



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXI - n. 13

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
29 marzo 2021**



## SOMMARIO

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	5
AS1727 - REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA - DELIBERA DI GIUNTA N. 1718/2020 RELATIVA ALLA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI A RISTORO PER I DANNI DA EMERGENZA COVID-19	5
AS1728 – COMUNE DI GENOVA - EFFETTIVA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI NOTIFICAZIONE A MEZZO POSTA DI ATTI GIUDIZIARI E VIOLAZIONI AL CODICE DELLA STRADA	9
AS1729 - COMUNE DI GINOSA (TA) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE	10
AS1730 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2021	14
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	108
PS11885 - GUIDA COMMERCIALE EXPOGUIDE <i>Provvedimento n. 28584</i>	108
PS11644 - AUTOSTRADE PER L'ITALIA -DISAGI SULLA RETE AUTOSTRADALE <i>Provvedimento n. 28604</i>	114



## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1727 - REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA - DELIBERA DI GIUNTA N. 1718/2020 RELATIVA ALLA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI A RISTORO PER I DANNI DA EMERGENZA COVID-19

Roma, 23 dicembre 2020

Regione Friuli Venezia Giulia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 22 dicembre 2020, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente alla Delibera di Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia del 13 novembre 2020, n. 1718, recante "*L.R. 3/2020, art. 5.1 – Ulteriori misure a sostegno dei soggetti danneggiati da COVID-19: determinazione dei beneficiari, criteri, tipologie di incentivo e risorse da destinare. Approvazione definitiva*".

La Delibera n. 1718/2020, conosciuta a seguito di una segnalazione pervenuta il 16 novembre 2020, si inserisce nel contesto di in un precedente intervento dell'Autorità ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/90<sup>1</sup>, avente a oggetto la Delibera di Giunta regionale del 29 maggio 2020, n. 779, recante "*Criteri e modalità per la concessione di contributi a ristoro dei danni causati dall'emergenza Covid-19 a sostegno delle strutture ricettive turistiche, commerciali, artigianali nonché dei servizi alla persona, in attuazione dell'art. 5 della L.R. 12 marzo 2020 n. 3, recante misure a sostegno delle attività produttive. Approvazione definitiva*" e la Delibera di Giunta regionale del 3 luglio 2020, n. 995, recante "*Estensione delle attività ammesse a contribuzione già individuate con Delibera n. 779/2020*", nonché ogni altro atto ad esse presupposto, connesso o conseguente. Tali delibere subordinavano, infatti, l'ammissione degli operatori economici al contributo *una tantum* e a fondo perduto previsto dalla Regione come sostegno per i danni prodotti dal Covid-19, al soddisfacimento di un doppio requisito su base territoriale, relativo alla presenza, nel territorio della Regione, non solo della sede operativa, ma anche della sede legale del richiedente, creando così un'indebita discriminazione tra operatori, escludendo quelli ugualmente attivi in tale ambito pur avendo sede legale fuori dal territorio della Regione.

---

<sup>1</sup> Cfr. caso S3983, in particolare il parere motivato, ex art. 21-*bis* della legge n. 287/90, trasmesso a codesta Regione in data 20 ottobre 2020.

La Delibera 1718/2020 oggetto del presente parere motivato, oltre a estendere ad altre categorie di operatori economici<sup>2</sup> il beneficio già previsto nelle precedenti delibere, ha rivalutato l'intensità del contributo, che resta tuttavia riservato solo agli operatori aventi sede legale e sede operativa nel territorio regionale<sup>3</sup>. Trattandosi di una rivalutazione, la Delibera n. 1718/2020 esplicita anche che le somme saranno liquidate "a valere sulle linee contributive di cui alle citate DGR 779/2020 e 995/2020" e che, pertanto, i soggetti che già avevano beneficiato del contributo in base a tali delibere non devono presentare una nuova domanda, ma riceveranno automaticamente il contributo, previa verifica della persistenza dei requisiti per poterne beneficiare. Per gli altri soggetti, invece, la finestra temporale per presentare la domanda è stabilita tra il 18 e il 26 novembre 2020<sup>4</sup>. Con decreto n. 3160/PROTUR del 23 novembre 2020, la Regione ha, infine, approvato l'elenco delle 7.875 (su un totale di 8.088) domande rese automaticamente ammissibili sulla predetta linea di credito, all'esito delle verifiche sul permanere dei requisiti.

L'Autorità, sul punto, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Il nuovo intervento di codesta Regione in materia conferma il doppio requisito già ritenuto indebitamente restrittivo della concorrenza nel precedente parere motivato, in assenza, peraltro, di specifiche ragioni oggettive di interesse generale a sua giustificazione.

Fermo restando che neppure il presente parere motivato intende mettere in discussione la decisione della Regione di riconoscere, nel particolare contesto storico-economico in essere, un sostegno economico alle imprese attive nel territorio (sulla base, quindi, del requisito della sede operativa), l'Autorità deve nuovamente censurare la scelta di limitare il beneficio agli operatori economici che abbiano non soltanto la loro sede operativa, ma anche la sede legale nel territorio della Regione.

Come già osservato dall'Autorità in occasione delle precedenti delibere, la previsione di tale doppio requisito territoriale risulta idonea a restringere indebitamente la concorrenza tra operatori economici all'interno di ciascuna categoria, escludendo dal beneficio gli operatori che, pur avendo sede legale fuori regione, sono comunque operativi nel territorio e in grado quindi di "restituire" al tessuto economico regionale i frutti del beneficio ricevuto.

Occorre precisare che una simile restrizione deriva non già dalla L.R. n. 3/2020 – di cui le menzionate Deliberazioni di Giunta costituiscono attuazione –, che è assolutamente generica al riguardo, bensì dalla Delibera n. 1718/2020, che rinnova la previsione dei requisiti territoriali introdotta dalle precedenti delibere.

Si tratta di un profilo più volte censurato dall'Autorità in numerosi interventi di *advocacy*, proprio riguardanti normative regionali che limitavano alcuni benefici alle imprese aventi, anche alternativamente, sede operativa o legale nel proprio territorio. L'Autorità ha, in particolare,

---

<sup>2</sup> In particolare, alle associazioni sportive dilettantistiche e alle sedi locali di alcune federazioni sportive nazionali senza codice ATECO, nonché ai codici ATECO relativi alle attività degli orti botanici, giardini zoologici e riserve naturali e al noleggio senza operatore di altre macchine e attrezzature.

<sup>3</sup> Tale nuova Delibera, infatti, dispone "che il ristoro sia concesso a favore dei soggetti con sede legale e sedi operative sul territorio regionale, le cui attività .... sono meglio specificate nell'allegato A" e, pertanto, "di rivalutare l'intensità di contributo a favore di quei soggetti già beneficiari delle precedenti misure di incentivo a fondo perduto di cui alle deliberazioni n. 779 del 29 maggio 2020 e 995 del 3 luglio 2020, riconoscendo un ulteriore contributo come definito nell'allegato A".

<sup>4</sup> Anche la delibera in esame costituisce attuazione dell'art. 5 della L.R. n. 3/2020, recante "Prime misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19" che, sulla base della sola presentazione della domanda, permette di concedere contributi a imprese dei settori ricettivo, turistico, commercio, artigianato e dei servizi connessi a tali settori, nonché a favore di artisti e liberi professionisti.

evidenziato che tali requisiti territoriali costituiscono *“un freno ingiustificato e artificioso allo sviluppo dimensionale delle imprese”* e che la previsione di un requisito legato alla sede legale appare idonea ad escludere operatori con sede legale e/o altre sedi operative fuori dalla regione interessata, *“producendo una compartimentazione a livello di mercato .... limitata agli ambiti regionali”*. L’Autorità ha al tempo stesso ritenuto giustificabile, sul piano *antitrust*, che, *“in un’ottica di rispetto dei limiti di competenza territoriale, gli enti concedano l’utilizzo dei propri fondi ... a favore esclusivamente di imprese operanti nel territorio (...), purché, ovviamente, ciò non costituisca una barriera all’ingresso”* di soggetti che operano in ambito regionale, pur avendo sede legale fuori dalla Regione<sup>5</sup>.

Anche la Corte costituzionale, nel dichiarare ripetutamente incostituzionali norme regionali di protezione delle imprese locali in svariati settori di attività, afferma che la tutela della concorrenza riconosciuta dall’art. 117, comma 2, lett. e), Cost. vieta alle normative regionali, anche di Regioni a statuto speciale, di derogare a una competenza esclusiva del legislatore statale<sup>6</sup>.

Quindi, la previsione contenuta nella Delibera n. 1718/2020 risulta in contrasto con l’art. 117, comma 2, lett. e), Cost., con gli obiettivi di liberalizzazione posti dagli artt. 56 e 49 TFUE in materia di libertà di circolazione e stabilimento, nonché con l’art. 34 del d.l. n. 201/2011 (c.d. Decreto Salva Italia), in forza del quale *“ogni misura adottata dai pubblici poteri e idonea a incidere sul libero gioco della concorrenza è giustificata solo ove si dimostri che la stessa è necessaria e adeguata rispetto alla finalità di interesse pubblico perseguita, nel senso che tale finalità non può trovare realizzazione attraverso misure alternative meno invasive”*. Tali motivazioni non si rinvergono nella Delibera in esame che, quindi, prevede un doppio requisito territoriale non soltanto lesivo di norme e principi posti a tutela della concorrenza, ma addirittura anacronistico, alla luce delle norme di liberalizzazione intervenute proprio per sancire e tutelare la libertà di iniziativa economica (artt. 10 e 12 del D.Lgs. n. 59/2010, che recepisce la c.d. Direttiva Servizi).

In definitiva, la Delibera di Giunta regionale n. 1718/2020, nella misura in cui riconosce contributi pubblici unicamente agli operatori economici aventi sia sede legale che sede operativa nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia, appare idonea a limitare indebitamente la platea dei soggetti che possono beneficiarne, in applicazione di criteri discriminatori su base territoriale, espressamente vietati ai sensi degli artt. 10 e 12 del d.lgs. n. 59/2010 e dell’art. 34 del d.l. n. 201/2011, nonché in violazione degli artt. 3, 41 e 117, comma 2, lett. e) Cost. e degli artt. 56 e 49 del TFUE.

Ai sensi dell’articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, la Regione Friuli Venezia Giulia dovrà comunicare all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l’Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni

---

<sup>5</sup> Cfr. il parere motivato ex art. 21-bis AS1090 del 24 luglio 2013, *“Regione Veneto. Modalità di utilizzo del fondo di garanzia”*, cui è seguito l’adeguamento della Regione interessata che ha eliminato il riferimento al requisito territoriale legato alla sede operativa, in Boll. n. 43/2013; il parere motivato AS920 del 14 marzo 2012, *“Regione Abruzzo – Disposizioni di attuazione per la concessione dei contributi in conto interessi per integrazione dei fondi rischi”*, relativo alla previsione del requisito territoriale della sola sede legale nella Regione, in Boll. n. 11/2012.

<sup>6</sup> Cfr. la sentenza n. 98/2020, relativa all’art. 10, comma 4, della L.R. Toscana n. 18/2019, che riservava una quota massima del 50% dell’affidamento di lavori “sottosoglia” mediante procedure negoziate a micro, piccole e medie imprese aventi sede legale e operativa nel territorio della regione.

Il presente parere sarà pubblicato nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento della regione Friuli Venezia Giulia al parere motivato espresso dall’Autorità ex art. 21-bis della legge n. 287/1990 in materia di contributi economici per i danni prodotti dal Covid-19 soltanto per operatori con sede legale e operativa nel territorio della Regione.***

Nella propria riunione del 22 dicembre 2020, l’Autorità ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pubblicato in calce alla presente comunicazione, in merito alla Delibera di Giunta regionale n. 1718 del 13 novembre 2020, recante “L.R. 3/2020, art. 5.1 – Ulteriori misure a sostegno dei soggetti danneggiati da COVID-19: determinazione dei beneficiari, criteri, tipologie di incentivo e risorse da destinare. Approvazione definitiva” e a ogni altro atto ad esso presupposto, connesso e conseguente, tra cui il decreto n. 3160/PROTUR del 23 novembre 2020 di approvazione ed Elenco finale delle domande ammesse a contributo.

