

Osservazioni *unem* all'Allegato A della Delibera ART n. 53/2022 del 7 aprile 2022

PREMESSA

RAZIONALIZZAZIONE ED EVOLUZIONE DELL'AREA DI SERVIZIO

Data la situazione fortemente critica, appesantita da un sistema di affidamenti quale quello in essere, determinato da forti rigidità gestionali non più motivabili, e viste le previsioni di un'ulteriore riduzione dei volumi per il calo progressivo dei consumi (data la maggiore autonomia ed efficienza dei veicoli nonché, in prospettiva, lo sviluppo delle nuove alimentazioni), **si ritiene prioritaria l'emanazione, da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, unitamente al Ministero della transizione ecologica, di un nuovo Piano di razionalizzazione e conversione degli impianti di distribuzione dei carburanti siti nelle aree di servizio autostradali.**

Solo in un contesto razionalizzato e ammodernato le misure per la definizione degli schemi dei bandi di gara potranno conseguire gli auspicati obiettivi di "stimolare l'efficienza delle gestioni" e "tutelare gli utenti". Di conseguenza, **è necessario che, prima dell'emanazione del regolamento per i criteri di affidamento delle aree, a cui l'Autorità di Regolazione dei Trasporti sta lavorando, venga completato l'intervento di revisione del Decreto interministeriale del 7 agosto 2015, avviata recentemente dai Ministeri competenti**

Premesso quanto sopra, intendiamo nuovamente evidenziare che la rete autostradale di distribuzione carburanti è interessata, da anni, da una crisi di tipo strutturale, conseguente:

- da un lato, da un progressivo calo dei consumi, determinato in primis dalla maggiore autonomia degli autoveicoli, più efficienti, affidabili e meno dipendenti dalla necessità di sosta in autostrada per il rifornimento e/o per gli interventi di manutenzione/lavaggio;
- dall'altro, dalla necessità di sostenere rigide condizioni operative e maggiori oneri nella gestione rispetto alla rete ordinaria.

Pertanto, la rete autostradale continua ad essere inefficiente, caratterizzata da erogati medi ridottisi sensibilmente ormai da molti anni e da una eccessiva numerosità di aree di servizio, così come risulta dalla stessa Relazione illustrativa pubblicata dall'Autorità in relazione alla Delibera n. 174/2021. Data la situazione fortemente critica, appesantita dall'attuale sistema di affidamenti, caratterizzato da forti rigidità gestionali non più motivabili, si ritiene prioritario prevedere l'avvio di un processo di razionalizzazione delle aree di servizio autostradali, da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, unitamente con il Ministero della transizione ecologica.

Per ridare efficienza al servizio autostradale occorre infatti prevedere:

- una reale riduzione del numero delle aree oil, da modulare in base a distanze chilometriche e traffico di ciascuna tratta;
- uno sviluppo organico dei carburanti alternativi calibrato sulla reale crescita della domanda per la trasformazione del servizio carbolubrificanti in "**punti vendita energie per la mobilità**", pur garantendo una diffusione congrua degli stessi ai fini dell'approvvigionamento all'utenza;

- una riduzione/annullamento del peso delle royalties valorizzando sostanzialmente solo la parte tecnica dell’offerta, promuovendo così una maggiore qualificazione del servizio; verrebbero, in tal modo, ripristinate le condizioni per un servizio continuativo, qualificato e competitivo della rete autostradale. Infatti, la determinazione a priori da parte del CA del livello di remunerazione legittimamente richiesto ai partecipanti stimolerebbe gli stessi a misurarsi sulla capacità di sviluppare strutture e offerte proprie del segmento di rete autostradale;
- “sinergie operative” tra le diverse attività presenti sul piazzale, gestite da operatori qualificati, evitando di prevedere progetti volti semplicemente ad aumentare il numero dei soggetti presenti, specialmente in relazione ai CPO, che non assicurano alcun vantaggio all’utenza e non determinano vantaggi competitivi in un mercato definito rilevante, dalla stessa Antitrust, nell’ambito dei 100 km lungo la stessa viabilità;
- durata degli affidamenti congrua e compatibile con la disciplina di settore relativa alla gestione degli impianti.

