche relative a tali affidamenti, che prefiguravano una posizione dominante da parte di Autostrade per l'Italia S.p.a., soprattutto nel 2000 quando la concessionaria fu acquisita dal gruppo Benetton già proprietario della società Autogrill S.p.a.. Con provvedimenti adottati nel 2000, 2001 e 2002, l'AGCM ha introdotto il principio secondo cui gli affidamenti dei servizi complementari devono avvenire con procedure di evidenza pubblica, anche se Autogrill S.p.a. ha mantenuto una posizione di preminenza nel mercato, consistente in un diritto di prelazione sugli affidamenti dei rinnovi, comunque soggetto al vincolo di non superare il 72% dei punti di ristoro sulla rete di Autostrade per l'Italia S.p.a..

Tuttavia, deve evidenziarsi che l'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito nella legge 9 novembre 2021, n. 156, ha disposto che *"In considerazione del calo di traffico registrato sulle autostrade italiane derivante dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 e dalle relative misure di limitazione del contagio adottate dallo Stato e dalle regioni, al fine di contenere i conseguenti effetti economici e di salvaguardare i livelli occupazionali, è prorogata di due anni la durata delle concessioni in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, relative ai servizi di distribuzione di carbolubrificanti e ai servizi di ristoro sulla rete autostradale. La proroga non si applica in presenza di procedure di evidenza pubblica finalizzate al nuovo affidamento delle concessioni di cui al primo periodo e già definite con l'aggiudicazione alla data di entrata in vigore del presente decreto."*

### 1.3. Affidamento dei servizi di ricarica elettrica, di GNC e di GNL

In sede di recepimento della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi, il decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257 (di seguito: decreto), nell'individuare, tra l'altro, le misure volte alla diffusione, anche sulle reti autostradali, del reticolto nazionale dei punti di ricarica di gas naturale compresso (GNC) e gas naturale liquefatto (GNL), ha previsto, all'articolo 4, comma 1, che *"Entro il 31 dicembre 2020, è realizzato un numero adeguato di punti di ricarica accessibili al pubblico per garantire l'interoperabilità tra punti già presenti e da installare, e, a seconda delle esigenze del mercato, che i veicoli elettrici circolino almeno negli agglomerati urbani e suburbani, in altre zone densamente popolate e nelle altre reti e secondo i seguenti ambiti individuati progressivamente: a) città metropolitane - poli e cintura - e altre aree urbane che hanno registrato nell'ultimo triennio lo sforamento dei limiti delle concentrazioni inquinanti, come previsto dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155; b) aree urbane non rientranti nella lettera a); c) strade extraurbane, statali e autostrade"*.

L'articolo 18, comma 5, del decreto ha, inoltre, disposto l'obbligo a carico dei concessionari autostradali di presentare al concedente, entro il 31 dicembre 2018, un piano di diffusione dei servizi di ricarica elettrica, di GNC e GNL<sup>5</sup>, garantendo sia un numero adeguato di punti di ricarica e di rifornimento lungo la rete autostradale, sia la tutela del principio di neutralità tecnologica degli impianti. Lo stesso comma ha altresì previsto che, per quelle aree di servizio che rispettano i livelli di erogato di benzina e gasolio indicati nei commi 3 e 4, *"I suddetti concessionari sono impegnati, in caso di affidamento a terzi del servizio di ricarica, al rispetto delle procedure competitive di cui all'articolo 11, comma 5-ter, della legge 23 dicembre 1992, n. 498"*.

Conseguentemente, sulla base di tale previsione normativa, i concessionari sono tenuti ad adottare, per gli affidamenti a terzi dei servizi in questione, le medesime procedure trasparenti e competitive previste per gli affidamenti dei servizi oil e non oil.

Il quadro normativo in materia di affidamento dei servizi di ricarica elettrica dei veicoli è stato di recente

<sup>5</sup> Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. 257/2016, i combustibili alternativi includono: *"combustibili o fonti di energia che fungono, almeno in parte, da sostituti delle fonti fossili di petrolio nella fornitura di energia per il trasporto e che possono contribuire alla sua decarbonizzazione e migliorare le prestazioni ambientali del settore trasporti. I combustibili alternativi comprendono anche: 1) elettricità; 2) idrogeno; 3) biocarburanti, quali definiti all'articolo 2, comma 1, lettera i) del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28; 4) combustibili sintetici e paraffinici; 5) gas naturale, compreso il biometano, in forma gassosa, denominato gas naturale compresso, di seguito GNC, e liquefatta, denominato gas naturale liquefatto, di seguito GNL; 6) gas di petrolio liquefatto, di seguito denominato GPL"*. Tuttavia, il citato obbligo per i CA è disposto solo con riferimento ai servizi di ricarica elettrica e di fornitura di GNC e GNL.

integrato da alcuni interventi del legislatore.

In particolare, l'articolo 57, comma 13, del d.l. 76/2020 (cd. "Decreto Semplificazioni"), nell'ambito delle misure per la semplificazione delle norme per la realizzazione di punti e stazioni di ricarica di veicoli elettrici, ha previsto che le concessioni rilasciate a partire dall'entrata in vigore del decreto, *"ivi compreso il rinnovo di quelle esistenti"*, includano il requisito che le aree di servizio di cui all'articolo 61 del D.P.R. n. 495/1992<sup>6</sup>, tra cui quelle autostradali, *"vengano dotate delle colonnine di ricarica per veicoli elettrici"*.

Infine, il comma 697 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di Bilancio 2021), ha stabilito nuovi obblighi a carico dei concessionari autostradali, volti ad agevolare la diffusione, sulle tratte di propria competenza, dei punti di ricarica di potenza elevata cd. ultraveloce (superiore a 50 kW), come disciplinati dall'articolo 2, comma 1, lettera e), numero 2), del d.lgs. 257/2016, garantendo che le infrastrutture consentano agli utilizzatori tempi di attesa per l'accesso al servizio non superiori a quelli offerti agli utilizzatori dei veicoli a combustione interna. È previsto, inoltre, che *"I concessionari autostradali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono a pubblicare le caratteristiche tecniche minime delle soluzioni per la ricarica di veicoli elettrici da installare sulle tratte di propria competenza e, nel caso in cui entro centottanta giorni non provvedano a dotarsi di un numero adeguato di punti di ricarica, consentono a chiunque ne faccia richiesta di candidarsi all'installazione delle suddette infrastrutture all'interno delle tratte di propria competenza. In tali casi il concessionario è tenuto a pubblicare, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, una manifestazione di interesse volta a selezionare l'operatore sulla base delle caratteristiche tecniche della soluzione proposta, delle condizioni commerciali che valorizzino l'efficienza, la qualità e la varietà dei servizi nonché dei modelli contrattuali idonei ad assicurare la competitività dell'offerta in termini di qualità e disponibilità dei servizi"*.

#### 1.4. I provvedimenti MIMS-MISE per gli affidamenti

Al fine di conferire una maggiore completezza informativa, si ritiene opportuno fare un cenno ai provvedimenti di rilievo adottati negli anni dal Ministero per le Infrastrutture e la mobilità sostenibili (già Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti) e dal Ministero per lo Sviluppo economico in materia di affidamento dei servizi oil e non oil, nelle more dell'entrata in operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

L'Atto di indirizzo del 2013, adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministro per lo sviluppo

<sup>6</sup> *"Art. 61 - Aree di servizio destinate al rifornimento e al ristoro degli utenti*

*1. Le aree di servizio relative alle strade di tipo A e B di cui all'articolo 2 del codice, destinate al rifornimento ed al ristoro degli utenti sono dotate di tutti i servizi necessari per il raggiungimento delle finalità suddette, con i distributori di carburante, le officine meccaniche ed eventualmente di lavaggio, i locali di ristoro ed eventualmente di alloggio, i posti telefonici, di pronto soccorso e di polizia stradale, gli adeguati servizi igienici collettivi ed i contenitori per la raccolta anche differenziata dei rifiuti.*

*2. Gli impianti di distribuzione di carburante sono da considerare parte delle aree di servizio. La installazione e l'esercizio, lungo le strade, di impianti di distribuzione di carburanti liquidi e gassosi e di lubrificanti per autotrazione o di impianti affini, con le relative attrezzature ed accessori, è subordinata al parere tecnico favorevole dell'ente proprietario della strada nel rispetto delle norme vigenti. Con le norme di cui all'art. 13 del codice, il Ministro dei lavori pubblici stabilisce, oltre gli standards e i criteri di cui all'art. 60, comma 4, le caratteristiche tecniche che devono essere imposte con l'autorizzazione dell'impianto, in relazione alla tipologia delle strade e per tipo di carburante erogato, fatte salve le norme di settore vigenti.*

*3. Sulle strade di tipo E ed F in ambito urbano gli impianti di distribuzione dei carburanti devono rispondere, per quanto riguarda gli accessi ai requisiti previsti per i passi carrabili, di cui all'art. 46. Gli impianti di distribuzione, comprese le relative aree di sosta, non devono impegnare in ogni caso la carreggiata stradale".*

Si evidenzia che le autostade rientrano nelle strade di tipo "A" di cui al codice della strada.

economico, traeva origine dalle gravi difficoltà segnalate dalle principali associazioni di categoria dei gestori delle stazioni di servizio operanti sulla rete autostradale, conseguenti al perdurare della crisi economica che aveva determinato una contrazione dei fatturati con punte del 40%, sia per i prodotti *oil*, sia per quelli non *oil*.

Tale Atto aveva ravvisato l'opportunità di individuare, nel rispetto dei principi di concorrenza e tutela degli utenti, alcuni criteri da seguire per l'affidamento dei servizi in questione, volti a superare o a rendere meno gravose le problematiche evidenziate dagli operatori economici del settore. A tal fine, lo stesso aveva previsto che gli schemi delle procedure di aggiudicazione avrebbero dovuto essere sottoposti alla preventiva approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Struttura di vigilanza sulle concessionarie autostradali<sup>7</sup>.

Anche l'Atto del 2015 ha preso le mosse dalla grave crisi del settore registrata nel triennio 2011-2013, nel corso del quale si è manifestato un consistente calo dei volumi di vendita pari a circa il 35% per il segmento *oil* e circa il 15% per il segmento non *oil*.