Con la DGR n. 1718/2020, infatti, la Regione Friuli Venezia Giulia ha rivalutato l’intensità del contributo in questione per gli operatori già ammessi al medesimo in base alle precedenti delibere (n. 779/2020 e n. 995/2020) ed esteso l’erogazione del contributo a fondo perduto in ristoro dei danni alle attività economiche prodotti dalla gestione del Covid-19 a favore di altre categorie di operatori economici, mantenendo e confermando il requisito selettivo nel fatto di avere sede legale e operativa nel territorio regionale, escludendo indebitamente gli operatori attivi in tale ambito ma aventi sede legale fuori regione. Tali atti risultano, pertanto, idonei a limitare indebitamente la platea dei soggetti che potranno beneficiare del contributo pubblico, in applicazione di un criterio discriminatorio su base territoriale, in contrasto con gli articoli 117, comma 2, lett. e), Cost., nonché con gli obiettivi di liberalizzazione posti dagli articoli 56 e 49 TFUE in materia di libertà di circolazione e stabilimento, nonché con l’art. 34 del D.L. n. 201/2011.

La Regione Friuli Venezia Giulia, ricevuto detto parere motivato il 23 dicembre 2020, non ha fornito alcun riscontro.

Preso atto del mancato adeguamento dell’amministrazione al parere motivato dello scorso 22 dicembre, ai sensi dell’art. 21-bis della legge n. 287/1990, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 3 marzo 2021, ha quindi disposto l’impugnazione davanti al TAR Friuli Venezia Giulia della menzionata Delibera e di ogni altro atto ad esse presupposto, connesso e conseguente.

---



**AS1728 – COMUNE DI GENOVA - EFFETTIVA LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI NOTIFICAZIONE A MEZZO POSTA DI ATTI GIUDIZIARI E VIOLAZIONI AL CODICE DELLA STRADA**

Roma, 8 febbraio 2021

Comune di Genova

In relazione alla richiesta di parere formulata da codesto Comune, pervenuta in data 12 gennaio 2021, in merito all'effettiva liberalizzazione dei servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari, e comunicazioni connesse, e delle violazioni del Codice della strada, l'Autorità, nella riunione del 2 febbraio 2021, ha osservato quanto segue.

A seguito dell'adozione, il 5 febbraio 2020, delle nuove Linee guida per gli addetti alla notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada del Ministero della Giustizia, riviste alla luce dell'emergenza sanitaria da Covid 19 in data 30 aprile 2020, sono stati avviati i corsi formativi ivi previsti. Di conseguenza, diversi operatori postali alternativi a Poste Italiane S.p.A., titolari di licenza speciale individuale, di tipo A e di tipo B, sia a livello nazionale sia a livello regionale, hanno conseguito l'abilitazione allo svolgimento dei servizi di notificazione per i loro addetti nel corso del secondo semestre del 2020.

Pertanto, oggi risulta possibile effettuare le notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada nel territorio nazionale avvalendosi anche di operatori alternativi a Poste Italiane S.p.A., titolari di licenza speciale individuale con personale abilitato allo svolgimento dei servizi di notificazione.

Da ciò consegue che, in risposta a quanto richiesto da codesta Amministrazione comunale, allo stato sono presenti diversi operatori economici nelle condizioni di partecipare a procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e violazioni al Codice della strada.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/90, salvo che non vengano rappresentate, entro trenta giorni dalla sua ricezione, eventuali ragioni ostantive alla pubblicazione.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**AS1729 - COMUNE DI GINOSA (TA) - PROROGA CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE**

Roma, 25 febbraio 2021

Comune di Ginosa

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 16 febbraio 2021, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla delibera della Giunta Comunale del Comune di Ginosa del 24 dicembre 2020, n. 225, avente ad oggetto "*Legge n. 145/2018 art. 1 commi 682 e 683 – d.l. n. 34/2020 conv nella legge n. 77/2020 art. 182 comma 2 e s.m.i. – richiesta di proroga concessioni demaniali marittime. Atto di indirizzo*".

In particolare, mediante la suddetta delibera, il Comune di Ginosa ha disposto l'avvio del procedimento per l'estensione della durata delle concessioni di beni del demanio marittimo con finalità turistico-ricreative in favore dei concessionari esistenti, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, commi 682, 683 e 684, della legge n. 145/2018 (che ha disposto un nuovo termine di scadenza delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative alla data del 31 dicembre 2033), nonché dell'art. 182, comma 2, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito con legge del 17 luglio 2020, n. 77, e dell'art. 100, comma 1, del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, come convertito con legge 13 ottobre 2020, n. 126, nella parte in cui tali norme si riferiscono, confermandolo, al meccanismo di proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime.

In linea generale, l'Autorità ricorda che in materia di affidamenti riguardanti l'uso di beni pubblici (rientranti nel demanio o nel patrimonio indisponibile dello Stato o degli enti locali), l'individuazione del privato affidatario deve avvenire mediante l'espletamento, da parte della Pubblica Amministrazione, di procedure ad evidenza pubblica<sup>1</sup>.

Al riguardo, si evidenzia che gli articoli 49 e 56 del TFUE impongono agli Stati membri l'abolizione delle restrizioni ingiustificate alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, ossia di tutte le misure che vietano, ostacolano o comunque sono idonee a comprimere l'esercizio di tali libertà. Secondo la Corte di Giustizia, una normativa nazionale che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative deve considerarsi in violazione di dette disposizioni<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenza del 25 settembre 2009, n. 5765; Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza del 18 novembre 2019, n. 7874. In tal senso si è espressa, di recente, anche l'ANAC con la delibera del 17 gennaio 2019, n. 25.

<sup>2</sup> Cfr. sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e a. contro Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e a.*

Inoltre, la direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi) prevede all'art. 12 che “*qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento*” (par. 1) e che, in tali casi, “*l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami*” (par. 2).

Come noto, gli Stati membri sono tenuti a conformarsi ai richiamati principi eurounitari e, ove la normativa interna non rispetti le disposizioni della direttiva citata, contrastando di riflesso con i principi di libera circolazione e di libertà di stabilimento, se ne impone la relativa disapplicazione<sup>3</sup>. In tal senso, l'Autorità, in precedenti interventi di *advocacy*, si è più volte pronunciata sulla necessità di procedere agli affidamenti delle concessioni – tra cui quelle riguardanti i beni demaniali marittimi ed aventi finalità turistico-ricreative<sup>4</sup> – mediante lo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica. In particolare, è stato osservato che, nei mercati in cui, in ragione delle specifiche caratteristiche oggettive delle attività tecniche, economiche e finanziarie, esiste un'esclusiva, o sono ammessi ad operare un numero limitato di soggetti, l'affidamento delle concessioni deve comunque avvenire mediante procedure concorsuali trasparenti e competitive, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza, connessi alla posizione di privilegio attribuita al concessionario<sup>5</sup>.

Con specifico riferimento alle procedure e ai provvedimenti di proroga delle concessioni già in essere<sup>6</sup>, l'Autorità ha più volte sottolineato<sup>7</sup> che è nell'interesse del mercato effettuare un attento

---

<sup>3</sup> Si ricorda, infatti, che, secondo la consolidata giurisprudenza europea, tutte le amministrazioni nazionali, nell'esercizio delle loro funzioni, sono tenute ad applicare le disposizioni del diritto europeo, disapplicando le norme nazionali da esse non conformi, cfr., *ex multis*, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia nella causa 103/88, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*, nonché nella causa C-224/97, *Ciola* e nella causa C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

In tal senso, la Corte di Giustizia ha ribadito, da ultimo nella sentenza del 4 dicembre 2018, caso C-378/17, che “*il principio del primato del diritto dell'Unione impone non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a tutte le istituzioni dello Stato membro di dare pieno effetto alle norme dell'Unione*” (par. 39) e ricordato che l'obbligo di disapplicare riguarda anche “*tutti gli organismi dello Stato, ivi comprese le autorità amministrative, incaricati di applicare, nell'ambito delle rispettive competenze il diritto dell'Unione*” (par. 38). In proposito si vedano altresì, *ex multis*, le sentenze pronunciate dalla Corte di Giustizia nella causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal SpA*, nella causa C-119/05, *Lucchini*, nella causa C-614/14, *Ognyanov* e nelle cause riunite C-52/16 e C-113/16, «*SEGRO*» *Kft.*.

<sup>4</sup> Cfr. la segnalazione resa dall'Autorità in data 12 dicembre 2018 ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge n. 287/1990 (AS1550 – *Concessioni e criticità concorrenziali*, in Boll. AGCM n. 48/2018).

<sup>5</sup> Anche la giurisprudenza amministrativa ha rilevato un disallineamento tra la normativa nazionale che dispone la proroga delle concessioni e la normativa eurounitaria, evidenziando la necessità per le amministrazioni pubbliche di disapplicare la normativa nazionale in modo da garantire che la selezione degli operatori economici interessati avvenga in ogni caso tutelando la concorrenza, rispettando i principi di libera circolazione dei servizi, *par condicio*, imparzialità, proporzionalità, non discriminazione e trasparenza. In proposito, *ex multis*, TAR Veneto, sent. n. 218/2020, TAR Puglia, sent. n. 36/2020, Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 7874/2019.

<sup>6</sup> Si ricorda inoltre che la Corte di Giustizia dell'Unione europea nello stabilire che l'affidamento delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, che riguardano risorse naturali scarse, debba necessariamente realizzarsi attraverso una procedura di selezione tra candidati potenziali nel rispetto di tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, nonché di adeguata pubblicità, ha posto in rilievo che una normativa nazionale che preveda una proroga *ex lege* della data di scadenza di tali concessioni equivale a rinnovo automatico in contrasto con il dettato dell'art. 12, par. 2, della direttiva 2006/123/CE. Cfr. CGUE, Sez. V, sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, cit.

<sup>7</sup> Cfr. la segnalazione resa dall'Autorità in data 1° luglio 2020, ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990, AS1684 – *Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel decreto rilancio*, in Boll. AGCM n. 28/2020. Si vedano, inoltre, le segnalazioni AS135 – *Proroghe delle concessioni autostradali*, in Bollettino n. 19/98; AS491 – *Disposizioni sul rilascio*

bilanciamento tra i benefici di breve periodo e i possibili costi che si potrebbero manifestare in un orizzonte temporale più ampio.

La concessione di proroghe in favore dei precedenti concessionari, infatti, rinvia ulteriormente il confronto competitivo per il mercato, così impedendo di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica. Quindi, eventuali proroghe degli affidamenti non dovrebbero comunque eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, per consentire quanto prima l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche mediante procedure competitive.

Di conseguenza, l'Autorità ritiene che, per le ragioni sopra esposte, codesto Comune avrebbe dovuto disapplicare la normativa posta fondamento della citata delibera della Giunta Comunale del 24 dicembre 2020 n. 225 per contrasto della stessa con i principi e con la disciplina eurounitaria sopra richiamati. Le disposizioni relative alla proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative contenute in tale delibera integrano, infatti, specifiche violazioni dei principi concorrenziali nella misura in cui impediscono il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere.

In conclusione, la delibera comunale *de qua* si pone in contrasto con gli articoli 49 e 56 del TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative eurounitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'art. 12 della c.d. direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, il Comune di Ginosa dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

*per IL PRESIDENTE*  
il Componente anziano  
*Gabriella Muscolo*

---

*delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo, in Bollettino n. 46/2008; AS1114 – Regime concessorio presente nel porto di Livorno, in Bollettino n. 12/2014; AS1137 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014, in Bollettino n. 27/2014.*

*Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Ginosa al parere motivato espresso dall'Autorità, ex art. 21-bis della legge n. 287/1990, avverso la delibera della Giunta Comunale del 24 dicembre 2020 n. 225, avente ad oggetto la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in esecuzione delle disposizioni legislative per l'estensione della scadenza alla data del 31 dicembre 2033, ai sensi della legge 30/12/2018, n. 145, art. 1, commi n. 682, n. 683, n. 684.*

Nella propria riunione del 16 febbraio 2021, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, pubblicato in calce alla presente comunicazione, in merito al contenuto della delibera della Giunta Comunale del 24 dicembre 2020 n. 225 adottata dal Comune di Ginosa e avente ad oggetto la proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative in esecuzione delle disposizioni legislative recate dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi n. 682, n. 683, n. 684, in forza delle quali è stata disposta la proroga automatica di tutte le concessioni demaniali sino alla data del 31 dicembre 2033.

