

# MISURE PER LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI DEI BANDI RELATIVI ALLE GARE CUI SONO TENUTI I CONCESSIONARI AUTOSTRADALI PER GLI AFFIDAMENTI DEI SERVIZI DI DISTRIBUZIONE CARBOLUBRIFICANTI, DI GAS NATURALE COMPRESSO E DI GAS NATURALE LIQUEFATTO E DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI E RISTORATIVE

---

Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione

11 gennaio 2023

Riservatezza: PUBBLICO





# SOMMARIO

---

INDICE	2
INDICE DELLE FIGURE	4
INDICE DELLE TABELLE	5
INDICE DELLE ABBREVIAZIONI	6
PREMESSA	6
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE	7
B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	14
C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	16
D. DESCRIZIONE DELLO <i>STATUS QUO</i>	18
E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI INCREMENTALI	21
F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA	32
APPENDICE 1. RETE DISTRIBUZIONE CARBURANTI: UN BENCHMARK EUROPEO	34

# INDICE

---

PREMESSA	6
A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE	7
A.1 Rete autostradale italiana: dotazioni infrastrutturali di AdS e AdP	7
A.2 Prodotti e servizi interessati: volumi, fatturato e trend ultimi anni	12
B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	14
C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE	16
D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO	18
E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI INCREMENTALI	21
E.1 Classificazione funzionale delle aree interessate	21
E.2 Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi da assumere nell'ambito delle procedure di affidamento	22
E.3 Affidamento dei servizi nelle aree interessate	24
E.4 Durata degli affidamenti	25
E.5 Corrispettivo per la subconcessione	25
E.6 Moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico	26
E.7 Monitoraggio della subconcessione	27
E.8 Analisi degli oneri e benefici incrementali delle Opzioni regolatorie	28
F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA	32
APPENDICE 1. RETE DISTRIBUZIONE CARBURANTI: UN BENCHMARK EUROPEO	34

## INDICE DELLE FIGURE

---

Figura 1. Aree di servizio sulla rete autostradale italiana	8
Figura 2. Distanza media delle aree di servizio sull'intera rete e per Concessionario autostradale	9
Figura 3. Numero di aree di parcheggio nelle autostrade a pedaggio se superiori a 10 per Concessionario	10
Figura 4. Volumi di traffico nelle autostrade a pedaggio	11

## INDICE DELLE TAVOLE

---

Tavola 1.	Nr. AdS con punti di rifornimento GNC e GNL per concessionario autostradale	11
Tavola 2.	Vendite prodotti “oil” nelle AdS	12
Tavola 3.	Vendite prodotti “non oil” nelle AdS	13
Tavola 4.	Rete autostradale italiana	16
Tavola 5.	Subconcessioni di prossima scadenza	18
Tavola 6.	Analisi di mercato per gli affidamenti di attività “oil” e “ristoro” della rete autostradale italiana e primi 4 operatori per volumi/fatturato	19
Tavola 7.	Analisi di mercato per gli affidamenti di attività “oil” e “ristoro” della rete autostradale italiana e primi 4 operatori per volumi/fatturato (per classi)	20
Tavola 8.	Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi dei Subconcessionari (Misura 11)	23
Tavola 9.	Impatto delle misure di regolazione	33

## INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

<b>AdS</b>	<i>Aree di servizio</i>	<b>GNL</b>	<i>Gas naturale liquefatto</i>
<b>AdP</b>	<i>Aree di parcheggio</i>	<b>GPL</b>	<i>Gas di petrolio liquefatti</i>
<b>AGCM</b>	<i>Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</i>	<b>HH index</b>	<i>Indice di Herfindahl-Hirschman</i>
<b>ANAC</b>	<i>Autorità Nazionale Anticorruzione</i>	<b>MIMS</b>	<i>Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (oggi MIT).</i>
<b>ART</b>	<i>Autorità di regolazione dei trasporti</i>	<b>MISE</b>	<i>Ministero dello sviluppo economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy)</i>
<b>ATI</b>	<i>Associazione Temporanea di Imprese</i>	<b>MIT</b>	<i>Ministero delle infrastrutture e dei trasporti</i>
<b>CA</b>	<i>Concessionario autostradale</i>	<b>PV</b>	<i>Punti vendita</i>
<b>DB</b>	<i>Dataset</i>	<b>SC</b>	<i>Subconcessionario</i>
<b>DGVCA</b>	<i>(ex) Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali</i>		

## PREMESSA

---

La presente Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (“Relazione AIR”) fornisce una valutazione degli impatti attesi delle misure individuate nell’atto di regolazione concernente la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei servizi di distribuzione carbolubrificanti, di gas naturale compresso (di seguito, anche “GNC”) e gas naturale liquefatto (di seguito, anche “GNL”) e delle attività commerciali e ristorative.

## A. CONTESTO ECONOMICO DEL SETTORE DI RIFERIMENTO PER L'ATTO DI REGOLAZIONE

Nella presente Sezione si descrive il quadro economico per l'ambito al quale si applicano le misure contenute nell'Atto di regolazione, che concernono gli affidamenti dei servizi di distribuzione carbolubrificanti, di GNC e di GNL e delle attività commerciali e ristorative a cui sono tenuti i concessionari autostradali. Le prime sono generalmente indicate come attività “oil” e le seconde come attività “non oil” (di seguito, anche “ristoro”). Nell'Atto di regolazione vengono definite le c.d. “aree interessate” alle procedure di affidamento, ricomprensivo in queste le pertinenze di servizio<sup>1</sup> dove sono presenti i servizi interessati.

Preliminamente, si forniscono alcune informazioni di base riguardanti l'infrastrutturazione autostradale, ed in particolare le relative aree di servizio (di seguito, anche AdS) e aree di parcheggio (di seguito, anche AdP), e i volumi di traffico serviti sia riguardanti i veicoli leggeri che i mezzi pesanti (A.1); a seguire si illustrano le dimensioni economiche dei servizi interessati (volumi, fatturato e trend recenti<sup>2</sup>) (A.2).

### A.1 Rete autostradale italiana: dotazioni infrastrutturali di AdS e AdP

La rete autostradale italiana comprende i tratti affidati in gestione a 25 Concessionari (per un totale di 6.023,5 km) e ad ANAS (per un'estesa di 1.294,4 km)<sup>3</sup>, a cui si farà riferimento, nel presente documento, come i “Concessionari autostradali”. Sulla rete autostradale italiana, per una **estesa totale di 7.317,9 km**, vi sono **473 aree di servizio**, diffuse sulla rete come rappresentato di seguito<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 2, co. 3, Codice della strada, le pertinenze includono sia le aree di servizio sia le aree di parcheggio.

<sup>2</sup> Un *benchmarking* a livello internazionale è riportato nell'Annesso 1.

<sup>3</sup> Fonte dati: DGVCA, 2021, *Relazione relativa alla Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali - Anno 2019*; ANAS, *La rete ANAS*, su sito aziendale, dati aggiornati al 07/06/2022.

<sup>4</sup> Si segnala che rispetto al dato pubblicato precedentemente nello Schema di AIR per la seconda consultazione e nella Relazione illustrativa, sono state espunte 3 AdS: “Tiburtina nord” e “La Rustica sud” che non sono mai state costruite, e il PAT, hotel (senza area di servizio) fuori dal casello di Brescia, anche se lungo la Brescia-Padova (fonte: Prot. ART 15525/2022 del 30/06/2022 e 15426/2022 del 29/06/2022).

**Figura 1. Aree di servizio sulla rete autostradale italiana**

Anno 2019

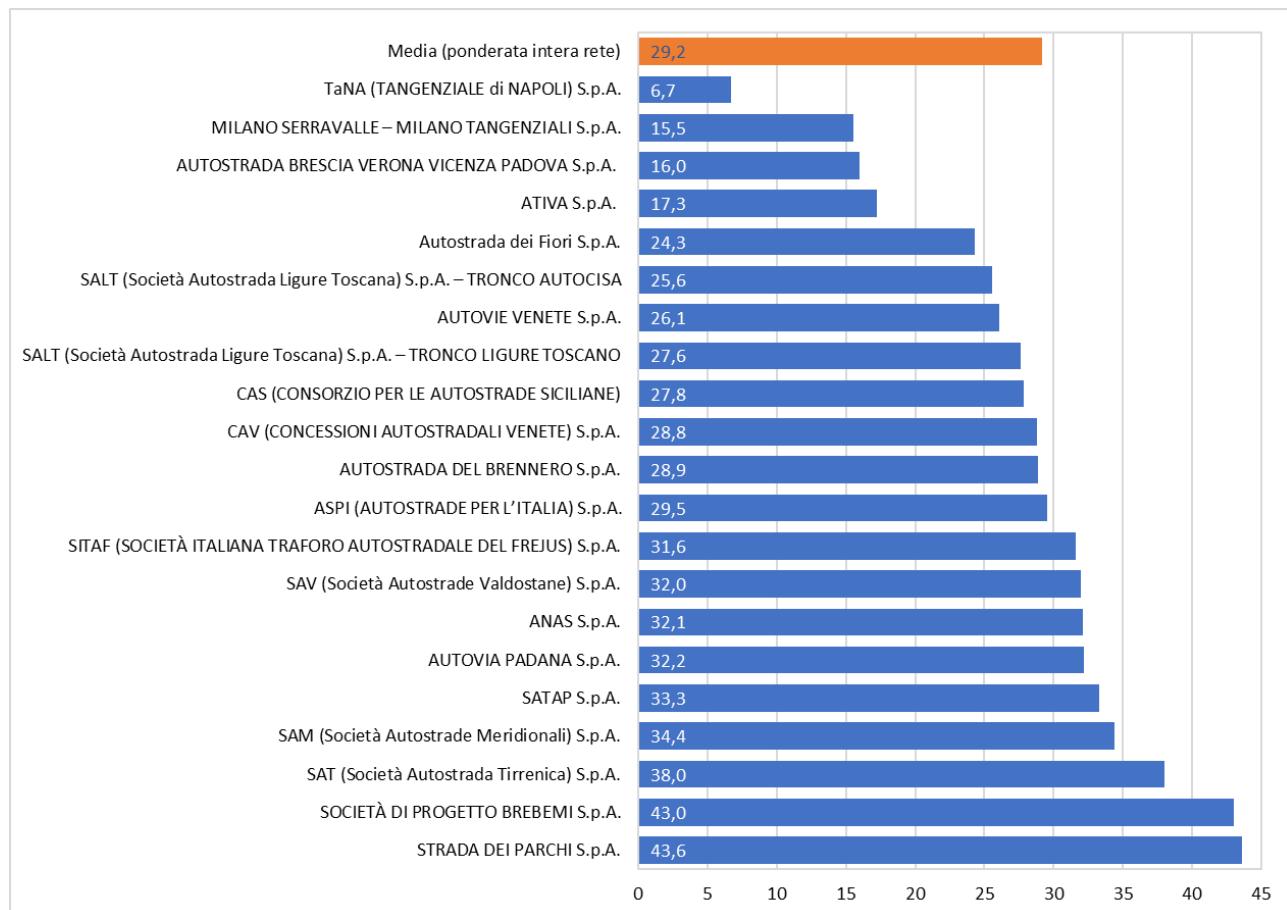


Fonte: elaborazione ART su dati dei Concessionari autostradali

Sulla rete autostradale italiana, in base ai dati disponibili, la distanza media tra una AdS e l'altra (per senso di marcia) è pari a circa 29,2 km, con un'elevata variabilità del dato per ciascun Concessionario autostradale: da un massimo della distanza media di circa 43,6 km registrato sulla Strada dei Parchi, ad un minimo di circa 6,7 km sulla Tangenziale di Napoli, con una densità maggiore di oltre sei volte rispetto alla prima.

**Figura 2. Distanza media delle aree di servizio sull'intera rete e per Concessionario autostradale**

Anno 2020



Fonte: elaborazione ART su dati dei Concessionari autostradali

Le **aree di parcheggio** nelle autostrade a pedaggio – secondo i dati della (ex) Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali (di seguito DGVCA) del MIMS – sono pari a **256<sup>5</sup>**. ANAS ha dichiarato per la propria rete una dotazione di 33 aree di parcheggio<sup>6</sup>.

L’osservazione del rapporto estesa km/AdP restituisce un valore medio pari a un’area di parcheggio ogni 42,4 km, con un valore min di 5,8 km e un valore max pari a 155,8 km<sup>7</sup>.

Nella figura che segue sono indicati i Concessionari autostradali con un numero di aree di parcheggio superiore a 10.