TEMPISTICA GARE

Sul tema, considerato anche quanto accaduto negli ultimi affidamenti (tempistiche non idonee per la quasi contemporaneità delle gare che hanno generato, in alcuni casi, situazioni diseconomiche di sovrapposizione e concentrazione), le Misure oggetto della presente Consultazione dovrebbero fornire, a nostro avviso, opportune indicazioni sul fatto che le procedure competitive relative a impianti sulla stessa tratta autostradale vengano svolte con tempistiche che consentano di conoscere l’esito di una gara, prima di avviare la successiva.

Entrando nel merito delle Misure:

| Misura | Punto | Citazione del testo da modificare/integrare | Inserimento del testo modificato/integrato | Breve nota illustrativa delle motivazioni sottese alla proposta di modifica/integrazione |
|--------|-------|---|--|--|
| 3 | 3.2 | A tal fine, le aree di servizio autostradali si distinguono nelle seguenti classi: a) classe 1: aree situate su tratte elementari con volume di traffico superiore a 15.000.000 veicoli/anno nella specifica direzione di marcia sulla carreggiata servita, con prevalenza del traffico a medio/lunga percorrenza; b) classe 2: aree situate su tratte elementari con volume di traffico tra 3.500.000 e 15.000.000 | | Fermo restando l’osservazione di cui al punto seguente, chiediamo la possibilità che venga reso noto, in base allo studio di codesta Autorità, il numero di aree di servizio ricadenti in ciascuna delle classi individuate. |

| | | | | |
|---|--|--|--|--|
| | | <p>veicoli/anno nella specifica direzione di marcia sulla carreggiata servita, o con traffico superiore a 15.000.000 veicoli/anno prevalentemente a breve percorrenza o pendolare;</p> <p>c) classe 3: aree situate su tratte elementari con volume di traffico inferiore a 3.500.000 veicoli/anno nella specifica direzione di marcia sulla carreggiata servita;</p> | | |
| 3 | | | <p>Aggiungere il seguente 3.6: <i>“Ferma restando la classificazione di cui ai punti precedenti, le aree di servizio con erogati di carburanti annui inferiori a 3 milioni di litri ricadono nella classe 3”</i></p> | <p>L’inserimento della modifica tiene conto della presenza di aree di servizio con basso erogato nelle categorie 1 e 2 che prevedono modalità di erogazione e servizi offerti non economicamente sostenibili</p> |
| 4 | <p>4.1, c) 4.2, c) 4.3, c)</p> | <p>I servizi di assistenza al veicolo sono offerti tutti i giorni dell’anno, almeno dalle 6.00 alle 22.00, assicurando almeno gli interventi di ordinaria e minuta manutenzione e riparazione dei veicoli a motore che non rientrano nell’attività di autoriparazione, nonché la disponibilità 24 ore su 24 di una stazione di gonfiaggio degli pneumatici e di un punto di erogazione di acqua;</p> | <p>Eliminare le parole evidenziate in barrato: <i>“I servizi di assistenza al veicolo sono offerti tutti i giorni dell’anno, almeno dalle 6.00 alle 22.00, assicurando almeno gli interventi di ordinaria e minuta manutenzione e riparazione dei veicoli a motore che non rientrano nell’attività di autoriparazione, nonché la disponibilità 24 ore su 24 di una stazione di gonfiaggio degli pneumatici e di un punto di erogazione di acqua;”</i></p> | <p>L’attività di riparazione dei veicoli a motore che non rientra in quella di autoriparazione non è più richiesta da tempo in autostrada dagli utenti. Si propone, pertanto, di indicarli solo a livello facoltativo.</p> |