In particolare, con la delibera della Giunta Comunale oggetto del parere ex art. 21-bis della legge n. 287/90, il Comune di Ginosa ha disposto la proroga di tutte le concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, dando applicazione a una normativa nazionale (la legge 30/12/2018, n. 145, art. 1, commi n. 682, n. 683, n. 684) che, ponendosi in contrasto con il diritto europolitano, in particolare con gli artt. 49 e 56 del TFUE e con i principi di concorrenza ed evidenza pubblica negli affidamenti, avrebbe dovuto essere disapplicata.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, il Comune di Ginosa, con comunicazione del 4 marzo 2021, ha informato l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di ritenere legittimo il proprio operato, considerato tra l'altro che l'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricettive in favore dei concessionari in essere è stata realizzata sulla base di quanto previsto dall'art. 1, commi 682, 683 e 684 della legge n. 145/2018 e di quanto richiesto dalla Regione Puglia, servizio Demanio Marittimo, che ha sollecitato i comuni costieri pugliesi ad attenersi alle disposizioni della legge n. 145/2018 effettuando le dovute proroghe di legge fino al 2033.

Preso atto del mancato adeguamento dell'Amministrazione al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 16 marzo 2021, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia la delibera della Giunta Comunale del 24 dicembre 2020 n. 225 adottata dal Comune di Ginosa e concernente la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

---

## AS1730 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2021

Roma, 22 marzo 2021

Presidente del Consiglio dei Ministri

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in adempimento a quanto prescritto dall'art. 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, invia la presente segnalazione al Governo, al fine della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza.

### La concorrenza per tornare a crescere

La concorrenza e le autorità *antitrust* possono offrire un contributo prezioso anche nelle fasi di crisi economica e, soprattutto, per favorire la ripresa.

La grande recessione degli anni Trenta, la crisi del Giappone degli anni Novanta e le più recenti crisi finanziarie ci hanno insegnato che anche quando il sistema economico si trova in difficoltà la concorrenza non è un lusso. C'è ampia letteratura che conferma come l'allentamento delle regole di concorrenza abbia prolungato la recessione degli anni Trenta<sup>1</sup>; come l'indulgenza nel controllo delle concentrazioni non abbia favorito incrementi di efficienza e una maggiore stabilità finanziaria durante la crisi finanziaria globale del 2009<sup>2</sup> e nell'esperienza maturata dall'economia giapponese negli anni novanta<sup>3</sup>; come, infine, i settori caratterizzati da una più intensa dinamica concorrenziale siano stati quelli che prima di altri hanno ripreso a crescere e a recuperare competitività, mentre i settori "protetti" con misure restrittive della concorrenza sono stati quelli dove l'impatto negativo sulla produttività è risultato più marcato<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Crane, D. (2010), "Did We Avoid Historical Failures of Antitrust Enforcement During the 2008-2009 Financial Crisis?", *Antitrust Law Journal*, Vol. 77/1, PP.219-228.; Cole, H. e Ohanian, L. (2004), "New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: a General Equilibrium Analysis", *Journal of Political Economy*, Vol. 112/4, pp. 779-816.

<sup>2</sup> Cfr. Vickers, J. (2008), "The Financial Crisis and competition Policy: Some Economics", *Global Competition Policy*, Vol.1; Lyons, B. (2009), "Competition Policy, Bailouts and the Economic Crisis", *Competition Policy International*, Vol. 5/2, pp.25-48; Stephan, A. (2011), "Did Lloyds/HBOS Mark the Failure of an Enduring Economic Based System of Merger Regulation?", *Northern Ireland Legal Quarterly*, 62 (4). pp. 539-552.

<sup>3</sup> Cfr. Harada, K. e Ito, T. (2011), "Did Mergers Help Japanese Mega-Bank Avoid Failure? Analysis of the Distance to Default of Banks", *Journal of the Japanese and International Economies*, Vol. 25/1, pp.1-22.

<sup>4</sup> Cfr. Porter, M. e Sakakibara, M. (2004) "Competition in Japan", *Journal of Economic Perspectives*, Vol.18/1, pp. 27-50; Kehoe, T. e Prescott, E. (2007), "Great Depressions of the Twentieth Century" in *Great Depression of the Twentieth Century*.

In questa prospettiva, emerge la necessità che le decisioni di politica economica e l'intervento pubblico a sostegno dell'economia e delle categorie maggiormente colpite – del quale c'è profonda necessità – siano disegnati nella piena consapevolezza degli effetti sulla concorrenza, soprattutto degli effetti di medio periodo che possono pregiudicare il recupero di produttività del sistema economico e le possibilità di crescita.

Analogamente anche l'applicazione rigorosa della disciplina *antitrust* – nella consapevolezza delle difficoltà cui sono sottoposte le imprese durante la crisi – costituisce un fattore prezioso per garantire una più rapida e solida ripresa. Un'attenzione particolare per i settori strategici per la crescita, la digitalizzazione e la sostenibilità, un efficace controllo dei processi di concentrazione e il contrasto alle condotte che possono esacerbare le conseguenze della crisi economica e sanitaria sono ingredienti imprescindibili per un'attività di *enforcement* sensibile agli effetti di più lungo periodo e alla componente più dinamica del processo competitivo.

L'ampio divario che caratterizza le dinamiche del sistema produttivo italiano rispetto al resto dell'Unione Europea – che comunque nasconde significative differenze tra imprese, settori e aree geografiche - si spiega infatti non solo sulla base del basso livello di investimenti e innovazione o delle carenze che caratterizzano il quadro istituzionale e amministrativo ma anche per il *deficit* di concorrenza che si registra in diversi settori.

La concorrenza, infatti, promuove la produttività e la creazione di posti di lavoro<sup>5</sup>: induce le imprese ad essere più produttive e innovative; favorisce una migliore allocazione delle risorse tra le attività economiche; consente alle imprese più innovative ed efficienti di entrare nel mercato e crescere.

C'è poi una ragione di carattere macroeconomico per la quale la concorrenza può contribuire alla ripresa economica: molte delle misure per contrastare la crisi rischiano di essere meno efficaci, a fronte di mercati scarsamente competitivi. In particolare gli interventi fiscali si caratterizzano per un effetto moltiplicativo più contenuto se il sistema economico risulta poco concorrenziale<sup>6</sup>.

### **Semplificazione e concorrenza**

Un ruolo cruciale nella ripresa del Paese può essere svolto dalla modernizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione. Un'amministrazione pubblica efficiente e una regolazione semplice e trasparente costituiscono una pre-condizione essenziale per lo sviluppo competitivo dell'economia italiana in termini d'innovazione e di crescita.

In questo contesto, la riforma degli appalti pubblici, volta a modernizzare e semplificare le regole e le procedure applicabili, deve essere considerata tra gli obiettivi strategici ai fini del rilancio dell'economia e dell'attivazione degli investimenti.

Fin dalla sua nascita, infatti, il Codice dei contratti pubblici del 2016 (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) ha rinviato, per la definizione della normativa sui contratti, alla successiva emanazione di altri atti di varia caratura normativa. Complessivamente, si tratta di circa 50 atti attuativi ricompresi in varie tipologie, destinati a sostituire il precedente regolamento (d.P.R. n. 207/2010).

---

<sup>5</sup> Cfr. Banca Mondiale, *The Effects of Competition on Jobs and Economic Transformation*, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/360861602285878538/pdf/The-Effects-of-Competition-on-Jobs-and-Economic-Transformation.pdf>.

<sup>6</sup> Cfr. Padilla, J. (2020), "A Keynesian Antitrust Response to the Covid-19 Crisis", *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 8/2, pp.302-4.

Ne è derivato un labirinto di norme che, di fatto, generano inefficienze nel *public procurement*: da qui la necessità di definire regole più semplici.

Al riguardo l'Autorità propone due interventi: uno più immediato consistente nella sospensione dell'applicazione del Codice dei contratti pubblici e nel ricorso alle sole disposizioni contenute nelle direttive europee in materia di gare pubbliche del 2014 alle procedure interessate dall'erogazione dei fondi europei del *Next Generation EU* e alle opere strategiche. Ciò consentirebbe di poter eliminare immediatamente i vincoli che attualmente insistono, tra gli altri, sul subappalto, l'avvalimento, l'appalto integrato, i criteri di valutazione delle offerte, l'obbligo di nomina dei commissari esterni.

L'altro intervento, di medio periodo, consiste nella revisione del vigente Codice dei contratti pubblici nell'ottica di semplificare le procedure applicabili, lasciare maggiore spazio alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, definire regole certe.

Il ricorso a modelli flessibili di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, la riduzione dei formalismi e degli adempimenti non necessari vanno a vantaggio non solo dell'acquirente pubblico, che può spendere meglio le risorse assegnate, ma anche delle imprese, che, in assenza di norme eccessivamente di dettaglio, vengono liberate da tutti quegli oneri che, ad oggi, rendono spesso ingiustificatamente costosa e complessa la partecipazione agli appalti e ne ritardano l'aggiudicazione ed esecuzione.

Ulteriori proposte riguardano la specializzazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione delle procedure.

Il riconoscimento di una più ampia discrezionalità delle stazioni appaltanti nel rispetto delle regole deve accompagnarsi ad una riqualificazione delle stesse, le quali, una volta individuati i propri bisogni, devono poter applicare in modo appropriato le diverse procedure e i diversi criteri di aggiudicazione, senza essere costrette a usare modelli eccessivamente rigidi.

Anche per i servizi pubblici locali si pone con urgenza la necessità di disciplinare in modo organico le modalità di affidamento e la gestione di tali servizi. Come più volte evidenziato dall'Autorità, una parte ancora molto significativa del mercato dei servizi pubblici locali è gestita in base ad affidamenti attribuiti a soggetti che non sempre rispettano i necessari requisiti dell'*in house providing*. Occorre delineare un quadro normativo improntato ai principi di trasparenza, confronto competitivo ed efficienza, che consenta di raggiungere adeguati livelli di qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese. È fondamentale in questo contesto individuare il momento in cui l'amministrazione deve rendere nota la propria decisione di ricorrere all'affidamento *in house* rispetto alla procedura ad evidenza pubblica, nonché le relative motivazioni. L'Autorità propone al riguardo che la motivazione del ricorso all'*in house* sia contenuta nel primo atto con cui l'amministrazione decide di optare per il regime di autoproduzione rispetto a quello di esternalizzazione. Si suggerisce inoltre di introdurre modalità di affidamento in grado di incentivare procedure competitive anche nel settore dei trasporti pubblici locali.

Appare inoltre auspicabile un intervento nel settore delle società a partecipazione pubblica, considerato che l'efficienza di tale comparto dell'economia incide non solo sulla finanza pubblica, ma anche sulla qualità dei servizi.

Si ribadisce altresì la necessità, più volte segnalata dall'Autorità, di ridurre quegli oneri burocratici che rappresentano un significativo ostacolo all'attività di impresa e creano barriere all'apertura dei mercati.



In quest'ottica, è essenziale intervenire utilizzando in modo più ampio quegli strumenti già previsti nel nostro ordinamento, che consentono di semplificare e rendere più celere la conclusione dei procedimenti amministrativi. La tempistica certa, in particolare, rappresenta una variabile fondamentale nel calcolo economico e nella scelta se avviare o meno un nuovo investimento.

In questa prospettiva, appare utile valorizzare maggiormente il potere sostitutivo del livello territoriale di governo superiore rispetto all'inerzia di quello inferiore. Se il Comune non decide deve intervenire la Regione, e se questa è inerte la decisione si sposta in capo allo Stato. In questo modo si riconosce il valore del principio di sussidiarietà, si crea una competizione virtuosa tra istituzioni e si rende operativo il principio di responsabilità, evidenziando la differenza tra chi non ha la capacità di decidere e chi invece assume il peso della decisione.

L'ampliamento dei casi di esercizio del potere sostitutivo dovrà, ovviamente, avvenire nel rispetto degli ambiti di competenza tra Stato e Regioni così come definiti dalla giurisprudenza costituzionale ed essere conforme ai requisiti prescritti dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

L'Autorità propone, a titolo esemplificativo, di introdurre una disciplina del potere sostitutivo in caso di inerzia dell'amministrazione interessata, al fine di velocizzare la realizzazione delle reti di comunicazione fissa e mobile; di accelerare le gare per le concessioni di distribuzione del gas naturale; di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative previste per la realizzazione dei termovalorizzatori. Come si vede, si tratta di settori strategici la cui effettiva apertura alla libera concorrenza rischia di essere significativamente compromessa in assenza di previsioni normative che consentano di superare l'inerzia delle amministrazioni.

### **Gli effetti benefici della concorrenza**

Se larga parte del settore manifatturiero, più esposto alla concorrenza internazionale, non fa registrare problemi di produttività, il settore dei servizi, pubblici e privati, che rappresenta circa il 75% del valore aggiunto e dell'occupazione, mostra invece i ritardi più significativi.