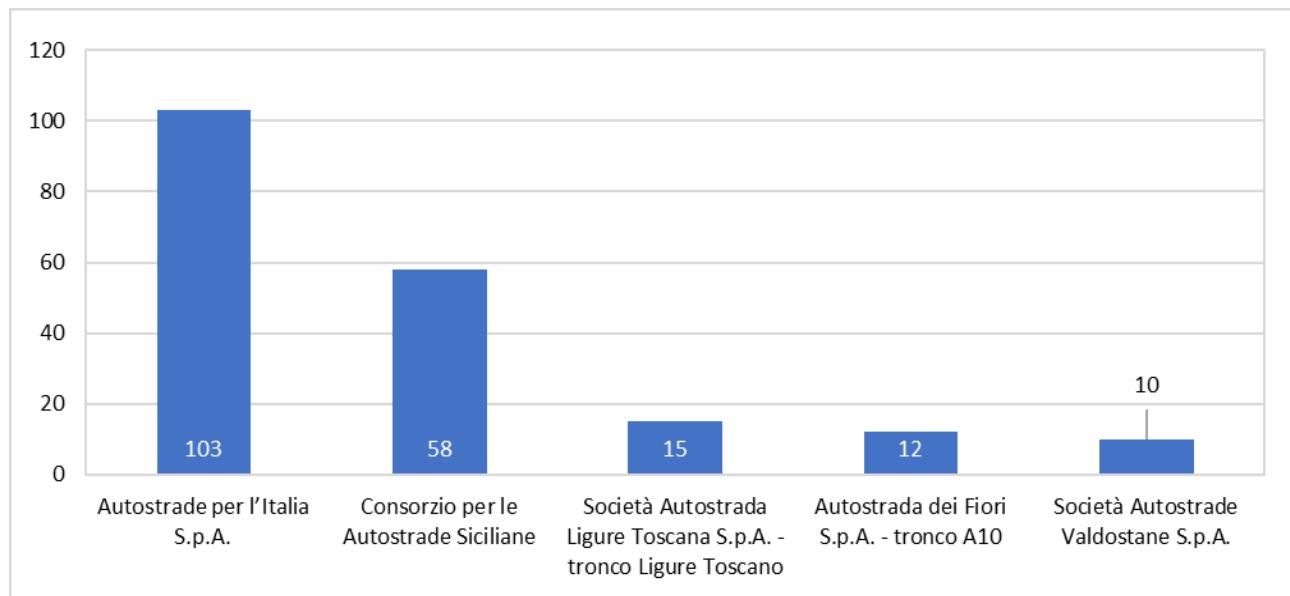
<sup>5</sup> Elaborazione ART su dati da fonte DVGCA, 2021, *Relazione relativa alla Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali - Anno 2019*. I dati non includono ANAS e le Società Concessionarie aventi concedente Concessioni Autostradali Lombarde (CAL).

<sup>6</sup> Prot. ART 17621/2022. ANAS nella propria nota precisa che delle 33 aree di parcheggio, alla data del 05/08/2022, 6 risultano chiuse e 2 parzialmente chiuse.

<sup>7</sup> Elaborazione ART su dati da fonte DVGCA, cit. I dati, come detto, non includono ANAS, le Società Concessionarie aventi concedente Concessioni Autostradali Lombarde (CAL) nonché i Concessionari con presenza di AdP nella loro rete in numero uguale o inferiore a 1. Per tenere conto del doppio senso di marcia di ciascuna tratta autostradale, in mancanza dell’informazione di dettaglio sulla presenza delle AdP per ogni senso di marcia, si è assunta l’ipotesi di distribuzione uniforme delle stesse, dividendo a metà il numero di AdP.

**Figura 3. Numero di aree di parcheggio nelle autostrade a pedaggio se superiori a 10 per Concessionario**

Anno 2019



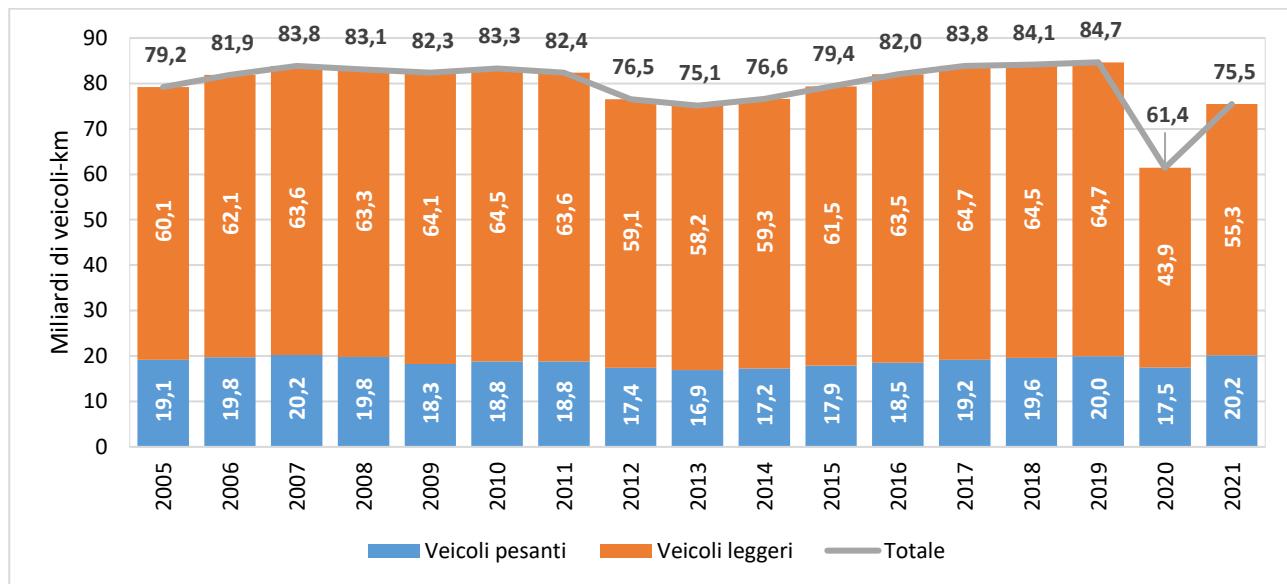
Fonte: elaborazione ART su dati DVGCA, 2021, Relazione attività 2019

Passando ai **volumi di traffico servito**, la rete autostradale italiana a pedaggio, che rappresenta l'82% della rete autostradale complessiva, ha registrato un traffico in crescita negli ultimi anni, sia per i veicoli leggeri sia per quelli pesanti, a cui fa difetto il 2020 in ragione dell'emergenza sanitaria insorta nel marzo 2020. Comunque, già a partire dal 2021 il traffico pesante ha raggiunto, e leggermente superato, i livelli del 2019, mentre quello dei veicoli leggeri si colloca ad un livello ancora inferiore rispetto al 2019 (-14,5%), come riportato nella figura che segue<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Secondo AISCAT, con riferimento a quanto pubblicato in *Informazioni – Edizione Mensile 04/2022*, l'andamento del traffico "risulta ormai sufficientemente conforme ai livelli pre-pandemia, residuando solo una minima differenza percentuale che si va assottigliando di mese in mese". Fonte disponibile al link: <https://www.aiscat.it/2022/08/03/aiscat-informazioni-edizione-mensile-04-2022/>

**Figura 4. Volumi di traffico nelle autostrade a pedaggio**

Anno 2005-2021



Fonte: AISCAT, Informazioni, numero di dicembre, vari anni

Per quanto riguarda l'infrastrutturazione delle AdS con punti di rifornimento per i carburanti GNC e GNL, dalle informazioni raccolte, emerge che le rispettive dotazioni sono presenti solo nel 12% delle AdS per il GNC e in meno dello 0,01% delle AdS per il GNL, come rappresentato nella tavola che segue<sup>9</sup>.

**Tavola 1. Nr. AdS con punti di rifornimento GNC e GNL per concessionario autostradale**

Anno 2020

Concessionarie autostradali	Gas naturale compresso (GNC)	Gas naturale liquefatto (GNL)
ANAS S.p.A.	6	
ATIVA S.p.A.	2	
AUTOSTRADA BRESCIA VERONA VICENZA PADOVA S.p.A.	1	
AUTOSTRADA DEL BRENNERO S.p.A.	6	
AUTOSTRADE PER L'ITALIA S.p.A.	26	
CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE - CAV S.p.A.	2	2
CONSORZIO PER LE AUTOSTRADE SICILIANE	6	
MILANO SERRAVALLE – MILANO TANGENZIALI S.p.A.	4	
SATAP S.p.A.	2	
SOCIETÀ DI PROGETTO BREBEMI S.p.A.	2	2
<b>Totale complessivo</b>	<b>57</b>	<b>4</b>

Fonte: elaborazione ART su dati dei Concessionari autostradali

<sup>9</sup> In Italia, i veicoli alimentati a GNC e GNL rappresentano una quota pari al 2,51% significativamente più elevata rispetto alla media UE (0,49%). Si rinvia per approfondimenti allo [Schema di AIR correlato all'atto di regolazione posto in consultazione con delibera n. 174/2021](#).

## A.2 Prodotti e servizi interessati: volumi, fatturato e trend ultimi anni

Per avere un'idea delle attività oggetto di affidamento, si consideri che nel 2019 il totale dell'erogato per le attività "oil" dichiarato dai Concessionari autostradali ammontava a ca. 1,5 miliardi di litri<sup>10</sup>, mentre per le attività "ristoro" (bar, market, ristorazione e attività ricettiva) il fatturato realizzato è stato pari a ca. 1,03 miliardi di euro<sup>11</sup>.

Passando ad una disaggregazione del dato relativamente ai carburanti, in base ai dati AISCAT, riferiti ai Concessionari autostradali (non includendo ANAS), nell'ultimo quadriennio, si hanno gli andamenti riportati nella Tavola sottostante.

**Tavola 2. Vendite prodotti "oil" nelle AdS**

Anni 2018 - 2021

Anno	Carburanti (a)			Δ% (t-1)			Δ% (t; 2019)		
	Gasolio (mln litri)	Benzina (mln litri)	GPL (mln litri)	Gasolio	Benzina	GPL	Gasolio	Benzina	GPL
2018	1046,4	245,4	143,7	-	-	-	7,30%	1,03%	5,35%
2019	975,2	242,9	136,4	-6,8%	-1,0%	-5,1%	0,00%	0,00%	0,00%
2020	641,2	168,3	88,9	-34,2%	-30,7%	-34,9%	-34,2%	-30,7%	-34,9%
2021	711,9	243,1	103,8	+11,0%	+44,4%	+16,8%	-27,0%	+0,1%	-23,9%

Fonte: Elaborazione ART su dati AISCAT

(a) Dato relativo ai soli tronchi in cui è stato effettuato il rilevamento da AISCAT (oltre 400 AdS); il numero di AdS considerato è inferiore a quello della DGVCA.

In tutto l'arco di tempo considerato il prodotto più venduto è il gasolio per autotrazione (nel 2021 rappresenta il 67% del totale), utilizzato dai veicoli a motore diesel, segue la benzina (23%) e quindi il GPL (10%). Con riguardo al trend, dal 2018 al 2021, si registra una generale tendenza in contrazione dei prodotti "oil" (pari a circa -26% sul totale dei prodotti interessati), che tuttavia era presente anche prima dell'insorgenza dell'emergenza sanitaria. Secondo i dati dell'Associazione Nazionale Imprese Servizi Autostradali (ANISA), il volume di carburante erogato, con riferimento alla rete autostradale, nell'intervallo 2008 – 2021, risulterebbe infatti in riduzione del 68%<sup>12,13</sup>.

<sup>10</sup> Le vendite si riferiscono all'insieme dei prodotti carbolubrificanti dei gestori "oil" delle AdS (benzina, GPL, GNC, olio lubrificante, etc.) ma non include i ricavi della gestione di vendite di generi alimentari sotto pensilina, bar e servizi accessori per l'automobilista (carrozzeria, gommista, etc.). Per le c.d. gestioni unitarie, i volumi/fatturati interessati per le attività "oil" e "ristoro" sono stati ripartiti secondo la natura merceologica dei beni/servizi interessati. Il valore non comprende i dati relativi alle aree in convenzione d'accesso dei Concessionari BS-PD, SAM e SAV.

<sup>11</sup> Il dato non comprende le aree in convenzione d'accesso per i Concessionari di: BS-PD, SAM e SAV. Dato consolidato a valle dei nuovi dati inviati dalle società concessionarie autostradali nel mese di giugno 2022.

<sup>12</sup> Secondo quanto emerge da un'analisi di settore, su dati AISCAT, mentre nel 2001 l'erogato di benzina e gasolio su rete autostradale rappresentava il 9,28% del totale, nel 2021 il dato crolla al 2,71%; nello stesso arco temporale, l'erogato medio per AdS passa da 10,223 mln litri a 2,647 mln litri, registrando una diminuzione del 74% circa (fonte: [ANISA, 2022, Report autostrade rete in concessione: 2001-2021](#)).

