

## RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI

**Procedimento avviato con delibera n. 77/2022 dell'11 marzo 2021.**

**Atto di regolazione recante “Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti, di gas naturale compresso e di gas naturale liquefatto e delle attività commerciali e ristorative”.**

## SOMMARIO

<b>1. PROCEDIMENTO.....</b>	<b>3</b>
1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 77/2021 .....	3
1.2 La prima consultazione indetta con delibera n. 174/2021 .....	3
1.3 Le interlocuzioni con i Ministeri competenti .....	4
1.4 La nuova consultazione indetta con delibera n. 53/2022.....	4
1.5 L'approvazione delle misure relative agli affidamenti dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici.....	5
1.6 L'approvazione delle misure relative agli affidamenti dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti, di gas naturale compresso e di gas naturale liquefatto e delle attività commerciali e ristorative.....	6
<b>2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE .....</b>	<b>7</b>
2.1 Misura 1 dell'Allegato A – Definizioni.....	7
2.2 Misura 2 dell'Allegato A – Oggetto e ambito di applicazione .....	7
2.3 Misura 3 dell'Allegato A – Classificazione funzionale delle aree interessate .....	8
2.4 Misura 4 dell'Allegato A – Affidamento dei servizi e delle attività svolte nelle aree interessate .....	10
2.5 Misura 5 dell'Allegato A – Beni indispensabili per l'esercizio dei servizi e delle attività in subconcessione ..	12
2.6 Misura 6 dell'Allegato A – Durata degli affidamenti .....	12
2.7 Misura 7 dell'Allegato A – Valore economico della subconcessione .....	12
2.8 Misura 8 dell'Allegato A – Relazione di Affidamento e contenuti minimi delle convenzioni di subconcessione .....	12
2.9 Misura 9 dell'Allegato A – Condizioni e requisiti di partecipazione .....	13
2.10 Misura 10 dell'Allegato A – Allocazione dei rischi .....	13
2.11 Misura 11 dell'Allegato A –Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi da assumere nell'ambito delle procedure di affidamento .....	13
2.12 Misura 12 dell'Allegato A – Determinazione dei corrispettivi.....	14
2.13 Misura 13 dell'Allegato A – Criteri di valutazione delle offerte .....	15
2.14 Misura 14 dell'Allegato A – Moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico .....	15
2.15 Misura 15 dell'Allegato A – Valutazione della qualità dei servizi .....	16
2.16 Misura 16 dell'Allegato A – Monitoraggio della subconcessione e sistema sanzionatorio .....	17
2.17 Misura 17 dell'Allegato A – Divieto di proroga/rinnovo della convenzione di subconcessione.....	17
2.18 Misura 18 dell'Allegato A – Forza maggiore, recesso e risoluzione della convenzione di subconcessione ....	17
<b>3. CONCLUSIONI.....</b>	<b>18</b>

## 1. PROCEDIMENTO

### 1.1 Il procedimento avviato con delibera n. 77/2021

Con delibera n. 77/2021 del 27 maggio 2021, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito anche Autorità o ART) ha disposto l'avvio un procedimento volto alla definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, stabilendone il termine di conclusione al 28 febbraio 2022.

Al riguardo, va precisato che il sistema concepito dall'Autorità sviluppa la cornice regolatoria entro cui si inscrivono i poteri dei concessionari autostradali i quali, sulla base del provvedimento ART e tenuto conto delle previsioni dei rispettivi atti concessori, sono tenuti a definire puntualmente i contenuti dei citati bandi.

Nel corso del procedimento, gli Uffici hanno innanzitutto provveduto al completamento del quadro conoscitivo in materia, anche attraverso la preventiva acquisizione dalle società concessionarie, con note prott. 11135 e 11139 del 15 luglio 2021, di ogni utile elemento in merito (bandi di gara, lettere di invito, contratti di sub-concessione in essere, nonché i pertinenti dati di natura tecnico-economica).

A seguito dell'analisi di tale documentazione e degli ulteriori approfondimenti svolti, gli Uffici hanno definito il primo documento recante *"Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011"*.

### 1.2 La prima consultazione indetta con delibera n. 174/2021

Con delibera n. 174/2021 del 16 dicembre 2021, l'Autorità ha indetto, nell'ambito dell'avviato procedimento, una prima consultazione pubblica sul citato documento, individuando il 24 gennaio 2022 quale termine per la presentazione di osservazioni e proposte da parte degli interessati. Con la medesima delibera è stata inoltre convocata un'audizione in data 1° febbraio 2022, alle ore 11.00, al fine di consentire, ai partecipanti alla consultazione che ne avessero fatto richiesta, di illustrare le proprie osservazioni e proposte innanzi al Consiglio dell'Autorità.

In data 28 dicembre 2021, con note prott. 20734/2021, 20735/2021 e 20736/2021, la stessa delibera n. 174/2021 è stata inoltre trasmessa, rispettivamente, all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito: AGCM), all'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito: ANAC) e all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: ARERA), richiedendo a tali soggetti di esprimere ogni osservazione ritenuta utile in relazione alle misure di regolazione ivi incluse.

Entro il termine di conclusione della consultazione, sono pervenute osservazioni da parte dei seguenti soggetti:

- Gruppo A2A S.p.a. (prot. ART 955/2022);
- Associazione delle Imprese di Grande Ristorazione e servizi Multilocalizzate - AIGRIM (prot. ART 968/2022);
- Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori - AISCAT (prot. ART 971/2022);
- Federazione nazionale imprese elettrotecniche ed elettroniche - ANIE (prot. ART 972/2022);
- Assopetrol - Assoenergia (prot. ART 974/2022);
- Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.a. - ATIVA (prot. ART 954/2022);
- Autogrill S.p.a. (prot. ART 973/2022);
- Autostrada dei Fiori S.p.a. (prot. ART 940/2022);
- Autovia Padana S.p.a. (prot. ART 978/2022);
- Enel X Mobility S.r.l. (prot. ART 982/2022);
- Associazione Energia Libera (prot. ART 945/2022);
- Fastned B.V. (prot. ART 944/2022);
- Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.a. (prot. ART 979/2022);
- Associazione MOTUS-E (prot. ART 930/2022);
- Società Autostrada Ligure Toscana p.A. - SALT (prot. ART 952/2022);
- SATAP S.p.a. (prot. ART 941/2022);
- Società Autostrade Valdostane S.p.a. - SAV (prot. ART 980/2022);
- Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.a. - SITAF (prot. ART 957/2022);

- SNAM S.p.a. (prot. ART 992/2022);
- Tangenziale Esterna S.p.a. (prot. ART 970/2022);
- Unione Energie per la Mobilità - UNEM (prot. ART 969/2022).

Oltre il termine sopra indicato sono pervenute inoltre osservazioni da parte dei seguenti soggetti, di cui si è tenuto conto nell'ambito del procedimento:

- Italiana Petroli - IP (prot. ART 2160 del 31 gennaio 2022);
- Faib Confesercenti, Fegica Cisl, Anisa Confcommercio (prot. ART 2205 del 1° febbraio 2022).

Tutti i citati contributi, tempestivamente pubblicati sul sito web istituzionale dell'Autorità, sono stati illustrati dai partecipanti alla consultazione nel corso dell'audizione di fronte al Consiglio, che si è tenuta in data 1° febbraio 2022 in videoconferenza.

In data 9 febbraio 2022, 10 febbraio 2022 e 17 marzo 2022, ARERA (prot. ART 2597/2022), ANAC (prot. ART 2733/2022) e AGCM (prot. ART 5345/2022) hanno fatto rispettivamente pervenire le proprie osservazioni sul documento di consultazione pubblicato con la delibera n. 174/2021.

### 1.3 Le interlocuzioni con i Ministeri competenti

Per la rilevanza che gli atti di pianificazione del Governo rivestono nell'ambito del settore di cui trattasi, è apparso opportuno, con la nota prot. 2929/2022 del 14 febbraio 2022 a firma del Presidente dell'Autorità, sottoporre al Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (di seguito: MIMS), al Ministro dello sviluppo economico (di seguito: MISE) e al Ministro della transizione ecologica (di seguito: MITE), la necessità di disporre, tra l'altro, di ogni informazione utile sui processi di aggiornamento (i) del Piano di ristrutturazione della rete delle aree di servizio presenti nei sedimi autostradali; (ii) del Piano nazionale delle infrastrutture di ricarica elettrica, anche alla luce dell'obbligo di aggiornamento di detti Piani prescritto dall'articolo 57, comma 13, del d.l. 76/2020.