Sono numerose le evidenze in merito all'impatto sulla produttività, la crescita e l'occupazione che deriverebbe da un miglioramento della regolamentazione dei mercati di beni e di servizi in Italia e della riduzione delle barriere alla concorrenza<sup>7</sup>. Infatti, la produttività di un settore e le dinamiche di entrata e uscita dipendono in modo cruciale dal contesto normativo<sup>8</sup>: *i*) regolazioni più leggere facilitano la riallocazione delle risorse verso imprese più produttive, anche favorendo la concorrenza e riducendo le rendite monopolistiche; *ii*) regolazioni più pesanti, invece, riducono gli investimenti in capitale basati sulla conoscenza e quindi la produttività totale dei fattori; *iii*) le frizioni normative nei settori a monte, che forniscono beni e servizi impiegati dalle imprese attive nei settori a valle, hanno un impatto negativo sulla *performance* di questi ultimi.

---

<sup>7</sup> Cfr. Fondo Monetario Internazionale, *Identifying Service Market Reform Priorities in Italy*, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/02/21/Identifying-Service-Market-Reform-Priorities-in-Italy-49038>.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

È stato stimato che la sola rimozione delle barriere amministrative nei settori non manifatturieri indurrebbe un aumento della produttività superiore al 25%<sup>9</sup>.

In ragione di un ambiente normativo non favorevole allo svolgimento dell'attività imprenditoriale, l'Italia viene collocata al cinquantesimo posto nella classifica "Doing Business" stilata dalla Banca Mondiale. Ventiseiesima sui ventotto Stati membri dell'Unione Europea. I potenziali benefici derivanti dall'ingresso di nuovi operatori, dinamici e innovativi, vengono vanificati dai ritardi nella concessione dei permessi, dalle difficoltà che si incontrano per avviare un'attività, per gli allacci dell'elettricità, per accedere al credito, per far rispettare i contratti e risolvere le insolvenze. In un simile contesto, la capacità di attrarre investimenti esteri rischia oggi di ridursi alle opportunità offerte dalla crisi per acquisire le imprese sane e efficienti prima della pandemia afflitte da problemi di liquidità. La semplificazione del quadro amministrativo, la riduzione degli oneri amministrativi e la riduzione dei tempi della giustizia civile sono passaggi importanti per la rimozione delle barriere all'ingresso e per cogliere a pieno i benefici di investitori in grado di creare valore aggiunto e occupazione.

Tuttavia la rimozione delle barriere all'ingresso, il miglioramento dell'ambiente normativo e le politiche di liberalizzazione, per quanto importanti, da sole non sono sufficienti.

Per recuperare il gap di produttività rispetto alle altre economie europee, occorre rimuovere anche le barriere all'uscita, soprattutto in settori come il commercio tradizionale, sia al dettaglio che all'ingrosso, caratterizzati da una massiccia presenza di piccole imprese improduttive<sup>10</sup>. Va evidenziato, al riguardo, come il controllo delle concentrazioni non costituisce un ostacolo alle ristrutturazioni funzionali ad un aumento di produttività, posto che la grande maggioranza di tali operazioni ha luogo in mercati caratterizzati da un elevato livello di frammentazione e può consentire aumenti di efficienza senza destare alcuna preoccupazione concorrenziale.

Al contempo, la ripresa economica sarà estremamente lenta fintanto che le imprese che erano improduttive già prima della pandemia (le cosiddette imprese *zombie*) possono restare sul mercato in quanto "protette" dalla concorrenza di imprese più efficienti o perché la loro uscita non è socialmente accettabile. La loro uscita, infatti, può incontrare le resistenze di quella parte del sistema creditizio esposto nei loro confronti<sup>11</sup>, nonché dei lavoratori che rischiano di perdere il posto di lavoro e che, in assenza di politiche attive del lavoro e di programmi di riqualificazione e di formazione, sono difficilmente riallocabili altrove e non sono protetti da un adeguato sistema di ammortizzatori sociali. Se, infatti nel medio-lungo termine la concorrenza può creare più posti di lavoro e una crescita più inclusiva, nel breve è indispensabile che la politica della concorrenza e le politiche del lavoro siano complementari e sinergiche<sup>12</sup>.

Nella misura in cui la protezione di tutti i lavoratori non può coincidere con la protezione di tutte le attività produttive, perché la concorrenza possa esprimere pienamente tutte le sue potenzialità e contribuire alla crescita della produttività dell'economia italiana, è necessario un profondo

<sup>9</sup> Cfr. Bugamelli, M. et al. (2018), "Productivity Growth in Italy: a Tale of Slow Motion Change", *Questioni di Economia e Finanza*, n. 422.

<sup>10</sup> Cfr. Fondo Monetario Internazionale, (2020), "Identifying Service Market Reform Priorities in Italy", cit.

<sup>11</sup> Cfr. Ricardo Caballero, B. et al. (2006) "Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan", *American Economic Review*, Vol. 98/5, pp. 943-1977; Schivardi, F. et al. (2017), "Credit Misallocation During the European Financial Crisis", *LUISS School of European Political Economy, Working Paper*, n.3.

<sup>12</sup> Cfr. Banca Mondiale, *The Effects of Competition on Jobs and Economic Transformation*, cit.

adeguamento del sistema degli ammortizzatori sociali, delle politiche attive del lavoro, della formazione dei lavoratori occupati o disoccupati e una normativa della crisi di impresa più sensibile ai principi della concorrenza. In questo modo gli ostacoli di diversa natura al pieno svolgimento del processo competitivo e all'uscita dal mercato delle imprese improduttive, se non superati, possono essere almeno attenuati.

In assenza di un contesto in grado di assorbire i costi sociali di breve termine legati alla transizione verso un recupero di produttività, la promozione della concorrenza e l'applicazione della disciplina *antitrust* potrebbero incontrare resistenze significative e l'intervento pubblico essere evocato soprattutto per proteggersi dalla concorrenza.

### **Le proposte per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza**

In quest'ottica l'Autorità formula una serie di proposte, parte delle quali già suggerite in precedenti occasioni, volte a valorizzare il contributo che la concorrenza può offrire per riprendere tempestivamente il sentiero della crescita.

La prima sezione si concentra sui provvedimenti idonei a favorire e a velocizzare gli investimenti in infrastrutture strategiche, quali quelle digitali, portuali ed energetiche.

La seconda sezione auspica una riforma del settore degli appalti pubblici, volta a modernizzare e semplificare le regole e le procedure applicabili, ai fini del rilancio dell'economia e della ripresa degli investimenti.

Nella terza sezione si propone di completare la riforma dei servizi pubblici locali e di circoscrivere il ricorso agli affidamenti *in house* ai soli casi in cui l'alternativa offerta dal mercato non costituisca una soluzione più efficiente. Nella stessa ottica, la razionalizzazione delle partecipate pubbliche dovrebbe portare a esplicitare la loro effettiva missione e a evitare il loro uso distorto come "ammortizzatori sociali impropri".

La quarta sezione si focalizza, invece, sulle misure volte a rimuovere gli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori e allo sviluppo di un confronto competitivo più dinamico, soprattutto nelle concessioni e nel comparto dei servizi, dove si registrano livelli di produttività particolarmente bassi.

Nella quinta sezione vengono formulate proposte per riforme pro-concorrenziali tali da agevolare il raggiungimento di obiettivi desiderabili sotto il profilo della sostenibilità ambientale.

Nella sesta sezione si suggeriscono interventi per un rafforzamento del sistema sanitario e della tutela della salute pubblica, in particolare mediante l'adozione di iniziative in grado di aumentare l'offerta di servizi sanitari e la loro efficienza e politiche più efficienti di acquisto dei farmaci grazie a interventi regolamentari.

Nella settima sezione l'Autorità auspica alcune modifiche della legge 10 ottobre 1990 n. 287 che le consentano di aumentare l'efficacia del controllo delle concentrazioni e della lotta ai cartelli, di rafforzare i poteri di indagine al di fuori dei procedimenti istruttori e di adeguare la strumentazione attualmente a disposizione alle sfide poste dall'economia digitale. Si sottolinea altresì come l'Autorità sia l'istituzione meglio posizionata in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare.

Infine, l'ultima sezione riporta un elenco delle principali, e più recenti, segnalazioni relative a ulteriori questioni di rilievo che vengono richiamate allo scopo di contribuire a una più completa tutela della concorrenza e del mercato.

Di seguito, un sommario degli interventi proposti.

## Sommario

I. LE INFRASTRUTTURE PER LA CRESCITA E LA COMPETITIVITÀ .....	23
<b>A. Le reti e gli investimenti per la digitalizzazione .....</b>	<b>23</b>
Promozione della concorrenza infrastrutturale .....	25
Riduzione degli oneri amministrativi e autorizzatori per velocizzare le tempistiche di realizzazione delle reti di telecomunicazione fissa e mobile .....	26
Allineamento agli standard europei riguardanti le telecomunicazioni mobili e principio della certezza e stabilità delle regole del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche .....	27
Stimolo alla domanda di connessioni a banda ultra-larga .....	29
<b>B. Infrastrutture e attività portuale .....</b>	<b>31</b>
Interventi generali in materia di concessioni portuali .....	32
Limitazioni all'attività di autoproduzione nelle operazioni portuali .....	35
<b>C. Evoluzione delle infrastrutture di rete per l'energia elettrica.....</b>	<b>36</b>
II. APPALTI PUBBLICI.....	39
III. EFFICIENZA E QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A BENEFICIO DI CITTADINI E IMPRESE .....	44
<b>A. L'esigenza di organicità della normativa sui servizi pubblici locali e l'eccessivo ricorso all'affidamento <i>in house</i> .....</b>	<b>44</b>
<b>B. Le società a partecipazione pubblica.....</b>	<b>45</b>
<b>C. Gli oneri di motivazione analitica in caso di affidamento <i>in house</i>.....</b>	<b>48</b>
<b>D. L'affidamento <i>in house</i> nei trasporti pubblici locali.....</b>	<b>49</b>
IV. RIMOZIONE DELLE BARRIERE ALL'ENTRATA, NUOVI INGRESSI PER STIMOLARE LA PRODUTTIVITÀ .....	51
<b>A. Riforma delle concessioni evitando il mantenimento dello <i>status quo</i> .....</b>	<b>52</b>
Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative .....	53
Concessioni di posteggio per commercio su aree pubbliche .....	55
Concessioni di grande derivazione idroelettrica.....	57
Obblighi per i concessionari di esternalizzare parte dei contratti affidati senza gara .....	58
L'accelerazione delle gare per le concessioni di distribuzione del gas naturale .....	59
<b>B. Rimozione degli ostacoli al commercio al dettaglio.....</b>	<b>61</b>
Gli ostacoli normativi alla completa liberalizzazione del commercio al dettaglio .....	62
I vincoli all'apertura delle attività commerciali.....	63
I vincoli agli orari di apertura e le chiusure settimanali dei negozi .....	63

I vincoli alle vendite straordinarie .....	64
<b>C. Eliminazione delle barriere alla realizzazione di un mercato libero della vendita di energia elettrica .....</b>	<b>64</b>
<b>D. Portabilità dei fondi pensione.....</b>	<b>67</b>
<b>E. Modifiche alla disciplina dei diritti di voto nelle società per azioni .....</b>	<b>68</b>
V. LA CONCORRENZA A SERVIZIO DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE.....	71
<b>A. Mobilità sostenibile e sviluppo delle infrastrutture per la ricarica elettrica .....</b>	<b>72</b>
<b>B. Il ruolo della concorrenza nella promozione di un'economia circolare nel settore dei rifiuti .....</b>	<b>74</b>
<b>C. Lo sviluppo dell'impiantistica per una gestione efficiente e concorrenziale del ciclo dei rifiuti indifferenziati .....</b>	<b>77</b>
<b>D. Oneri di sistema.....</b>	<b>79</b>
VI. TUTELA DELLA SALUTE E CONCORRENZA.....	82
<b>A. Servizio Sanitario .....</b>	<b>83</b>
<b>B. Interventi nel settore farmaceutico.....</b>	<b>84</b>
Misure volte ad incrementare la competitività delle gare pubbliche per l'acquisto dei farmaci .....	84
Misure volte a contenere il prezzo dei farmaci e ad aumentare il potere negoziale del soggetto pubblico nel processo di contrattazione dei farmaci .....	86
Misure volte ad alleggerire gli obblighi di assortimento dei medicinali da parte dei grossisti .....	89
Rimozione dei vincoli alle procedure di registrazione dei medicinali equivalenti prima della scadenza del brevetto (patent linkage).....	90
I farmaci galenici .....	90
VII. I POTERI DELL'AUTORITÀ E LE MODIFICHE ALLA LEGGE N. 287/90.....	92
<b>A. Misure di armonizzazione del controllo delle concentrazioni con la normativa euro-unitaria.....</b>	<b>92</b>
Il test di valutazione sostanziale e il trattamento dei vantaggi di efficienza .....	92
Modifiche al sistema di notifica delle operazioni di concentrazione .....	94
Il trattamento delle imprese comuni .....	96
Il calcolo del fatturato rilevante per l'obbligo di comunicazione per le banche e gli istituti finanziari, di cui all'art. 16, comma 2, della legge 287/1990.....	97
<b>B. Il termine previsto all'art. 16, comma 8, della legge n. 287/1990 per le istruttorie nelle concentrazioni .....</b>	<b>98</b>
<b>C. Abuso di dipendenza economica e piattaforme digitali.....</b>	<b>99</b>
<b>D. Rafforzamento dei poteri dell'Autorità in materia di contrasto al potere di mercato delle imprese che operano in più mercati.....</b>	<b>100</b>