<sup>13</sup> A correzione di una rete di distribuzione carburanti ritenuta sovradimensionata, in data 29/03/2013 il MIT emetteva l'Atto di indirizzo "*Individuazione dei criteri per l'affidamento dei servizi di distribuzione carbolubrificanti e delle attività commerciali e ristorative nelle aree di servizio delle reti autostradali*", nel quale era indicata la via della gestione unitaria (o integrata) per le aree di servizio con un erogato inferiore a 3 milioni di litri annui, mentre per le aree di servizio con un erogato fra 3 e 5 milioni di litri annui il Concessionario autostradale era comunque chiamato ad effettuare una valutazione di adeguatezza della gestione

Secondo ANISA, i livelli di prezzo di carburanti distribuiti sulla rete autostradale sarebbero più elevati rispetto ai prezzi medi applicati sul complesso della rete nazionale, in base ai dati rilevati dall'Osservaprezzi Carburanti del MISE e dal 2001 al 2021, tale gap sarebbe andato accentuandosi<sup>14</sup>.

Passando ad una disaggregazione del fatturato riferito alle sole AdS rilevate da AISCAT (relativo a 415 AdS), relativamente ai prodotti “non oil”, nell’ultimo quadriennio, si hanno gli andamenti riportati nella tavola che segue.

### Tavola 3. Vendite prodotti “non oil” nelle AdS

Anni 2018 - 2021

Anno	Punti vendita “non oil” (a)			Fatturato TOT (mln euro) (b)	Variazione fatturato TOT	
	PV Ristorazione	PV Bar	TOT PV		Δ% (t-1)	Δ% (t; 2019)
2018	168	401	569	852,2	-	-0,39%
2019	170	400	570	855,5	0,39%	0,00%
2020	161	399	560	484,7	-43,34%	-43,34%
2021	163	400	563	674,9	39,24%	-21,11%

Fonte: ANISA, 2022, cit. su dati AISCAT ed elaborazioni ART

- (a) Il numero dei punti di servizio (PV ristorazione e PV bar) è stato contabilizzato sulla base dell’effettiva presenza/accessibilità del servizio per l’utenza.
- (b) Dato relativo a vendite di beni e servizi soggetti a royalties, con esclusione di quelle complementari (es. giornali, tabacchi, lotterie, etc.).

Si osserva anche per i prodotti “non oil” la rilevante diminuzione del fatturato in corrispondenza della crisi sanitaria iniziata nel 2020, in maniera anche più accentuata rispetto ai consumi dei prodotti “oil”. Rispetto al 2019, i volumi/fatturati nel 2021 hanno recuperato solo parzialmente il gap che tuttora permane ed è pari al -22% per i prodotti “oil” e al -21% per i prodotti “non oil”.

---

separata. Due anni dopo, il 29/01/2015 il MIT promulgava un nuovo Atto di indirizzo per la razionalizzazione della rete delle aree di servizio autostradali, in cui era prospettata la chiusura di alcune aree non sufficientemente profittevoli e il ritorno alle gestioni integrate al fine di assicurare la sostenibilità dei servizi.

In continuazione al suddetto Atto di indirizzo, col Decreto Interministeriale MIT-MISE del 7 agosto 2015 è stato approvato un Piano di ristrutturazione della rete di distributori carburanti autostradali, da aggiornarsi ogni 5 anni, nel quale la durata delle subconcessioni delle aree di servizio viene fissata a 9 anni, estendibili a 12 anni in presenza di investimenti rilevanti. Inoltre, il decreto prevedeva:

- la chiusura di 25 aree di servizio (cioè il 5% degli impianti autostradali);
- la chiusura delle aree di servizio che presentavano un erogato inferiore a 2 milioni di litri/anno e fatturati inferiori a 750.000 €/anno;
- la riduzione dei canoni di concessione attraverso un adeguato bilanciamento tra royalties fisse e variabili in funzione della sostenibilità economica dell’area di servizio;
- l’accorpamento di più aree non adiacenti in un’unica gara;
- l’implementazione dell’utilizzo dei carburanti alternativi (energia elettrica, metano).

Per un *benchmark* della rete distribuzione carburanti a livello europeo, si rinvia all’Appendice 1.

<sup>14</sup> Fonte: ANISA, 2022, cit. Il confronto è fatto tra il prezzo di benzina, gasolio e GPL, rete autostradale, con il “prezzo medio Italia” per ogni tipologia di carburante, computato dal MISE sulla base delle rilevazioni relative a tutti i punti di distribuzione, in modalità self-service, su rete stradale ordinaria e su rete autostradale.

## B. RAGIONI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

Ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito, anche: Autorità):

«2. (...) è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede:

a) a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali ed alle reti autostradali [...] nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;

(...)

g) (...); a definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2».

L'Autorità, attraverso l'esercizio delle proprie competenze in merito alla definizione degli schemi di bandi che i Concessionari autostradali devono adottare per l'affidamento dei servizi nelle aree interessate, intende raggiungere i seguenti obiettivi:

- (i) favorire l'accesso competitivo all'infrastruttura autostradale, con specifico riferimento alle aree interessate in cui si svolgono servizi di distribuzione di carboliubrificanti o di gas naturale compresso o gas naturale liquefatto o attività commerciali e ristorative;
- (ii) stimolare l'efficienza delle gestioni delle attività ivi svolte;
- (iii) favorire il pieno ed ottimale utilizzo dell'infrastruttura da parte degli utenti, anche attraverso la tutela di imprese e consumatori utenti circa i prezzi praticati dai Subconcessionari per i servizi "oil" e "ristoro".

Stanti gli obiettivi sopra elencati, appaiono pertinenti i seguenti indicatori, che potranno guidare la successiva verifica di impatto della regolazione, da effettuarsi trascorso un adeguato intervallo di tempo dall'introduzione della regolazione ART:

- (i) Nr. di gare per gli affidamenti di servizi "oil" e "ristoro", con distinzione per tipologia (separate o unitarie), esperte, aggiudicate e non aggiudicate, nonché suddivise per classi di AdS, come identificate nell'atto di regolazione;
- (ii) Nr. di istanze di deroga ai sensi della Misura 4.6 dell'atto di regolazione, e analisi dei corrispettivi e fatturati/erogati determinatisi a seguito dell'affidamento in deroga;
- (iii) Nr. medio di partecipanti alle gare per gli affidamenti di servizi "oil" e "ristoro", con distinzione per tipologia (separate o unitarie), esperte ed aggiudicate nonché suddivise per le medesime classi di AdS di cui al punto precedente;
- (iv) indici di concentrazione sui mercati interessati;
- (v) parametri di efficacia ed efficienza delle gestioni delle attività svolte nelle aree interessate, inclusi quelli riguardanti l'efficienza energetica;
- (vi) differenziale tra il prezzo medio applicato nella vendita di benzina, gasolio, metano, GPL, GNC e GNL, nella modalità "self-service", sulla rete autostradale e il prezzo medio sulla rete ordinaria, su base mensile e annuale, computato sui dati raccolti dall'Osservaprezzni carburanti del MISE, e

- tenuto conto della percentuale di convenzioni di subconcessione che includono la calmierazione dei prezzi dei carburanti disposta dall'Autorità nella propria regolazione;
- (vii) differenziale tra prezzo medio applicato nella vendita del panierino “minimo” identificato nell'atto di regolazione soggetto alla calmierazione dei prezzi dei servizi “ristoro” per un campione significativo di AdS e prezzo medio dello stesso panierino anche prendendo in considerazione quanto rilevato dall'Osservatorio Prezzi e Tariffe del MISE nell'area geografica interessata (quotazione media provinciale), su base semestrale e annuale e tenuto conto della percentuale di convenzioni che includono la calmierazione dei prezzi dei carburanti disposta dall'Autorità nella propria regolazione;
  - (viii) andamento dei corrispettivi, fissi e variabili, che i SC sono tenuti a versare ai CA per l'accesso e l'occupazione della porzione di demanio pubblico autostradale oggetto di affidamento, da cui il SC trae benefici economici;
  - (ix) analisi dell'incidenza dei parametri di natura esclusivamente economica sui criteri di aggiudicazione dell'offerta e dei rialzi offerti dai concorrenti all'intero delle gare per gli affidamenti di servizi “oil” e “ristoro”.

Un significativo miglioramento di tali indicatori, unitariamente considerati, potrà segnalare un adeguato raggiungimento degli obiettivi della regolazione.

## C. DESTINATARI DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

Nella presente sezione sono riportati i soggetti sui quali si può stimare ricadano gli effetti diretti e indiretti dell'intervento di regolazione oggetto della presente analisi di impatto, fermo restando che i destinatari delle misure sono i Concessionari autostradali in quanto è su di essi che ricade il relativo obbligo di implementazione e, solo in via indiretta, i Subconcessionari.

L'intervento di regolazione esplica i suoi effetti principalmente sui seguenti operatori economici:

- 1) **Concessionari autostradali:** sono i soggetti, pubblici o privati, incaricati della costruzione e/o della gestione dell'infrastruttura autostradale come specificato nella Convenzione di concessione sottoscritta col proprietario dell'autostrada; tra questi soggetti rientra anche ANAS.
- 2) **Subconcessionari autostradali:** sono i soggetti a cui i Concessionari autostradali affidano la costruzione e/o gestione delle attività di distribuzione carbolubrificanti (attività "oil") e delle attività commerciali e ristorative (attività "ristoro") nelle aree interessate, anche separatamente le une dalle altre; rientrano nell'accezione di "servizio di distribuzione carbolubrificanti" anche i servizi di distribuzione di gas naturale compresso (GNC) e di gas naturale liquefatto (GNL).

Per lo sfruttamento delle aree di servizio autostradali, i Subconcessionari pagano dei corrispettivi (comunemente denominati *royalties*) ai Concessionari autostradali. Su di essi viene calcolata una percentuale da riversare al MIMS, come specificato all'interno delle Convenzioni degli stessi Concessionari (pari, a seconda dei casi, al 2%, al 5% e al 20% dei ricavi conseguiti dalle sub concessioni sul sedime autostradale e dalle altre attività collaterali svolte)<sup>15</sup>.

Le misure contenute nell'Atto di regolazione sono infine suscettibili di produrre effetti per gli utenti delle autostrade in termini di accessibilità dei servizi e di trasparenza riguardo la qualità dei servizi accessibili sulla rete e dei relativi prezzi.

I Concessionari autostradali, alla data del 31/12/2019, sono riportati nella tavola seguente.

**Tavola 4. Rete autostradale italiana**

Anno 2019

Società concessionarie	Km di rete in esercizio
Autostrade per l'Italia S.p.A.	2.857,5
ANAS S.p.A.(a)	1.294,4
Autostrada del Brennero S.p.A.	314,0
CAS – Consorzio per le Autostrade Siciliane	298,4
SATAP S.p.A.	291,9
Strada dei Parchi S.p.A.	281,4
SALT– Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A.	255,9
Autostrada dei Fiori S.p.A.	244,2
Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A.	235,6
Autovie Venete S.p.A.	210,2

<sup>15</sup> Fonte: DGVCA, 2021, Relazione Attività 2019, pag. 56; testo disponibile al link: <https://www.mit.gov.it/node/16418>

Società concessionarie	Km di rete in esercizio
Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A.	179,1
ATIVA S.p.A.	155,8
Autovia Padana S.p.A.	105,5
SITAF – Società Traforo Autostradale del Frejus S.p.A.	82,8
CAV – Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	74,1
SAV –Società Autostrade Valdostane S.p.A.	67,4
Società di progetto Brebemi S.p.A.	62,1
Società Autostrada Asti – Cuneo S.p.A.	55,7
SAT – Società Autostrada Tirrenica S.p.A.	54,6
SAM – Società Autostrade Meridionali S.p.A.	51,6
Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.	41,5
Tangenziale Esterna S.p.A.	33,0
RAV – Raccordo Autostradale Valle d'Aosta S.p.A.	32,4
Tangenziale di Napoli S.p.A.	20,2
SITRASB – Società Italiana Traforo Gran San Bernardo S.p.A.	12,8
SITMB – Società Italiana Traforo del Monte Bianco S.p.A.	5,8
<b>Totale km</b>	<b>7.317,9</b>

Fonte: DVGCA, cit.; ANAS, La rete ANAS, cit.

(a) L'estesa ANAS comprende le autostrade in gestione diretta e i raccordi autostradali, rilevati sul sito ANAS e aggiornati al 07/06/2022

## D. DESCRIZIONE DELLO STATUS QUO

Per le aree di servizio autostradali, si riscontrano due tipologie di affidamento della gestione delle attività sulla medesima AdS:

- 1) **L'affidamento integrato (o unitario)** della gestione delle attività “oil” e “ristoro”, che comprende tre casistiche:
  - a) l'affidatario è un'Associazione Temporanea di Imprese (ATI) composta almeno da due soggetti, quello che si occupa della distribuzione carburanti e quello che cura la ristorazione;
  - b) l'affidatario è il soggetto che curerà le attività “oil”, che poi individua soggetti terzi per la gestione del servizio di ristorazione (affidamenti c.d. *oil-driven*);
  - c) l'affidatario è il soggetto che curerà le attività “ristoro”, che poi affida a terzi la gestione del servizio di distribuzione carburanti (affidamenti c.d. *food-driven*).
- 2) **L'affidamento disgiunto** della gestione delle attività *oil* e di quella delle attività “ristoro”.