A riscontro di tale nota, il MIMS, con propria nota del 22 febbraio 2022 (prot. ART 3326/2022), ha comunicato di avere provveduto a riattivare il tavolo di consultazione con MISE e MITE finalizzato all'aggiornamento del citato Piano di ristrutturazione delle aree di servizio.

### 1.4 La nuova consultazione indetta con delibera n. 53/2022

Attesa la numerosità e la complessità dei contributi ricevuti nell'ambito della citata prima consultazione pubblica, e tenuto conto delle rilevanti finalità del procedimento, sono stati ritenuti necessari, per il completamento dell'istruttoria e dei correlati adempimenti procedurali, adeguati approfondimenti e valutazioni in merito ai contenuti delle osservazioni e delle proposte pervenute. Di conseguenza, con delibera n. 28/2022 del 24 febbraio 2022, l'Autorità ha disposto la proroga al 31 maggio 2022 del termine di conclusione del procedimento.

In considerazione delle modifiche apportate alle proposte di misure regolatorie già oggetto di osservazioni in esito alla prima consultazione indetta con la citata delibera n. 174/2021, e al fine di rafforzare la fase partecipativa al procedimento, con delibera n. 53/2022 del 7 aprile 2022, l'Autorità ha indetto, nell'ambito dell'avviato procedimento, una seconda consultazione pubblica su una nuova versione dello schema di atto di regolazione, individuando il 6 maggio 2022 quale termine per la presentazione di osservazioni e proposte da parte degli interessati.

In esito alla nuova consultazione, su una nuova versione dello schema di atto di regolazione, sono pervenuti nuovi contributi da parte dei seguenti 21 soggetti:

- Gruppo A2A S.p.A. (prot. ART 12574/2022);
- Associazione delle Imprese di Grande Ristorazione e servizi Multilocalizzate - AIGRIM (prot. ART 12605/2022);
- Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori - AISCAT (prot. ART 12573/2022 e 12799/2022);
- Federazione nazionale imprese elettrotecniche ed elettroniche - ANIE (prot. ART 12608/2022);
- Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A. - ATIVA (prot. ART 12570/2022);
- Autogrill S.p.A. (prot. ART 12577/2022);
- Autostrada dei Fiori S.p.A. (prot. ART 12598/2022);
- Autostrada Padana S.p.A. (prot. ART 12607/2022);
- Enel X Way Italia S.r.l. (prot. ART 12618/2022);

- Associazione Energia Libera (prot. ART 12549/2022);
- Fastned B.V. (prot. ART 12554/2022);
- Free To X S.r.l. (prot. ART 12601/2022);
- H2IT - Associazione Italiana Idrogeno e Celle a Combustibile (prot. ART 12621/2022);
- Italiana Petroli (prot. ART 12565/2022);
- Associazione MOTUS-E (prot. ART 12600/2022);
- Società Autostrada Ligure Toscana p.A. - SALT (prot. ART 12594/2022);
- SATAP S.p.A. (prot. ART 12567/2022);
- Società Autostrade Valdostane S.p.A. - SAV (prot. ART 12552/2022);
- Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.A. - SITAF (prot. ART 12551/2022);
- Tangenziale Esterna S.p.A. (prot. ART 12489/2022);
- Unione Energie per la Mobilità - UNEM (prot. ART 12599/2022).

Anche i nuovi contributi pervenuti sono stati pubblicati sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Con nota del 26 maggio 2022 (prot. ART 13507/2022), il MISE ha ritenuto di formulare considerazioni in ordine alle osservazioni rese dall'AGCM il 17 marzo 2022, nonché al relativo recepimento da parte dell'Autorità nel secondo documento di consultazione.

## 1.5 L'approvazione delle misure relative agli affidamenti dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici

In considerazione della numerosità e complessità dei contributi ricevuti nell'ambito della citata seconda consultazione pubblica e tenuto conto delle rilevanti finalità del procedimento, nonché della necessità di svolgere le pertinenti valutazioni sugli elementi istruttori acquisiti, l'Autorità ha rilevato che la tempistica complessivamente necessaria per la conclusione del procedimento non risultava compatibile con il termine del 31 maggio 2022 previsto dalla citata delibera n. 28/2022.

Di conseguenza, l'Autorità ha ritenuto necessario, alla luce delle illustrate esigenze istruttorie, prorogare al 28 ottobre 2022 il termine per la conclusione del procedimento volto alla definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011, anche tramite l'adozione di più deliberazioni finali riguardanti le diverse tipologie di servizi da affidare, al fine di consentire, tenendo tra l'altro conto delle differenti esigenze istruttorie, la più sollecita approvazione delle misure di regolazione relative ai servizi di ricarica elettrica e tenendo conto delle differenti esigenze istruttorie.

Gli Uffici dell'Autorità hanno provveduto ad integrare ulteriormente il quadro conoscitivo in materia, tramite la preventiva acquisizione dalle società concessionarie, con note prott. da 14537/2022 a 14557/2022 del 13 giugno 2022, di utili elementi in relazione a: l'entità dei costi eventualmente allocati dai concessionari autostradali (di seguito: CA) ai subconcessionari (di seguito: SC) e i correlati criteri di allocazione; le informazioni aggiornate sulla dotazione delle infrastrutture di ricarica e sulla superficie complessiva delle aree di servizio; la validazione dei dati tecnico-economici elaborati dagli stessi Uffici.

Gli elementi richiesti sono stati forniti da ciascun soggetto interessato: Salerno Pompei Napoli S.p.A. - SPN (nuova concessionaria della tratta A3 dal 1° aprile 2022, al posto dell'uscente Società Autostrade Meridionali S.p.A. - SAM, prot. 15081/2022), Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A. (prot. ART 15157/2022), Autovia Padana S.p.A. (prot. ART 15386/2022), Società Traforo Autostradale del Frejus S.p.A. – SITAF (prot. ART 15422/2022), Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A. (prot. ART 15426/2022), SATAP (prott. ART 15475/2022 e 15477/2022), Concessioni Autostradali Venete S.p.A. – CAV (prot. ART 15486/2022), Autostrada Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A. – ATIVA S.p.A. (prot. ART 15516/2022), Autostrada dei Fiori S.p.A. (prot. ART 15519/2022), Strada dei Parchi S.p.A. (prot. ART 15525/2022), Autostrade per l'Italia S.p.A. (prot. ART 15529/2022), Società di progetto Brebemi S.p.A. (prot. ART 15531/2022), Società Autostrada Ligure Toscana S.p.A. – SALT (prot. ART 15543/2022), Società Autostrada Tirrenica S.p.A. – SAT (prot ART 15553/2022), Società Autostrade Valdostane S.p.A. – SAV (prot. ART 15581/2022), Società Italiana Traforo del Monte Bianco S.p.A. – SITMB (prot. ART 15579/2022), Autovie Venete S.p.A. (prot. ART 15633/2022), Autostrada del Brennero S.p.A. (prott. ART 15624/2022 e 16325/2022), ANAS S.p.A. (prot. ART 15690/2022), Consorzio per le Autostrade Siciliane - CAS (15715/2022) e Tangenziale di Napoli S.p.A. (prot. ART 15718/2022).

In esito alle pertinenti analisi effettuate sulle informazioni acquisite, nonché agli ulteriori approfondimenti istruttori svolti, è emersa la completezza del quadro istruttorio per la predisposizione di uno specifico atto di regolazione recante

le misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei **servizi di ricarica dei veicoli elettrici**, ai sensi del punto 1 della delibera n. 89/2022, che contemplava questa possibilità.

Con delibera n. 130/2022 del 4 agosto 2022, è stato pertanto approvato l'atto recante “**Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici**”.

#### **1.6 L'approvazione delle misure relative agli affidamenti dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti, di gas naturale compresso e di gas naturale liquefatto e delle attività commerciali e ristorative**

Considerata l'esigenza di svolgere ulteriori approfondimenti in merito alle risultanze istruttorie compiute dagli Uffici, con delibera n. 201/2022 del 27 ottobre 2022, l'Autorità ha disposto la proroga al 13 gennaio 2023 del termine di conclusione del procedimento.