Per la prima volta, tra le soluzioni avanzate per fronteggiare la crisi del settore, viene evocata la necessità di procedere ad una rivisitazione dell'assetto dei servizi, sia attraverso una razionalizzazione delle aree presenti sulla rete autostradale, sia attraverso la previsione di una nuova modalità con la quale i servizi stessi vengono resi al pubblico<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> L'Atto del 2013 ha previsto, per gli affidamenti in esame, i criteri di selezione di seguito indicati:

- a) la componente tecnico – qualitativa deve avere un peso maggiore rispetto a quella economica e deve prevedere anche:
  - migliori riconducibili ai servizi alla persona (con particolare riferimento a famiglie e turisti);
  - utilizzi carburanti alternativi come energia elettrica e metano;
  - previsione di un piano adeguato di manutenzione e gestione dei servizi;
  - ristrutturazione dei piazzali e dei fabbricati interni ed esterni con riferimento al risparmio energetico;
  - migliori riconducibili alla produzione di energia da fonti rinnovabili.
- b) Il canone di sub-concessione deve essere costituito da una componente fissa ed una variabile. Quest'ultima deve essere determinata in percentuale decrescente rispetto alle quantità vendute per i servizi *oil* e fatturato per i servizi non *oil*. La componente fissa deve essere indicizzata simmetricamente ai seguenti parametri: al 100% della variazione dei volumi di traffico registrati sulla tratta rispetto a quelli posti a base di gara; al 30% dell'eventuale differenza tra la variazione percentuale registrata nell'anno per l'erogato sull'intera rete autostradale, nel caso dei servizi *oil*, e la variazione dei volumi di traffico sulla medesima rete, ovvero, per i servizi non *oil*, al 30% dell'eventuale differenza tra la variazione percentuale registrata nell'anno per il fatturato dell'attività non *oil* sull'intera rete autostradale e la variazione dei volumi di traffico sulla medesima rete.

Per le aree di servizio che erogano volumi di carburante inferiori a 3 Mln. di litri annui, può essere previsto l'affidamento in gestione integrata dell'intera area, con unica gara, includendo *oil* e non *oil*; per quanto riguarda il servizio *oil*, lo stesso può essere previsto con introduzione del pagamento automatico (self-service) anche per l'intera giornata e la possibile chiusura del ristoro, garantendo comunque l'assistenza con presidio dell'area.

Per le aree di servizio con erogato compreso tra i 3 ed i 5 Mln. di litri annui, può essere prevista l'apertura notturna con introduzione del servizio di pagamento automatico.

Per le aree nelle quali il gestore *oil* preveda la vendita dei prodotti cd. "sotto pensilina" il bando di gara deve dettagliare le categorie merceologiche da includere. Al concessionario viene attribuita la facoltà, in sede di bando di servizio *oil*, di escludere l'esercizio di tali attività di ristorazione e l'offerta di alimenti e bevande non in modalità self-service e di definire l'area totale destinata a servizi accessori e collaterali al fine di garantire un'adeguata offerta di articoli ad uso di autoveicoli.

Nell'individuare gli anni di subconcessione da porre a base di selezione, si deve tener conto degli investimenti da effettuare nell'area da parte del subconcessionario, tenendo conto del traffico registrato nel "tronco", laddove per "tronco" si intende la tratta autostradale non superiore a 80 km (in media 40 km prima e 40 dopo l'area di servizio) e compresa tra due svincoli del tronco stesso.

<sup>8</sup> L'Atto del 2015 prende atto dei pareri resi dall'AGCM nei mesi di aprile e di luglio 2014 (rispettivamente, AS1132 e AS1143), con i

Con l'Atto in esame, vengono anche definiti alcuni criteri cui attenersi al fine di presentare le proposte di riassetto delle aree di servizio previste nelle tratte assentite in concessione. Le società concessionarie sono state pertanto invitate a presentare un piano di ristrutturazione delle aree di servizio di propria competenza, con proposta di rivisitazione delle modalità di resa dei servizi, anche prevedendo la chiusura delle aree poco profittevoli, garantendo in ogni caso un adeguato livello di servizio agli utenti<sup>9</sup>.

Con decreto interministeriale 7 agosto 2015, sulla base delle proposte avanzate dalle società concessionarie autostradali, è stato adottato il Piano di ristrutturazione delle aree di servizio autostradali.

Il decreto in esame prevede che il Piano debba essere aggiornato ogni cinque anni e che lo stesso possa essere sottoposto a revisione straordinaria, su richiesta motivata del concessionario o del concedente, in caso di eventi straordinari, cause di forza maggiore o fatto di terzo.

Il Piano, che si applica all'intera rete autostradale, compresa quella affidata in gestione diretta ad ANAS, prevede la chiusura di 25 aree di servizio con volumi di carburanti erogati inferiori a 2 milioni di litri annui e fatturati relativi ai prodotti principali inferiori a 750.000 euro annui, rispettando l'interdistanza minima tra impianti non superiore a 50 km.

Il Piano prevede anche misure di sensibilizzazione nei riguardi dei concessionari per la riduzione dei canoni di subconcessione, al fine di mitigare l'onerosità degli affidamenti dei servizi sia *oil* che non *oil*, anche attraverso la determinazione di due componenti: una variabile, da individuarsi in percentuale decrescente rispetto alla quantità venduta per i prodotti *oil* ed al fatturato per i prodotti non *oil*, ed una fissa.

---

quali è stato espresso parere favorevole ad una proroga tecnica delle subconcessioni in essere per un periodo non superiore a 18 mesi per entrambe le tipologie di affidamenti, al fine di consentire ai Ministeri competenti l'adozione di idonee misure volte alla ristrutturazione delle aree di servizio.

<sup>9</sup> Tra i criteri che le concessionarie devono seguire per la razionalizzazione delle aree di servizio, si evidenziano i seguenti:

- i. non possono essere oggetto di chiusura le aree con erogazione di carburanti superiori a 2 milioni di euro di litri annui e fatturati relativi ai prodotti principali superiori a 0,75 milioni di euro annui;
- ii. la distanza minima lungo lo stesso tronco/tratta, risultante tra l'area immediatamente precedente e quella immediatamente successiva all'area oggetto di chiusura, non deve essere superiore a 50 km, al fine di garantire un adeguato livello di servizio agli utenti. Eventuali deroghe vanno adeguatamente motivate;
- iii. in alternativa alla chiusura delle aree, il concessionario può proporre modalità di svolgimento del servizio più efficienti quali le gestioni unitarie, l'accorpamento di più aree al fine di rendere economicamente sostenibile la gestione del servizio anche nei casi economicamente non remunerativi. L'accorpamento dovrà interessare aree non adiacenti con interdistanza tra esse non inferiore a 100 km per l'*oil* e 150 km per la ristorazione.

Per quanto concerne le modalità di resa dei servizi, può essere prevista una loro rivisitazione secondo i seguenti principi:

- i. può essere prevista sia l'automazione del servizio di distribuzione carbolubrificanti, sia del servizio di ristoro;
- ii. definizione dell'intera gamma dei servizi da prestare in area nel rispetto dell'Atto di indirizzo del 2013 e, in caso di gestione unitarie, i concessionari possono determinare le modalità di affidamento congiunto delle attività *oil* e non *oil*.

Possono, inoltre, essere previste aree specializzate, opportunamente adeguate, che offrano particolari servizi all'utenza come, ad esempio, l'erogazione di nuovi carburanti tipo metano e/o ricariche elettriche, ed aree attrezzate per i mezzi pesanti con particolare attenzione agli utenti fidelizzati.

L'eventuale esclusione dell'attività "sotto pensilina" può avvenire solo in caso di impedimenti tecnici o strutturali che devono essere accertati dal Concedente.

Per tale ultima attività è prevista una forma di compensazione delle royalties che riduce il corrispettivo dell'affidatario del servizio di ristorazione presente nell'area secondo modalità ed importi specificati nelle procedure concorsuali. In conclusione, l'Atto in esame ha sostanzialmente confermato la validità dei principi contenuti nell'Atto di indirizzo del 2013 in tema di criteri per l'affidamento dei servizi di distribuzione carbolubrificanti e delle attività commerciali e ristorative nelle aree di servizio della rete autostradale.

Sono previsti accorpamenti di 14 aree, considerata la criticità rispetto ai principi di concorrenza, mentre le gestioni unitarie interesseranno 119 aree.

Sono, inoltre, previste condizioni per assicurare la continuità gestionale in base agli Accordi del 2002, che fanno salve, anche in presenza di cambi di affidatari, le imprese di gestione delle aree, a garanzia degli investimenti effettuati, della continuità del servizio e dell'occupazione.

Viene eliminata, in particolare, una delle criticità evidenziate nel regime previgente, relativa al fatto che la durata dei contratti con cui la compagnia petrolifera cede in comodato gratuito l'impianto al gestore ha la durata di 9 anni, mentre in genere le subconcessioni *oil* hanno durata variabile intorno ai 6 anni, in funzione degli investimenti previsti.

Il Documento procedurale prevedeva quindi che, al fine di riallineare la durata delle concessioni future con la durata dei contratti di cessione gratuita, ai gestori degli apparecchi di distribuzione carburanti, delle attrezzature fisse e mobili, nonché degli altri immobili, la durata delle concessioni è stabilita in 9 anni, ed in presenza di investimenti rilevanti potrà essere prevista una durata non superiore a 12 anni. Ciò al fine di semplificare le future procedure concorsuali.

A seguito delle predette variazioni normative, gran parte delle subconcessioni afferenti alle aree servizio sono state oggetto di riaffidamento.

Ne consegue che la maggioranza delle subconcessioni attualmente vigenti giungeranno a scadenza successivamente all'anno 2024, anche alla luce della citata proroga disposta della legge 156/2021.