| | | | | |
|---|--|---|--|--|
| | <p>4.1, c) 4.2, c) 4.3, c) 4.1, g) 4.2, g) 4.3, g)</p> | | | <p>Si richiede di specificare i meccanismi di partecipazione economica dei vari soggetti affidatari (oil, CPO e ristoro) per tali attività. Inoltre, in caso di compresenza di servizi igienici al pubblico su fabbricato oil e su fabbricato ristoro, come avviene la partecipazione ai costi di investimento, manutenzione e gestione di tali servizi da parte degli affidatari CPO?</p> |
| 4 | <p>4.1, e) 4.2, e) 4.3, e)</p> | <p>e) i servizi di ricarica elettrica sono offerti tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24, assicurando la coesistenza di una pluralità di CPO e:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. garantendo l'assistenza alla clientela anche da remoto, con possibilità di pronto intervento; ii. prevedendo un numero di punti di ricarica ultraveloce accessibili al pubblico adeguato al livello di traffico circolante sulla carreggiata servita; iii. prevedendo l'installazione di punti di ricarica accessibili al pubblico aventi potenza nominale adeguata al prevedibile sviluppo delle capacità di ricarica dei veicoli nell'orizzonte temporale dell'affidamento; | | <p>Sarebbe opportuno specificare le modalità di svolgimento dell'assistenza alla clientela e con quali tempistiche possa essere garantito il pronto intervento</p> |
| 4 | 4.2, a) | <p>i servizi di distribuzione carburanti sono offerti tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24, prevedendo un numero di pompe di erogazione adeguato al livello di traffico circolante sulla carreggiata servita e assicurando in ogni caso sia la modalità "servito", che la modalità "self-service postpaid";</p> | <p>Modificare come segue: <i>i servizi di distribuzione carburanti sono offerti tutti i giorni dell'anno, 24 ore su 24, prevedendo: (i) almeno dalle 6.00 alle 22.00, l'erogazione sia in modalità "servito", che in</i></p> | <p>La rete autostradale di carburanti ha subito enormi cambiamenti negli anni. Il forte calo dei consumi in autostrada, ormai strutturale, spinge ad auspicare che possa finalmente essere avviato l'utilizzo, nel momento in cui il traffico è sensibilmente ridotto (orario notturno),</p> |

| | | | | |
|---|---------|--|--|---|
| | | | <p><i>modalità “self-service prepaid e/o postpaid”; (ii) dalle 22.00 alle 6.00, l’erogazione in modalità “self service prepaid e/o postpaid”, a condizione che ne sia garantita un’adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dalla normativa nazionale e/o regionale;</i></p> | <p>degli strumenti di automazione per l’erogazione del carburante. Le rigidità oggi in essere sono anacronistiche, non sono più motivabili e vanno a gravare sull’economicità del servizio.</p> |
| 4 | 4.3, a) | <p>i servizi di distribuzione carburanti sono offerti tutti i giorni dell’anno, 24 ore su 24, prevedendo: (i) almeno dalle 6.00 alle 22.00, l’erogazione sia in modalità “servito”, che in modalità “self-service postpaid”; (ii) dalle 22.00 alle 6.00, l’erogazione in modalità “self service prepaid”, a condizione che ne sia garantita un’adeguata sorveglianza secondo le modalità stabilite dalla vigente normativa di settore;</p> | <p>Modificare come segue: <i>i servizi di distribuzione carburanti sono offerti tutti i giorni dell’anno, 24 ore su 24, prevedendo: (i) almeno dalle 6.00 alle 22.00, l’erogazione sia in modalità “servito”, che in modalità “self-service prepaid e/opostpaid”; (ii) dalle 22.00 alle 6.00, l’erogazione in modalità “self service prepaid e/o postpaid”, a condizione che ne sia garantita un’adeguata senza necessità di sorveglianza secondo le modalità stabilite salvo quanto previsto dalla normativa nazionale e/o regionale;</i></p> | <p>La rete autostradale di carburanti ha subito enormi cambiamenti negli anni. Il forte calo dei consumi in autostrada, ormai strutturale, spinge ad auspicare che possa finalmente essere avviato l’utilizzo, nel momento in cui il traffico è sensibilmente ridotto (orario notturno), degli strumenti di automazione per l’erogazione del carburante. Le rigidità oggi in essere non sono più motivabili e gravano in termini di diseconomicità sugli affidatari. Considerato che la disposizione si applica agli impianti in condizioni di maggiori difficoltà, rientranti nella classe 3, sarebbe auspicabile non disporre l’obbligo della sorveglianza in orario notturno prevedendo eventualmente un ausilio a distanza, in analogia con quanto già previsto da anni</p> |