In esito alle ulteriori pertinenti analisi effettuate sulle informazioni acquisite, nonché agli ulteriori approfondimenti istruttori svolti, è quindi emersa la completezza del quadro istruttorio anche per la predisposizione di uno specifico atto di regolazione recante le misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei **servizi di distribuzione di carbolubrificanti, di gas naturale compresso** (di seguito: GNC) e **di gas naturale liquefatto** (di seguito: GNL) e **delle attività commerciali e ristorative**, ai sensi del punto 1 della delibera n. 89/2022, che contemplava questa possibilità.

È stato pertanto predisposto l'atto di regolazione a cui è allegata la presente relazione, che reca “**Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei servizi di carbolubrificanti, di GNC e di GNL e delle attività commerciali e ristorative**”.

## 2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

La Relazione illustrativa riguardante la delibera n. 174/2021 recava la descrizione degli istituti e delle tematiche rilevanti, nonché degli elementi essenziali del provvedimento sottoposto a prima consultazione, unitamente alla *ratio* degli interventi regolatori proposti.

La Relazione istruttoria relativa alla delibera n. 53/2022 dava conto, sinteticamente, della fase del procedimento successiva alla prima consultazione, ossia delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai contenuti del primo documento di consultazione e delle relative e motivate valutazioni degli Uffici.

La Relazione istruttoria relativa alla delibera n. 130/2022 dava conto, sinteticamente, della fase del procedimento successiva alla seconda consultazione, ossia delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai contenuti del secondo documento di consultazione, aventi specifico e puntuale rilievo per l'affidamento dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici (di seguito: ricarica), laddove non riproponessero questioni già affrontate e risolte nelle citate Relazioni, e delle relative e motivate valutazioni degli Uffici.

Ciò premesso, anche alla luce di quanto precisato nel precedente capitolo, nel prosieguo della presente Relazione istruttoria si darà conto, sinteticamente, degli esiti della fase del procedimento successiva alla seconda consultazione, con esclusivo riferimento: (i) alle osservazioni formulate dagli stakeholders in merito ai contenuti del secondo Documento posto in consultazione, allegato alla delibera n. 53/2022, aventi specifico e puntuale rilievo per l'affidamento dei servizi di distribuzione di carbolubrificanti, di gas naturale compresso e di gas naturale liquefatto e delle attività commerciali e ristorative, laddove non ripropongano questioni già affrontate e risolte nelle citate Relazioni, nonché (ii) alle relative e motivate valutazioni degli Uffici.

Al fine di semplificare la lettura della presente Relazione istruttoria, si precisa che nel testo si adotterà la seguente nomenclatura:

- sarà denominato “**Documento**” il citato secondo documento posto in consultazione, allegato alla delibera n. 53/2022;
- sarà invece denominato “**Allegato A**”, oppure “le **Misure**”, il documento finale recante “Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per gli affidamenti dei servizi distribuzione di carbolubrificanti, di gas naturale compresso e di gas naturale liquefatto e delle attività commerciali e ristorative”.

Vengono apportate alle Misure dell’atto di regolazione le modifiche già illustrate nella Relazione istruttoria che accompagna alla delibera n. 130/2022, relativa agli affidamenti “ricarica”, laddove applicabili anche agli affidamenti dei servizi di carbolubrificanti, di gas naturale compresso e di gas naturale liquefatto (di seguito: “oil”) e delle attività commerciali e ristorative (di seguito: “ristoro”).

### 2.1 Misura 1 dell’Allegato A – Definizioni

La Misura 1 dell’Allegato A, riprendendo la corrispondente misura del Documento, comprende le definizioni ritenute rilevanti ai fini della disciplina degli affidamenti “oil” e “ristoro”.

In analogia con quanto previsto dal provvedimento relativo ai servizi di ricarica dei veicoli elettrici (delibera n. 130/2022), si introduce anche per gli affidamenti “oil” e “ristoro” la definizione di “**area interessata**”, per chiarire che sono ricompresi nell’ambito di applicazione dell’atto di regolazione anche eventuali affidamenti di servizi erogati in pertinenze non destinate contemporaneamente ad affidamenti “oil” e “ristoro”.

### 2.2 Misura 2 dell’Allegato A – Oggetto e ambito di applicazione

La Misura, a partire dall’analoga misura del Documento, specifica l’oggetto e l’ambito di applicazione dell’atto di regolazione in questione, che si rivolge alle gare per gli affidamenti “oil” e “ristoro”, che saranno bandite successivamente all’adozione del provvedimento di regolazione.

### 2.3 Misura 3 dell'Allegato A – Classificazione funzionale delle aree interessate

La Misura, a partire dall'analogia misura del Documento, definisce la classificazione funzionale delle aree interessate.

A tal fine, diversi *stakeholders* hanno rilevato l'opportunità di utilizzare il **fatturato/erogato dei servizi e delle attività** come parametro di cui tenere conto.

Alcuni operatori di servizi “oil” chiedono che “*venga reso noto, in base allo studio di codesta Autorità, il numero di aree di servizio ricadenti in ciascuna delle classi individuate.*”

Al riguardo, gli Uffici dell'Autorità hanno ritenuto di svolgere ulteriori approfondimenti economici, finalizzati a dimostrare la solidità delle scelte regolatorie, attraverso la correlazione tra volumi di traffico, tipologia prevalente del traffico stesso, fatturato/erogato, superficie delle aree di servizio e interdistanza fra le stesse. A tal fine è stata avviata, con richiesta del 13 giugno 2022, la citata raccolta di informazioni integrative presso i CA, riguardante tra l'altro i seguenti aspetti, con riferimento alla singola area di servizio o alla singola subconcessione:

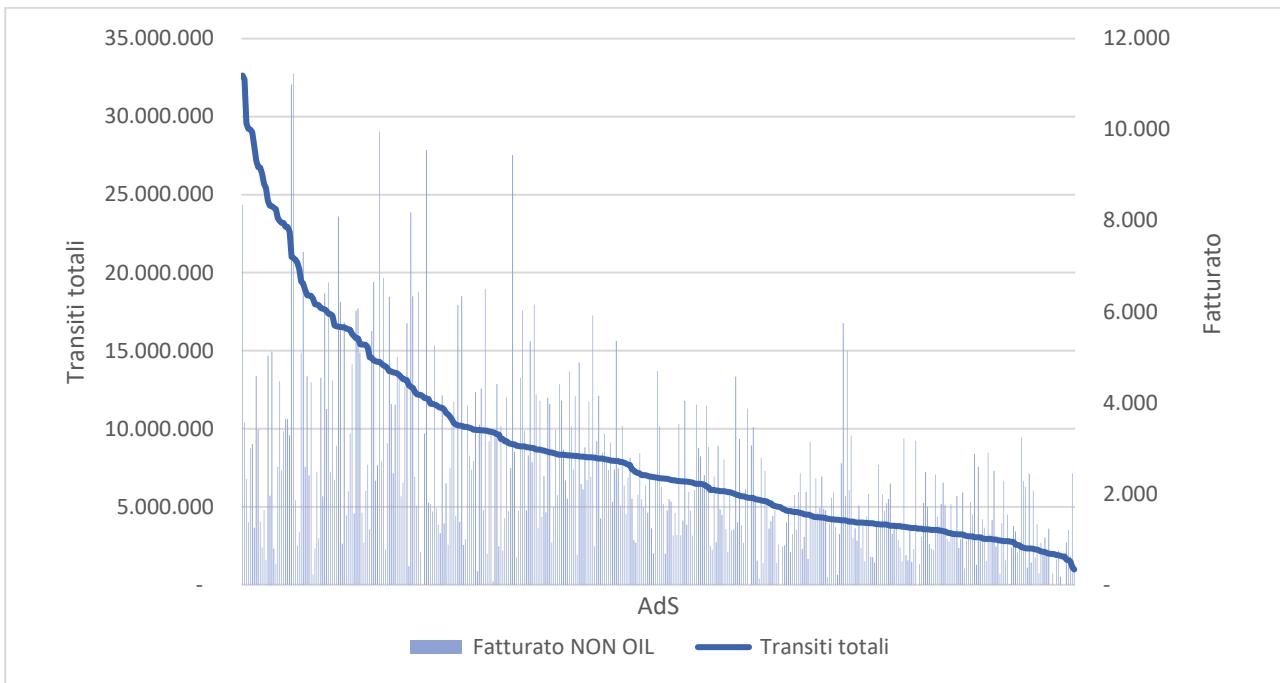
- a. superficie complessiva dell'area di servizio;
- b. validazione dei dati elaborati dagli Uffici dell'Autorità in relazione a:
  - i. volumi di traffico annui, suddivisi per categoria di veicoli (leggeri e pesanti), conseguiti sulle tratte autostradali direttamente afferenti alle aree di servizio nella specifica direzione di marcia servita, inserendo i dati stimati per le tratte appartenenti ai cd. “sistemi aperti”;
  - ii. distanza dall'area di servizio successiva;
- c. validazione di quanto elaborato dagli Uffici dell'Autorità, con riferimento alla singola subconcessione, in relazione ai dati tecnico-economici, relativi all'annualità 2019 (tipologia di subconcessione, volumi di fatturato ed erogato per ciascuna tipologia di attività e relative royalties e canoni).