Va evidenziato che, nelle more della conclusione del procedimento regolatorio avviato con la delibera n. 77/2021, la cui disciplina sarà verosimilmente applicata alle subconcessioni in scadenza nel 2022 (e prorogate al 2024 secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 2, del d.l. 121/2021, convertito nella l. 156/2021), restano comunque vigenti: (i) le disposizioni che prevedono, si ritiene inderogabilmente, il ricorso a procedure competitive di affidamento, come previste dall'art. 11, comma 5ter, della l. 498/1992 (per i servizi *oil* e non *oil*), nonché, con specifico riferimento ai servizi di ricarica elettrica, (ii) quelle di cui all'art. 18, comma 5, del d.lgs. 257/2016, e, in particolare, il principio di neutralità tecnologica degli impianti in esso richiamato, (iii) quelle del d.l. 76/2020 e, infine, (iv) quelle dell'art. 1, comma 697, della l. 178/2021.

## 2. DESCRIZIONE DELLE MISURE POSTE IN CONSULTAZIONE

Lo schema di atto di regolazione che si pone in consultazione è stato predisposto nell'ambito del procedimento avviato con delibera dell'Autorità n. 77/2021 del 27 maggio 2021.

### 2.1. Capo 1. Definizioni e principi generali

#### Misura 1. Definizioni

La misura introduce le definizioni utilizzate nel documento di consultazione.

Vengono richiamate, dove necessario, alcune definizioni introdotte dal d.lgs. 285/1992 "Nuovo codice della Strada" e dal DPR 495/1992 "Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada".

Al fine di ricoprendere, nell'ambito di applicazione dell'atto di regolazione di cui alla presente relazione, anche eventuali affidamenti di servizi erogati in pertinenze non destinate contemporaneamente al rifornimento ed al ristoro degli utenti, all'interno della definizione di *pertinenze di servizio* viene specificato che, ai fini dell'atto di regolazione di cui alla presente relazione, costituiscono aree di servizio tutte le pertinenze di servizio in cui si svolga almeno una delle attività o dei servizi di cui alla misura 2.2.

#### Misura 2. Oggetto e ambito di applicazione

La misura definisce l'oggetto e l'ambito di applicazione del provvedimento regolatorio, precisando che i relativi contenuti riguardano la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011.

A tale riguardo sono inoltre specificate le tipologie di affidamento che soggiacciono all'applicazione della disciplina regolatoria, in base alla normativa vigente. Disciplina che, in forza del principio di irretroattività, troverà applicazione in riferimento agli affidamenti il cui bando di gara sarà pubblicato successivamente alla data di acquisizione di efficacia del provvedimento di approvazione dell'atto di regolazione.

L'oggetto principale dei contratti di subconcessione si identifica nell'erogazione all'utenza dei servizi riguardanti la distribuzione dei prodotti carbolubrificanti, il ristoro ed i servizi di ricarica elettrica, ma può anche comprendere la progettazione e la realizzazione di eventuali opere accessorie e strumentali allo svolgimento dei predetti servizi.

### 2.2. Capo 2. Fase propedeutica agli affidamenti

#### Misura 3. Classificazione funzionale delle aree di servizio

La misura dispone che il CA è tenuto a classificare le aree di servizio di propria competenza in relazione ai livelli medi ed alla tipologia di traffico conseguiti, sulle tratte elementari autostradali ad esse direttamente afferenti (nella specifica direzione del traffico circolante sulla carreggiata servita), nei cinque anni che precedono quello in cui si svolgono le procedure di affidamento.

A tale riguardo, si è ritenuto di individuare 3 classi di aree di servizio, sulla base: (i) del volume di traffico che interessa la tratta elementare autostradale sulla quale le stesse insistono e (ii) della prevalenza della domanda

a medio/lunga percorrenza o di quella a breve percorrenza o pendolare.

Tale classificazione è propedeutica alla definizione, con le misure successive, di una differenziazione degli obblighi di servizio pubblico, delle tipologie di affidamento e della determinazione dei corrispettivi.

La *clusterizzazione* delle aree di servizio in base al volume di traffico è stata effettuata dall'Autorità secondo principi di trasparenza ed equità, sulla base dei dati raccolti nell'ambito della fase di acquisizione delle informazioni tecnico-economiche presso i concessionari autostradali, attraverso la definizione di soglie idonee sia ad ottenere raggruppamenti omogenei, in termini di correlazione fra i livelli di traffico e i volumi di fatturato/erogato conseguiti, sia ad assicurare una ottimale distribuzione sul territorio nazionale.

La metodologia ha previsto: (i) l'associazione alle aree di servizio autostradali del volume di traffico medio annuo riferibile al quinquennio 2016-2020 registrato sulle tratte elementari sulle quali le stesse insistono; (ii) la valutazione della distribuzione statistica di tale dato; (iii) la *clusterizzazione* attraverso l'adozione delle soglie significative rappresentate dal 25° e dal 90° percentile di tale distribuzione, con opportuni arrotondamenti; (iv) la sottrazione, dalle aree poste oltre il 90° percentile, di quelle insistenti su tratte a prevalenza di traffico a breve percorrenza o pendolare.

A tal fine, la precisazione sulla prevalenza del traffico a media/lunga percorrenza è parsa necessaria per sottrarre alla classe più elevata le tratte che appartengono alle aree metropolitane, caratterizzate da volumi di traffico elevati ma da minore frequentazione delle aree di servizio.

#### **Misura 4. Obblighi di servizio nelle aree di servizio**

La misura specifica e precisa i contenuti degli obblighi di servizio nelle aree di servizio, differenziandoli a seconda della classe di appartenenza, come sintetizzato nella tabella che segue.

|   | Classe 1  | Classe 2 | Classe 3  |
|---|---|----------|---|
| <b>distribuzione carburanti</b>   |   |          |   |
| erogazione servizio   | Tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24, prevedendo un adeguato numero di pompe di erogazione, assicurando in ogni caso sia la modalità "servito" che la modalità "self-service postpaid"  |          | tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24, prevedendo l'erogazione: (i) dalle 6.00 alle 22.00, sia in modalità "servito" che in modalità "self-service postpaid"; (ii) dalle 22.00 alle 6.00, in modalità "self service prepaid", a condizione che ne sia garantita un'adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dalla normativa |
| offerta   | adeguato numero di pompe di erogazione  |          | -   |
| <b>vendita di prodotti lubrificanti e di altri prodotti accessori per gli autoveicoli</b> |   |          |   |
| erogazione servizio   | tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24  |          | tutti i giorni dell'anno, dalle 6.00 alle 22.00   |
| <b>assistenza al veicolo</b>  |   |          |   |
| erogazione servizio   | tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24  |          | tutti i giorni dell'anno, dalle 6.00 alle 22.00   |
| offerta   | almeno interventi di ordinaria e minuta manutenzione e riparazione dei veicoli a motore che non rientrano nell'attività di autoriparazione, nonché disponibilità di una stazione di gonfiaggio degli pneumatici e di un punto di erogazione di acqua potabile |          |   |
| <b>distribuzione di GNC e GNL</b>   |   |          |   |
| erogazione servizio   | tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24, sulla base del "piano di diffusione dei servizi di ricarica elettrica, di GNC e GNL" di cui all'art. 18, comma 5, del d.lgs. 257/2016   |          |   |
| <b>ricarica elettrica</b>   |   |          |   |

|   | Classe 1  | Classe 2   | Classe 3 |
|---|---|--|----------|
| erogazione servizio                       | tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24  |  |          |
| offerta                                   | numero di punti di ricarica ultraveloce accessibili al pubblico adeguato al livello di traffico circolante sulla carreggiata servita, assicurando la coesistenza di almeno due CPO, rispettando il principio di neutralità tecnologica di cui all'articolo 18, comma 5, del d.lgs. 257/2016, ciascuno dei quali garantisca l'erogazione del servizio di ricarica da parte di almeno due MSP, e prevedendo per l'utente tariffe eque e trasparenti, nonché sistemi che consentano il pagamento immediato, senza registrazione preventiva e senza dover stipulare contratti | almeno due punti di ricarica ultraveloce accessibili al pubblico, affidati a differenti CPO, rispettando il principio di neutralità tecnologica di cui all'articolo 18, comma 5, del d.lgs. 257/2016, ciascuno dei quali garantisca l'erogazione del servizio di ricarica da parte di almeno due MSP, prevedendo per l'utente tariffe eque e trasparenti, nonché sistemi che consentano il pagamento immediato, senza registrazione preventiva e senza dover stipulare contratti |          |
| <b>attività commerciali e ristorative</b> |   |  |          |
| erogazione servizio                       | per la modalità "bar", l'apertura al pubblico 24 ore su 24;   | per la modalità "bar", l'apertura al pubblico dalle 6.00 alle 22.00, assicurando 24 ore su 24 la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande effettuata con distributori automatici in locali esclusivamente adibiti a tale attività;   |          |
|   | per la modalità "ristorante", l'apertura al pubblico dalle 10.00 alle 22.00;  | per la modalità "ristorante", facoltativa, l'apertura al pubblico dalle 10.00 alle 22.00;  |          |
|   | per la modalità "market", l'apertura al pubblico 24 ore su 24;  | per la modalità "market", facoltativa, l'apertura al pubblico dalle 6.00 alle 22.00;   |          |
| offerta                                   | coesistenza di una pluralità di operatori   | -  | -        |
| <b>servizi igienici collettivi</b>        |   |  |          |
| erogazione servizio                       | tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24  |  |          |
| offerta                                   | includono WC per adulti e bambini, docce, fasciatoio e zone di appoggio per il cambio neonati, servizi igienici per disabili  | includono WC per adulti e bambini, fasciatoio e zone di appoggio per il cambio neonati, servizi igienici per disabili  |          |

La declinazione degli obblighi di servizio riflette il criterio generale di: (i) assicurare adeguati livelli di servizio per le aree caratterizzate da una potenziale maggiore domanda, (ii) salvaguardare l'equilibrio delle gestioni nelle aree in cui la potenziale domanda di servizi si presenta verosimilmente più debole, pur mantenendo un livello di servizio adeguato.

Per quanto riguarda i servizi di vendita di prodotti lubrificanti e di altri prodotti accessori per gli autoveicoli, si fa riferimento alla tabella merceologica di cui al decreto del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 17 settembre 1996, n. 561, recante *"Regolamento concernente modificazioni al decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375, contenente il regolamento di esecuzione della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio"*.