| | | | | |
|---|---------|---|---------------------------------------|--|
| | | | | per il pagamento del pedaggio in molti caselli autostradali |
| 5 | 5.1, a) | almeno un affidamento (“oil”) che includa ... | Eliminare la parola “ <i>almeno</i> ” | <p>La possibilità di prevedere più di un affidamento oil sembra non tenere conto della realtà della domanda oil e della sua evoluzione futura. I consumi, come più volte evidenziato e riportato nella Vostra Analisi di Impatto della Regolazione, sono in continua contrazione e continueranno ad esserlo nel futuro non solo per lo sviluppo di nuove motorizzazioni, ma soprattutto per il progressivo aumento dell’efficienza e dell’autonomia dei veicoli. Si ricorda, inoltre, che l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha ormai da anni individuato in 100 km lungo la stessa viabilità il mercato rilevante per il rifornimento dei carburanti sulla rete autostradale. Pertanto, sempre dai dati riportati nella Vostra Analisi di Impatto, la concorrenza per il servizio oil è già assicurata esplicandosi mediamente su tre diverse aree.</p> <p>Pertanto, non si ravvisano elementi qualificanti sotto il profilo della concorrenza nella presenza in un’area di servizio di più affidatari, mentre si ritiene che tale previsione determini nuove inefficienze.</p> |

| | | | | |
|---|-------------------------------|---|--|--|
| 5 | 5.1, c) 5.2, c) 5.3, c) | almeno due affidamenti (“ricarica”) per i CPO dei punti di ricarica ultraveloce accessibili al pubblico, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica di cui all’articolo 18, comma 5, del d.lgs. 257/2016. | Integrare il punto come segue: almeno due affidamenti (“ricarica”) per i CPO dei punti di ricarica ultraveloce accessibili al pubblico, di cui uno rientrante nell’affidamento “oil”, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica di cui all’articolo 18, comma 5, del d.lgs. 257/2016. | Ai sensi della Direttiva DAFI, la ricarica elettrica rientra tra i combustibili alternativi che, ai sensi della normativa nazionale e regionale, è opportuno sviluppare presso gli impianti di distribuzione dei carburanti. In tal senso, compatibilmente con la necessità di garantire condizioni eque e non discriminatorie (garantite dalla previsione di almeno due affidamenti) e considerato che, come sulla rete ordinaria, i titolari della concessione/autorizzazione petrolifera sono i soggetti maggiormente idonei a tale sviluppo, si ritiene opportuno riservare uno degli affidamenti per i CPO all’affidamento oil, ai fini dell’ottimizzazione dell’offerta dei servizi oil all’utenza. |
| 5 | 5.1, c) 5.2, c) 5.3, c) | | | In linea con quanto commentato al punto 4, appare generico quanto previsto in merito all’assistenza ai servizi di ricarica, che andrebbe prevista in analogia a quanto disciplinato per i servizi oil. Altro punto da chiarire è relativo alle modalità con cui i servizi di ricarica concorrano ai servizi di assistenza ai clienti e di piazzale, che sembrerebbero rimanere a carico dell’operatore oil. |

| | | | | |
|---|----------|--|---|---|
| 5 | 5.4, vi. | | | <p>La disposizione è volta a prevedere che il CA provveda “con ogni consentita urgenza” a disporre affidamenti aggiuntivi del servizio di ricarica elettrica nelle aree di servizio dove il SC ha già installato e attivato il medesimo servizio, nell’ambito di un affidamento che non prevedeva tale ulteriore attività concorrente. Pertanto, si chiede di prevedere e specificare i meccanismi di compensazione che le CA dovranno riconoscere ai SC i quali, ad esito di regolari procedure di gara, siano risultati affidatari dell'attività di ricarica e abbiamo provveduto ad effettuare i relativi investimenti, vedendosi successivamente alterare gli equilibri economici-finanziari alla base della loro partecipazione alla gara.</p> |
| 6 | 6.3, c) | <p>c) per i beni indispensabili di proprietà di terzi, il CA garantisce la disponibilità al SC entrante per tutta la durata del nuovo affidamento, sulla base di un corrispettivo individuato in base al valore di mercato di tali beni, determinato dal soggetto proprietario attraverso il ricorso a stime peritali giurate.</p> | <p>Integrare il punto come segue: <i>In caso di mancato accordo entro 60 giorni dalla cessazione dell'affidamento, la determinazione del prezzo dei beni interessati dovrà essere affidata a un perito di comune scelta ovvero indicato dalla CA in caso di disaccordo sul nome, il quale deciderà con parere vincolante. Resta ferma la facoltà della SC di procedere,</i></p> | <p>L’integrazione è volta a chiarire come procedere in caso di disaccordo tra le parti, sulla base di quanto è già oggi previsto in alcune Convenzioni.</p> |