Le subconcessioni attive nel 2020 risultano essere complessivamente 747 di cui: 327 “oil” (43,8% del totale); 297 “ristoro” (39,8% del totale); 123 “unitaria” (16,5% del totale)<sup>16</sup>.

**Tavola 5. Subconcessioni di prossima scadenza**

Anno 2020

Intervalli temporali scadenza subconcessioni <sup>17</sup>	Nr. subconcessioni	Royalties complessive <sup>18</sup> (€/000)
entro il 2021/in proroga tecnica	254	52.006,33
2022 - 2023	17	9.795,17
2024 - 2025	233	71.164,88
2026 - 2027	135	40.228,62
dal 2028	108	30.274,34
<b>Totale complessivo</b>	<b>747</b>	<b>203.469,35</b>

Fonte: elaborazione ART su dati SIVCA ed ANAS

La durata media di una subconcessione “oil” è di 12,1 anni (min: 1,2 anni – max: superiore a 30 anni<sup>19</sup>), mentre quella di una subconcessione “ristoro” è di 14,6 anni (min: 1,3 anni – max: superiore a 30 anni<sup>20</sup>); la durata

<sup>16</sup> Fonte dati: SIVCA + Dataset inviato da ANAS all'Autorità. Sono state considerate attive nel 2020 quelle subconcessioni per le quali risulta indicata la data di scadenza e alle quali, nei DB impiegati, risultano associati fatturato e/o royalties.

<sup>17</sup> 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.”*

<sup>18</sup> Brebemi non è rappresentato.

<sup>19</sup> In taluni casi si rileva che le prime subconcessioni sono state rilasciate sul finire degli anni 50.

<sup>20</sup> In taluni casi si rileva che le prime subconcessioni sono state rilasciate nel 1960.

media di una subconcessione di tipo unitario è di 16,3 anni (min: 3,8 – max: superiore a 30 anni<sup>21</sup>).

Considerando le subconcessioni affidate con la tornata di gare del 2008, risultano le seguenti durate medie: 8,6 anni per subconcessioni “oil”, per subconcessione di tipo “ristoro” il numero di anni è pari a 11,2, mentre è pari a 8,5 anni per quelle “unitarie”.

È stato altresì analizzato, per l’anno 2019, il rapporto fra *royalties* e volumi per tipologia di subconcessione (“oil”, “ristoro”). Le risultanze sono le seguenti: (i) *royalties* “oil” su litri di carbolubrificanti: 0,064 euro/litro; (ii) *royalties* su fatturato “ristoro”: 17,4%.<sup>22</sup>

L’osservazione della distribuzione dell’incidenza delle *royalties* è stata effettuata anche a valori medi, calcolati per ogni Concessionario autostradale e poi confrontati tra loro. Il valore medio più basso è risultato essere pari a 0,004 euro/litro per i carbolubrificanti, e pari a 2,4% per i servizi “ristoro”; il valore delle *royalties* medio più alto è pari a 0,080 euro/litro per i prodotti carbolubrificanti e pari al 29,8% per i servizi “ristoro”.

Analizzando invece le singole AdS, per quanto riguarda l’attività “non oil”, esclusa l’attività di ricezione, il valore minimo è inferiore all’1%, quello massimo è circa 48%, mentre quello medio sfiora il 16%; per quanto riguarda il settore “oil”, il valore minimo è di circa 0,002 euro/litro, quello massimo è di circa 0,5 euro/litro, mentre quello medio è di 0,056 euro/litro.

È stata altresì osservata la struttura del mercato italiano degli affidamenti per le attività “oil” e le attività “ristoro” su rete autostradale<sup>23</sup> e il relativo grado di concentrazione (misurato con il calcolo dell’indice di Herfindahl-Hirschman e con l’elaborazione dell’indice CR4). Da tale analisi, si evince che la struttura di mercato, con riguardo alla totalità delle AdS, per quelle “ristoro” è caratterizzata da un elevato grado di concentrazione<sup>24</sup>.

**Tavola 6. Analisi di mercato per gli affidamenti di attività “oil” e “ristoro” della rete autostradale italiana e primi 4 operatori per volumi/fatturato**

Anno 2019

n.	Gestore	OIL	
1	ENI S.p.A.	Nr. Operatori 24	
2	ITALIANA PETROLI S.p.A.	HH index 2.184,29	
3	KUWAIT PETROLEUM ITALIA S.p.A.	CR4 84,6%	
4	ESSO ITALIANA S.r.l.		

n.	Gestore	RISTORO	
1	AUTOGRILL ITALIA S.p.A.	Nr. Operatori 30	
2	CHEF EXPRESS S.p.A.	HH index 3.320,00	
3	MAGLIONE S.r.l.	CR4 81,5%	
4	ENI S.p.A.		

Fonte: elaborazione ART su estrazione da SIVCA e altri dati forniti dai Concessionari autostradali; bd AIDA

<sup>21</sup> In taluni casi si rileva che le prime subconcessioni sono state rilasciate nei primi anni 60.

<sup>22</sup> Il dato non comprende le aree in convenzione d’accesso per i Concessionari di: BS-PD, SAM e SAV. Il valore non comprende le voci riferite ad altre attività.

<sup>23</sup> AGCM, 2000, [C3818 Edizione Holding/Autostrade-Concessioni e costruzioni Autostrade](#).

<sup>24</sup> Si consideri che l’indice HH > 2500 individua un mercato altamente concentrato (ref. FTC, 2010, *Horizontal Merger Guidelines*)

Sulla base della clusterizzazione individuata nell'atto di regolazione, è stata verificata anche la struttura del mercato italiano degli affidamenti per le attività “ristoro”, di classe 1<sup>25</sup>, rilevando sempre indicatori di concentrazione più elevati rispetto a quella dei servizi “oil” (per la sola classe 1). Sempre a livello nazionale, il mercato degli affidamenti per le attività “ristoro”, di classe 1, risulta più concentrato di quello per la stessa tipologia di attività riferito alle restanti AdS (classe 2 e 3)<sup>26</sup>.

**Tavola 7. Analisi di mercato per gli affidamenti di attività “oil” e “ristoro” della rete autostradale italiana e primi 4 operatori per volumi/fatturato (per classi)**

Anno 2019

n.	Gestore	OIL – classe 1	RISTORO – classe 1	RISTORO – classi 2-3
1	ENI S.p.A.	Nr. Operatori 5	Nr. Operatori 6	Nr. Operatori 34
2	KUWAIT PETROLEUM ITALIA S.p.A.	HH index 2.809,13	HH index 4.461,49	HH index 3.002,70
3	ITALIANA PETROLI S.p.A.	CR4 98,8%	CR4 94,4%	CR4 78,8%
4	ESSO ITALIANA S.r.l.			

n.	Gestore	RISTORO – classe 1	RISTORO – classi 2-3
1	AUTOGRILL ITALIA S.p.A.		
2	CHEF EXPRESS S.p.A.		
3	MY CHEF S.p.A.		
4	MAGLIONE S.r.l.		

n.	Gestore	RISTORO – classe 1	RISTORO – classi 2-3
1	AUTOGRILL ITALIA S.p.A.		
2	MAGLIONE S.r.l.		
3	CHEF EXPRESS S.p.A.		
4	ENI S.p.A.		

Fonte: elaborazione ART su estrazione da SIVCA e altri dati forniti dai Concessionari autostradali; bd AIDA

<sup>25</sup> Si sono considerate separatamente le AdS rientranti nella classe 1, attività “ristoro”, in quanto tale insieme tende a configurarsi distinto dalle altre aree di diversa classe in virtù della regolazione disposta nell'atto di regolazione (presenza/assenza altri operatori sulla stessa area interessata, presenza/assenza di criteri di moderazione dei prezzi). L'analisi non comprende i dati relativi alle AdS in convenzione di accesso. Per le ATI ripartito al 50% il valore riportato, a meno che l'ATI riguardi un affidamento unitario tra un operatore “oil” e un operatore “ristoro”. In tal caso, si è attribuito tutto l'erogato all'operatore “oil” e tutto il fatturato all'operatore “ristoro”.

<sup>26</sup> Si consideri che l'indice  $HH > 2500$  individua un mercato altamente concentrato (ref. [FTC, 2010, Horizontal Merger Guidelines](#)). Esso è un indice più rappresentativo del CR4 in quanto considera la totalità degli operatori e delle rispettive quote di mercato. Il CR4 è tuttavia un indice di struttura, di più facile lettura, che completa l'analisi.

## E. ILLUSTRAZIONE DELLE OPZIONI REGOLATORIE E DEI RELATIVI ONERI E BENEFICI INCREMENTALI

Con le misure individuate nell’Atto di regolazione in esame, l’Autorità ha inteso rafforzare le garanzie per l’accesso equo e non discriminatorio all’infrastruttura autostradale, nella specifica componente rappresentata dalle aree interessate, necessaria alla fornitura dei servizi “oil” e “ristoro”, allo scopo di favorire la concorrenza tra i Subconcessionari, il contenimento dei prezzi e la qualità dei servizi resi.

Ai fini del conseguimento di tali obiettivi, è previsto che il Concessionario autostradale rediga ed invii all’Autorità, precedentemente all’avvio di ciascuna procedura di affidamento, una **Relazione di Affidamento** individuando le subconcessioni da affidare nonché le modalità di affidamento, affinché l’Autorità possa esercitare le proprie funzioni di vigilanza<sup>27</sup>. Tale onere informativo si traduce essenzialmente in un anticipo delle attività di programmazione degli affidamenti per il Concessionario autostradale, ma esso appare compensato dal beneficio derivante da una valutazione di adeguatezza della stessa procedura alla regolazione vigente, a vantaggio sia del Concessionario autostradale sia dei soggetti partecipanti alla procedura selettiva.

Nel prosieguo, sono in particolare approfonditi i **temi regolatori** esaminati negli Schemi di AIR che hanno accompagnato le misure poste in consultazione<sup>28</sup>, cioè:

- i) classificazione funzionale delle aree interessate;
- ii) modalità di svolgimento delle attività e dei servizi da assumere nell’ambito delle procedure di affidamento;
- iii) affidamento dei servizi nelle aree interessate;
- iv) durata degli affidamenti;
- v) corrispettivo per la subconcessione;
- vi) moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico;
- vii) monitoraggio della subconcessione.

L’Opzione 0 rappresenta lo *status quo*. L’Opzione 1 descrive il contenuto della misura/delle misure individuate nell’Atto di regolazione per il tema specifico, per il quale viene anche svolta un’analisi comparata, in termini di oneri e benefici incrementali rispetto all’Opzione 0, segnalando le principali modifiche intervenute a valle della seconda consultazione in ragione delle specifiche osservazioni sollevate dagli *stakeholders*.

### E.1 Classificazione funzionale delle aree interessate

L’esigenza di una classificazione tra le aree interessate nasce dalla necessità, da un lato, di assicurare adeguati livelli di servizio per le aree caratterizzate da una maggiore potenziale domanda e, dall’altro, di 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 soddisfacente. Le tratte autostradali sono connotate, infatti, da caratteristiche diverse, che si riflettono in diversi volumi di traffico e di beni/servizi fruiti dagli utenti (i.e. volumi di erogato carburanti e fatturato beni/servizi “ristoro”). Tali differenze rendono opportuno prevedere

<sup>27</sup> Rif. Misura 8 dell’Atto di regolazione.

<sup>28</sup> Ci si riferisce alla prima consultazione, varata con delibera n. 174/2021, e alla seconda consultazione, disposta con la delibera n. 53/2022, entrambe accompagnate da uno Schema di AIR.

una gradualità nella declinazione delle modalità di affidamento delle subconcessioni nonché di prestazione dei servizi resi dai Subconcessionari nelle varie classi in cui possono essere raggruppate le aree interessate.

#### Opzione 0

Nessuna classificazione delle tratte autostradali; nessuna differenziazione tra le aree interessate.