Per quanto riguarda i servizi di assistenza al veicolo, gli interventi di ordinaria e minuta manutenzione e riparazione dei veicoli a motore che non rientrano nell'attività di autoriparazione sono definiti in conformità con quanto disposto dall'articolo 1, comma 9, del d.lgs. 32/1998 e dall'articolo 1, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 122, recante *"Disposizioni in materia di sicurezza della circolazione stradale e disciplina dell'attività di autoriparazione"*.

L'erogazione delle attività ristorative in modalità "bar" viene consentita nelle aree di servizio autostradali di classe 3 tramite somministrazione al pubblico di alimenti e bevande effettuata con distributori automatici in

locali esclusivamente adibiti a tale attività, nella fascia oraria notturna dalle 22.00 alle 6.00, in conformità con quanto disposto dall'art. 1, comma 2, della legge 287/1991.

Con particolare riferimento ai servizi di ricarica elettrica, anche in considerazione dell'esigenza di assicurare una efficace espansione delle infrastrutture di ricarica ultraveloce sulla rete autostradale<sup>10</sup>, è apparso necessario adottare specifiche misure, finalizzate ad assicurare in tale ambito il contenimento dei costi per gli utenti attraverso lo sviluppo sostenibile di un adeguato regime concorrenziale, oltre che *per l'accesso al mercato*, anche *nel mercato*, in ciascuna area di servizio.

Per tale ragione si è ritenuto necessario che il CA preveda ovunque più di un affidamento per la gestione delle infrastrutture di ricarica ultraveloce (*charging point operator*, di seguito CPO), fornendo inoltre indicazioni affinché ciascuno dei CPO affidatari garantisca l'erogazione del servizio di ricarica da parte di almeno due soggetti (*mobility service provider*, di seguito MSP), e prevedendo altresì l'applicazione all'utente finale di tariffe eque e trasparenti, nonché sistemi che consentano il pagamento immediato, senza registrazione preventiva e senza dover stipulare contratti.

Non è parso opportuno, al momento, fornire indicazioni specifiche di carattere tecnico circa le caratteristiche delle infrastrutture di ricarica – quali, ad esempio, la potenza elettrica da installare per ciascun *point of delivery* (POD) individuato e quella da rendere disponibile presso i singoli punti di ricarica, a partire da 50 kW, anche in funzione delle effettive potenzialità di ricarica del parco circolante – ritenendo al riguardo che il mercato possa autoregolarsi in maniera da ottimizzarne l'utilizzo e considerando che, ai sensi dell'articolo 1, comma 697, della l. 178/2020, “(...) I concessionari autostradali (...) provvedono a pubblicare le caratteristiche tecniche minime delle soluzioni per la ricarica di veicoli elettrici da installare sulle tratte di propria competenza (...”).

#### **Misura 5. Tipologie di affidamento dei servizi e delle attività svolti nelle aree di servizio**

La misura specifica le diverse tipologie di affidamento dei servizi e delle attività svolti nelle aree di servizio, a seconda della classe di appartenenza di queste.

La declinazione delle tipologie di affidamento, in analogia a quanto previsto per gli obblighi di servizio, riflette il criterio generale di: (i) assicurare adeguati livelli di concorrenza, anche nel mercato, per le aree caratterizzate da una potenziale maggiore domanda di servizi, (ii) salvaguardare l'equilibrio delle gestioni nelle aree in cui la potenziale domanda di servizi si presenta verosimilmente più debole.

In particolare, l'obiettivo di una maggiore contendibilità sul fronte dell'offerta si ritiene conseguibile attraverso affidamenti separati dei diversi servizi offerti all'interno delle singole aree, prevedendo ove possibile anche una molteplicità di gestori dei servizi e delle attività, per assicurare una maggiore concorrenza ed una diversificazione dell'offerta agli utenti. Soltanto laddove il principio della massima contendibilità possa risultare in contrasto con criteri di sostenibilità della gestione economica, si prevede la possibilità di accorpate gli affidamenti di servizi diversi.

Come anticipato nella precedente sezione con riferimento alla Misura 4, per il servizio di ricarica elettrica, in particolare, la concorrenza nel mercato viene attuata prevedendo la presenza di almeno due CPO, ognuno dei

<sup>10</sup> Al riguardo, si ritiene che la presenza sulla rete autostradale di punti di ricarica di potenza elevata accessibili al pubblico sia in grado di favorire la mobilità elettrica a lunga percorrenza, affiancando e supportando la rete dei punti di ricarica accessibili al pubblico ma di potenza standard, più diffusi a livello urbano e locale.

quali deve garantire l'erogazione del servizio di ricarica da parte di almeno due MSP.

Nelle aree di servizio autostradali di classe 1, il CA dispone affidamenti distinti per i servizi “oil”, “ristoro” e “ricarica”; per i servizi “ristoro” e “ricarica”, sono esplicitamente previsti più affidamenti.

Nelle aree di servizio autostradali di classe 2, il CA dispone affidamenti distinti per i servizi “oil”, “ristoro” e “ricarica”; per i servizi “ricarica”, sono esplicitamente previsti più affidamenti. In casi particolari, al fine di assicurare la sostenibilità delle gestioni in subconcessione, previa approvazione del Concedente e adeguata motivazione nella Relazione di affidamento (vedi *infra*), il CA può disporre un affidamento unitario “oil + ristoro”, oppure un affidamento unitario accorpato “oil + ristoro”, che comprenda i servizi relativi alla coppia di aree di servizio collocate una di fronte all'altra su direzioni opposte e/o a più aree di servizio successive collocate sulla medesima tratta autostradale.

Nelle aree di servizio autostradali di classe 3, il CA dispone un affidamento unitario “oil + ristoro” e almeno due affidamenti “ricarica”, per assicurare un adeguato livello di concorrenza per questi ultimi servizi. In casi particolari, al fine di assicurare la sostenibilità delle gestioni in subconcessione, previa approvazione del Concedente e adeguata motivazione nella Relazione di affidamento (vedi *infra*), il CA può disporre un affidamento unitario accorpato “oil + ristoro”, che comprenda i servizi relativi alla coppia di aree di servizio collocate una di fronte all'altra su direzioni opposte e/o a più aree di servizio successive collocate sulla medesima tratta autostradale, e/o una pluralità di affidamenti accorpati “ricarica” relativi alla coppia di aree di servizio collocate una di fronte all'altra su direzioni opposte e/o a più aree di servizio successive collocate sulla medesima tratta autostradale, avendo comunque cura di assicurare la presenza di più CPO nella stessa area di servizio.

Con riferimento ai servizi complementari alla distribuzione carburanti, cd. “*sottopensilina*”<sup>11</sup>, in applicazione di quanto previsto dall'art. 17, comma 4, del d.l. 1/2012<sup>12</sup> ed in ragione della parziale sovrapposizione di detti servizi (appartenenti alla tipologia “oil”) con le attività afferenti alla tipologia “ristoro”, si è ritenuto opportuno precisare che, nelle aree di servizio ove gli affidamenti “oil” e “ristoro” avvengano separatamente, il CA debba tenere conto di tale circostanza – nonché delle sue conseguenze in termini pro-concorrenziali – nella pianificazione degli affidamenti stessi, al fine di assicurare trasparenza, equità e non discriminazione fra i subconcessionari (di seguito: SC).

<sup>11</sup> L'art. 17, comma 4, del d.l. 1/2012, nel modificare l'art. 28 del d.l. 98/2011, prevede quanto segue:

*“Al fine di incrementare la concorrenzialità, l'efficienza del mercato e la qualità dei servizi nel settore degli impianti di distribuzione dei carburanti, è sempre consentito in tali impianti: a) l'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge 25 agosto 1991, n. 287, fermo restando il rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 64, commi 5 e 6, e il possesso dei requisiti di onorabilità e professionalità di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59; b) l'esercizio dell'attività di un punto di vendita non esclusivo di quotidiani e periodici senza limiti di ampiezza della superficie dell'impianto e l'esercizio della rivendita di tabacchi, nel rispetto delle norme e delle prescrizioni tecniche che disciplinano lo svolgimento delle attività di cui alla presente lettera, presso gli impianti di distribuzione carburanti con una superficie minima di 500 mq; c) la vendita di ogni bene e servizio, nel rispetto della vigente normativa relativa al bene e al servizio posto in vendita a condizione che l'ente proprietario o gestore della strada verifichi il rispetto delle condizioni di sicurezza stradale”*

<sup>12</sup> L'art. 17, c. 4, del d.l. 1/2012 reca, tra l'altro: *“Limitatamente alle aree di servizio autostradali possono essere gestite anche da altri soggetti, nel caso in cui tali attività si svolgano in locali diversi da quelli affidati al titolare della licenza di esercizio. In ogni caso sono fatti salvi gli effetti delle convenzioni di subconcessione in corso alla data del 31 gennaio 2012, nonché i vincoli connessi con procedure competitive in aree autostradali in concessione espletate secondo gli schemi stabiliti dall'Autorità di regolazione dei trasporti”*

## Misura 6. Beni indispensabili per l'esercizio dei servizi e delle attività in subconcessione

La misura dispone l'individuazione di beni indispensabili da parte del CA, facendo riferimento alla definizione già utilizzata dall'Autorità nell'ambito della regolazione delle procedure di affidamento relative ad altre modalità di trasporto<sup>13</sup>.

Possono rientrare tra i beni indispensabili, a titolo di esempio, i seguenti:

- opere di piazzale (sottoservizi, sistemi di illuminazione, aree a verde, altre strutture di supporto);
- impianti afferenti all'erogazione del servizio (serbatoi, erogatori, pensiline, sistemi elettro-meccanici);
- fabbricati (opere in muratura e impianti);
- attrezzature e arredi dei fabbricati.

Si è ritenuto necessario stabilire che il CA, in sede di pianificazione della gara, individui i beni indispensabili per ciascun affidamento e provveda affinché ne sia assicurata la disponibilità al nuovo SC. Il meccanismo è finalizzato a garantire condizioni di accesso equo e non discriminatorio a tutti gli operatori interessati alle future procedure di affidamento, come già previsto dall'Autorità nell'ambito della regolazione delle procedure di affidamento relative ad altre modalità di trasporto.