| | | | | |
|-----------|------|--|--|--|
| | | | entro il termine da stabilire da parte della CA, allo smantellamento ed asporto delle apparecchiature. | |
| 7 | 7.2 | La durata delle subconcessioni è stabilita dal CA in relazione al singolo affidamento ed è compresa tra 5 e 12 anni... | Modificare come segue: “La durata delle subconcessioni è stabilita dal CA in relazione al singolo affidamento e pari ad almeno 9 anni ...” | La durata, compresa tra i 5 e i 12 anni, non appare congrua rispetto ad altre normative di settore. A riguardo, si tenga conto che lo stesso Decreto Interministeriale 7 agosto 2015 aveva fissato in 9 anni la durata minima dell'affidamento proprio per un allineamento alla durata minima delle gestioni della parte oil prevista dalla normativa. |
| 7 | 7.2 | ... Per gli investimenti eseguiti dal subconcessionario uscente, non ammortizzati alla scadenza della concessione, si applica l'art. 178, comma 7, del d.lgs. 50/2016. | | Si chiede di specificare se l'applicazione dell'art 178, comma 7, del Codice degli Appalti venga applicato alle convenzioni in essere e non ancora scadute e, nel caso, definire in che misura tale disposizione vada a sostituire i meccanismi in vigore di trasferimento a favore della CA dei beni devolvibili |
| 10 | 10.2 | | | Ferma restando la condivisibile necessità di assicurare la massima partecipazione alle procedure di gara degli operatori interessati, si condivide quanto espresso da codesta Autorità al punto 10.1, ossia la necessità che i soggetti partecipanti dispongano di requisiti qualificati idonei a svolgere un servizio rilevante quale quello |

| | | | | |
|----|----------|---|---|---|
| | | | | <p>autostradale. A riguardo, per quanto concerne la distribuzione dei carburanti, il fatto che gli interessati siano almeno già titolari di autorizzazione o concessione petrolifera rappresenta un elemento di garanzia fondamentale.</p> |
| 10 | 10.3 | | | <p>Appare opportuno introdurre disposizioni volte a garantire la partecipazione a più gare solo a quei soggetti in grado di disporre di una capacità tecnico-organizzativa ed economica idonea all'affidamento di più aree di servizio, ai fini di un servizio efficiente, qualitativo e idoneo.</p> <p>Infatti, in presenza nello stesso periodo temporale di una molteplicità di procedure di gara, i candidati potrebbero aggiudicarsi più servizi di distribuzione carburanti e, pertanto, devono presentare idonee garanzie per un dimensionamento della capacità economica-finanziaria in funzione degli impegni assunti contemporaneamente su più procedure di gara.</p> |
| 12 | 12.4, b) | <p>Tale componente è fissata a base di gara dal CA medesimo pari a 0%, non può prevedere quantitativi minimi garantiti ed è oggetto di offerta al rialzo da parte dei partecipanti alla gara.</p> | <p>Modificare come segue: <i>“Tale componente è fissata a base di gara dal CA medesimo pari a 0%, non può prevedere quantitativi minimi garantiti e non può essere ed è oggetto di</i></p> | <p>Non si condivide, per le ragioni esposte in premessa, che la quota variabile possa essere oggetto di offerta al rialzo da parte dei partecipanti alla gara. Si ritiene che l'elemento valorizzante debba essere l'offerta tecnica, ai fini di</p> |