#### Opzione 1

Prima della gara per l'affidamento, il Concessionario autostradale classifica l'area interessata in base al volume di traffico lungo la tratta afferente all'area interessata, al fatturato di tutti i tipi di servizi erogati e di tutte le attività svolte (al netto dell'attività di distribuzione carburanti, delle attività ricettive e dei servizi di ricarica elettrica) nonché all'erogato carburanti (calcolati come media dei 5 anni precedenti):

- i) superiore a 8,2 milioni di veicoli nella specifica direzione di marcia servita, con fatturato superiore a 5,8 mln euro e con erogato di carburanti superiore a 2,2 mln litri (classe 1);
- ii) inferiore a 2 milioni di veicoli o con fatturato inferiore a 800.000 euro oppure con erogato di carburanti inferiore a 1,1 mln litri (classe 3);
- iii) combinazioni di volumi, fatturati ed erogato non rientranti nelle classi sopra delineate (classe 2).

Sulla base dei dati raccolti dall'Autorità, si rappresenta che ad oggi circa il 5% delle aree di servizio sarebbe classificata in classe 1, circa il 70% in classe 2 e circa il 25% in classe 3.

Le attività svolte e le tipologie di affidamento delle attività dell'area interessata sono declinati in maniera differente per ciascuna classe, come specificato in E.2. La principale modifica intervenuta a valle della seconda consultazione è l'inserimento dell'**indicatore fatturato** e dell'**indicatore erogato di carburanti**, come da più stakeholder richiesto.

## E.2 Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi da assumere nell'ambito delle procedure di affidamento

Le modalità di prestazione delle attività e dei servizi dei Subconcessionari possono essere declinate diversamente per le classi di aree interessate individuate dalla regolazione, per le ragioni di opportunità già menzionate sopra<sup>29</sup>

Resta confermata la previsione in ordine alla disponibilità di servizi igienici collettivi, per 365 giorni/anno e per 24 ore/giorno, includendo WC per adulti e bambini, fasciatoi e zone di appoggio per il cambio neonati, così come la presenza di servizi igienici per PRM, uniformando gli standard a livello nazionale.

#### Opzione 0

In tutte le aree di servizio vengono garantiti tutti i servizi per 365 giorni/anno e per 24 ore/giorno. Ai sensi del decreto interministeriale MIT-MISE del 7 agosto 2015, i Subconcessionari possono lasciare attivi solo i servizi *self-service* di distribuzione carbolubrificanti e prodotti bar durante l'orario notturno, purché sia

<sup>29</sup> Come riportato nell'Atto di regolazione in merito alle modalità di svolgimento delle attività e dei servizi da parte dei Subconcessionari, esse: "sono disposte anche con riferimento alla connotazione di servizi di interesse economico generale a cui sono soggette le concessioni della rete autostradale e i servizi resi dai concessionari autostradali, per favorire, tra l'altro, il pieno ed ottimale utilizzo dell'infrastruttura da parte degli utenti".

garantito un presidio obbligatorio<sup>30</sup>.

### Opzione 1

Nelle aree interessate di classe 1 e 2 devono essere garantiti per 365 giorni/anno e per 24 ore/giorno i servizi di distribuzione carburanti (inclusi GNC e GNL ove previsti dal *“piano di diffusione dei servizi di ricarica elettrica, di GNC e GNL”* di cui all’art. 18, comma 5, del d.lgs. 257/2016), assistenza al veicolo diversa dall’autoriparazione, vendita di prodotti accessori per gli autoveicoli (entrambe rese almeno tra le 6:00 e le 22:00), attività bar, market e ristorazione (quest’ultima resa almeno tra le 12:00 e le 15:00 e tra le 18:00 e le 22:00).

L’obbligo di offerta continuativa dei servizi prevede la presenza costante di personale addetto.

Nelle aree interessate di classe 3 devono essere garantiti per 365 giorni/anno i medesimi servizi (eccetto le attività market e ristorazione che sono facoltative), ma con un orario giornaliero ridotto (non inferiore a 16 ore/giorno) purché siano disponibili sistemi automatici di distribuzione per l’erogazione dei carburanti e la vendita di prodotti bar.

Di seguito, si riporta una tavola di comparazione.

**Tavola 8. Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi dei Subconcessionari (Misura 11)**

Servizio	Classe 1	Classe 2	Classe 3
Distribuzione carburanti tradizionali	24 h/giorno (servito + self-service postpaid)		(almeno) 6.00 – 22.00 (servito + self-service postpaid; + self-service notturno)
Distribuzione GNC e GNL (se previsti)	24 h/giorno		(almeno) 6:00 – 22:00
Vendita di prodotti accessori per veicoli		(almeno) 6:00 – 22:00	
Assistenza al veicolo diversa dall’autoriparazione		(almeno) 6:00 – 22:00; 24 h/giorno (solo gonfiaggio pneumatici ed erogazione acqua)	
Bar	24 h/giorno (turnazione tra le 22:00 e le 6:00 tra i gestori)		(almeno) 6:00 – 22:00 (servito + self-service postpaid; + self-service prepaid notturno)

<sup>30</sup> Secondo quanto previsto al punto 1, comma 5, lett. c del Documento procedurale del decreto interministeriale MIT-MISE del 7 agosto 2015, “[n]elle procedure competitive dovranno essere opportunamente valorizzate: i. l’efficienza della struttura organizzativa del personale, considerando: (...) c) l’eventuale utilizzo del metodo di vendita self-service attraverso l’accettatore automatico di banconote e carte di credito durante il turno notturno; si precisa al riguardo che, in ogni caso, andrà mantenuto il presidio nell’area tramite un addetto, e la necessaria assistenza all’automobilista”. Ancora, al comma 6 si legge: “[n]ei casi di aree con la presenza di impianti di distribuzione carburanti o di ristorazione che prevedano il metodo di vendita self-service attraverso l’accettatore automatico di banconote e carte di credito durante il turno notturno di cui al punto 1 comma 5 lett. e, deve essere comunque sempre garantita la presenza nell’area di un addetto. Negli stessi casi deve essere fornita adeguata informazione alla clientela sulla presenza entro 50 km di impianti con servizi assistiti”.

Market	24 h/giorno (turnazione tra le 22:00 e le 6:00 tra i gestori)	(almeno) 6:00 – 22:00 (se previsto)
Ristorante	(almeno) 12:00 – 15:00 e 18:00 – 22:00	(almeno) 12:00 – 15:00 e 18:00 – 22:00 (se previsto)
Servizi igienici	24 h/giorno	24 h/giorno (senza docce)

Si osservi che non emergono differenze tra le modalità di svolgimento dei servizi e delle attività che afferiscono alle aree interessate di classe 1 e di classe 2.

### E.3 Affidamento dei servizi nelle aree interessate

Le tipologie di affidamento caratterizzano il grado di concorrenza che andrà ad instaurarsi nei mercati interessati e ne possono anche guidare l'efficienza e la sostenibilità economica delle gestioni.

#### Opzione 0

Con l'entrata in vigore dell'art. 28 del d.l. 98/2011 sono prevalsi gli affidamenti disgiunti "oil" e "ristoro". Invece, dopo il decreto interministeriale MIT-MISE del 7 agosto 2015, si è assistito ad un ritorno verso gli affidamenti integrati (accorpamenti in un'unica gara di più aree non adiacenti, con interdistanza minima di 100 km per le attività "oil" e di 150 km per quelle "ristoro") al fine di rendere economicamente sostenibile la gestione del servizio anche per le aree meno remunerative.

#### Opzione 1

Nelle aree interessate di classe 1 il CA dispone almeno un affidamento "oil" e almeno due affidamenti "ristoro" a subconcessionari diversi. In casi particolari,<sup>31</sup> il Concessionario autostradale può avanzare istanza di deroga al fine di disporre un solo affidamento "ristoro" della stessa area.

Nelle aree interessate di classe 2 il CA dispone almeno un affidamento "oil" e almeno un affidamento "ristoro". In casi particolari, il Concessionario autostradale può avanzare istanza di deroga<sup>32</sup> al fine di disporre l'affidamento unitario "oil+ristoro" della stessa area, oppure di più aree interessate.

Nelle aree interessate di classe 3 il CA dispone un affidamento unitario "oil+ristoro". Anche in questo caso il Concessionario autostradale può avanzare istanza di deroga<sup>33</sup> al fine di disporre l'affidamento unitario "oil+ristoro" di più aree interessate.

<sup>31</sup> Tale possibilità è prevista laddove il numero di partecipanti in sede di gara sia inferiore a quello delle subconcessioni da affidare; i requisiti per presentare la deroga sono precisati alla Misura 4.6 e riguardano la sostenibilità delle gestioni in subconcessione.

<sup>32</sup> Il riferimento è all'esistenza di ragioni legate alla sostenibilità delle gestioni in subconcessione (rif. Misura 4.6).

<sup>33</sup> Il riferimento è all'esistenza di ragioni legate alla sostenibilità delle gestioni in subconcessione (rif. Misura 4.6).

Nell'ambito degli affidamenti "oil" è sempre ammessa l'attività c.d. "sottopensilina"; ai fini della moderazione dei prezzi al pubblico disposta dalla Misura 14 tale attività rileva come secondo affidamento "ristoro", limitatamente all'offerta di beni e servizi offerti da entrambi i Subconcessionari, solo per le aree di classi 2 e 3 e deve essere riportata nella Relazione di Affidamento. Si è stabilito che, già in sede di predisposizione delle procedure di gara dei bandi "ristoro", debba essere menzionata la presenza, nell'ambito dell'affidamento "oil", dell'attività "sottopensilina", individuando i meccanismi di compensazione a favore del Subconcessionario "ristoro" qualora il servizio "sottopensilina" subentri in una fase successiva all'affidamento delle attività "ristoro"<sup>34</sup>.

#### E.4 Durata degli affidamenti

La durata di ciascuna subconcessione deve essere coerente con il recupero degli investimenti previsti, ma non eccessivamente lunga affinché sia consentito il naturale ricambio delle gestioni.

##### Opzione 0

La situazione caratterizzante il settore interessato è stata descritta diffusamente nella Sezione D, sottolineando che tuttora si registrano durate molto ampie degli affidamenti: per le subconcessioni "oil" la durata media è di circa 12 anni; per le subconcessioni "ristoro" è di circa 15 anni; per le subconcessioni di tipo unitario è di circa 16 anni<sup>35</sup>. Dal punto di vista normativo, comunque, si deve considerare che la durata di 9 anni prevista dal d.l. del 7 agosto 2015 era da considerarsi già superata per effetto dell'entrata in vigore dell'attuale formulazione dell'art. 168, comma 2, Codice dei contratti pubblici.

##### Opzione 1

La durata di ciascuna subconcessione è fissata tra i 5 anni e i 12 anni, tenuto conto del livello di infrastrutturazione delle aree interessate e degli investimenti previsti a carico del Subconcessionario. Il Concessionario autostradale elabora un Piano economico-finanziario simulato che deve rendere disponibile all'Autorità nell'ambito della Relazione di Affidamento.

L'eventuale affidamento a terzi della gestione delle attività e dei servizi interessati deve avere scadenza non eccedente il termine della subconcessione.

#### E.5 Corrispettivo per la subconcessione

Il "corrispettivo" costituisce il canone di subconcessione. Nella sua determinazione si deve considerare che esso rappresenta un costo per i Subconcessionari e, se troppo gravoso, può comprometterne l'equilibrio economico-finanziario e/o innescare un processo di progressivo decadimento della qualità del servizio, e dell'efficienza della rete in generale<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Rif. Misura 4.5, iii.

<sup>35</sup> Limitandoci agli affidamenti registrati dal 2008 tale durata diminuisce significativamente, come riportato nel dettaglio nella Sezione D.

<sup>36</sup> Con riferimento alla criticità rappresentata da elevati canoni di subconcessione, in particolare per le attività "oil", si segnalano le valutazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: «A determinare una riduzione così importante dei volumi di carburante venduti sulla rete autostradale (rispetto ad una riduzione consistente ma minore dei volumi di traffico) hanno

## Opzione 0

Ogni concessionario autostradale agisce secondo logiche autonome. Dopo il decreto interministeriale MIT-MISE del 7 agosto 2015, i canoni di subconcessione annui prevedono una parte fissa (correlata ai costi sostenuti dal Concessionario autostradale per la gestione e manutenzione dell'area di servizio) e una parte variabile (proporzionale, tramite aliquote decrescenti, alla quantità di carburante erogato – per le attività “oil” – e al fatturato – per le attività ristoro). La parte fissa può essere oggetto di offerta al rialzo in fase di gara.

## Opzione 1

Il corrispettivo annuo è costituito da:

- una componente fissa, predeterminata, correlata alla quota dei costi pertinenti ed efficienti non recuperati dal Concessionario autostradale attraverso il pedaggio dell'autostrada o attraverso contributi pubblici, sostenuti per la **realizzazione**<sup>37</sup> e la gestione operativa delle infrastrutture di interesse generale e comune presenti nella porzione di demanio pubblico autostradale oggetto di affidamento;
- una componente variabile, percentualmente correlata ai quantitativi di carburante erogati, per l'attività “oil”, **espressa in euro per unità di volume o peso**, e al fatturato, per le attività “ristoro”, **in quote percentuali**<sup>38</sup>;
- una componente fissa di segno opposto, predeterminata, correlata al costo sostenuto per l'implementazione dei servizi con le modalità di svolgimento previste dall'Atto di regolazione (Misura 11), sia ai costi dei servizi comuni.