In particolare, per i beni nella titolarità del CA e derivanti da investimenti del SC uscente, si è ritenuto necessario prevedere una disciplina che consenta a quest'ultimo il recupero di un valore residuo qualora il bene, alla scadenza della subconcessione, non abbia esaurito la propria vita utile. In assenza di tale valore residuo, infatti, il SC sarebbe condotto, nell'ambito della pianificazione economico-finanziaria della propria gestione, ad ammortizzare completamente i propri investimenti secondo un criterio finanziario, ossia entro il termine della subconcessione stessa – generalmente più breve della vita utile dei beni – determinando un automatico incremento dei propri costi fissi che, per assicurare l'equilibrio della gestione, potrebbe essere trasferito all'utenza autostradale, sotto forma di incremento dei prezzi.

Per i beni indispensabili di proprietà di terzi, la disciplina regolatoria presuppone l'esistenza di un atto negoziale tra le parti, al fine di garantirne la disponibilità al SC.

Per i beni derivanti da investimenti posti a carico del SC nell'ambito della procedura di affidamento, si prevede inoltre che il CA fornisca una quantificazione *ex ante* del citato valore di subentro, accompagnata da specifiche valutazioni adeguatamente motivate nella Relazione di affidamento di cui alla Misura 9.2, con riferimento alla vita utile e ai criteri di ammortamento degli asset interessati nel corso del periodo di affidamento.

## Misura 7. Durata degli affidamenti

La misura, in correlazione con la precedente, dispone che la durata dell'affidamento sia stabilita dal CA sulla base del livello di infrastrutturazione delle aree di servizio, nonché dell'eventuale necessità di porre a carico del SC la realizzazione di investimenti di rilevante valore economico.

---

<sup>13</sup> Rileva, in particolare, l'Allegato A alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019, recante "Revisione della delibera n. 49/2015 - Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica"

Nel rispetto dei principi comunitari della tutela della concorrenza e della libera circolazione dei servizi (in quanto una durata eccessiva dell'affidamento o non in linea con i parametri valutativi di cui sopra, potrebbe risultare in contrasto con le direttive comunitarie<sup>14</sup>), la durata della subconcessione, stabilità di norma in 5 anni, può essere innalzata, in sede previsionale, fino a un massimo di 15 anni, al fine di assicurare al SC la possibilità di un adeguato recupero degli investimenti ivi previsti, sulla base di criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, unitamente ad una remunerazione del capitale investito<sup>15</sup>.

L'eventuale innalzamento della durata dell'affidamento oltre quella minima di 5 anni è valutato dal CA in sede di pianificazione degli affidamenti, traguardando l'esigenza di garantirne l'equilibrio economico e finanziario, nei casi in cui siano necessari investimenti rilevanti e/o in presenza di volumi di domanda ridotti, avendo inoltre riguardo alla disciplina da prevedere per il valore residuo di tali investimenti al termine della subconcessione.

#### **Misura 8. Valore economico della subconcessione**

La misura dispone che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 167 del Codice, il CA determini il valore economico della subconcessione, indicandone la metodologia secondo criteri oggettivi e trasparenti, al fine di garantire al partecipante alla procedura la possibilità di formulare la propria offerta nella più completa conoscenza dei dati economici del servizio da svolgere.

Tale valore si compone del fatturato totale del concessionario, generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA e delle accise, stimato dal CA.

#### **Misura 9. Relazione di Affidamento e contenuti minimi delle convenzioni di subconcessione**

La misura dispone che il CA individui le subconcessioni da affidare e le modalità di affidamento, redigendo un'apposita Relazione di Affidamento (di seguito: RdA), volta a garantire adeguate condizioni di trasparenza e la valutazione della conformità delle scelte effettuate.

Si è ritenuto che tale relazione debba essere trasmessa all'Autorità con almeno 60 giorni di anticipo rispetto all'avvio delle procedure di gara, in modo da consentire a quest'ultima di formulare le proprie osservazioni, entro i successivi 45 giorni.

Viene inoltre fornito, nell'Annesso 1 al documento di consultazione, un elenco di contenuti minimi da includere nella convenzione di subconcessione stipulata tra CA e SC, per garantire adeguata trasparenza ed omogeneità tra i bandi.

---

<sup>14</sup> Cfr. Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in particolare: Considerando (52) e articolo 18. Inoltre, l'articolo 168 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50.

<sup>15</sup> Cfr. anche AGCM- Segnalazione S3470 del 12 dicembre 2018, "Concessioni e criticità concorrenziali": [...] La durata delle concessioni dovrebbe essere limitata e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato [...].

## 2.3. Capo 3. Contenuti dei bandi per gli affidamenti

### Misura 10. Condizioni e requisiti di partecipazione

La misura dispone che il CA definisca nella documentazione di gara le condizioni ed i requisiti per la partecipazione delle imprese interessate, spiegandone le motivazioni a sostegno nella RdA di cui alla Misura 9.

Al fine di assicurare la massima partecipazione alle procedure di gara degli operatori interessati, e in analogia a quanto già disposto dall'Autorità nell'ambito della regolazione delle procedure di affidamento relative ad altre modalità di trasporto<sup>16</sup>, si è ritenuto di prevedere che tali requisiti debbano rispondere ai principi generali di attinenza e proporzionalità rispetto all'oggetto della gara e di non discriminazione, garantendo parità di trattamento in presenza di parità di condizioni sostanziali, a tutela di tutti i potenziali partecipanti alla gara. Per tali requisiti, viene inoltre disposta un'adeguata quantificazione e armonizzazione da parte del CA, al fine di evitare che gli stessi possano costituire una sostanziale barriera alla partecipazione dei contendenti potenzialmente interessati.

Si rileva infatti che, alla luce delle preliminari analisi svolte dagli Uffici dell'Autorità sugli schemi dei bandi acquisiti nell'ambito della fase di acquisizione dei dati presso i concessionari, si è potuta riscontrare una significativa tendenza al sovrardimensionamento dei citati requisiti.

### Misura 11. Allocazione dei rischi

La misura dispone che il CA individui le tipologie di rischio correlate ai servizi e alle attività oggetto dell'affidamento e definisca una matrice in cui sia resa nota l'allocazione di detti rischi a ciascuna delle parti contrattuali, mantenendo in capo al SC il rischio operativo, come definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz), del Codice dei contratti pubblici, correlato alla gestione dei servizi e delle attività oggetto della subconcessione.

### Misura 12. Determinazione dei corrispettivi

La misura definisce la disciplina per la determinazione del corrispettivo che il SC è tenuto a versare al CA, precisando che lo stesso costituisce il canone per l'accesso e l'occupazione del demanio pubblico – che a sua volta il CA gestisce in concessione dallo Stato – ai fini del suo sfruttamento a fini commerciali per lo svolgimento dei servizi e delle attività oggetto dell'affidamento, da cui il SC trae benefici economici.

Dal punto di vista regolatorio, i corrispettivi rappresentano lo strumento tramite il quale l'eventuale rendita da monopolio del SC – nel caso in cui lo stesso detenga diritti di esclusiva nelle proprie attività – viene trasferita nell'ambito del Sistema tariffario autostradale definito dall'Autorità, generando per il CA ricavi derivanti da attività accessorie, i quali a loro volta – detratti della somma dei costi operativi e degli eventuali ammortamenti, allocati alle medesime attività – determinano il margine da attività commerciali di cui alla misura 11 “Trattamento dei margini da attività commerciali” dei Sistemi tariffari autostradali ART; va pertanto

<sup>16</sup> Rileva, in particolare, l'Allegato A alla delibera ART n. 154/2019 del 28 novembre 2019, recante “Revisione della delibera n. 49/2015 - Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica”

evidenziato che tali margini contribuiscono ad una riduzione delle tariffe pagate da tutti gli utenti della rete autostradale gestita dal CA.

Nondimeno, corrispettivi troppo elevati potrebbero portare all'aumento dei prezzi dei servizi e dei prodotti offerti nelle aree di servizio, con conseguente riduzione della loro appetibilità. Al riguardo si ritiene di poter affermare come il crollo delle vendite di prodotti carbolubrificanti negli ultimi anni debba, almeno in parte, attribuirsi anche a tale ragione. Appare conseguentemente necessario che il CA ponga particolare attenzione nella determinazione del livello di corrispettivi da porre a base di gara.

Ciò premesso, si è quindi disposto che il livello di corrispettivo sia correlato: (i) al costo di gestione operativa della porzione di infrastruttura autostradale afferente al singolo affidamento e non direttamente assegnata al SC, (ii) al beneficio specifico ottenuto dal SC per lo sfruttamento, ai fini commerciali, dell'accesso all'infrastruttura autostradale ed al demanio pubblico assegnato, anche in base al valore locativo di proprietà private comparabili.

La valutazione del CA dovrà tenere inoltre conto di eventuali finanziamenti di fonte pubblica che dovessero interessare gli investimenti posti a carico del SC per l'esercizio delle proprie attività: a tale riguardo si è ritenuto opportuno prevedere un apposito obbligo informativo, al fine di agevolare l'attività di vigilanza dell'Autorità rispetto ai principi di trasparenza e non discriminazione.

Per assicurarne la trasparenza e l'equità, si è ritenuto conseguentemente che il corrispettivo debba essere costituito da due componenti, di seguito descritte.

È stata in primo luogo individuata una componente fissa annua, che si è ritenuto debba essere stabilita dal CA in correlazione a due fattori, i quali esercitano la propria influenza in direzioni opposte:

1. innanzitutto, si è previsto che il CA sia tenuto a considerare i costi annui pertinenti ed efficienti effettivamente sostenuti per la gestione operativa della porzione di infrastruttura autostradale afferente al singolo affidamento e non direttamente affidata al SC. In particolare, al fine di assicurare una valutazione equa evitando gli aggravi amministrativi correlati alla tenuta di una specifica contabilità regolatoria – secondo un principio di proporzionalità – si è previsto che il CA definisca tali costi sulla base delle attività effettivamente svolte, adottando i rispettivi prezzi di riferimento a livello territoriale;
2. inoltre, si è previsto che il CA tenga conto della necessità di riconoscere annualmente al SC adeguata remunerazione agli obblighi di servizio pubblico che lo stesso CA trasferisce al SC nell'ambito dell'affidamento.