---

<b>E. Introduzione della procedura di transazione (c.d. <i>settlement</i>).....</b>	<b>101</b>
<b>F. Poteri sanzionatori al di fuori dei procedimenti istruttori .....</b>	<b>102</b>
<b>G. Le competenze dell’Autorità nella filiera agro-alimentare.....</b>	<b>103</b>
<b>VIII. ULTERIORI TEMI PER LA TUTELA DELLA CONCORRENZA .....</b>	<b>106</b>

## I. LE INFRASTRUTTURE PER LA CRESCITA E LA COMPETITIVITÀ

Lo sviluppo infrastrutturale è da sempre associato alla crescita economica, agendo come moltiplicatore dal lato della domanda e consentendo un aumento della produttività dal lato dell'offerta e, dunque, della competitività del sistema economico. Gli investimenti in infrastrutture sono cruciali per sostenere nel breve termine la ripresa economica e, al contempo, per consentire uno sviluppo sostenibile e inclusivo.

Nella presente sezione si presentano alcune proposte in merito allo sviluppo concorrenziale di tre aree, particolarmente importanti per la crescita economica:

- **le reti digitali.** È del tutto evidente come le reti digitali costituiscano l'infrastruttura portante dell'economia contemporanea e il loro sviluppo sia una priorità nel pacchetto di stimolo all'economia del *Next generation EU*. Le proposte dell'Autorità si concentrano sul tema degli investimenti in reti di comunicazione fissa e mobile, rilevando sia l'importanza della concorrenza infrastrutturale, sia la necessità di rimuovere una serie di ostacoli di natura amministrativa agli investimenti;
- **le infrastrutture portuali.** Lo sviluppo di porti e infrastrutture competitive adeguate alle attuali caratteristiche del traffico navale costituisce un requisito fondamentale per poter beneficiare della rapida crescita del commercio globale. A tal fine, si propongono interventi in materia di concessioni portuali per rimuovere ostacoli agli investimenti e all'efficienza. In particolare, l'Autorità ritiene opportuno individuare criteri chiari, trasparenti e non discriminatori per il rilascio delle concessioni demaniali portuali, nonché per la definizione della loro durata e delle modalità di revoca. Al fine di agevolare investimenti infrastrutturali significativi, l'Autorità propone, inoltre, di limitare il divieto di cumulo di più concessioni alle sole realtà portuali di minori dimensioni. Infine, per sostenere la competitività dei porti italiani e fornire ulteriori stimoli all'efficienza dei gestori dei servizi portuali, l'Autorità suggerisce di abrogare la norma che limita il diritto all'autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali;
- **le infrastrutture energetiche.** Fenomeni di congestione della rete possono determinare un elevato potere di mercato di alcune unità produttive e un costo per gli utenti stimato in 1,3 miliardi di euro all'anno. Le proposte dell'Autorità si concentrano sul rapido recepimento della Direttiva (UE) 2019/944 e sull'approvazione e la concreta attuazione del Piano di sviluppo della rete predisposto da Terna in qualità di *Transmission System Operator* e sullo sviluppo di modalità innovative di fornitura dei servizi necessari per la gestione e il controllo della rete.

\* \* \*

### A. Le reti e gli investimenti per la digitalizzazione

L'ammodernamento delle reti di comunicazione elettronica è un elemento fondamentale per lo sviluppo economico del Paese e una leva strategica significativa per promuoverne la crescita. Gli

obiettivi della strategia europea di connettività per un mercato unico competitivo<sup>13</sup> prevedono che entro il 2025 tutte le famiglie europee, nelle aree rurali e in quelle urbane, abbiano accesso a connettività *Internet* che offra un *downlink* di almeno 100 Mbps, potenziabile a velocità Gigabit<sup>14</sup>. Inoltre, i nuovi obiettivi strategici europei enunciati il 9 marzo 2021, prevedono che entro il 2030 tutte le famiglie europee siano raggiunte da connessioni Gigabit<sup>15</sup>.

L'Autorità ha avuto modo di intervenire in diverse occasioni sul tema degli investimenti in reti di comunicazione fissa<sup>16</sup> e mobile<sup>17</sup>, rilevando come la concorrenza infrastrutturale sia il principale motore per lo sviluppo delle reti: una maggiore pressione concorrenziale induce gli operatori a migliorare la qualità e la velocità del servizio, mantenendo altresì prezzi bassi.

Con riferimento agli effetti della concorrenza infrastrutturale, ad esempio, si può osservare come, a seguito dell'ingresso di nuovi operatori e dello sviluppo di accordi di co-investimento, la copertura delle abitazioni con reti a banda ultra-larga è passata dal 31,7% nel 2015, all'88,9% nel 2020<sup>18</sup> ed è raddoppiata anche la copertura con reti ad altissima capacità (fino a 1 Gbit/s), passata dal 14,8% del 2015 al 30% del 2020<sup>19</sup>. Anche un confronto geografico suggerisce che gli operatori all'ingrosso tendono a sviluppare le proprie reti in modo più veloce nelle aree soggette a maggiore concorrenza: questo è il caso sia di TIM, che di Open Fiber. Si rileva, infine, come lo sviluppo delle reti mobili, storicamente connotate da un maggior grado di concorrenza infrastrutturale, abbia permesso l'adozione sempre più rapida delle nuove tecnologie trasmissive, al passo con il ritmo di innovazione degli altri Paesi europei.

L'azione volta ad accelerare l'infrastrutturazione del Paese con tecnologie "a prova di futuro" può basarsi su tre principali leve: *i)* garanzia della concorrenza infrastrutturale; *ii)* riduzione degli oneri

<sup>13</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea" (COM(2016)587).

<sup>14</sup> Per connettività Gigabit si intende una connettività *Internet* simmetrica e conveniente in grado di offrire un *downlink* e un *uplink* di almeno 1 Gbit/s.

<sup>15</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, "Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni" (COM(2021)118).

<sup>16</sup> Cfr. Provvedimento n. 25172 del 05/11/2014, in Boll. 45/2014, caso IC48 – *Mercati di accesso e reti di telecomunicazioni a banda larga e ultralarga*; **ASI180** – *Strategia italiana per la banda ultralarga*, del 10 marzo 2015, in Boll. 10/2015; **ASI543** – *Comune di Sant'Agnello (NA) – Sospensione dell'autorizzazione ad eseguire opere di scavo per la realizzazione di una rete di telecomunicazioni a banda ultralarga*, del 20 settembre 2018, in Boll. 43/2018; **ASI683** – *Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga*, del 1° luglio 2020, in Boll. 28/2020; **ASI696** – *Piano voucher per la connettività in banda ultralarga*, del 1° settembre 2020, in Boll. 37/2020. Si veda anche Provvedimento n. 27102 del 28 marzo 2018, in Boll. 13/2018, caso I799 – *Tim-Fastweb-Realizzazione rete in fibra*; Provvedimento n. 28162 del 25 febbraio 2020, in Boll. 10/2020, caso A514 – *Condotte Fibra Telecom Italia*.

<sup>17</sup> Cfr. **ASI493** – *Procedure per l'assegnazione dei diritti d'uso di frequenze per favorire la transizione verso la tecnologia 5G*, del 14 marzo 2018, in Boll. 12/2018; **ASI544** – *Proroga dei diritti d'uso delle frequenze di telecomunicazioni*, del 31 ottobre 2018, in Boll. 43/2018; **ASI551** – *Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e broadband wireless access e allo sviluppo delle reti di telecomunicazione in tecnologie 5G*, del 12 dicembre 2018, in Boll. 49/2018; **ASI576** – *Roma Capitale – Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile*, del 12 dicembre 2018, in Boll. 14/2019; **ASI669** – *Proroga dei diritti d'uso delle frequenze di telecomunicazione ai sensi del Codice delle comunicazioni elettroniche*, del 20 maggio 2020, in Boll. 23/2020; **ASI683** – *Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga*, del 1° luglio 2020, in Boll. 28/2020; **ASI691** – *Ostacoli all'installazione di impianti di telecomunicazione in tecnologia wireless 5G* del 28 luglio 2020, in Boll. 33/2020.

<sup>18</sup> Cfr. *Digital Economy and Society Index*, 1b1 *Fast BB (NGA) coverage* 2015-2020.

<sup>19</sup> Cfr. *Digital Economy and Society Index*, 1b2 *Fixed Very High Capacity Network (VHCN) coverage* 2015-2020.



amministrativi e autorizzatori; *iii*) allineamento agli *standard* europei; e *iv*) stimolo della domanda e della mobilità dei consumatori.

Tali interventi vanno declinati in un contesto normativo-regolamentare trasparente e non discriminatorio, che garantisca la certezza delle regole e che incentivi gli operatori a investire per la realizzazione di reti che possano permettere loro di competere in modo indipendente ed efficace nei mercati delle comunicazioni. In tal senso, si sottolinea l'importanza del tempestivo recepimento della Direttiva (UE) n. 2018/1972, che istituisce il Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche (CECE), il cui termine per il recepimento è scaduto il 21 dicembre 2020.

#### Promozione della concorrenza infrastrutturale

L'adeguamento tecnologico delle reti di comunicazione elettronica alle attuali necessità economiche e sociali richiede di adottare una politica strutturale che consenta agli operatori di competere efficacemente e in modo indipendente, pur tenendo in considerazione le differenze in merito alla sostenibilità degli investimenti tra aree geografiche.

In via generale, appare opportuno segnalare come l'azione di Governo dovrebbe ricorrere a politiche pubbliche di sostegno alle reti ad altissima capacità (Gigabit) per colmare il *gap* infrastrutturale nelle aree a parziale fallimento di mercato (aree grigie), tramite l'individuazione di procedure competitive per l'assegnazione degli aiuti pubblici che privilegino modelli di investimento in grado di assicurare che gli operatori di telecomunicazioni possano competere efficacemente nel lungo periodo.

In questa prospettiva, nelle aree grigie andrebbe valutata la possibilità di utilizzare la leva fiscale o l'erogazione di incentivi economici con procedure competitive trasparenti e non discriminatorie. Le procedure di assegnazione di aiuti pubblici potrebbero mettere in competizione gli operatori valutando contestualmente le risorse pubbliche richieste e le condizioni tecnico-economiche di offerta dei servizi, privilegiando: *i*) soluzioni che garantiscano a più co-investitori diritti strutturali di lungo periodo, quali diritti d'uso irrevocabili (*indefeasible rights of use* – IRU) su reti primarie e secondarie passive complete, rispetto a un modello basato sul mero accesso all'ingrosso su singole linee; e/o *ii*) l'erogazione di servizi *wholesale-only*, che permettano a diversi operatori di detenere reti complete in fibra spenta per tratti primari e secondari, consentendo loro di operare in modo indipendente.

L'azione di Governo dovrebbe altresì essere indirizzata a preservare e tutelare la concorrenza infrastrutturale e la pluralità delle reti di comunicazione e delle tecnologie disponibili nelle aree in cui non sono presenti fallimenti di mercato (aree nere). In particolare, si ritiene auspicabile l'abrogazione del comma 4-*bis* dell'art. 50-*ter* del Codice delle Comunicazioni Elettroniche, di cui al d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259<sup>20</sup>, che introduce un meccanismo di regolazione delle tariffe all'ingrosso sganciato dai costi e che – oltre a non apparire conforme a quanto previsto dal Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche in via di recepimento – rischia di comportare un incremento significativo dei profitti (e dei prezzi) dei servizi all'ingrosso, incentivando il consolidamento tra reti pur in assenza di efficienze economiche. Infatti, si andrebbe a riconoscere un trattamento di favore – con conseguente aumento generalizzato dei prezzi al dettaglio – a un consolidamento tra reti che operano efficacemente in concorrenza, mostrando di essere in grado di

---

<sup>20</sup> Comma aggiunto dall'art. 23-*ter*, comma 1, lett. b), d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136.

sostenere sia gli investimenti, sia una dinamica di miglioramento delle condizioni tecnico-economiche.