| | | | | |
|----|----------|--|--|--|
| | | | <i>offerta al rialzo da parte dei partecipanti alla gara”.</i> | un miglioramento qualitativo ed efficiente del servizio all’utenza. Il sistema di meccanismi di rialzo nelle gare ha impattato negativamente, in maniera evidente, sulla sostenibilità del comparto. |
| 12 | 12.4, b) | Tale componente è fissata a base di gara dal CA medesimo pari a 0%, non può prevedere quantitativi minimi garantiti ed è oggetto di offerta al rialzo da parte dei partecipanti alla gara. | | Nel merito tecnico, per maggiore chiarezza, sulla base delle unità di misura utilizzate, si richiede di modificare l'unità di misura indicata da % a €/Klit o €/mc., dato che, per quanto attiene all'OIL, il fatturato non ha alcun collegamento con la marginalità, essendo lo stesso fatturato OIL fortemente dipendente dagli aspetti fiscali (accisa e IVA) e dall'andamento delle quotazioni internazionali. |
| 12 | 12.5 | | | Nel caso di canoni variabili determinati in % su fatturato (Market/Food) l'adeguamento ISTAT non è da prevedere in quanto, di fatto, l'impatto inflattivo è già assicurato dall'aumento dei beni e dei servizi oggetto di base di calcolo |
| 14 | 14.4 | Per le diverse tipologie di carburante, il CA mette a gara la quota percentuale di ricarico massima offerta dai partecipanti, elaborata a partire dal prezzo unitario di base ottenuto sommando la pertinente quotazione internazionale di riferimento e l'accisa, tenendo conto di tutti gli altri costi che concorrono alla formazione del | Modificare come segue: <i>“Per le diverse tipologie di carburante, il CA mette a gara la quota di ricarico espressa in €/lt (benzine, gasoli e gpl) o €/kg (gas naturale) massima offerta dai partecipanti ...”</i> | Si richiede che la quota di ricarico venga espressa in €/klit o €/mc. ed €/kg per il gas e non in % per le motivazioni sopra esposte al punto 12.4, b. Si richiede inoltre di prevedere, coerentemente con i meccanismi di adeguamento ISTAT previsti dei |

| | | | | |
|----|------|---|--|---|
| | | <p>prezzo alla pompa. L'importo risultante dall'applicazione del ricarico offerto dal soggetto aggiudicatario al citato prezzo unitario di base costituisce, nel periodo di vigenza della subconcessione, il prezzo massimo alla pompa, così come periodicamente calcolato e aggiornato secondo quanto disposto dalle presenti misure, che il SC può praticare nel corso dell'affidamento per la distribuzione di ciascuna tipologia di carburante, nella modalità "selfservice prepaid" o nella modalità "servito" per le sole tipologie di carburante per le quali non è prevista l'erogazione self service. La dinamica che deriva dai prezzi praticati e dalla quantità di vendita stimate deve trovare puntuale giustificazione analitica nel Piano economico finanziario di cui alla Misura 13.10, lettera b). Il SC è tenuto ad aggiornare il prezzo massimo così come sopra determinato, con cadenza mensile.</p> | | <p>corrispettivi fissi e variabili, che il ricarico offerto in gara, rappresentando la copertura dei costi che concorrono alla formazione del prezzo alla pompa, venga adeguato annualmente in base all'andamento ISTAT.</p> |
| 17 | 17.4 | <p>Alla scadenza della convenzione di subconcessione, il SC è obbligato a proseguire nella gestione del servizio o delle attività alle stesse condizioni previste nella convenzione vigente, fino al trasferimento della gestione all'operatore economico risultato aggiudicatario della procedura di gara</p> | <p>Modificare come segue: <i>Alla scadenza della convenzione di subconcessione, il SC è obbligato a proseguire nella gestione del servizio o delle attività alle stesse condizioni previste nella convenzione vigente, fino al trasferimento della gestione all'operatore economico risultato aggiudicatario della procedura di gara e comunque per un periodo</i></p> | <p>La proposta ha la finalità di consentire la prosecuzione della gestione del servizio limitatamente al tempo necessario al trasferimento al nuovo affidatario. Non è immaginabile, infatti, che il SC uscente sia obbligato <i>sine die</i> a proseguire nella gestione a causa di inadempienze da parte della CA nell'avvio e nel completamento delle procedure di gara per la nuova aggiudicazione.</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | <p><i>non superiore a 6 mesi dalla data di scadenza dell'affidamento, a condizione che la CA abbia completato le procedure per il nuovo affidamento entro la data di scadenza della precedente convenzione.</i></p> | |
|--|--|---|--|