L'obiettivo di tali previsioni è la minimizzazione di tale componente fissa annua, al fine di renderla atta alla sola copertura delle attività effettivamente sostenute dal CA, tenendo conto degli oneri in capo al SC, ed evitare che la stessa componente possa rappresentare, sebbene per via indiretta, un corrispettivo minimo garantito per il CA stesso (cfr. *infra*). Per tale motivo, si è inoltre stabilito che tale componente sia fissata a base di gara dal CA e non possa essere oggetto di offerta al rialzo da parte dei partecipanti alla gara medesima.

In secondo luogo, si è ritenuto di individuare una componente variabile annua, stabilita dal CA secondo principi di ragionevolezza e proporzionalità in base alla stima dei benefici sopra specificati per il SC, ed espressa in quote percentuali rispetto ai quantitativi annui erogati o fatturati dal SC medesimo.

Al fine di incentivare il SC ad incrementare i volumi di vendita, con conseguenti effetti positivi sulla gestione, si è inoltre previsto che tali quote percentuali siano progressivamente decrescenti al raggiungimento di soglie di

erogato/fatturato, predeterminate dal CA e incrementali rispetto ai volumi di erogazione/fatturato stimati ex ante dal medesimo CA secondo criteri di ragionevolezza.

Infine, si è stabilito che la componente variabile sia fissata a base di gara dal CA, non preveda quantitativi minimi garantiti e possa essere oggetto di offerta al rialzo da parte dei partecipanti alla gara.

Si ritiene che l'assenza di minimi garantiti sulla componente variabile possa conferire una maggiore flessibilità al corrispettivo, utile ad assicurare la sua ragionevole commisurazione, per qualunque andamento della domanda, al corrispondente beneficio specifico ottenuto dal SC per lo sfruttamento ai fini commerciali dell'accesso all'infrastruttura autostradale e del demanio pubblico assegnato. Inoltre, la conseguente minore incidenza dei costi fissi sulla gestione operativa dell'affidamento appare in grado di aumentare la contendibilità delle gare.

Per ragioni di trasparenza, è stato poi disposto che sia incluso nel corrispettivo il canone di concessione che lo stesso CA è tenuto a versare al Concedente, ai sensi dell'art. 1, comma 1020, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e di quanto previsto dalla Convenzione di concessione. Pertanto, il CA dovrà considerare anche detto elemento all'atto delle proprie valutazioni sugli importi a base di gara.

La misura si conclude con:

- l'adozione di una disciplina di adeguamento all'inflazione del corrispettivo determinato in sede di gara, utile ad assicurarne la stabilità in termini reali;
- l'obbligo di motivazione delle scelte fatte dal CA nell'ambito della citata RdA, con conseguente vigilanza da parte dell'Autorità sulla conformità del livello di corrispettivi.

### Misura 13. Criteri di valutazione delle offerte

È risaputo che i criteri di valutazione costituiscono l'elemento che guida la redazione delle offerte da parte dei partecipanti alle procedure competitive, che nel comporre la propria proposta si orientano, a partire da una determinata situazione di budget, a traghettare la possibilità di ottenere il maggiore punteggio possibile.

Al fine di perseguire l'interesse pubblico, risulta pertanto essenziale l'individuazione di criteri di valutazione delle offerte orientati al conseguimento degli obiettivi di equità, efficienza, qualità e contenimento dei costi per gli utenti autostradali.

A tale scopo si è ritenuto innanzitutto necessario, a partire dalla scelta di aggiudicare le subconcessioni sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, imposte obblighi di trasparenza al CA rispetto alla pubblicazione, nei documenti di gara, dei criteri di aggiudicazione e, conseguentemente, delle modalità di valutazione delle offerte pervenute. Ulteriori obblighi sono stati imposti al CA al fine di evitare discriminazioni fra i partecipanti e assicurare il rispetto di quanto disposto dal Codice dei Contratti, con particolare riguardo alla separazione fra l'offerta tecnica e quella economica, assicurando nella ponderazione la prevalenza della prima, anche in applicazione dell'art. 11, comma 5-ter, lettera b), della l. 498/1992.

Sono state poi richiamate le Linee Guida approvate dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con delibera n. 424 del 2 maggio 2018<sup>17</sup>, che contengono puntuale indicazioni sull'individuazione dei criteri di valutazione e sulle modalità di attribuzione dei punteggi e sui relativi algoritmi.

<sup>17</sup> Link: <https://www.anticorruzione.it/-/linee-guida-n.-2>

A tale riguardo, la misura contiene inoltre alcuni principi che si ritengono essenziali per una corretta valutazione delle offerte, in parte riprese dalle analisi effettuate nel corso del 2020 dall'*Autorité de régulation des transports*<sup>18</sup> sugli esiti delle procedure di affidamento afferenti alle aree di servizio sulle autostrade francesi:

1. il primo principio, finalizzato a valorizzare le differenze fra gli impegni assunti dai partecipanti, si riferisce alla necessità che, data una scala di punteggio, questa sia utilizzata nella misura massima possibile;
2. il secondo e il terzo principio, il cui scopo attiene alla necessità di evitare discriminazioni fra i partecipanti, prevedono rispettivamente: (i) che le differenze di punteggio ottenute dai partecipanti debbano riflettere impegni assunti, in modo che due candidati che assumono impegni diversi non possano ricevere lo stesso punteggio; (ii) che non siano previsti automatismi per cui sia attribuito un punteggio di 0 all'offerta più bassa, distorcendo gli impegni assunti dal candidato;
3. il quarto principio, sulla base dell'esperienza, prevede l'opportunità di evitare, ove possibile, sistemi di valutazione che prevedano l'attribuzione dei punteggi a *cluster* di offerte attraverso la predeterminazione di valori di soglia. Tali sistemi, infatti, portano a differenze ingiustificate nei punteggi quando due offerte sono vicine tra loro ma non appartengono allo stesso *cluster*, ovvero a una differenza di punteggio insufficiente quando le offerte sono significativamente diverse ma appartengono allo stesso *cluster*.

Sono quindi elencati gli obiettivi di efficienza ed efficacia dell'affidamento che il CA è tenuto a considerare nella determinazione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica, specificando in particolare che, per i pertinenti affidamenti, si ritiene necessario considerare, con una ponderazione almeno pari a quella dell'offerta economica, uno o più criteri basati sulla moderazione dei prezzi dei carburanti, e, con una ponderazione almeno pari alla metà di quella dell'offerta economica, uno o più criteri basati sulla moderazione dei prezzi del servizio di ristoro, cui è dedicata una misura specifica (vedi *infra*). Si ritiene, infatti, opportuno attribuire un peso inferiore alla moderazione dei prezzi del servizio di ristoro, che si applica solo ad un paniere di beni e servizi, rispetto a quello da attribuire alla distribuzione carburanti, che si applica a ciascuna tipologia di carburante oggetto di distribuzione nell'area di servizio.

Quanto all'offerta economica, si è ritenuto di fornire indicazioni sull'algoritmo di valutazione, proponendo l'utilizzo di formule non lineari da parte del CA in sede di gara, tali da determinare una progressiva riduzione del punteggio incrementale ottenibile al crescere del rialzo offerto (riduzione tanto maggiore quanto più basso è il valore del coefficiente ponderale  $\alpha$  ivi adottato), al contrario di quanto prevedrebbe una formula lineare, in cui il punteggio è direttamente proporzionale al ribasso offerto<sup>19</sup>. Ciò al preciso fine di scoraggiare offerte con eccessivi rialzi.

Si è inoltre prescritto che il CA verifichi l'esistenza di un ragionevole equilibrio fra i criteri riferibili all'offerta economica e quelli relativi alla moderazione dei prezzi, sulla base della stima del costo incrementale imputabile ad un concorrente medio per conseguire analogo miglioramento del punteggio in ciascuna delle due aree tematiche di valutazione.

<sup>18</sup> Link: [https://www.autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2021/07/marches\\_sca\\_2020\\_final.pdf](https://www.autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2021/07/marches_sca_2020_final.pdf)

<sup>19</sup> Oltre alle già citate linee guida, rileva al riguardo anche il Quaderno AVCP (ora ANAC) "Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa", link: <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/icr/repository/collaboration/Digital%20Assets/PDF/Quad.07.12.11.pdf>

Occorre infatti evidenziare che ciascuno dei partecipanti alla gara, nel predisporre la propria offerta, opera secondo una logica di convenienza economica. Siccome il conseguimento di un punteggio migliore in una determinata area tematica comporta necessariamente un costo (maggiori investimenti, minori ricavi, maggiori oneri di esercizio, ecc.), appare evidente che il soggetto partecipante alla gara sarà portato a “spendere” il proprio budget sulla parte di offerta in grado di garantirgli il punteggio più elevato.

In tale contesto, la prevalenza di uno dei criteri sopra citati sull’altro potrebbe, dunque, portare a scenari sostanzialmente differenti:

1. in caso di prevalenza del criterio dell’offerta economica, un concorrente avrebbe maggiori possibilità di vincere la gara prevedendo un alto corrispettivo per il CA, ma uno scarso contenimento dei prezzi all’utenza;
2. di contro, in caso di prevalenza del criterio della moderazione tariffaria, lo stesso concorrente avrebbe maggiori possibilità di vincere la gara prevedendo una forte politica di contenimento dei prezzi, a scapito del livello del corrispettivo.

Il CA deve quindi stimare il valore economico (in termini di minori ricavi) necessario al partecipante alla gara, in sede di predisposizione dell’offerta, per ottenere un incremento di punteggio con l’applicazione dei criteri relativi alla moderazione di prezzi, ponendolo a confronto con il valore economico (in termini di maggiori corrispettivi da versare al CA) necessario per ottenere un analogo incremento di punteggio nell’offerta economica.

Si ritiene inoltre che il citato equilibrio fra i criteri riferibili all’offerta economica e quelli relativi alla moderazione dei prezzi possa portare il CA a non attribuire un valore eccessivo all’offerta economica stessa.