*Al fine di incentivare lo sviluppo e la concorrenza infrastrutturale, si propone di:*

1. *recepire tempestivamente la Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (CECE);*
2. *prevedere strumenti di supporto pubblico all'infrastrutturazione delle reti di telecomunicazione nelle aree a parziale fallimento di mercato (aree grigie) che mettano a gara i progetti di realizzazione delle reti con l'obiettivo di minimizzare le risorse pubbliche impiegate e selezionare le migliori condizioni tecnico/economiche per gli operatori, privilegiando soluzioni: i) che garantiscano a più co-investitori diritti strutturali di lungo periodo, quali diritti d'uso irrevocabili (IRU), su reti primarie e secondarie passive complete, rispetto ad un modello basato sul mero accesso all'ingrosso su singole linee; e/o ii) l'erogazione di servizi wholesale-only, che permettano a diversi operatori di detenere reti complete in fibra spenta per tratti primari e secondari, consentendo loro di operare indipendentemente;*
3. *definire una politica pubblica volta a preservare gli incentivi alla realizzazione di reti di telecomunicazione in concorrenza nelle aree non a fallimento di mercato (aree nere), anche abrogando il comma 4-bis dell'art. 50-ter del Codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259.*

*Riduzione degli oneri amministrativi e autorizzatori per velocizzare le tempistiche di realizzazione delle reti di telecomunicazione fissa e mobile*

Sebbene il d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, recante il “Codice delle Comunicazioni Elettroniche” (anche “CCE”), anche a seguito delle recenti modificazioni introdotte dopo i rilievi dell’Autorità<sup>21</sup>, preveda un meccanismo di silenzio assenso per parte preponderante dei procedimenti di autorizzazione alla realizzazione di reti di telecomunicazione, nella prassi si assiste a un’applicazione difforme dei principi del CCE da parte delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari pubblici.

Con riferimento alle infrastrutture la cui installazione ricade in aree in concessione – quali aree portuali, aeroportuali, autostradali e reti ferroviarie, elettriche e del gas – andrebbe introdotto un termine specifico entro il quale il concessionario deve concretamente consentire l’accesso agli operatori di telecomunicazioni le cui richieste siano state accolte ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 33.

Sarebbe auspicabile altresì una modifica degli artt. 93 e 94 del CCE per prevedere che i soggetti che gestiscono beni demaniali o beni in concessione non possano imporre oneri per la posa di reti di telecomunicazione nelle aree demaniali o pubbliche date in concessione e per snellire il processo di imposizione della servitù sulle sedi autostradali di proprietà dei concessionari. Si raccomanda anche di ridurre il termine previsto all’art. 86, comma 1, del CCE entro il quale le autorità competenti alla gestione del suolo pubblico adottano le decisioni relative alle domande per la concessione del diritto di installare infrastrutture, favorendo altresì l'adozione generalizzata di accordi quadro aperti da parte degli enti locali per il riuso delle infrastrutture esistenti di loro proprietà.

<sup>21</sup> In particolare, l’art. 88 è stato parzialmente modificato dall’art. 38, comma 1, lett. d), n. 2), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120.

Inoltre, appare utile introdurre appositi poteri sostitutivi per quei procedimenti relativi all'installazione di reti di telecomunicazione, ai sensi degli artt. 87 e ss. del CCE, che non sono soggetti ad un meccanismo di silenzio assenso, nonché in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche ad applicare l'art. 86, comma 1, del CCE. Si suggerisce, infine, la previsione di un meccanismo di risoluzione dei contenziosi amministrativi con *fast track* che permetta agli operatori di ottenere la celere definizione dei contenziosi aventi ad oggetto i dinieghi ingiustificati da parte delle Amministrazioni Pubbliche; in particolare, si propone di applicare l'art. 120, comma 6, del Codice del processo amministrativo anche ai contenziosi amministrativi riguardanti le procedure di autorizzazione ai sensi degli artt. 87, 87-bis, 87-ter e 88 del CCE.

Con riferimento ai contenziosi relativi all'accesso ai condomini per l'installazione di elementi di rete in fibra ottica, ai sensi dell'art. 91, commi 2, 4, 4-bis e 4-ter, del CCE, occorrerebbe prevedere meccanismi di conciliazione e di definizione delle controversie, ad esempio attraverso l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni<sup>22</sup>. Inoltre, si potrebbero prevedere sanzioni amministrative per gli amministratori di condominio che oppongono rifiuti ingiustificati all'installazione dei suddetti elementi.

*Al fine di rimuovere gli ostacoli amministrativi che rallentano la realizzazione delle nuove reti, si propone di:*

- 1. modificare gli artt. 93 e 94 del Codice delle comunicazioni elettroniche, nonché l'art. 3 del d.lgs. 15 febbraio 2016 n. 33, al fine di rendere più efficiente la posa di reti di telecomunicazione in aree pubbliche e demaniali gestite in concessione;*
- 2. introdurre appositi poteri sostitutivi per i procedimenti relativi all'installazione di reti di telecomunicazione che non sono soggetti a un meccanismo di silenzio assenso;*
- 3. introdurre strumenti di deflazione del processo amministrativo relativo ai contenziosi relativi ai procedimenti di cui agli artt. 87, 87-bis, 87-ter e 88 del Codice delle comunicazioni elettroniche, come ad esempio l'applicazione dell'art. 120, comma 6, del Codice del processo amministrativo;*
- 4. prevedere meccanismi di conciliazione per la risoluzione delle controversie relative all'accesso presso i condomini per la posa di reti in fibra ottica e di sanzioni amministrative nei casi in cui siano opposti ostacoli ingiustificati.*

*Allineamento agli standard europei riguardanti le telecomunicazioni mobili e principio della certezza e stabilità delle regole del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche*

Con segnalazione ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/90 del 20 maggio 2020<sup>23</sup>, l'Autorità ha posto l'attenzione sulla necessità di garantire un contesto regolamentare stabile, secondo i principi euro-unitari del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche, in modo da creare un *level playing field* che favorisca il dispiegamento degli investimenti e il corretto svolgersi del gioco della concorrenza tra gli operatori.

<sup>22</sup> Ad esempio, ciò consentirebbe di superare più velocemente i rifiuti all'installazione di elementi di rete, cavi, fili, riparti, linee o simili apparati privi di emissioni elettromagnetiche a radiofrequenza in violazione dell'art. 91 del CCE, dell'art. 8 del d.lgs. 33/2016 ("Decreto Fibra") e dell'art. 2, comma 15, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>23</sup> Cfr. Segnalazione **ASI669** – *Proroga dei diritti d'uso delle frequenze di telecomunicazione ai sensi del codice delle comunicazioni elettroniche*, del 20 maggio 2020, in Boll. 23/2020.

In particolare, si rilevava la necessità di definire un quadro di regole certe e di lungo periodo nella gestione delle risorse frequenziali scarse, al fine di superare due criticità riguardanti: i) l'assenza di regole *ex-ante* certe circa il rinnovo delle frequenze, con regole adottate *ex-post* e in modo difforme tra operatori e blocchi di frequenze; e ii) la tardiva definizione dei canoni di rinnovo delle frequenze, i cui importi non sono sempre definiti tempestivamente rispetto al rinnovo e sono spesso modificati anche diversi anni dopo il rinnovo delle frequenze stesse.

L'Autorità ha inoltre rilevato in diverse occasioni<sup>24</sup> la necessità di verificare la validità degli attuali limiti elettromagnetici, previsti dal DPCM 8 luglio 2003<sup>25</sup>, e degli *standard* di misurazione alla luce delle nuove tecnologie e dei nuovi strumenti in via di adozione. I suddetti limiti appaiono essere estremamente ridotti rispetto a quelli raccomandati in sede europea<sup>26</sup>. Ciò, oltre a costituire una barriera all'entrata e all'espansione di nuovi operatori e di nuovi servizi, può contribuire anche alla proliferazione delle torri di trasmissione, posto che la loro condivisione tra operatori ne risulta limitata.

Inoltre, si auspica un intervento normativo volto a chiarire e a dettagliare i poteri delle ARPA in tema di revisione delle autorizzazioni già concesse agli operatori storici, laddove si riscontri il raggiungimento, anche solo teorico, dei tetti emissivi. In particolare, l'art. 6 del DPCM 8 luglio 2003, l'art. 87, comma 3, d.lgs. n. 259/2003 e l'art. 14, comma 8, lett. d), d.l. n. 179/2012<sup>27</sup> dispongono la necessità per le ARPA di fare riferimento alle norme tecniche CEI<sup>28</sup>. Tali norme prevedono, tra l'altro, che debbano essere poste in essere azioni correttive coordinate tra tutte le stazioni radioemittenti in fase di progettazione e/o esistenti al fine di eliminare eventuali situazioni di superamento dei limiti emissivi. Sarebbe quindi opportuno disciplinare direttamente nel Codice delle Comunicazioni Elettroniche tali azioni correttive, al fine di rendere più certa l'applicazione da parte delle ARPA dei poteri di revisione e armonizzazione delle autorizzazioni già concesse e permettere una riduzione delle barriere all'entrata.

---

<sup>24</sup> Cfr. Segnalazione *ASI551 – Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e broadband wireless access e allo sviluppo delle reti di telecomunicazione in tecnologie 5G*, del 12 dicembre 2018, in Boll. 49/2018; Segnalazione *ASI683 – Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga*, del 1° luglio 2020, in Boll. 28/2020.

<sup>25</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2003, recante "Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz".

<sup>26</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 GHz (1999/519/CE). La valenza di questi ultimi anche per le tecnologie 5G, inoltre, è stata confermata nelle linee guida dell'*International Commission On Non-Ionizing Radiation Protection* (ICNIRP) pubblicate nel 2020 (Cfr. ICNIRP, "Guidelines for limiting exposure to electromagnetic fields (100 Khz To 300 Ghz)", *Health Phys* 118(5): 483–524; 2020). Cfr. anche Politecnico di Milano (2019), *Valutazione dell'impatto dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici sui costi di sviluppo e sulla qualità delle reti 5G*.

<sup>27</sup> Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, recante, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" (in S.O. n. 208, relativo alla G.U. 18/12/2012, n. 294.)

<sup>28</sup> Il Comitato Elettrotecnico Italiano è un'associazione di diritto privato, senza scopo di lucro, responsabile in ambito nazionale della normazione tecnica in campo elettrotecnico, elettronico e delle telecomunicazioni, con la partecipazione diretta – su mandato dello Stato Italiano – nelle corrispondenti organizzazioni di normazione europea.

*Al fine di agevolare lo sviluppo delle nuove reti mobili, si propone di:*

1. *allineare le previsioni del Codice delle comunicazioni elettroniche ai principi europei in tema di diritti d'uso delle risorse scarse (rinnovi e definizione dei canoni) al fine di favorire la prevedibilità regolamentare;*
2. *verificare della validità dei limiti emissivi previsti dal D.P.C.M. 8 luglio 2003;*
3. *adottare una disciplina che consenta e assicuri l'effettività dell'azione delle ARPA regionali per la risoluzione delle situazioni di inquinamento elettromagnetico dovuto al contributo di impianti esistenti e di impianti di nuova costruzione.*

### Stimolo alla domanda di connessioni a banda ultra-larga

Come osservato in precedenza, la concorrenza rappresenta il principale motore per lo sviluppo di reti di telecomunicazioni performanti, così come la reattività della domanda è importante per l'effettiva diffusione dell'utilizzo dei servizi a banda ultra-larga offerti attraverso le reti più innovative.

La sostanziale differenza tra tassi di copertura e tassi di penetrazione delle reti a banda ultra-larga<sup>29</sup> evidenzia la necessità di intervenire anche per stimolare la mobilità dei consumatori. Su tale punto, le linee di indirizzo riguardano: *i*) la rimozione dei meccanismi di *lock-in* contrattuale mediante la fornitura di apparati essenziali e la presenza di sconti; *ii*) la definizione di processi *standard* per la portabilità del numero tra reti e tecnologie differenti.