La raccolta di informazioni ha consentito di aggiornare i dati precedentemente in possesso degli Uffici, anche attraverso la verifica dell'effettiva attendibilità delle informazioni contenute nella banca dati inizialmente presa a riferimento, apportando, ove necessario, le opportune correzioni.

In esito agli approfondimenti svolti, occorre evidenziare che il criterio relativo alla “*prevalenza del traffico a medio/lunga percorrenza*”, individuato in un primo momento, risulta di complessa applicazione, come peraltro affermato da alcuni soggetti rispondenti alla consultazione, perché detto criterio risulta in effetti difficilmente ancorabile a dati di oggettiva evidenza per tutti i concessionari, che come noto operano in differenti ambiti locali, determinando pertanto il rischio di distorsioni applicative.

Ritenendo pertanto opportuno rinunciare all'applicazione di tale criterio, è stato necessario rivalutare i rimanenti parametri, ed in particolare quello relativo ai volumi di traffico, anche alla luce dei nuovi dati nel frattempo raccolti.

A titolo di esempio, si riporta un grafico che ordina le aree di servizio per numero di transiti (rappresentati dalla linea), in maniera decrescente, e mostra il fatturato delle medesime aree (tramite le barre), al netto della distribuzione dei carburanti e delle attività ricettive. Appare evidente che, avendo escluso ogni considerazione sulla prevalenza del traffico pendolare, si venga a generare una significativa variabilità della relazione tra detto fatturato e i transiti nella tratta elementare su cui insiste ogni area: risulta infatti una correlazione pari al 41%.



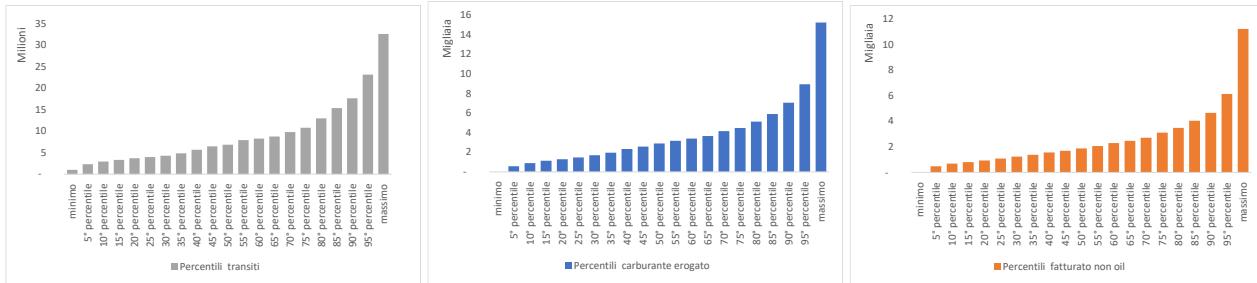
In esito agli approfondimenti svolti sui nuovi dati, è emersa quindi l'effettiva opportunità di affiancare al criterio del traffico anche i criteri del fatturato e dell'erogato, superando la precedente posizione e in parziale accoglimento delle osservazioni sopra citate. Ciò consente di superare il criterio legato alla tipologia prevalente del traffico, anche in considerazione delle sopra evidenziate difficoltà applicative.

La ridefinizione dei criteri ha evidentemente comportato la necessità di procedere ad una revisione dei valori di soglia da utilizzare per definire la classificazione, tenuto conto degli obiettivi regolatori sottesi a tale attività.

Per l'individuazione delle nuove soglie si è quindi proceduto, dapprima, a verificare la distribuzione delle aree di servizio sulla base di ciascuno dei tre criteri definiti, per attestare la presenza di significative discontinuità.

Conseguentemente, per ciascuno dei tre criteri sono state individuate le soglie corrispondenti a forti discontinuità dei valori tra percentili successivi.

Al riguardo, nella seguente figura si rappresenta la distribuzione dei percentili delle aree in termini di traffico sulla tratta elementare (in milioni di transiti/anno), carburanti erogati (in migliaia litri/anno) e fatturato di tutti i servizi erogati e di tutte le attività svolte nell'area, al netto dell'attività di distribuzione carburanti e delle attività ricettive (in migliaia di euro/anno) nel 2019.



In particolare, sono risultate significative le seguenti soglie:

- per la classe 1: presenza contemporanea di traffico superiore a 8.200.000 transiti/anno, erogato superiore a 2.200.000 litri/anno e fatturato superiore a 5.800.000 euro/anno;
- per la classe 3: presenza di traffico inferiore a 2.000.000 transiti/anno, oppure di erogato inferiore a 1.100.000 litri/anno, ovvero di fatturato inferiore a 800.000 euro/anno.

Per esclusione, si procede alla definizione delle aree afferenti alla classe 2.

Sulla base di tali nuove soglie e alla luce delle informazioni acquisite, circa il 5% delle attuali aree di servizio risulterebbe

classificata in classe 1, circa il 70% in classe 2 e circa il 25% in classe 3.

La Misura viene quindi modificata in tal senso. Le modifiche introdotte, alla luce degli approfondimenti svolti – che hanno beneficiato dei nuovi dati raccolti presso i CA – rendono superflue le previsioni di cui alla Misura 3.5 del Documento di consultazione, relative all'utilizzo degli ulteriori criteri afferenti alla superficie complessiva dell'area e alla interdistanza fra aree successive: la Misura viene di conseguenza eliminata.

Alcuni CA propongono di concedere ai CA stessi la possibilità di proporre una diversificazione delle offerte di servizi tra aree adiacenti, superando il concetto di servizi identificati per ciascuna in favore di una **"specializzazione"**.

Si ritiene che la classificazione introdotta introduca una sufficiente "specializzazione" delle aree di servizio.

## 2.4 Misura 4 dell'Allegato A – Affidamento dei servizi e delle attività svolte nelle aree interessate

La Misura, che riprende i contenuti pertinenti per gli affidamenti "oil" e "ristoro" riportati nella Misura 5 del Documento, definisce le modalità di affidamento di tali servizi ed attività. Preliminary, si evidenzia che la misura è stata riformulata, in parziale analogia con quanto previsto dal provvedimento relativo ai servizi di ricarica dei veicoli elettrici (delibera n. 130/2022), in modo che sia chiaro che i due diversi affidamenti "ristoro" devono essere affidati a due subconcessionari diversi.