Viene quindi disposto l’utilizzo dei *business plan* a supporto dell’analisi delle offerte economiche dei partecipanti alle gare, affinché il CA possa verificarne preventivamente la sostenibilità, anche al fine di escludere eventuali offerte anomale.

Come previsto per altre assunzioni del CA, anche per quelle relative ai criteri di valutazione delle offerte è previsto che siano specificate e motivate nella RdA, al fine di consentire all’Autorità l’esercizio di un’adeguata attività di vigilanza.

#### **Misura 14. Moderazione dei prezzi al pubblico dei carburanti**

La misura statuisce che la moderazione dei prezzi al pubblico dei beni e dei servizi oggetto dell’affidamento costituisce un obiettivo primario del CA, al fine di contenere i costi per gli utenti, le imprese e i consumatori.

Si è quindi ritenuto di fornire al CA una specifica disciplina per la moderazione dei prezzi al pubblico dei carburanti e del servizio di ristoro, da applicare nelle aree di servizio in cui per tale fattispecie è previsto un solo affidamento.

Preliminarmente, si è ritenuto necessario fornire al CA istruzioni sul prezzo dei carburanti da porre a base di gara e da determinare a partire dal prezzo medio alla pompa mensile per la modalità “servito” riferibile al territorio regionale in cui è ubicata l’area di servizio, come risultante dall’ultima pubblicazione disponibile sul pertinente sito web del Ministero dello sviluppo economico<sup>20</sup>. In particolare, si è previsto che tale ammontare debba essere

<sup>20</sup> Link: <https://carburanti.mise.gov.it/>

incrementato di una quota di maggiorazione, ponendo per tale grandezza un tetto, in misura proporzionale al costo che l'utente sosterrebbe in caso di deviazione dal proprio percorso per effettuare il rifornimento in stazioni di servizio esterne all'autostrada ed espressa in termini percentuali rispetto al prezzo di ciascun bene o servizio rientrante nel panierone considerato. Tale quota di maggiorazione costituisce dunque il livello massimo di extra-ricavo unitario che il SC può estrarre nel corso dell'affidamento, rispetto alla rete di distribuzione carburanti non autostradale.

Analogamente, per quanto riguarda il servizio di ristoro, si è ritenuto necessario fornire al CA istruzioni circa la determinazione di un panierone di beni e servizi il cui prezzo deve essere posto a base di gara e da determinare a partire dal prezzo medio mensile di tali beni e servizi riferibili al territorio rappresentativo dell'area in cui è ubicata l'area di servizio, come risultante dall'ultima pubblicazione disponibile sul pertinente sito *web* del Ministero dello sviluppo economico<sup>21</sup> (viene fornito il riferimento ad alcuni beni e servizi presenti nello stesso osservatorio). In particolare, si è previsto che tale ammontare debba essere incrementato di una quota di maggiorazione (per la quale si prevede un tetto massimo), in misura proporzionale al costo che l'utente sosterrebbe in caso di deviazione dal proprio percorso per acquistare beni e/o usufruire di servizi al di fuori dell'autostrada ed espressa in termini percentuali rispetto al prezzo di ciascun bene o servizio rientrante nel panierone considerato. Tale quota di maggiorazione costituisce dunque il livello massimo di extra-ricavo unitario che il SC può estrarre nel corso dell'affidamento, rispetto a quello derivante dalla vendita di beni e servizi fruibili sulla viabilità non autostradale.

Il citato territorio rappresentativo è di norma costituito dalla provincia in cui è ubicata l'area di servizio, ma in caso di assenza di dati di prezzo per qualcuno dei beni o servizi che costituiscono il panierone del servizio di ristorazione, il CA può fare riferimento al territorio che ritiene più simile (p.es. province limitrofe).

Viene fornita una determinazione convenzionale di tale quota di maggiorazione, effettuata dall'Autorità facendo riferimento alla metodologia utilizzata in Francia e opportunamente adattata nei calcoli<sup>22</sup> per quanto riguarda il valore economico associabile alla perdita di tempo di un'eventuale deviazione presso un area non autostradale ed integrata con un'ulteriore componente per tenere in considerazione il maggiore consumo di carburante associato alla deviazione stessa; per il valore del tempo si è utilizzato l'importo unitario indicativo di 15 €/passeggero-ora, analogo a quello utilizzato dal regolatore francese e coerente con quanto indicato per l'Italia dalle *"Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti"*, in particolare alla seguente tabella (pagina 90).

---

<sup>21</sup> Link: <http://osservapreZZI.mise.gov.it/>

<sup>22</sup> La metodologia per la determinazione del sovrapprezzo da applicare per i carburanti, correlata al vantaggio competitivo derivante dalla collocazione del distributore sulla rete autostradale, è stata assunta alla luce di quanto affermato nella relazione annuale dell'omologa Autorità di regolazione economica francese del 2020 ([https://www.autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2021/07/marches\\_sca\\_2020\\_final.pdf](https://www.autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2021/07/marches_sca_2020_final.pdf), pag. 107-108) a proposito di estrazione di una rendita economica da parte del subconcessionario. Si tratta di un metodo, elaborato da ART-FR, sulla base degli esiti della propria vigilanza sul mercato, che consente di verificare a posteriori la ragionevolezza della rendita estratta dall'affidatario. Si tratta quindi di una formula supportata da una evidenza empirica.

Tabella A4\_1 - Valore dei risparmi di tempo di viaggio per motivo dello spostamento e classe di distanza (passeggeri)

|  | Valore del Tempo (€2016/pass.-h) |              |              |
|--|----------------------------------|--------------|--------------|
|  | Business                         | Pendolarismo | Altri motivi |
| Spostamenti urbani e metropolitani     | 12-20                            | 5-10         | 5-15         |
| Spostamenti su medie e lunghe distanze | 20-35                            | 10-15        | 10-25        |

Per il consumo medio è stato adottato un valore medio (0,065 litri/km) tra il consumo di un veicolo a benzina (0,07 litri/km) e di un veicolo a diesel (0,06 litri/km), calcolati sulla base della funzione indicata nel *Data Book* dalla *Transport Analysis Guidance* britannica<sup>23</sup>, secondo la quale il consumo (in litri/km) è definito come:

$$C = \frac{a}{v} + b + c \cdot v + d \cdot v^2$$

dove  $v$  è la velocità di percorrenza (in km/h) e gli altri parametri utilizzati nella funzione sono i seguenti:

| Fuel consumption parameter values<br>(litres per km, 2015) |            |         |          |          |           |           |
|--|------------|---------|----------|----------|-----------|-----------|
| Vehicle Category   | Parameters |         |          |          | Min speed | Max speed |
|  | a          | b       | c        | d        | kph       | kph       |
| Petrol Car   | 0,45195    | 0,09605 | -0,00109 | 0,000007 | 10        | 130       |
| Diesel Car   | 0,48191    | 0,06909 | -0,00066 | 0,000005 | 10        | 130       |

Per il prezzo del carburante è stato utilizzato il valore medio (1,54 €/litro) dei prezzi medi praticati in Italia tra il 2011 e il 2020 per la vendita della benzina (1,59 €/litro) e del gasolio per autotrazione (1,48 €/litro), calcolati sulla base dei dati annui aggregati pubblicati dal Ministero della transizione ecologica<sup>24</sup>.

Per la spesa media convenzionale del ristoro si è fatto riferimento al valore di un pasto per due persone pari a circa 25 €.

Si ritiene che l'ammontare di detta quota di maggiorazione (pari a 14,21% per i carburanti e al 35,01% del prezzo medio fuori autostrada per i beni e servizi inclusi nel citato panierino del servizio ristoro) debba costituire la base di partenza per la formulazione di offerte al ribasso in sede di gara, che saranno oggetto di specifici criteri di valutazione nell'ambito dell'aggiudicazione (vedi *supra*). Ciò non preclude che possano essere oggetto di offerta tecnica anche altri possibili impegni del partecipante, quali la differenza di prezzo per le diverse modalità di erogazione e pagamento, oppure iniziative promozionali e programmi di fidelizzazione.

Una volta affidata la subconcessione, si è previsto che il CA assicuri, per l'intera durata dell'affidamento, un monitoraggio con cadenza almeno mensile, affinché il prezzo praticato dal SC per la distribuzione di ciascuna tipologia di carburante nella modalità “servito” non superi il prezzo medio alla pompa rilevato sul pertinente sito *web* del Ministero dello sviluppo economico, incrementato della quota di maggiorazione oggetto di impegno da parte del SC in sede di offerta, e affinché il prezzo praticato dal SC per la distribuzione di ciascun bene e servizio di ristoro incluso nel panierino predeterminato non superi il prezzo medio rilevato sul pertinente sito *web* del Ministero dello sviluppo economico, incrementato della quota percentuale di maggiorazione oggetto di

<sup>23</sup> Link: <https://www.gov.uk/government/publications/tag-data-book>

<sup>24</sup> Link: <https://dgsaie.mise.gov.it/prezzi-annuali-carburanti>

impegno da parte del SC in sede di offerta.

Per i carburanti, detto monitoraggio deve intendersi esteso ai prezzi praticati per le modalità “*self-service postpaid*” e “*self service prepaid*”, che dovranno essere inferiori a quello praticato per la modalità “*servito*”, e basarsi a loro volta sul livello dei prezzi corrispondente agli impegni assunti dal SC in sede di offerta.

Si prevede che l'esito dei monitoraggi mensili dei prezzi debba essere trasmesso all'Autorità con periodicità semestrale, ai fini della verifica di impatto della regolazione. Per garantire la massima trasparenza nei confronti degli utenti finali, nonché per garantire il corretto funzionamento della concorrenza *nel mercato tra SC*, dove prevista, si dispone la pubblicazione da parte del SC dei prezzi di tutti i prodotti e servizi venduti, oltre che in loco (in posizione ben visibile all'utenza), anche su internet in *real time* in formato *open data*, in modo che siano accessibili anche tramite dispositivi portatili individuali. Per i beni e servizi soggetti alla moderazione dei prezzi al pubblico è inoltre assicurata la pubblicazione anche con riferimento alla pertinente quota di maggiorazione applicata in esito all'affidamento.