Una riduzione delle barriere alla mobilità potrebbe essere ottenuta attraverso un intervento normativo volto a impedire pratiche tariffarie che determinano elevati *switching cost* e *lock-in* contrattuale, rendendo estremamente costosa la migrazione dei clienti per periodi estremamente lunghi, anche fino a 30-48 mesi, e vincolando i consumatori all'uso di tecnologie meno recenti<sup>30</sup>.

In tal senso, occorrerebbe modificare la normativa vigente<sup>31</sup> al fine di impedire agli operatori di imporre corrispettivi rilevanti in caso di recesso anticipato dei consumatori. In particolare, si potrebbe modificare l'art. 1, comma 3-*ter*, del d.l. 31 gennaio 2007 n. 7 prevedendo che il periodo

<sup>29</sup> A fronte di un tasso copertura delle reti con velocità ad almeno 100 Mbps del 30 per cento nel 2020, il tasso di adozione delle medesime tecnologie è pari al 13,4%. Inoltre, a fronte di un tasso copertura delle reti con velocità ad almeno 30 Mbps dell'88,9%, il tasso di adozione delle medesime tecnologie è pari al 60,9%. Cfr. *Digital Economy and Society Index*, 1b2 *Fixed Very High Capacity Network (VHCN) coverage* (2020); 1a2 *At least 100 Mbps fixed BB take-up* (2020); 1b1 *Fast BB (NGA) coverage* (2020); 1a2 1a1 *Overall fixed BB take-up* (2020).

<sup>30</sup> Infatti, si osserva che è prassi di mercato imporre oneri di attivazione e di fornitura di apparati ben al di sopra dei reali costi sopportati, tali oneri vengono poi scontati e/o rateizzati imponendo contestualmente ai consumatori un obbligo di permanenza contrattuale che arriva fino a 48 mesi, pena l'applicazione di corrispettivi a compensazione di tali sconti o a saldo di tali rate. Poiché tali oneri di attivazione non corrispondono ai reali costi di fornitura dei servizi di attivazione, assistenza e degli apparati necessari, tali meccanismi tariffari impediscono di fatto ai consumatori di recedere dal contratto senza spese non giustificate da costi dell'operatore.

<sup>31</sup> In particolare, con l'art. 1 del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, è stata per la prima volta prevista "*la facoltà del contraente di recedere dal contratto o di trasferire le utenze presso altro operatore senza vincoli temporali o ritardi non giustificati e senza spese non giustificate da costi dell'operatore*". La legge 4 agosto 2017, n. 124 (di seguito "Legge concorrenza"), che integra la disciplina sui costi di recesso inizialmente prevista dal predetto decreto, ha aggiunto un nuovo paragrafo all'art. 1, comma 3, nonché il nuovo comma 3-*ter*. Con la Legge concorrenza, il legislatore ha: *i*) confermato il principio generale secondo cui non possono essere imputate agli utenti "*spese non giustificate da costi degli operatori*" (art. 1, comma 3); *ii*) specificato che le spese di recesso devono essere "*commisurate al valore del contratto e ai costi realmente sopportati dall'azienda, ovvero ai costi sostenuti per dismettere la linea telefonica o trasferire il servizio*". Tuttavia, secondo la Delibera AGCOM n. 487/18/CONS, la restituzione degli sconti in caso di recesso può avvenire nel limite pari alla differenza tra la somma dei canoni che l'operatore avrebbe riscosso qualora fosse stato applicato il prezzo implicito e la somma dei canoni effettivamente riscossi dall'operatore fino al momento del recesso.

di ventiquattro mesi sia ridotto a dodici mesi e che i costi per il consumatore, nel caso di recesso anticipato, siano equi e proporzionati al valore del contratto, escludendo comunque gli sconti promozionali.

L'assenza di certezza sul mantenimento del numero e sulla continuità del servizio quando vi è un trasferimento su reti diverse – c.d. *number portability* pura – può scoraggiare l'adozione di nuove tecnologie da parte dei consumatori, ma soprattutto delle imprese. In linea generale, si auspica, a questo proposito, la definizione di processi di portabilità mobile e fissa gestiti da soggetti terzi rispetto agli operatori, sulla scorta di quanto accade in altri paesi europei.

Si rileva, inoltre, la necessità di aggiornare – con riguardo in particolare alla previsione contenuta nell'art. 106 del Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche – i principi che regolano il trasferimento del numero telefonico fisso garantendo la definizione di procedure di validità generale, in grado di consentire la migrazione di clienti indipendentemente dalle porzioni di rete di accesso da riutilizzare, definendo limiti temporali per il celere trasferimento del numero e l'interoperabilità tra reti all'ingrosso e tecnologie differenti.

Infine, anche in ragione dei nuovi obiettivi strategici europei<sup>32</sup>, occorre fornire uno stimolo alla domanda per l'adozione delle tecnologie più avanzate, creando un sistema di erogazione dei *voucher* che sia di semplice adozione, trasparente nelle tempistiche e nelle regole di adozione, che premi gli investimenti in reti a prova di futuro. Come auspicato dall'Autorità nelle segnalazioni del 1° luglio e del 1° settembre 2020<sup>33</sup>, i piani di incentivazione della domanda – individuati nel “*Piano voucher per la connettività in banda ultralarga di famiglie con ISEE fino a 50.000 euro e imprese*” (fase II) pubblicato in data 31 luglio 2020 per la consultazione pubblica ai sensi del paragrafo 64 e 78, lettera b) degli Orientamenti dell'Unione europea, per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga – dovrebbero prevedere un beneficio per le sole reti in grado di raggiungere una velocità di almeno 100 Mbps, e privilegiando il sostegno alla domanda per le connessioni con tecnologia Gigabit. Tale struttura del programma di incentivi garantirebbe la non discriminazione e un adeguato incentivo allo sviluppo delle reti di telecomunicazione, nonché l'effettività della misura.

---

<sup>32</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “*Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni*” (COM(2021)118).

<sup>33</sup> Cfr. **ASI683** – *Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga*, del 1° luglio 2020, in Boll. 28/2020; **ASI696** – *Piano voucher per la connettività in banda ultralarga*, del 1° settembre 2020, in Boll. 37/2020.

Al fine di stimolare la domanda di connessioni a banda ultra-larga, si propone di:

1. modificare l'art. 1, comma 3-ter, del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, prevedendo che il periodo di ventiquattro mesi sia ridotto a dodici mesi e che i costi per il consumatore, nel caso di recesso anticipato, siano equi e proporzionati al valore del contratto, escludendo comunque la possibilità di recuperare gli sconti promozionali già fruiti dal consumatore stesso;
2. aggiornare, secondo quanto previsto dall'art. 106 del CECE, i principi che governano i processi standard per la portabilità delle numerazioni sulle reti di telecomunicazione fissa, assicurando la mobilità fra fornitori, tecnologie e reti differenti, nonché la gestione terza rispetto agli operatori;
3. modificare il "Piano voucher per la connettività in banda ultralarga di famiglie con ISEE fino a 50.000 euro e imprese" (fase II), messo in consultazione in data 31 luglio 2020, prevedendo un sistema di semplice applicazione, trasparente nelle tempistiche e nelle regole di adesione, limitando il beneficio all'utilizzo di reti in grado di raggiungere una velocità di almeno 100 Mbps, e privilegiando il sostegno alla domanda per le connessioni con tecnologia Gigabit.

## **B. Infrastrutture e attività portuale**

L'incremento della competitività del sistema portuale nazionale è un fattore strategico per la crescita del Paese. Il commercio intercontinentale via mare ha visto negli ultimi anni, lo sviluppo di un numero assai limitato di grandi imprese armatoriali e il fenomeno del cosiddetto gigantismo navale, ovvero la tendenza delle compagnie navali a dotarsi di flotte composte di navi *porta-container* con capacità e dimensioni particolarmente elevate. Ciò ha richiesto (e richiede tutt'ora) l'adeguamento delle infrastrutture dei nostri porti e la necessità che alcuni di essi assumano la connotazione di *hub* portuali per lo svolgimento dell'attività di *transshipment*. Inoltre, la specializzazione dei commerci marittimi su navi *portacontainer* di grandi dimensioni, comportando un abbattimento dei costi di navigazione, tende ad esacerbare la concorrenza tra porti situati anche a centinaia di chilometri l'uno dall'altro, premiando quelli meglio attrezzati e con costi portuali inferiori<sup>34</sup>. Assume rilievo anche la tendenza, su scala globale, ad una progressiva integrazione verticale delle grandi imprese di navigazione nelle infrastrutture portuali, come testimoniato, a livello nazionale, anche da alcune recenti operazioni notificate all'Autorità<sup>35</sup>.

In tale prospettiva, una maggiore competitività dei porti del Paese rispetto a quelli dei Paesi limitrofi potrà consentire di intercettare quote sempre maggiori di traffico – sia di tipo *hinterland* sia di tipo *transshipment*. Inoltre, la crescita dei principali scali nazionali consentirà altresì di valorizzare al meglio gli importanti investimenti infrastrutturali volti a fornire adeguato supporto logistico alle attività retroportuali (collegamenti ferroviari, centri di scambio logistico, raccordi autostradali, ecc.). Nel contesto delineato, la realizzazione di investimenti volti ad aumentare la competitività degli

<sup>34</sup> "Fino ad un recente passato, la scelta del porto da parte dell'utenza (armatori, operatori portuali e spedizionieri) dipendeva in prevalenza dal fattore geografico. Il generale miglioramento delle infrastrutture retroportuali [...] ha progressivamente ridotto l'importanza del fattore localizzativo rispetto ad altre caratteristiche [...]. L'attuale competizione vede identificati porti per bacino di influenza [N.d.r. catchment area], sempre meno determinato dalla vicinanza o prossimità geografica, mentre assumo maggiore importanza altri fattori facenti capo al paradigma economico ispirato al concetto di catena del valore". Si veda, Autorità di Regolazione dei Trasporti – Relazione AIR, allegata alla delibera n. 40/2017.

<sup>35</sup> Cfr. provv. **CI2225** – Terminal Investment Ltd/CSG Italia-Gate del 17 luglio 2019, in Boll. 31/2019 e provv. **CI2255** - Marininvest-Gruppo Messina/Ignazio Messina & C.-Ro-Ro Italia del 25 settembre 2019, in Boll. 42/2019.

scali nazionali, soprattutto in termini di raggiungimento di adeguati livelli di efficienza delle infrastrutture, e i processi di concorrenza dinamica possono risultare in parte limitati da alcune norme e/o regolazioni vigenti. Pertanto, l’Autorità ritiene necessario un intervento dei legislatori sugli aspetti normativi nel seguito descritti.

#### Interventi generali in materia di concessioni portuali

L’attuale procedura per l’assegnazione delle concessioni demaniali marittime in ambito portuale è quella prevista dall’art. 37 del Codice della Navigazione e dall’art. 18 del suo regolamento di attuazione (d.P.R. n. 328/1952). L’art. 37 del Codice della Navigazione stabilisce che, nell’ipotesi in cui pervengano all’Autorità preposta (le Autorità di Sistema Portuale) più domande di concessione in relazione ad un medesimo bene del demanio marittimo, deve essere preferito il richiedente che “*offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell’amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico*”. In questo contesto normativo molto risalente, nel 1994, si è inserito l’art. 18 della legge 28 gennaio 1994 n. 84<sup>36</sup>, recante “*Riordino della legislazione in materia portuale*”, che al comma 1 prevede che l’Autorità preposta affidi in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell’ambito portuale alle imprese che siano state autorizzate all’espletamento delle operazioni portuali, rinviando, ad un successivo decreto ministeriale la definizione di adeguati criteri per stabilire le forme di pubblicità per le procedure di affidamento delle concessioni, la scelta del concessionario, la durata delle concessioni, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario, i limiti minimi dei canoni da versare e i criteri per il rilascio delle concessioni.

Il Ministero competente, in tre distinte occasioni ha predisposto una bozza di Decreto attuativo dell’art. 18, comma 1, della legge n. 84/1994; in tutti e tre i casi il Consiglio di Stato ha reso un proprio parere sullo schema di provvedimento<sup>37</sup>; tuttavia, come anche evidenziato dall’Autorità nel 2018<sup>38</sup>, questo decreto non è mai stato approvato e ciò ha causato negli anni un regime di incertezza con riferimento alle modalità di affidamento delle concessioni<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> La legge n. 84/1994 è stata di recente interessata da una profonda revisione, combinatasi alla necessità di verificare alcuni parametri interpretativi a valle di importanti atti e sentenze di matrice UE. In particolare, la legge 28 gennaio 1994, n. 84, è stata oggetto di riforma a mezzo del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, e, da ultimo, del d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 232. Obiettivo principale degli interventi normativi occorsi negli ultimi anni è stato il superamento della frammentazione operativa del sistema portuale nazionale: ciò al fine di aumentare l’efficienza e competitività del c.d. sistema-mare nazionale per adeguarsi alle nuove dinamiche internazionali dei commerci e circuiti marittimi, sviluppando sia le attività all’interno delle aree demaniali che quelle afferenti ai porti, in particolare la filiera logistica. Nello specifico, la riorganizzazione operativa ha previsto il passaggio da 24 Autorità Portuali competenti su 43 porti a 15 Autorità di Sistema Portuale (ASP). In questa prospettiva, le nuove ASP rappresentano centri decisionali strategici, in grado di operare in un sistema integrato su base nazionale e, per quanto qui più interessa, risultano essere gli enti direttamente competenti all’assentimento di concessioni in ambito portuale.