Al riguardo, si registra innanzitutto l'apprezzamento in ottica pro-concorrenziale pervenuto anche dal MISE, che evidenzia come *"il testo proposto appare implementare una rinnovata concorrenzialità del settore, sia con riguardo alle potenzialità operative dei diversi attori coinvolti a monte e a valle della filiera, sia con particolare attenzione alla tutela dei consumatori in termini di riduzione del prezzo e diversificazione dell'offerta."* Con particolare riferimento agli affidamenti, il Ministero *"prende atto e (...) condivide l'attenzione posta sul tema della pluralità degli affidamenti dei servizi e delle attività svolte nelle aree di servizio (cfr. Misura 5), nello specifico, per quanto di competenza, con riferimento alle attività commerciali e di ristorazione e alla prevista rimodulazione degli orari minimi di apertura al pubblico, nonché alle attività di c.d. sottopensilina, che ai sensi della misura 5.5 è sempre ammessa nel rispetto degli stessi obblighi di servizio indicati alla lettera f) delle misure 4.1, 4.2 e 4.3 per le attività commerciali e ristorative. Peraltro, la citata misura è stata ulteriormente dettagliata, così come auspicato dalla stessa AGCM, precisando da un lato che per tali attività sono previsti gli stessi obblighi di servizio delle attività commerciali e ristorative e dall'altro con prescrizioni volte ad assicurare la necessaria trasparenza, già in sede di predisposizione delle procedure di gara dei bandi ristoro circa la presenza dell'attività sottopensilina, nonché mediante l'individuazione di meccanismi di compensazione da introdurre qualora l'attività in questione dovesse subentrare in un secondo momento".*

Alcuni CA ritengono che la previsione di più affidamenti "ristoro" porterebbe all'**impossibilità di trovare operatori interessati nelle aree di classe 1**.

A riguardo, i citati ulteriori approfondimenti svolti dagli Uffici dell'Autorità hanno confermato che tali aree sono caratterizzate da elevata appetibilità per il mercato, idonea a consentire la sostenibilità delle gestioni delle subconcessioni in concorrenza sulla singola area interessata. Si consideri che le aree che ad oggi verrebbero individuate in tale classe risulterebbero caratterizzate da:

- fatturati molto elevati, posto che, come desumibile dalle analisi svolte, nel 2019 il fatturato delle aree individuate in classe 1 risulterebbe pari al 18% del fatturato complessivo di tutte le aree, essendo generato da un numero di aree (come evidenziato al paragrafo precedente), pari invece solamente a circa il 5% del totale;
- margini di redditività potenziali molto elevati, che risultano attualmente estratti dai CA tramite le *royalties*; l'asserzione è confermata dalla circostanza che, in esito all'analisi dei dati da ultimo raccolti, per tali aree risulta nel 2019 un'incidenza delle *royalties* sul fatturato "non oil" variabile tra 11% e 32%, con un valore medio pari a 20%. Tale incidenza si presenta infatti molto più elevata rispetto al valore medio di incidenza dei costi di gestione in capo ai CA sul fatturato di tutte le aree del campione, pari invece all'1,3%, atteso che quest'ultimo costituisce il livello minimo del corrispettivo esigibile. Il confronto tra i due valori fa emergere i predetti margini di redditività potenziali, idonei a consentire la sostenibilità delle gestioni delle subconcessioni in concorrenza sulla singola area interessata.

In ogni caso, con riferimento alle aree di classe 1, nell'atto di regolazione si prevedono specifiche disposizioni per i casi eccezionali in cui dovessero essere presentate offerte in numero inferiore agli affidamenti previsti; in siffatta evenienza, evidentemente, il CA non può concludere la procedura di affidamento. Piuttosto, il CA può avviare un nuovo affidamento, apportando modifiche agli elementi del bando che ritiene potrebbero avere ridotto il numero di partecipanti, oppure formulare istanza di deroga, ai sensi della Misura 4.6, per disporre un solo affidamento "ristoro".

A tal fine, il CA formula nella RdA apposita istanza recante un'adeguata e documentata motivazione in merito alla sostenibilità delle gestioni in subconcessione (la RdA a cui si fa riferimento è evidentemente quella successiva alla gara non aggiudicata). Qualora il CA opti per la formulazione dell'istanza di deroga, i termini di cui alla Misura 8.2 sono raddoppiati e, decorso il termine di cui al secondo periodo della Misura stessa, l'istanza di deroga può essere sottoposta al Concedente.

Alcuni operatori di attività "ristoro" chiedono di prevedere "*la possibilità di attività c.d. "sottopensilina" solo nella modalità "market" oppure anche nella modalità "ristoro," ma esclusivamente in casi particolari, ossia laddove la sostenibilità delle gestioni non sia pregiudicata e non vi sia impatto negativo sulla redditività di affidamenti preesistenti nella stessa area di servizio*".

Un operatore di attività "ristoro" contesta invece la presenza dell'attività "sottopensilina" soprattutto nelle aree di classe 1, nelle quali l'atto di regolazione – come già il Documento di consultazione – dispone già la presenza di due affidamenti "ristoro".

Alcuni CA ritengono che la concorrenza tra "sottopensilina" ed attività "ristoro" potrebbe "*non avere effetti positivi riguardo la calmierazione dei prezzi all'utenza in relazione all'invarianza dei costi di gestione sostenuti dai due operatori in rapporto a volumi di vendita complessivi sostanzialmente costanti*".

Un operatore di attività "oil" ritiene auspicabile "*lasciare all'operatore la facoltà di scegliere la formula del "sottopensilina" o mantenere solo il "convenience store"*".

Non si ritiene necessario introdurre vincoli all'attività "sottopensilina", atteso che nell'atto di regolazione si conferma, come già previsto nel Documento di consultazione, che in tutte le aree di classe 3 – caratterizzate da minore potenziale di mercato – vengano disposti affidamenti unitari ("oil + ristoro"), nelle quali le attività "ristoro" e "sottopensilina" verrebbero quindi svolte nell'ambito della medesima subconcessione.

Con riferimento invece alle aree di classe 1, si rimanda a quanto sopra evidenziato in relazione alle caratteristiche di tali aree, come emergenti dalle citate analisi svolte dagli Uffici dell'Autorità. Di conseguenza, non si ritiene opportuno limitare l'esercizio dell'attività "sottopensilina" proprio in tali aree.

Rispetto alla concorrenza tra "sottopensilina" ed attività "ristoro", si evidenzia che i principali effetti competitivi non si concretizzano in una riduzione dei costi di gestione ma in una riduzione dei prezzi (e, di conseguenza, delle *royalties* da offerte dai SC in sede di gara al CA e/o dei margini del SC).

Si concorda con la necessità di chiarire ulteriormente che le attività "sottopensilina" debbano essere svolte nel rispetto delle modalità di erogazione previste per le attività commerciali e ristorative (bar e/o market); al riguardo, si inserisce una specificazione nella Misura 4.4.

Alcuni operatori di attività "ristoro", ribadendo la richiesta di non prevedere più di un affidamento "ristoro" nelle aree di classe 1, lamentano un'asserita "**disparità di trattamento**" rispetto ai servizi "oil", per i quali la stessa previsione non è disposta.

Al riguardo si evidenzia che le differenti disposizioni previste tra gli affidamenti "oil" e "ristoro" sono interamente riconducibili ad evidenti peculiarità dei servizi e delle attività svolti nell'ambito di tali affidamenti. In particolare, gli affidamenti "oil":

- sono sottoposti, nell'atto di regolazione (come già nel Documento di consultazione), alla moderazione dei prezzi di tutte le diverse tipologie di carburante erogate, che ne costituiscono evidentemente l'attività principale. Una moderazione dei prezzi altrettanto estesa non è possibile per gli affidamenti "ristoro", nei quali non si può che fare riferimento ad un panierino di beni e servizi;
- sono stati caratterizzati da una rilevantissima contrazione dei volumi di carburanti erogati, già prima dell'avvento della pandemia da Covid-19 (si vedano i dati forniti nella Relazione di AIR);
- richiedono infrastrutture di grandi dimensioni, caratterizzate da vincoli tecnici e di sicurezza, che rendono più difficile la previsione di più di un affidamento nella stessa area (possibilità comunque non esclusa dall'atto di regolazione).

In aggiunta a ciò, si ritiene opportuno rilevare come le analisi svolte dagli Uffici sulla struttura dei mercati pertinenti (rappresentate nella Relazione di AIR) evidenzino che il mercato degli affidamenti "ristoro" è caratterizzato da un maggiore grado di concentrazione rispetto a quello degli affidamenti "oil". Tale grado di concentrazione risulta più marcato nelle aree di classe 1 che nelle aree di classe 2 e 3, per tale tipologia di affidamenti.