#### **Misura 15. Valutazione della qualità dei servizi**

La fruizione delle aree di servizio costituisce un aspetto cruciale per l'esperienza di viaggio degli utenti autostradali, in particolar modo con riferimento a quei servizi che assumono la valenza di obblighi di servizio pubblico (per esempio servizi igienici ed aree di sosta e parcheggio).

A tale proposito, risulta opportuno prevedere una disciplina specifica afferente alla valutazione della qualità dei servizi e delle attività rese nell'ambito dei subaffidamenti di cui trattasi. Si è ritenuto che tale disciplina debba prevedere l'inclusione, nella documentazione di gara, delle seguenti specificazioni:

- a) gli obiettivi di qualità che il SC è tenuto a perseguire nel corso dell'affidamento. Detti obiettivi di qualità individuano obblighi e/o prestazioni minime che garantiscono il soddisfacimento delle esigenze essenziali degli utenti autostradali in relazione ai servizi e alle attività oggetto dell'affidamento;
- b) il correlato sistema di penali da applicare al SC in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità, secondo principi di ragionevolezza e proporzionalità;
- c) gli indicatori e i relativi valori obiettivo individuati dallo stesso CA per la valutazione della *performance* del SC ed il conseguimento degli obiettivi di qualità, nell'ambito di una serie di predefinite aree tematiche.

Per assicurare il conseguimento di un adeguato livello complessivo di qualità dei servizi, le aree tematiche da considerare dovrebbero essere quanto meno le seguenti:

- a) per i servizi di distribuzione carburanti o di ricarica elettrica:
  - i. disponibilità di punti di rifornimento/ricarica rispetto ai flussi di traffico medio della tratta autostradale servita;
  - ii. disponibilità di stazioni/colonnine di ricarica rispetto al totale dei punti di rifornimento;
  - iii. accessibilità e assistenza per le persone a ridotta mobilità;
  - iv. livello di congestione dei punti di rifornimento;
  - v. pulizia dei piazzali e stato della segnaletica (orizzontale e verticale);
  - vi. livello di soddisfazione degli utenti riguardo: la disponibilità di punti di rifornimento/ricarica; l'accessibilità per le persone a ridotta mobilità; la disponibilità di tecnologie innovative;

- vii. utilizzo di *Intelligent Transport Systems* (ITS) per la condivisione di informazioni relative alla disponibilità di punti di rifornimento/ricarica e relativi prezzi;
- b) per i servizi di ristorazione e le attività commerciali:
- i. disponibilità, rispetto ai *cluster* di utenza, di: parcheggi per veicoli leggeri; parcheggi per veicoli pesanti; parcheggi riservati a persone a ridotta mobilità, donne in gravidanza e famiglie con neonati; servizi igienici; docce; aree giochi; aree relax;
  - ii. livello e frequenza di pulizia delle aree di parcheggio, dei servizi igienici e delle aree ristoro;
  - iii. illuminazione dei piazzali, dei parcheggi e di tutte le zone all'interno delle aree ristoro e dei servizi igienici;
  - iv. disponibilità di sistemi automatici per: apertura porte nelle varie aree per il ristoro, ivi compresi i servizi igienici; attivazione automatica del flusso di acqua dei lavandini, dell'erogazione di detergenti, degli asciugamani, dello scarico di acqua per servizi igienici;
  - v. livello di soddisfazione degli utenti rispetto: alla disponibilità di parcheggi, servizi igienici, docce, aree relax, aree giochi; all'accessibilità e assistenza per le persone a ridotta mobilità a tutte le aree all'interno delle strutture; alla pulizia delle aree di parcheggio, dei servizi igienici, delle aree ristoro; illuminazione dei piazzali, dei parcheggi e di tutte le zone all'interno delle aree ristoro e dei servizi igienici.

Per assicurare una corretta applicazione del sistema di penali adottato, si è ritenuto che il CA stabilisca nella Convenzione di concessione gli obblighi di monitoraggio e rendicontazione a carico del SC e le modalità di accertamento e verifica delle prestazioni ricadenti sotto la propria responsabilità, secondo criteri che garantiscano l'efficacia-efficienza delle soluzioni adottate, la massima trasparenza e accessibilità dei dati e dei risultati da parte degli *stakeholder* e la loro regolare pubblicazione e condivisione. Analogamente, dovranno essere previste le modalità e le tempistiche del monitoraggio, almeno mensile, con la preferibile adozione di sistemi automatici di rilevazione e con l'attivazione di sistemi di ascolto della clientela per l'acquisizione di reclami e suggerimenti.

Come per altre assunzioni del CA, anche quelle relative al sistema di valutazione della qualità sono specificate e motivate nella RdA, al fine di consentire all'Autorità l'esercizio di un'adeguata attività di vigilanza.

Infine, si è previsto che il CA introduca, nel corso delle procedure di affidamento e nei documenti consequenti, una apposita disposizione recante il rinvio mobile alla regolazione che potrà essere adottata dall'Autorità nell'esercizio dei propri poteri, ivi inclusa la definizione del contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti degli SC (o dei soggetti da loro individuati per la fornitura del servizio affidato all'utente finale, ove previsto), ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera e), del d.l. 201/2011.

## 2.4. Capo 4. Fase esecutiva della subconcessione

### Misura 16. Monitoraggio della subconcessione e sistema sanzionatorio

Con la Misura in questione si è ritenuto opportuno definire per la subconcessione, a cura del CA, un adeguato sistema di monitoraggio del servizio con riferimento alle prestazioni contrattuali di natura economica, tecnico-

gestionale e qualitativa.

Si sono dunque specificati responsabilità, modalità, strumenti e tempi di rilevazione, rendicontazione e trasmissione dei dati, informazioni e documenti utili, individuandone inoltre modalità e tempistiche.

È stato inoltre previsto un adeguato sistema sanzionatorio a supporto, per le ipotesi di violazione delle disposizioni della convenzione di subconcessione, ispirato a principi di proporzionalità e gradualità della sanzione da irrogarsi, fino a prevedere, nei casi più gravi o in presenza di reiterate violazioni, la risoluzione della convenzione medesima.

**Sono stati inoltre introdotti specifici obblighi a carico del SC con riguardo alla trasmissione all'Autorità degli elementi quantitativi necessari per la valutazione della sostenibilità delle gestioni, nell'ottica di acquisire una base dati finalizzata alla definizione di eventuali ulteriori provvedimenti regolatori a tutela dei principi di garanzia dell'equilibrio economico delle imprese interessate e di contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori.**

#### **Misura 17. Divieto di proroga/rinnovo della concessione**

Dall'esame della documentazione pervenuta dai concessionari è emersa la presenza, nei bandi e nei contratti di subconcessione, di clausole che attribuiscono al CA la facoltà di rinnovare espressamente la convenzione in essere, in genere per un periodo non superiore a 24 mesi. Nei casi in cui sia prevista tale facoltà, il SC sarà obbligato alle stesse condizioni della convenzione per l'intera durata del rinnovo<sup>25</sup>.

Si ritiene che l'inserimento di tali clausole nei contratti di subconcessione, caratterizzati da durata limitata, possa costituire una potenziale barriera all'ingresso di nuovi operatori economici, non coerente con i principi comunitari sopraccitati di libera concorrenza e di libera prestazione dei servizi<sup>26</sup>.

Conseguentemente, la misura in questione dispone che la documentazione di gara non può contenere clausole che prevedano rinnovi automatici e proroghe dei contratti in essere.

Si è inoltre previsto che la durata dei contratti possa essere modificata, con possibilità di proroga, se previsto dalla documentazione di gara, solo per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per individuare il nuovo affidatario del servizio o dell'attività.

Per evitare il ricorso a rinnovi contrattuali, il CA è altresì tenuto ad avviare le procedure per la scelta del nuovo SC con congruo anticipo, comunque non inferiore a 18 mesi prima della scadenza della subconcessione.

#### **Misura 18. Forza maggiore, recesso, risoluzione e revoca della convenzione di subconcessione**

La documentazione relativa ai bandi di gara ed ai contratti di subconcessione acquisita dai concessionari presenta un significativo livello di disomogeneità in merito ai contenuti relativi alla conclusione anticipata del

---

<sup>25</sup> Nella prassi di settore si fa riferimento al termine "rinnovo", tuttavia ai sensi del Codice dei contratti sarebbe più corretto il termine "proroga".

<sup>26</sup> In merito ai rinnovi delle concessioni, cfr. AGCM, citato S3470: "(...) In questa ottica, non andrebbero disposti rinnovi automatici e proroghe delle concessioni, che bloccano lo sviluppo dell'economia e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza, di innovazione e di qualità del servizio reso alla collettività (...)".

rapporto concessorio, avuto riguardo sia alla documentazione di gara in senso stretto (bandi, avvisi di sollecitazione a presentare manifestazioni di interesse, ecc.), che ai contratti di subconcessione.

Quanto a questi ultimi, è emersa, in molte circostanze, una carenza degli schemi di convenzione utilizzati nella disciplina delle clausole relative alla misura in commento, che, in caso di eventuali contenziosi tra le parti, può determinare incertezze nell'individuazione delle rispettive responsabilità, delle relative fattispecie esimenti, nonché degli indennizzi spettanti nei casi di risoluzione, recesso e revoca del rapporto contrattuale.

Si è ritenuto, pertanto, di introdurre una specifica misura affinché, nell'ambito della documentazione di gara, sia previsto che le cause di forza maggiore, indicate a titolo esemplificativo nella misura stessa (ad eccezione degli *shock* di natura economico-finanziaria), non possono dar luogo a forme di responsabilità dei contraenti.

Inoltre, si è ritenuto opportuno prevedere che, nella documentazione di gara, siano disciplinate le ipotesi di recesso dal contratto, inclusa la facoltà per il SC di recesso, trascorsi 5 anni dalla stipula del contratto, in caso di significativa flessione dei ricavi e ferme restando le ipotesi di forza maggiore, nonché la facoltà di revoca in capo al CA, senza che quest'ultimo sia tenuto a corrispondere indennizzi al SC.

Torino, 7 dicembre 2021

Il Dirigente dell'Ufficio Accesso alle infrastrutture

f.to Roberto Piazza

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