Le componenti fisse non sono suscettibili di variazioni in fase di gara. La componente variabile è posta inizialmente pari a 0, ed è soggetta a rialzo in fase di gara. Non sono ammissibili quantitativi minimi garantiti a favore del Concessionario autostradale (di fatturato e/o di erogato).

La componente fissa copre già i costi che il Concessionario autostradale non recupera attraverso il pedaggio, sicché la componente variabile rappresenta lo strumento tramite il quale vengono estratti dalla subconcessione i benefici derivanti dallo sfruttamento a fini commerciali dell'accesso all'infrastruttura autostradale.

## E.6 Moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico

I prezzi dei servizi disponibili nelle aree di servizio autostradali sono maggiori di quelli che l'utente troverebbe fuori dall'autostrada. Tra l'altro, questa maggiorazione è tra i motivi che hanno determinato una riduzione

---

*contribuito sia motivi congiunturali, dovuti all'attuale fase di profonda crisi economica, sia una serie di motivi strutturali di lungo periodo, in particolare connessi alla riduzione dei consumi medi del parco autovetture circolante ed alle dinamiche concorrenziali che interessano il settore della distribuzione carburanti su rete ordinaria (ad es. sviluppo impianti no logo e della GDO). Da ultimo, un effetto lo ha avuto anche il valore estremamente elevato delle royalties pagate dalle società sub-concessionarie alle concessionarie autostradali a seguito dell'ultima tornata di gare (svoltasi tra il 2007 ed il 2008); questi canoni di sub-concessione, già di per sé molti alti, sono sostanzialmente parametrati a volumi di traffico superiori di oltre il 40% ai volumi attuali. Questa situazione ha messo in crisi moltissime gestioni di stazioni di servizio autostradale ed ha determinato progressivamente l'emergere di prezzi sempre più alti rispetto a quelli sulla rete ordinaria con l'effetto perverso di scoraggiare ulteriormente i consumi»* (Segnalazione AGCM, 2014, AS1132 – AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI DISTRIBUZIONE DI CARBOLUBRIFICANTI E DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI E RISTORATIVE NELLE AREE DI SERVIZIO AUTOSTRADALI, sottolineatura aggiunta).

<sup>37</sup> In recepimento delle osservazioni di AISCAT.

<sup>38</sup> In recepimento delle osservazioni di UNEM.

della quantità di carburanti erogata lungo la rete autostradale nel corso degli anni<sup>39</sup>. Peraltro, un prezzo eccessivamente gravoso incide negativamente sull'utenza autostradale che, per necessità o comodità, sceglie di soddisfare le proprie esigenze sullo stesso sedime autostradale nel corso del viaggio.

#### Opzione 0

La Moderazione dei prezzi è presente solo se prevista dagli Atti convenzionali<sup>40</sup>.

#### Opzione 1

Il Concessionario autostradale pone a base di gara la percentuale di ricarico massima che l'affidatario del servizio "oil" potrà applicare alla vendita di carburante, distintamente per le diverse tipologie di carburanti, rispetto ad un prezzo unitario ottenuto sommando la quotazione internazionale di riferimento, la rispettiva accisa e tenuto conto dei costi che concorrono alla formazione del prezzo alla pompa.

Analogamente, il Concessionario autostradale mette a gara la percentuale di rialzo/ribasso massima che l'affidatario del servizio "ristoro" potrà applicare alla vendita di un predefinito panierino di beni di largo consumo (che deve contenere almeno le categorie di servizi simili "*caffè espresso al bar*", "*cappuccino al bar*", "*panino al bar*", "*pasto in pizzeria*", "*pasto al fast-food*", "*acqua minerale*", " *bevanda gassata*" e "*succo di frutta*"), rispetto ad un valore computato facendo riferimento a pertinenti informazioni disponibili a livello nazionale (ad es. sulla base della quotazione media mensile di tali beni e servizi rilevati nello stesso territorio dall'Osservatorio prezzi e tariffe del MISE). Il Concessionario autostradale precisa nella documentazione di gara le caratteristiche quantitative e qualitative dei beni e servizi che compongono il panierino<sup>41</sup>.

### E.7 Monitoraggio della subconcessione

Il monitoraggio periodico permette la rilevazione dei principali aspetti qualitativi e quantitativi del funzionamento e dell'erogazione dei servizi, ed è un elemento indispensabile per analizzare l'efficace risposta ai fabbisogni degli utenti.

Il sistema di monitoraggio si articola usualmente in 3 fasi operative: i) la progettazione del processo di monitoraggio; ii) la raccolta e verifica dei dati; iii) l'analisi dei dati raccolti. Attraverso un sistema di questo tipo si reputano conseguibili i necessari miglioramenti.

#### Opzione 0

Il Concessionario autostradale effettua monitoraggi periodici solo se previsto dagli Atti convenzionali.

<sup>39</sup> Rif. Segnalazione AGCM citata alla nota 30. Si veda anche la Sezione A di questo stesso documento.

<sup>40</sup> Cfr. articolo 11, comma 5-ter, legge 23 dicembre 1992, n. 498, secondo cui: «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»; sottolineatura aggiunta).

<sup>41</sup> In recepimento delle osservazioni di AIGRIM FIPE, Autogrill Italia e AISCAT.

### Opzione 1

Il Concessionario autostradale istituisce un sistema di monitoraggio periodico, coerentemente con le indicazioni fornite in materia dall'ANAC, stabilendo i dati, le informazioni e i documenti di natura gestionale, economica e tecnico-qualitativa che il Subconcessionario deve rendere disponibili, e le consequenti attività di verifica. In particolare, il Subconcessionario trasmette annualmente al Concessionario autostradale, che comunica a sua volta all'ART, una serie di dati economici a consuntivo; tali informazioni includono almeno i dati relativi all'attuazione del Piano economico-finanziario allegato all'offerta nell'ambito della procedura di affidamento.

Il Concessionario autostradale verifica, con cadenza (almeno) mensile, che i prezzi praticati all'utenza nella vendita dei carburanti in modalità *self-service* e, con cadenza (almeno) semestrale, che il prezzo di un paniere di beni e servizi di ristorazione siano inferiori ai limiti massimi convenuti per l'affidamento. In caso di violazioni possono essere previste sanzioni da parte del Concessionario autostradale. L'Autorità riceve l'evidenza analitica di questi monitoraggi con cadenza semestrale, ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza.

Il Concessionario autostradale pubblica sul proprio sito web le Convenzioni di subconcessione, i risultati delle indagini di *Customer Satisfaction*, nonché i principali indicatori di *performance* di ciascuna area interessata.

Inoltre, il Concessionario autostradale definisce il sistema delle penali applicabili al Subconcessionario per le ipotesi di violazione della disciplina contrattuale, includendo la risoluzione del rapporto contrattuale nel caso di reiterazione e di particolare gravità delle infrazioni.

## E.8 Analisi degli oneri e benefici incrementali delle Opzioni regolatorie

---

La valutazione di impatto viene effettuata confrontando costi e benefici dell'opzione adottata nell'atto di regolazione rispetto allo *status quo*.

Nel caso specifico, i benefici che si prevede di ottenere dall'attuazione delle misure regolatorie presentano varia natura, anche di tipo sociale/ambientale<sup>42</sup>, allo stato non valutabili a livello quantitativo ma comunque rinvenibili nel miglioramento dei seguenti aspetti:

- trasparenza;
- accesso alle infrastrutture;
- efficienza e sostenibilità delle gestioni delle attività date in subconcessione;
- tutela degli utenti finali della rete autostradale, in termini di qualità dei servizi resi nelle aree interessate e prezzi vantaggiosi.

Seguendo la metodologia prevista dal Regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR<sup>43</sup>, gli oneri incrementali provengono da "obblighi regolatori" e "obblighi amministrativi".

- a) Gli **obblighi regolatori** sono azioni o condotte di cittadini e/o imprese e/o Pubbliche Amministrazioni che una norma richiede di compiere o evitare, per finalità di interesse pubblico.

Nel caso specifico, gli oneri per adempiere agli obblighi regolatori sono correlati a:

- le modalità di affidamento delle aree interessate;

---

<sup>42</sup> Ad esempio, promuovendo lo sviluppo di una mobilità sostenibile attraverso la migliore fruizione dei servizi di rifornimento dei carburanti a minore impatto ambientale, come il GNC e GNL.

<sup>43</sup> Si veda l'Annesso 1 del Regolamento di disciplina dell'AIR e della VIR, disponibile al link: [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2021/04/All.-A-delibera-n.-54\\_2021-1.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2021/04/All.-A-delibera-n.-54_2021-1.pdf)

- lo svolgimento delle attività “oil” e “ristoro” nelle aree interessate;
  - l’adeguamento di procedure operative, schemi di contratto, *etc.*;
  - il controllo e monitoraggio delle attività interessate.
- b) Gli **obblighi amministrativi** consistono nel reperimento, produzione, conservazione ed invio delle informazioni, riguardanti azioni e condotte di cittadini e/o imprese, che una norma richiede di fornire alla Pubblica Amministrazione, Autorità di regolazione dei trasporti inclusa, o ad altri soggetti terzi.

Nel caso di specie, gli oneri per soddisfare gli obblighi amministrativi sono correlati a:

- la Relazione di affidamento, in capo al Concessionario autostradale;
- la raccolta, elaborazione e gestione degli ulteriori dati nonché le relative comunicazioni all’Autorità, in capo sia del Subconcessionario che del Concessionario autostradale.

Nel prosieguo, l’impatto per ciascuno dei temi esaminati viene valutato a livello qualitativo, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a 3 (impatto massimo), che rappresenta l’impatto “netto” rispetto allo *status quo*, mentre si distinguono 3 tipologie di soggetti sulle quali “misurare” l’impatto delle opzioni regolatorie: Concessionari autostradali, Subconcessionari e Utenti finali della rete autostradale.

L’analisi svolta ha la finalità di individuare gli effetti prevalenti in base alla conoscenza del mercato, delle informazioni e dei dati in possesso per ogni tema regolatorio.

#### *Tema 1: Classificazione funzionale delle aree interessate*

La classificazione rappresenta un elemento rilevante per il Concessionario autostradale ma che non appare suscettibile di produrre costi incrementali, rispetto allo *status quo*, in ragione dell’adozione di indicatori che sono a disposizione del Concessionario autostradale nello svolgimento della sua ordinaria attività di gestione della rete autostradale (i.e. fatturato attività ristoro, livelli di traffico, volumi di erogato carburanti). Per tale ragione, si reputano nulli i costi incrementali rispetto allo *status quo*.

Per i Subconcessionari una classificazione delle aree interessate arreca, innanzitutto, benefici in termini di “trasparenza”, chiarendo, ad esempio, il regime di concorrenza che si andrà a configurare e le modalità di svolgimento dei servizi; si valuta inoltre un’accresciuta “efficienza e sostenibilità delle gestioni” per la migliore calibrazione delle soglie effettuata con l’introduzione degli indicatori fatturato ed erogato carburante e che, unitamente alla trasparenza, appare idonea a produrre benefici in termini di “accesso alle infrastrutture” .

#### *Tema 2: Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi da assumere nell’ambito delle procedure di affidamento*

La modulazione delle modalità di svolgimento dei servizi e delle attività secondo la classe delle aree interessate comporta dei costi ricorrenti per i Subconcessionari assegnatari dei futuri affidamenti, che si presentano minori per gli appartenenti alla classe 3. Tuttavia, a loro bilanciamento, si valutano preminenti i benefici per l’utenza autostradale che possono contare su livelli minimi dei servizi sulla rete autostradale uniformi per tipologia di classe dell’area interessata.

Pertanto, si registrano oneri incrementali per i Subconcessionari ma anche benefici incrementali in termini di “trasparenza” (in ragione della puntuale definizione delle modalità di servizio), di “efficienza e sostenibilità delle gestioni” (laddove la regolazione consente la diversa calibrazione delle modalità in cui sono resi i servizi e svolte le attività in capo al Subconcessionario, nonché la possibilità di riconoscere, in specifiche circostanze,

la copertura dei costi strettamente funzionali all'erogazione dei servizi essenziali da garantire all'utenza unitamente ad una congrua remunerazione per il Subconcessionario<sup>44)</sup> che si traducono in un miglioramento nelle condizioni di "accesso alle infrastrutture". Infine, per le ragioni già esposte, si stimano benefici in termini di "tutela degli Utenti finali".