Con riferimento alle aree in classe 3, un operatore di attività “ristoro” contesta la previsione di **affidamenti unitari** (“oil” + “ristoro”) **accorpati**, ovvero su più aree, di cui una caratterizzata da criticità relative alla sostenibilità della gestione; piuttosto, l’operatore ritiene preferibile un intervento diretto del CA, teso a compensare il gestore del servizio per le attività strutturalmente in perdita, svolte in quest’ultima.

Al riguardo, si evidenzia, preliminarmente, che pure il meccanismo prefigurato in consultazione, e confermato nell’Atto di regolazione, contempla la partecipazione del CA alla sostenibilità della gestione dei servizi resi nell’area a minore potenziale di mercato. Infatti, il ricorso agli affidamenti in questione comporta una riduzione del valore delle *royalties* estratte dai CA nelle aree a maggiore potenziale che compensa le perdite per la gestione di quelle a minore potenziale.

A ciò, si aggiunga il fatto che il ricorso all’affidamento in questione è previsto solo eccezionalmente e nell’ambito della deroga di cui alla Misura 4.2, punto ii), e a seguito delle attività di valutazione ex Misura 4.6.

Sempre sulla medesima tematica, si condivide la proposta di eliminazione dell’analisi sulla detenzione di posizione dominante nonché della limitazione originariamente prevista in ordine al ricorso agli affidamenti unitari accorpati solo per aree presenti nella medesima tratta autostradale; pertanto, la deroga in parola potrà riguardare anche affidamenti su aree collocate in più tratte (ovviamente, gestite dal medesimo CA), aventi le caratteristiche di cui si discute.

Alcuni CA lamentano che nel Documento “[n]on sono state previste tutele volte a garantire la base occupazionale attuale, sia per i dipendenti del gestore sia soprattutto dei dipendenti del ristoro. Peraltro, tenuto conto anche dell’eventuale pluralità di operatori sulla stessa area, s’ingenererebbero complesse negoziazioni per la corretta ed equilibrata ripartizione della base occupazionale o peggio dumping sociale.”

Al riguardo, si richiamano le tutele previste dalla normativa vigente.

## 2.5 Misura 5 dell’Allegato A – Beni indispensabili per l’esercizio dei servizi e delle attività in subconcessione

La Misura, che ripropone i contenuti della Misura 6 del Documento, definisce la disciplina dei beni indispensabili applicabile nell’affidamento dei servizi “oil” e delle attività “ristoro”.

## 2.6 Misura 6 dell’Allegato A – Durata degli affidamenti

La Misura, che ripropone i contenuti della Misura 7 del Documento, definisce la modalità con le quali il CA stabilisce la durata degli affidamenti, anche in relazione alla necessità di porre a carico del SC la realizzazione di investimenti di rilevante valore economico.

Al riguardo, si registra l’apprezzamento pervenuto anche dal MISE, il quale “*prende atto e (...) condivid[e] le osservazioni rese dall’AGCM con particolare riferimento alla durata minima e massima delle sub concessioni stabilita, rispettivamente, in 5 anni e 12 anni*”.

Alcuni CA chiedono un chiarimento sul disallineamento delle durate dei contratti di comodato rispetto alla **proroga di due anni** dei contratti di subconcessione in essere disposta dal d.l. 121/2021.

Si tratta di un tema del tutto estraneo alle misure di regolazione oggetto dell’atto di regolazione, che disciplina i contenuti dei bandi di gara che dovranno essere predisposti dai CA, quando scadranno i contratti in essere oggetto della citata proroga.

## 2.7 Misura 7 dell’Allegato A – Valore economico della subconcessione

La Misura, che ripropone i contenuti della Misura 8 del Documento, dispone la necessità di indicare nella documentazione di gara il valore economico della subconcessione.

## 2.8 Misura 8 dell’Allegato A – Relazione di Affidamento e contenuti minimi delle convenzioni di subconcessione

La Misura, che ripropone i contenuti della Misura 9 del Documento, definisce lo strumento della RdA, con la quale il CA motiva le scelte effettuate in relazione agli affidamenti oggetto della stessa, definendone le tempistiche procedurali, e dispone i contenuti minimi delle convenzioni di subconcessione, facendo riferimento all’Annesso 1 all’Allegato A, che ripropone i contenuti dell’Annesso 1 al Documento.

Come precisato dalla Misura 4.6 introdotta nell'atto di regolazione, qualora la RdA contenga un'istanza di autorizzazione in deroga (di cui alle Misure 4.1, lettera b), 4.2 e 4.3), i termini di cui alla Misura 8.2 sono raddoppiati e, decorso il termine di cui al secondo periodo della Misura stessa, l'istanza di deroga può essere sottoposta al Concedente.

## 2.9 Misura 9 dell'Allegato A – Condizioni e requisiti di partecipazione

La Misura ripropone puntualmente i contenuti della Misura 10 del Documento, disponendo che il CA definisca nella documentazione di gara le condizioni per la partecipazione delle imprese interessate, secondo i principi indicati nella stessa Misura, spiegandone le motivazioni a sostegno nella RdA di cui alla Misura 8 dell'Allegato A.

Alcuni operatori di attività "oil" ritengono che la titolarità di **autorizzazione o concessione petrolifera** debba essere inclusa tra i requisiti richiesti per partecipare alle gare per gli affidamenti "oil".

Si evidenzia che, ai sensi della Misura 9.1, le condizioni per la partecipazione sono definite dal CA secondo la normativa vigente.

Alcuni operatori di attività "oil" chiedono specifiche disposizioni che garantiscano "*una capacità tecnico-organizzativa ed economica idonea*" per la **partecipazione a più gare contemporaneamente** nello stesso periodo temporale.

Fermo restando quanto appena rilevato, al riguardo occorre preliminarmente richiamare il principio generale enucleabile dall'art. 83, comma 2, del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), secondo il quale i requisiti di idoneità professionale, la capacità economico e finanziaria e le capacità tecniche e professionali degli operatori economici che partecipano alle gare *"sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione."* A tale proposito l'ANAC, con parere 794 del 19.7.2017, ha chiarito che *"costituisce principio generale e consolidato in materia quello secondo cui i bandi di gara possono prevedere requisiti di capacità particolarmente rigorosi, purché non siano discriminanti e abnormi rispetto alle regole proprie del settore, giacché rientra nella discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice di fissare requisiti di partecipazione ad una singola gara anche molto rigorosi e superiori a quelli previsti dalla legge. Il che, in punto di adeguatezza, corrisponde a un corretto uso del principio di proporzionalità nell'azione amministrativa: le credenziali e le qualificazioni pregresse debbono infatti – ai fini dell'efficiente risultato del contratto e dunque dell'interesse alla buona amministrazione mediante una tale esternalizzazione – essere attentamente congrue rispetto all'oggetto del contratto"*. Si evidenzia, inoltre, che la stessa ANAC ha adottato il Bando tipo n. 1/2017 *"Schema di disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo"*, cui potranno fare riferimento i CA nella predisposizione dei bandi di gara di loro competenza per individuare, caso per caso, i requisiti di capacità economica e tecnico-organizzativa richiesti per gli affidamenti in questione.

## 2.10 Misura 10 dell'Allegato A – Allocazione dei rischi

La Misura ripropone i contenuti della Misura 11 del Documento, disponendo che il CA individui le tipologie di rischio correlate ai servizi e alle attività oggetto dell'affidamento e definisca una matrice in cui sia resa nota l'allocazione di detti rischi a ciascuna delle parti contrattuali, mantenendo in capo al SC il rischio operativo, come definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz), del Codice dei contratti pubblici, correlato alla gestione dei servizi e delle attività oggetto della subconcessione.

## 2.11 Misura 11 dell'Allegato A –Modalità di svolgimento delle attività e dei servizi da assumere nell'ambito delle procedure di affidamento

La Misura, che riprende i contenuti applicabili agli affidamenti "oil" e "ristoro" della Misura 4 del Documento, definisce le modalità di svolgimento di tali servizi e attività da assumere nell'ambito delle procedure di affidamento. Rispetto al Documento di consultazione, si è ritenuto di riformulare per maggiore chiarezza le previsioni relative alle eventuali turnazioni relative alle aperture notturne.

Tali modalità 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<sup>1</sup>.