#### *Tema 3: Affidamento dei servizi nelle aree interessate*

La differenziazione degli affidamenti necessita che i Concessionari autostradali si attivino per implementare le gare, in termini di numero di affidamenti e di accorpamenti di aree/servizi secondo quanto previsto dalla nuova regolazione<sup>45</sup>. Tale onere regolatorio si ritiene contenuto, anche in ragione di quanto previsto dal Sistema tariffario di pedaggio relativo alle convenzioni autostradali<sup>46</sup>.

La previsione di (almeno) due affidamenti "ristoro" per la classe 1 migliora l'accesso alle infrastrutture autostradali. Analogamente, le modalità definite per le aree interessate rientranti nelle Classi 2 e 3 possono comunque portare a significativi miglioramenti dell'"efficienza e sostenibilità delle gestioni". Pertanto, si stimano benefici in termini di "accesso alle infrastrutture" per i Subconcessionari nel loro complesso.

Per gli Utenti finali, la regolazione produce vantaggi perché introduce una maggiore concorrenza nel mercato dove prevista/possibile.

#### *Tema 4: Durata degli affidamenti*

L'intervallo di durata degli affidamenti impatta in maniera limitata sui Concessionari autostradali, sui quali comunque ricade l'onere di natura regolatoria dell'organizzazione di gare, mentre esso rappresenta un elemento cruciale per i Subconcessionari, i quali evidentemente preferirebbero durate lunghe, soprattutto in caso di investimenti significativi. Tuttavia, avendo introdotto chiari criteri per addivenire alla determinazione dell'indennizzo degli investimenti non ammortizzati al termine della concessione, l'impatto preponderante si sposta sull'utenza autostradale, per la quale si prevedono effetti positivi perché affidamenti più brevi, come rilevato da AGCM nelle proprie osservazioni, porteranno a gare più frequenti, e quindi ad accrescere la concorrenza laddove esistano rendite di posizione, con effetti di miglioramento dell'efficienza delle gestioni e di calmierazione sui prezzi finali. Inoltre, la previsione di limitare la durata delle gestioni dei distributori carburante a non oltre la scadenza della subconcessione "oil" chiarisce tale aspetto a vantaggio del mercato.

In definitiva, si registrano, rispetto allo *status quo*, benefici incrementali in termini di "trasparenza", "accesso alle infrastrutture", "efficienza e sostenibilità delle gestioni", e benefici per gli Utenti finali<sup>47</sup>.

#### *Tema 5: Corrispettivo per la subconcessione*

Si possono stimare, per le ragioni già viste sopra, oneri di tipo regolatorio per i Concessionari autostradali che dovranno redigere i nuovi bandi di gara alle previsioni in tema di corrispettivi per le subconcessioni, oneri che tuttavia si reputano di lieve entità.

<sup>44</sup> Rif. Misura 12.7.

<sup>45</sup> Rif. Misura 12.4, a), dove è esplicitato che i costi "afferenti allo svolgimento delle procedure di gara, ad eccezione di quelli esplicitamente disciplinati dalla normativa di riferimento, sono interamente a carico del CA".

<sup>46</sup> Si vedano le misure 11 e 18.2 del Sistema tariffario di pedaggio relativo alle convenzioni autostradali (*ex multis*, [Allegato A alla delibera n. 71/2019](#)). Si consideri anche che l'incidenza del profitto ragionevole sull'extraprofitto è contenuta e stimata per un campione significativo di Concessionari autostradali inferiore al 10%.

<sup>47</sup> Si vedano i dettagli nella Tabella nella Sezione F.

Per i Subconcessionari le misure disposte appaiono suscettibili di produrre benefici, rafforzando la “trasparenza” così come l’“efficienza e la sostenibilità delle gestioni” (ad esempio in ragione dell’eliminazione di soglie “minime” di erogato/fatturato). Pertanto, si registrano benefici incrementali in termini di “trasparenza”, “efficienza e sostenibilità delle gestioni” che si riflettono in migliori condizioni di “accesso alle infrastrutture”, mentre un’accresciuta sostenibilità delle gestioni può riflettersi, almeno in parte, in prezzi più bassi dei servizi offerti agli Utenti finali, producendo un impatto positivo anche su questi ultimi<sup>48</sup>.

#### *Tema 6: Moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico*

La moderazione dei prezzi produce effetti sicuramente positivi per gli Utenti finali, mentre per i Concessionari autostradali resta l’obbligo di predisporre i bandi conformemente ai dettami fissati dall’Autorità (onere incrementale di natura regolatoria di lieve entità).

Nel caso di unico affidamento per tipologia di attività/servizi, sul Subconcessionario dell’AdS ricade l’onere di ottemperare all’obbligo regolatorio che confluirà nella convenzione di subconcessione. Tale onere, tuttavia appare contenuto dal momento che il parametro con cui viene garantita la moderazione dei prezzi è scelto dal Subconcessionario stesso al momento della predisposizione dell’offerta per la partecipazione alla gara, coerentemente con un Piano economico-finanziario in equilibrio. Si consideri poi che il porre limiti ai prezzi finali praticati all’Utenza svolge una funzione di incentivo all’efficientamento delle gestioni.

In definitiva, si stimano benefici incrementali per gli Utenti finali e, in termini di “trasparenza”, “efficienza e sostenibilità delle gestioni”, per i Subconcessionari, a fronte di oneri incrementali di intensità “lieve”<sup>49</sup>.

#### *Tema 7: Monitoraggio della subconcessione*

Attraverso il monitoraggio, il Subconcessionario è indotto a conseguire prefissati obiettivi delle prestazioni (al netto dell’influenza di fattori esogeni quali, ad esempio, la variazione del traffico autostradale), allo scopo di un miglioramento continuo. Ovviamente, l’attività di monitoraggio genera costi sia sul Concessionario autostradale che sul Subconcessionario, con un onere che cambia secondo la mole dei dati da produrre. In tal senso, si segnala la raccolta di dati economici di consuntivo per il confronto con quelli del Piano Economico-finanziario elaborati per l’affidamento che tuttavia consente all’Autorità di svolgere in maniera più adeguata la propria funzione vigilante e in questo senso di promuovere la “trasparenza”, l’“efficienza e la sostenibilità delle gestioni”, in particolare di quelle che si collocheranno a valle del primo ciclo di affidamenti successivi all’adozione dell’Atto di regolazione in esame.

Gli Utenti finali traggono beneficio perché i monitoraggi inducono usualmente miglioramenti nel rapporto qualità/prezzo, che si possono stimare di intensità “media”.

<sup>48</sup> Si vedano i dettagli nella Tabella nella Sezione F.

<sup>49</sup> Si vedano i dettagli nella Tabella nella Sezione F.

## F. IDENTIFICAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

Sulla base dell'analisi effettuata nella sezione precedente, si sintetizza l'effetto complessivamente atteso dall'introduzione delle misure di regolazione, oggetto di diversi affinamenti a seguito del processo di consultazione con gli stakeholders, ripetuto una seconda volta<sup>50</sup>, nonché rivisto anche sulla base delle osservazioni pervenute da ANAC, MISE e AGCM.

Le misure regolatorie del Tema 1 (Classificazione funzionale delle aree interessate) incidono sull'efficienza produttiva dei Subconcessionari, non generando particolari oneri in capo ai Concessionari autostradali in ragione del fatto che gli indicatori risultano nella disponibilità di questi ultimi nel normale svolgimento della loro attività.

Le misure regolatorie del Tema 2 (Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi di interesse economico generale) incidono sulla tutela degli Utenti finali, generando oneri di intensità lieve in capo ai Subconcessionari e ai Concessionari autostradali.

Le misure regolatorie del Tema 3 (Affidamento dei servizi nelle aree interessate) incidono sulla tutela degli Utenti finali, e producono anche benefici per i Subconcessionari in termini di trasparenza, ed efficienza produttiva ed accesso alle infrastrutture, con oneri di lieve entità.

Le misure regolatorie del Tema 4 (Durata degli affidamenti) incidono sulla tutela degli Utenti finali, e per i Subconcessionari producono significativi benefici in termini di trasparenza, efficienza delle gestioni e accesso alle infrastrutture. La maggiore frequenza delle gare di affidamento maggiore comporta però un onere in capo al Concessionario autostradale.

Le misure regolatorie del Tema 5 (Corrispettivo per la subconcessione) incidono sull'efficienza produttiva dei Subconcessionari, oltre che sulla trasparenza e la tutela degli Utenti finali, senza generare oneri incisivi per i Concessionari autostradali.

Le misure regolatorie del Tema 6 (Moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico) incidono sulla tutela degli Utenti finali e si ritiene promuovano l'efficienza produttiva dei Subconcessionari, anche in ragione dell'aumentata chiarezza dei meccanismi di fissazione dei margini consentiti e libertà di scelta competitiva degli stessi in sede di offerta.

Le misure regolatorie del Tema 7 (Monitoraggio della subconcessione) incidono sulla trasparenza e la tutela degli Utenti finali, generando oneri in capo ai Subconcessionari e ai Concessionari autostradali ma che appaiono proporzionati rispetto ai benefici attesi.

---

<sup>50</sup> Per i diversi contributi pervenuti nelle consultazioni pubbliche, si rinvia al sito istituzionale dell'Autorità, nonché alle sintesi e valutazioni degli Uffici svolte nelle Relazioni istruttorie.

Il confronto sintetico viene effettuato rispetto allo *status quo* (lo zero equivale a nessun impatto).

**Tavola 9. Impatto delle misure di regolazione**

Temi	BENEFICI				COSTI
	Trasparenza	Accesso alle infrastrutture	Efficienza e sostenibilità delle gestioni	Tutela Utenti finali	Oneri incrementali (informativo /regolatorio)
1 – Classificazione funzionale delle aree interessate	+	+	++	+	0
2 – Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi da assumere nell’ambito delle procedure di gara	+	+	++	++	+
3 – Affidamento dei servizi nelle aree interessate	+	++	+++	++	+
4 – Durata degli affidamenti	+	++	++	++	+
5 – Corrispettivo per la subconcessione	++	++	++	++	+
6 – Moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico	+	0	++	++	+
7 – Monitoraggio della subconcessione	++	+	+	++	++

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ medio; +++ forte

Torino, 11 gennaio 2023

Il Dirigente Ufficio Affari economici  
Cinzia Rovesti

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

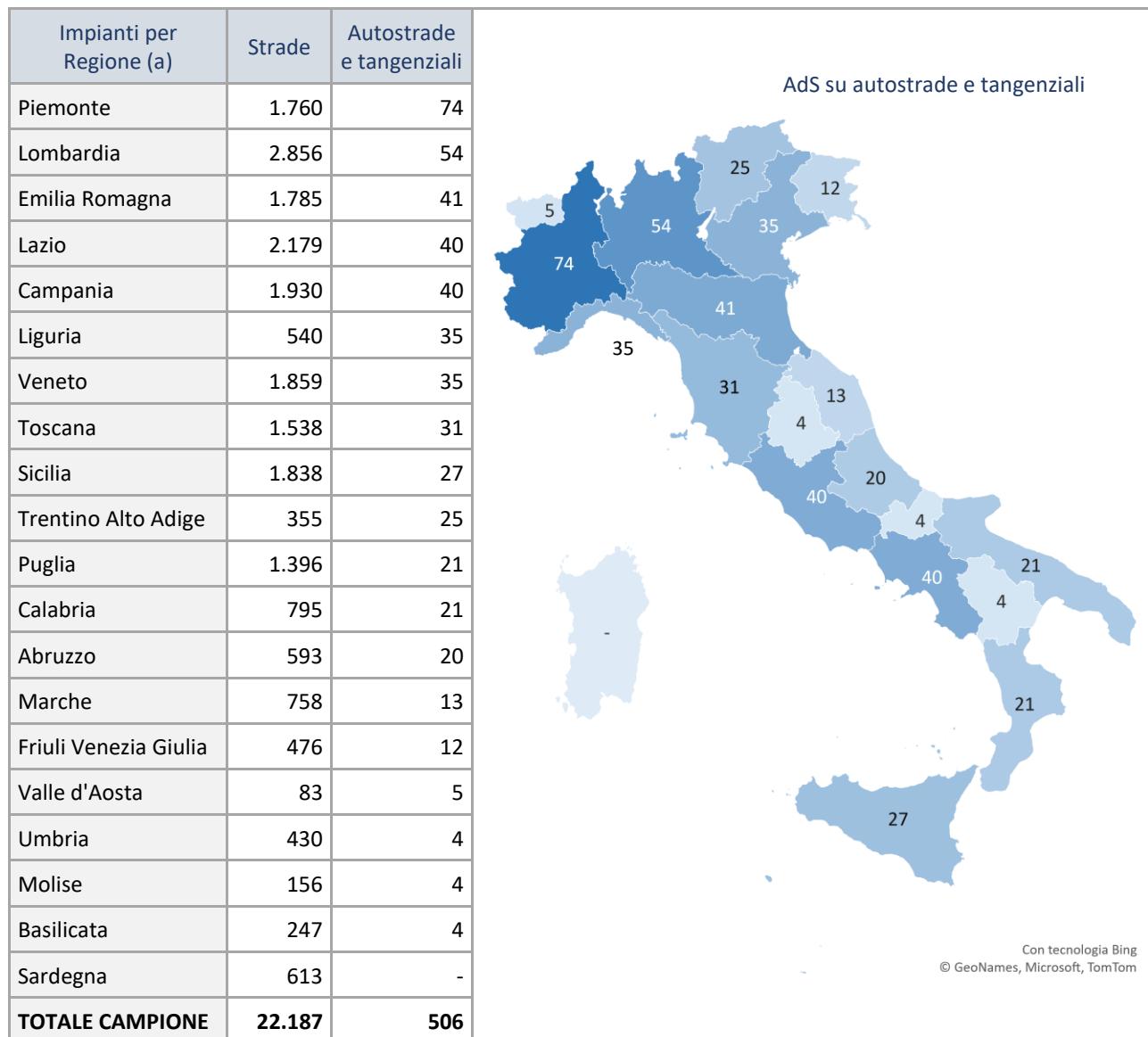
## APPENDICE 1. RETE DISTRIBUZIONE CARBURANTI: UN BENCHMARK EUROPEO

### Dati nazionali

In base alle informazioni fornite da UNEM nella sua Relazione annuale 2022, a gennaio 2022 si contano, in Italia, 22.693 impianti di distribuzione carburanti, di cui 506<sup>51</sup> situati su autostrade e tangenziali.

**Tabella A1 - Impianti di distribuzione carburanti in Italia**

01/01/2022



Fonte: elaborazione ART su dati UNEM, Relazione annuale 2022

(a) Comprensivi di impianti in sospensiva e di impianti monoprodotto GPL/metano.

Sempre secondo UNEM, nel decennio 2010-2020 si è assistito ad una riduzione del numero dei distributori di carburante: i chioschi isolati si sono più che dimezzati e le stazioni di rifornimento sono diminuite del -30%;

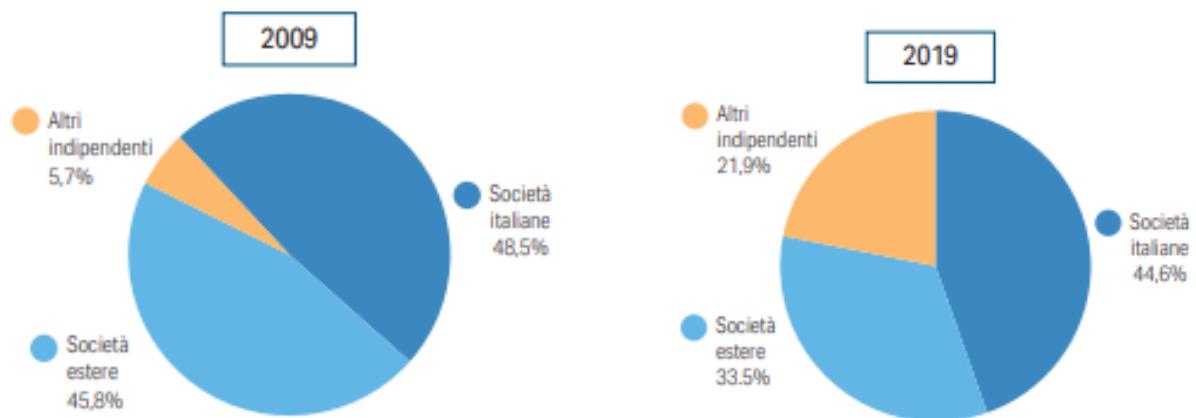
<sup>51</sup> Si precisa che ad ogni AdS può corrispondere più di un impianto di distribuzione di carburanti (così come tale servizio può non essere presente).

per le stazioni di servizio si registra un calo del -15%, che diventa -17% sulle autostrade. L'erogato medio di benzina/gasolio è passato da 1.486 m<sup>3</sup> del 2010 a 1.050 m<sup>3</sup> del 2020 (ossia -30%, che diventa -50% sulle autostrade).

Nello stesso decennio si osserva una crescita significativa della rete distributiva di metano per autotrazione, con un sostanziale raddoppio del numero dei punti vendita (1.408 a dicembre 2020).

Nel 2009 la quasi totalità dei distributori carburanti, di proprietà delle compagnie petrolifere e di soggetti terzi indipendenti, esponeva i marchi delle compagnie stesse; 10 anni dopo, i distributori con marchi diversi da quelli delle compagnie petrolifere costituiscono il 22% dei punti vendita in esercizio.

**Figura A1 - Tipologia degli impianti di distribuzione**



Fonte: UNEM, Relazione annuale 2021

Nel 2020 primo operatore in Italia nella distribuzione carburanti è ENI (circa 26% delle vendite di carburanti e oltre 4.100 punti vendita), seguito da Esso (circa 12% delle vendite e oltre 2.100 punti vendita).

## Dati europei

A livello europeo, UNEM ha reso disponibili i dati riportati nella tabella seguente.

**Tabella A2 - Distributori carburanti in Europa**

01/01/2021

Nazione	Nr. totale di punti vendita	Erogato medio del punto vendita (m <sup>3</sup> )	Presenza di attività "non oil"
Regno Unito	8.385	3.478	99%
Germania	14.459	3.472	93%
Francia	11.160	3.310	n.d.
Polonia	7.739	2.810	98%
Svezia	2.701	2.790	68%
Ungheria	2.014	2.585	60%
Austria	2.733	2.342	91%
Slovacchia	973	2.295	60%
Spagna	11.650	2.040	75%
Olanda	4.143	1.970	64%
Finlandia	1.869	1.905	60%
Belgio	3.085	1.825	n.d.
Repubblica Ceca	4.008	1.665	85%
Danimarca	2.053	1.648	59%
Portogallo	3.216	1.504	35%
Irlanda	1.850	1.430	71%
Svizzera	3.357	1.230	41%
<b>Italia</b>	<b>21.700</b>	<b>1.050</b>	<b>25%</b>
Grecia	5.889	712	81%

Fonte: UNEM, Relazione annuale 2022

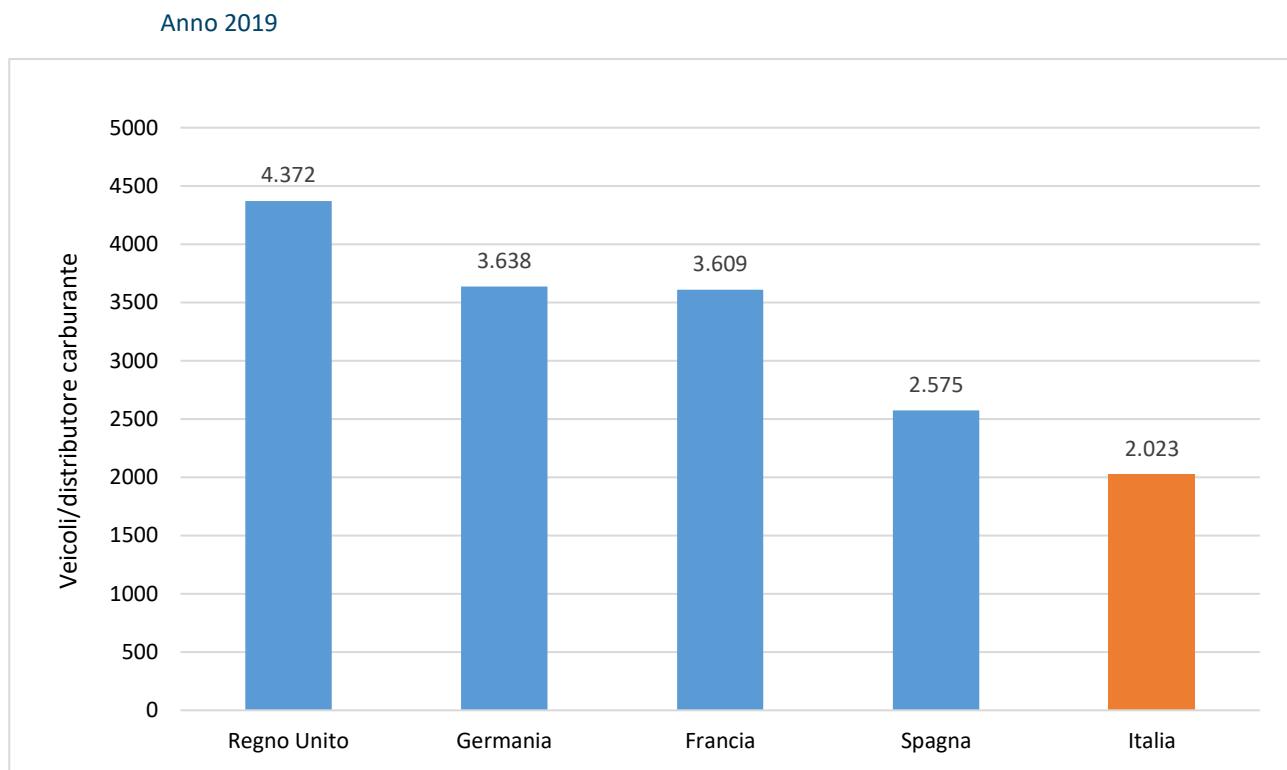
L’Italia è il Paese europeo col maggior numero di punti vendita (21.700 distributori di carburanti) ma in termini di erogato annuo complessivo di carburanti (22,8 milioni di m<sup>3</sup> di benzina/gasolio) si posiziona circa alla pari della Spagna, dietro Germania, Francia e Regno Unito<sup>52</sup>. In termini di erogato medio per punto vendita l’Italia si colloca al penultimo posto, seguita dalla sola Grecia. Si osserva inoltre che solo il 25% dei distributori italiani svolge attività “non oil” nel punto vendita, quando la media europea è superiore al 69%.

Con riguardo alla numerosità dei distributori carburanti, è interessante osservare che l’art. 3, comma 7, del d.l. 32/1998 introduce un criterio per stabilire la dimensione “a tendere” della rete nazionale: la media fra il numero di veicoli in circolazione e gli impianti di distribuzione rilevati in Italia non deve risultare

<sup>52</sup> «Oggi la rete italiana si trova ancora in uno stato di profonda difficoltà, con un numero di punti vendita che sono circa il doppio di quello dei principali partner europei, con un erogato che è meno della metà e uno scarso sviluppo delle cosiddette attività non-oil che in altri Paesi concorrono in modo rilevante agli economics di un impianto» (Claudio Spinaci, presidente UNEM, in “Muoversi” n. 2/2021).

«sensibilmente divergente» dai valori rilevati in Germania, Francia, Regno Unito e Spagna. Il confronto al 31/12/2019 è rappresentato nella Figura A2 sottostante<sup>53</sup>.

**Figura A2 - Utenza media della rete di distributori carburanti**



Fonte: elaborazione ART su dati Eurostat (nr. veicoli) e UNEM (nr. distributori)

Poiché la media dei rapporti tra numero di veicoli in circolazione e impianti di distribuzione per i quattro Paesi citati vale 3.548, si deduce che, a tendere, sulla base del citato principio, il numero di distributori italiani andrebbe considerevolmente rivisto. Ciò senza tener conto dell’evoluzione del parco veicolare che tenderà, in un prossimo futuro, verso la sostituzione dei carburanti fossili con quelli alternativi, più sostenibili dal punto di vista ambientale.

Da ultimo, si osserva che la necessità di rivedere il piano di razionalizzazione della rete carburanti è stata ribadita nel recente documento programmatico del MISE, Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima, piano di razionalizzazione che dovrebbe essere sviluppato in maniera coordinata con la revisione del PNIRE<sup>54</sup>.

\*\*\*

<sup>53</sup> Si è scelto di fare riferimento all’anno 2019 perché il numero di veicoli in circolazione nel 2020 è stato affetto dalle restrizioni conseguenti la pandemia da Covid-19, e la ripresa, che ha impegnato l’intero 2021, è stata caratterizzata da un forte incremento dell’inflazione con presumibili effetti di contrazione sull’utilizzo degli autoveicoli.

<sup>54</sup> «Il PNIRE è attualmente in fase di aggiornamento in un’ottica integrata, che considera anche altre misure di sostegno alla domanda di veicoli elettrici, nonché di potenziamento e fruibilità delle infrastrutture. Si sta, inoltre, valutando la possibilità di coordinare lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica con i piani di razionalizzazione della rete carburanti.» (fonte: MISE, 2021, Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima, pag. 22; documento disponibile al link:

[https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC\\_finale\\_17012020.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf)).



Autorità  
di Regolazione  
dei Trasporti

---

Via Nizza 230 – 10126 Torino  
[www.autorita-trasporti.it](http://www.autorita-trasporti.it)