Alcuni operatori delle attività "ristoro" chiedono di precisare che "*i costi necessari a garantire la fruibilità dei servizi igienici alle condizioni suseposte devono essere ripartiti tra gestori delle attività commerciali o ristorative e concessionari autostradali sulla base del tasso medio di conversione basato sul rapporto tra utenti della strada e consumatori del punto commerciale o ristoro*".

Al riguardo si chiarisce che, come già previsto nel Documento di consultazione, l'atto di regolazione prevede che la copertura dei costi per il presidio notturno e per i servizi igienici sia riconosciuta ai SC "oil" e/o "ristoro" dal CA tramite la specifica componente del corrispettivo, di segno negativo, e che possa esservi poi una condivisione di tali costi tra tutti i SC presenti nell'area tramite la componente fissa del corrispettivo stesso.

Alcuni CA chiedono di precisare le "**modalità** compatibili con quelle relative alla distribuzione carburanti" previste **per l'erogazione di GNC, GNL e GPL** dalle ore 22.00 alle ore 6.00 per le aree di classe 3.

Si concorda con l'opportunità di precisare l'orario di erogazione di GNC e GNL, indicando almeno dalle 6.00 alle 22.00 (come la modalità "servito" per i carburanti tradizionali, vista la sostanziale impossibilità di erogazione in "self-service").

Alcuni operatori di servizi "oil" chiedono di "*non disporre l'obbligo della sorveglianza in orario notturno prevedendo eventualmente un ausilio a distanza*" per le aree di classe 3.

Al riguardo, si chiarisce che la "sorveglianza" a cui fa riferimento la misura non implica il presidio.

## 2.12 Misura 12 dell'Allegato A – Determinazione dei corrispettivi

La Misura, che ripropone – con le modifiche di seguito illustrate – i contenuti della Misura 12 del Documento, definisce la disciplina per la determinazione del corrispettivo che il SC è tenuto a versare al CA.

Alcuni CA chiedono di eliminare la Misura 12.3, lettera c), del Documento, non ritenendo opportuno "*correlare il livello di corrispettivo al riconoscimento di una adeguata remunerazione per l'ottemperanza agli obblighi di servizio pubblico, in quanto quest'ultima dovrebbe dipendere in prima istanza dalla qualità del servizio erogato dall'Affidatario e che il Cliente è disposto a pagare*". Ritengono invece che "*eventuali contributi della CA al mantenimento dei servizi nelle aree potrebbero essere corrisposti agli operatori, a valle di procedure competitive infruttuose e laddove le aree in questione non siano oggetto di razionalizzazione della rete, dovrebbero essere recuperati nell'ambito del pedaggio agli utenti autostradali*".

Un operatore di attività "oil" chiede di chiarire ulteriormente le modalità di calcolo della componente a copertura degli obblighi legati alla prestazione del servizio.

Nell'atto di regolazione si chiarisce che la copertura (piuttosto che la "remunerazione", com'era disposto nel Documento di consultazione) dei costi per il presidio notturno e per i servizi igienici (calcolati secondo le indicazioni fornite già nel Documento di consultazione, che si ritengono sufficienti) è riconosciuta ai SC "oil" e/o "ristoro" dal CA tramite la specifica componente del corrispettivo di segno negativo, e che tali costi possono essere poi condivisi tra tutti i SC presenti nell'area, tramite la componente fissa del corrispettivo stesso.

Alcuni CA chiedono di chiarire come contemporare l'indicazione della definizione *ex ante* dei **costi annui** con la successiva precisazione che gli stessi devono essere quantificati sulla base delle effettive attività svolte, che potenzialmente potrebbero superare il valore definito *ex ante*. Al riguardo ritengono rilevi anche il fatto che detti costi potrebbero essere sensibilmente variabili da anno ad anno anche per effetto della variazione dei prezzi dei materiali e delle lavorazioni per motivazioni esogene al CA.

In ragione di quanto sopra, nell'atto di regolazione si è ritenuto di chiarire meglio il riferimento per l'individuazione delle attività che concorrono a determinare la componente fissa del corrispettivo, evidenziando che – in considerazione della natura *ex ante* della definizione dei bandi di gara – non può che trattarsi delle attività programmate, individuate nell'ambito del rapporto concessionario, anche con riferimento alla gestione operativa pregressa, tenendo conto delle analoghe attività e dei rispettivi prezzi di riferimento rilevati nell'ambito territoriale in cui è ubicata l'area interessata.

<sup>1</sup> A tale riguardo, si faccia riferimento alla Comunicazione della Commissione europea intitolata "Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa", (disponibile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900&from=EN>), in particolare ai chiarimenti forniti a pagina 3 circa la differenza tra i Servizi di interesse generale (SIG) ed i Servizi di interesse economico generale (SIEG).

Alcuni CA ed alcuni operatori di attività “oil” propongono di considerare, in luogo delle quote percentuali, aliquote di **corrispettivo in Euro al litro** per le attività “oil”.

Si rende più chiaro nel testo dell'atto di regolazione il riferimento del corrispettivo variabile ai volumi erogati o ai fatturati.

Alcuni CA evidenziano che l'assenza di valore posto a **base di gara per la componente variabile** potrebbe rappresentare un rischio di perdite di entrate per il Concedente.

Al riguardo, si evidenzia che l'eliminazione di una base d'asta predeterminata non comporta alcun documento per il concedente, in quanto il valore che emergerà in esito alla procedura corrisponderà a quello che il mercato è in grado di esprimere.

Alcuni CA ritengono necessaria l'introduzione di una regolamentazione che consenta di **compensare eventuali variazioni delle royalties** (delle quali prevedono un “*forte contrazione*”) effettivamente incassate in conseguenza della prima applicazione del nuovo sistema proposto dall'Autorità, nel corso del periodo regolatorio di riferimento.

Per quanto riguarda il periodo regolatorio quinquennale in corso, si evidenzia che nei sistemi tariffari autostradali ART è presente una componente che consente di tenere conto delle discontinuità di costo derivanti da variazioni normative e regolamentari, all'atto dei monitoraggi annuali. All'interno di tale componente potranno dunque essere corrette le differenze derivanti dall'eventuale calo delle *royalties* rispetto al regime previgente.

Per quanto riguarda i successivi periodi regolatori, i CA avranno le informazioni necessarie per aggiornare correttamente i propri Piani Economico-Finanziari.

Con la Misura 12.7 dell'atto di regolazione, viene introdotto un ulteriore rimedio, prefigurando diversi criteri di affidamento, in caso di eventuale mancata individuazione, in alcun modo, del soggetto affidatario dei servizi e delle attività da svolgere nelle aree interessate di cui alla Misura 4 e alla Misura 12, secondo le modalità stabilite dalla stessa Misura 4, comprese le deroghe di cui alle Misure 4.1, lettera b), 4.2 e 4.3.

## 2.13 Misura 13 dell'Allegato A – Criteri di valutazione delle offerte

La Misura, che ripropone le parti pertinenti agli affidamenti “oil” e “ristoro” della Misura 13 del Documento, dispone che il CA stabilisca i criteri di aggiudicazione dell'offerta e le relative modalità di valutazione, fornendo al riguardo puntuali indicazioni finalizzate, tra l'altro, all'ottenimento di maggiore trasparenza, nonché ad evitare discriminazioni fra partecipanti.

Un operatore di attività “ristoro” ritiene sproporzionato il **peso attribuito alla moderazione** “almeno pari alla metà di quella attribuita al rialzo” sulla *royalty*, riguardando gli stessi prezzi solo “una parte minoritaria dei beni offerti”;

Nell'atto di regolazione, si riduce il peso minimo da attribuire alla moderazione dei prezzi delle attività “ristoro” ad un terzo di quella attribuita al rialzo sulla componente variabile del corrispettivo, rispetto alla metà prevista per la moderazione dei prezzi delle attività “oil”, in considerazione del fatto che per i primi solo un limitato paniere di beni e servizi è oggetto di moderazione mentre per i secondi lo sono tutti i prodotti principali.

D'altra parte, si ritiene opportuno integrare gli obiettivi minimi di efficienza ed efficacia dell'affidamento, che il CA deve tenere in considerazione nella determinazione dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica, inserendo specifici riferimenti alla continuità dei servizi offerti, nonché alla varietà e qualità dei prodotti offerti nel citato paniere. In particolare, il riferimento che viene fatto alla “strategia di offerta” deve intendersi mirato, tra l'altro, alla definizione di impegni finalizzati ad assicurare l'effettiva concorrenza nel mercato dell'area interessata, nel caso di affidamenti plurimi.

## 2.14 Misura 14 dell'Allegato A – Moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico

La Misura riprende i contenuti applicabili agli affidamenti “oil” e “ristoro” della Misura 14 del Documento, con riferimento alla moderazione e trasparenza dei prezzi al pubblico.

Al riguardo, sulla scorta delle osservazioni pervenute dal MISE con la citata nota del 26 maggio 2022 (prot. ART 13507/2022), si ritiene opportuno riformulare la Misura 14.5, introducendo un meccanismo di aggiornamento dei prezzi massimi determinati in sede di gara tramite l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (ISTAT FOI) al netto dei tabacchi.

Nella Misura 14.3 si chiarisce che, ai fini della moderazione dei prezzi, le attività “sottopensilina” rilevano come secondo affidamento “ristoro” qualora svolte nella stessa area interessata, solo laddove siano svolte nell’ambito di separata subconcessione.

Alcuni CA chiedono un chiarimento relativamente al fatto che *“l’offerta economica “oil” non considererà (...) nessuna componente relativa alla moderazione dei prezzi al pubblico”*, con riferimento all’attività “sottopensilina”.

La Misura 14.3 è stata pertanto riformulata per chiarire che:

- l’attività “sottopensilina” non può sostituire in nessun caso il secondo affidamento “ristoro”, previsto dalla Misura 4.1, lettera b, per le aree interessate di classe 1;
- la rilevanza delle attività “sottopensilina” come secondo affidamento “ristoro”, ai soli fini della moderazione dei prezzi al pubblico, qualora svolte nella stessa area interessata e nell’ambito di separata subconcessione, limitatamente all’offerta di beni e servizi coincidenti con quelli indicati nella seguente Misura 14.5, deve essere chiaramente prevista dal CA nella RdA di cui alla Misura 8 (e può quindi essere oggetto delle osservazioni dell’Autorità).

Alcuni operatori di attività “ristoro” ed alcuni CA, ritengono che il **paniere** dei beni e servizi a prezzo regolato debba essere reso tassativo.

Nell’atto di regolazione si precisa che il CA definisce nella documentazione di gara le caratteristiche quantitative e qualitative dei beni e servizi componenti il paniere.

Alcuni CA ritengono che il prezzo di fonte MISE sul paniere “ristoro” non tenga conto *“delle modalità operative tipiche dei servizi autostradali (esempio h24)”* e rischi di spingere *“ad un abbassamento della qualità dei prodotti”*.

Si ritiene che il partecipante alla gara potrà tenere conto dell’incidenza delle citate modalità nel formulare la propria offerta rispetto al prezzo a base d’asta; come detto sopra, si precisa che il CA definisce le caratteristiche qualitative dei beni e servizi componenti il paniere.

Un operatore di attività “ristoro” ritiene opportuno che i ricavi derivanti dal **paniere** siano detratti dall’imponibile della quota variabile del **corrispettivo**.

Si ritiene che il partecipante alla gara potrà tenere conto dell’incidenza dei corrispettivi e della moderazione dei prezzi nel formulare la propria offerta.

Alcuni CA evidenziano che *“un differenziale fisso sul Platts includerebbe costi (...) in parte anche del tutto esogeni al SC”* (p.es. normative sui biocarburanti, evoluzione della normativa HSE, costi logistici, ecc.).

Con riferimento a possibili effetti sui prezzi dei carburanti dovuti a sopravvenienze normative, si evidenzia che in tali casi si applica quanto previsto dalla Misura 18 dell’atto di regolazione (come già nel Documento di consultazione).

Alcuni operatori di attività “oil” chiedono di prevedere, coerentemente con i meccanismi di adeguamento ISTAT previsti dei corrispettivi fissi e variabili, che il **ricarico sul prezzo** offerto in gara, rappresentando la copertura dei costi che concorrono alla formazione del prezzo alla pompa, venga anch’esso **adeguato annualmente** in base all’andamento ISTAT.

Al riguardo si ritiene sufficiente la già prevista indicizzazione alla pertinente quotazione internazionale di riferimento, sulla quale il ricarico viene calcolato in percentuale.

Nell’atto di regolazione si precisa altresì, per un verso, che il CA definisce nella documentazione di gara l’applicazione di meccanismi di monitoraggio e controllo dei prezzi nel corso della durata dell’affidamento, nonché l’applicazione di specifiche penali, che possono comportare anche la risoluzione del contratto, in caso di inosservanza dei relativi impegni assunti in sede di gara; per altro verso, che gli esiti dei monitoraggi dei prezzi ad opera del CA devono essere trasmessi all’Autorità ai fini dell’esercizio dei relativi poteri di vigilanza e sanzionatori ai sensi dell’articolo 37, comma 3, lettere e) ed f), d.l. 201/2011.

Con riferimento al PEF delle offerte, si inseriscono chiarimenti alle Misure 14.4 e 14.5 circa l’indicazione analitica delle voci di costo che il SC deve sostenere per lo svolgimento del servizio.

## 2.15 Misura 15 dell’Allegato A – Valutazione della qualità dei servizi

La Misura riprende i contenuti applicabili agli affidamenti “oil” e “ristoro” della Misura 15 del Documento, definendo la

disciplina afferente alla valutazione della qualità dei servizi e delle attività affidate.

L'elenco di cui al punto 2 della Misura è stato rifinito per meglio riflettere le attività normalmente in capo ai SC ed ai CA.

#### **2.16 Misura 16 dell'Allegato A – Monitoraggio della subconcessione e sistema sanzionatorio**

La Misura, che riprende la Misura 16 del Documento, definisce il sistema di monitoraggio del servizio con riferimento alle prestazioni contrattuali di natura economica, tecnico-gestionale e qualitativa.

#### **2.17 Misura 17 dell'Allegato A – Divieto di proroga/rinnovo della convenzione di subconcessione**

La Misura, che riprende la Misura 17 del Documento, dispone che la documentazione di gara non può contenere clausole che prevedano rinnovi automatici e proroghe dei contratti in essere, disciplinando le possibili eventuali eccezioni (ai sensi del Codice dei contratti pubblici), definendo le tempistiche per avviare le procedure per gli affidamenti temporalmente successivi e disciplinando gli eventuali casi di scadenze anticipate delle subconcessioni.

Al riguardo, si registra l'apprezzamento pervenuto dal MISE, il quale *"condivide il favorevole apprezzamento già rappresentato dall'AGCM con riferimento al previsto divieto di proroga o rinnovo della convenzione di sub-concessione e con riferimento alla correlata imposizione in capo al concessionario di avviare le procedure con congruo anticipo allo scopo di evitare soluzioni di continuità in capo all'uscente."*

#### **2.18 Misura 18 dell'Allegato A – Forza maggiore, recesso e risoluzione della convenzione di subconcessione**

La Misura, che riprende la Misura 18 del Documento, dispone che nella documentazione di gara sia previsto che le cause di forza maggiore non possono dar luogo a forme di responsabilità dei contraenti e che vengano disciplinate le ipotesi di recesso dal contratto, nonché la facoltà di revoca in capo al CA.

In considerazione dell'entrata in vigore del Codice della crisi e dell'insolvenza di cui al d.lgs. 14/2019, nella misura 18.4 dell'atto di regolazione si sostituisce l'espressione "sia stato dichiarato fallito" con l'espressione "sia stato assoggettato a liquidazione giudiziale".

Per quanto riguarda l'assoggettamento "ad altra procedura concorsuale", si chiarisce che il recesso è esercitabile qualora la procedura concorsuale non sia compatibile con la puntuale esecuzione del rapporto concessorio (imprese assoggettate a procedure concorsuali con continuità aziendale possono invece conservare il rapporto di subconcessione).

### 3. CONCLUSIONI

Nei termini sopra esposti è definita l'istruttoria condotta dall'Ufficio Accesso alle infrastrutture, con la collaborazione degli Uffici Affari legali e contenzioso e Raccolta elaborazione e qualità dei dati dell'Autorità.

Torino, 11 gennaio 2023

Il Responsabile del Procedimento

Roberto Piazza

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