<sup>37</sup> Cfr. i Pareri n. 95/1998 n. 20/2001 e, da ultimo, n. 1505/2016.

<sup>38</sup> Cfr. Segnalazione **ASI550** - *Concessioni e criticità concorrenziali* del 12 dicembre 2018, in Boll. 48/2018.

<sup>39</sup> Cfr. Segnalazione **ASI457** - *Rilascio concessione demaniale marittima nel porto di Livorno per Terminal Multipurpose*, dell’8 novembre 2017, in Boll. 49/2017 in cui si affermava che “[...] in tutti i casi di concorso di domande di concessione demaniale marittima, [...] l’Autorità preposta dovrebbe – prima di avviare il procedimento di comparazione – stabilire e rendere noti i criteri tecnici ed economici (con indicazione del relativo punteggio) di aggiudicazione sulla cui base procedere alla valutazione ai sensi dell’art. 37 del Codice della Navigazione, assegnando alle parti un termine congruo per il deposito di tutta la documentazione ai sensi dell’art.18 della legge n. 84/94”; si veda altresì Segnalazione **ASI235** - *Autorità portuale di Genova. Procedura di assegnazione bacini di carenaggio*, 28 ottobre 2015, in Boll. 45/2015.



Nell'ultima occasione in cui ha dovuto esprimersi su di una bozza del decreto attuativo, il Consiglio di Stato, non condividendo le soluzioni proposte nello schema di provvedimento (che erano ancora rigidamente allineate alla procedure ex art. 37 del Codice della Navigazione e del suo regolamento attuativo), ha dichiarato che *“non può accettarsi che tutta la procedura continui a prendere le mosse dall'istanza dello stesso soggetto interessato al rilascio della concessione demaniale (o al rinnovo della stessa, come è il caso tipico), concedendo agli altri soggetti solo la possibilità, in un termine che può andare da trenta a novanta giorni, di presentare osservazioni o eventuali domande concorrenti [...] Non risulta, cioè, accettabile che, invece di assecondare le nuove linee strategiche nazionali di pianificazione e programmazione del ruolo dei singoli porti, non più considerati entità a sé, la procedura di assegnazione della concessione dell'area o della singola banchina muova esclusivamente dall'istanza dell'interessato, senza un atto di programmazione a monte che sfoci poi in un bando ed in una, seppur peculiare, procedura di gara ad evidenza pubblica per la concessione del bene, dove la valutazione strategica non sia spostata al momento successivo della verifica di coerenza dell'istanza presentata per le concessioni di più lunga durata, e delle eventuali istanze concorrenti, con l'atto di pianificazione nazionale.”*<sup>40</sup>. A questa posizione del Consiglio di Stato in sede consultiva si sono poi aggiunti gli interventi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>41</sup> e dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)<sup>42</sup>, che vanno nella direzione di aumentare l'efficienza, la trasparenza e la non discriminatorietà delle procedure.

Tutto ciò considerato, l'Autorità ritiene necessario un intervento in via normativa al fine di giungere a una modalità di assegnazione delle concessioni portuali che limiti l'attuale eccessiva discrezionalità delle autorità competenti in merito alle modalità di rilascio/rinnovo delle concessioni e che garantisca i partecipanti sul rispetto dei principi comunitari di trasparenza, pubblicità e non discriminazione<sup>43</sup>.

Pur nella consapevolezza delle specificità che caratterizzano il settore portuale – che non consentono un'agevole e immediata trasposizione delle procedure di selezione previste dal Codice dei contratti pubblici per l'affidamento delle concessioni portuali – si ritiene in ogni caso necessario prevedere

---

<sup>40</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 1505/2016.

<sup>41</sup> MIT, *Concessioni di aree demaniali marittime e banchine portuali nei porti sede di Autorità di sistema portuale*, DGVPTM/DIV.2/PS, 5 febbraio 2018. Nella circolare ministeriale è stato fatto specificamente presente che la valutazione della migliore offerta in caso di istanze concorrenti va effettuata da parte dell'autorità competente sulla base di alcuni parametri di valutazione predeterminati, volti in primo luogo a stimolare un'efficiente organicità dello sviluppo di portualità e logistica.

<sup>42</sup> Cfr. Delibera n. 57/2018 del 30 maggio 2018, *“Approvazione di metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione”*. Tale delibera, che si mostra in coerente continuità con le raccomandazioni espresse dal Consiglio di Stato circa la necessità di riconoscere un ruolo attivo a tutti i soggetti eventualmente interessati dalla procedura di concessione, ha provveduto a definire le modalità di assegnazione delle concessioni nella maniera meglio rispondente a criteri di efficienza, trasparenza e non discriminazione delle procedure.

<sup>43</sup> Al riguardo il citato parere del Consiglio di Stato n. 1505/2016 è chiaro nell'affermare che anche nei casi di concessione di beni demaniali (o comunque nei casi esplicitamente esclusi dall'ambito del Codice dei Contratti Pubblici) *“non possono, parimenti, che richiamarsi i principi già in più occasioni espressi dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, secondo cui i principi di derivazione comunitaria a tutela della concorrenza (imparzialità, trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione) sono applicabili anche alle concessioni di beni pubblici, fungendo da parametro di interpretazione e limitazione del diritto di insistenza. L'indifferenza comunitaria al nomen della fattispecie, e quindi alla sua riqualificazione interna in termini pubblicistici o privatistici, fa sì che la sottoposizione ai principi di evidenza trovi il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione di area demaniale marittima venga fornita un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione (da ultimo, Cons. Stato, VI, 7 marzo 2016, n. 889)”*.

forme di affidamento che consentano, nel rispetto delle *best practice* di settore, alle Autorità di Sistema Portuale, in qualità di soggetti deputati ad individuare le esigenze di sviluppo delle aree portuali, di mettere in competizione tra loro domande concorrenti allo sviluppo di determinate aree e beni demaniali e di valutarle sulla base di parametri tecnici, economici e finanziari oggettivi e conoscibili *ex ante*. Al tempo stesso, si ritiene che andrebbe rafforzato lo strumento della revoca delle concessioni ove gli affidatari non rispettino le condizioni definite nel contratto di affidamento, al fine di stimolare l'efficienza dei concessionari e incrementare la contendibilità dei beni.

*L'Autorità auspica una riformulazione dell'art. 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, nel senso di individuare criteri certi, chiari, trasparenti e non discriminatori per il rilascio delle concessioni demaniali portuali, nonché per la definizione della loro durata e delle modalità di revoca.*

In coerenza con la richiesta di prevedere criteri più competitivi per il processo di affidamento delle concessioni portuali in ambito demaniale, si ritiene opportuno un intervento sull'art. 18, comma 7, della legge n. 84/1994. La norma – che stabilisce che un medesimo soggetto non possa essere titolare di due o più concessioni demaniali concernenti la medesima tipologia di attività economica all'interno dello stesso porto<sup>44</sup> – era nata con finalità antimonopolistiche in un contesto di mercato (che oggi appare superato in diversi casi) in cui ciascun porto rappresentava un distinto mercato rilevante. In tale contesto, si riteneva necessario vietare il cumulo di più concessioni in capo al medesimo soggetto al fine di contrastare situazioni di potere di mercato eccessivo che potevano risultare dannose per l'utenza portuale.

La continua evoluzione del settore portuale ha mutato – in particolare per alcune attività che si svolgono negli scali di maggiore dimensione, come ad esempio i servizi di *terminal container*<sup>45</sup> – il perimetro competitivo in cui si confrontano gli operatori portuali, che devono essere sempre più efficienti e adeguati alle caratteristiche della domanda rappresentata, lato mare, dai grandi gruppi armatoriali globali e, lato terra, dagli spedizionieri, dalle agenzie marittime e dagli operatori di logistica su terra. Nell'attività consistente nell'intercettare i grandi flussi del commercio globale, possono essere tra loro sostituibili porti situati anche a distanze notevoli, superiori ai 200-300 km<sup>46</sup>. In questo contesto, quanto meno per i porti nazionali di dimensione maggiore<sup>47</sup>, l'attuale divieto normativo di cui all'art. 18, comma 7 della legge 84/1994 può rappresentare un ostacolo allo

<sup>44</sup> Cfr. art. 18, comma 7, legge n. 84/1994

<sup>45</sup> I servizi di *terminal container* sono erogati dai c.d. terminalisti, imprese che hanno in concessione aree o banchine portuali per effettuare le operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e movimentazione delle merci oggetto del trasporto su nave. Si veda, Autorità di Regolazione dei Trasporti – Analisi d'Impatto della Regolazione, allegato alla delibera n. 40/2017, avente a oggetto “*Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali*”.

<sup>46</sup> Cfr. **CI2225 Terminal Investment Ltd/CSM Italia-Gate**, in Boll. 31/2019, dove si chiarisce che “*Sotto il profilo geografico, secondo la prassi consolidata della Commissione europea e dell'Autorità, il mercato rilevante geografico dei servizi di movimentazione merci tramite container è determinato in base alle cosiddette 'aree di attrattività' o 'catchment area', ciascuna delle quali rappresenta l'ambito che il terminal container generalmente serve*”.

<sup>47</sup> Ci sono varie modalità per distinguere i porti sulla base della loro dimensione. Sulla base di dati Assoporti è possibile ad esempio individuare i 15 porti nazionali che nel 2018 hanno movimentato circa il 75% del totale delle merci (rinfuse liquide, rinfuse solide, container, Ro/Ro, altre merci). Si tratta dei porti di Trieste, Genova, Livorno, Cagliari Sarroch, Gioia Tauro, Ravenna, Venezia, Messina-Milazzo, Augusta, Napoli, Taranto, La Spezia, Savona-Vado, Salerno, Ancona-Falconara.

sviluppo e alla competizione con i porti di altri paesi limitrofi che si affacciano sul Mediterraneo, oltre che limitare la possibilità di realizzare progetti di crescita degli operatori, volti al raggiungimento di economie di scala, propedeutica al confronto con operatori del trasporto sempre più grandi e globalizzati.

Al tempo stesso, la norma di cui all'art. 18 comma 7 potrebbe conservare la propria funzione antimonopolistica in porti di più ridotte dimensioni e con riferimento ad attività svolte su beni demaniali in concessione che ancora conservano una dimensione competitiva limitata al singolo porto (si pensi alla distribuzione di carburanti per la navigazione da diporto o, in alcuni contesti molto piccoli, al *bunker* per le navi).

*L'Autorità propone, in un'ottica di sviluppo e crescita del settore portuale, che il comma 7 dell'art. 18, della legge 28 gennaio 1994, n. 84 sia riformulato, prevedendo un'applicazione del divieto di cumulo di concessioni per la medesima attività solo per i porti di ridotte dimensioni, al cui interno è più facile che si creino situazioni di potere di mercato, e/o per quelle tipologie di attività che prevedono dinamiche concorrenziali limitate al singolo porto.*

#### Limitazioni all'attività di autoproduzione nelle operazioni portuali

Un'altra questione di rilievo nel settore portuale, suscettibile di impattare sulla competitività dello stesso, è relativa alle recenti limitazioni all'attività di autoproduzione derivante dall'adozione del comma 4 *bis* all'art. 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, introdotto dall'art. 199 *bis* del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, come convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77, recante: “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”. Al riguardo l'Autorità ha recentemente avuto modo di rappresentare che l'introduzione del citato comma 4 *bis* – nella misura in cui prevede che l'attività di autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali possa essere svolta solo in caso in cui non vi siano le necessarie attrezzature o maestranze nel porto di attracco – riduca drasticamente la possibilità per i vettori marittimi di ricorrere all'autoproduzione delle operazioni portuali (che diventa ipotesi meramente residuale)<sup>48</sup>. Peraltro, il ricorso all'autoproduzione è subordinato al possesso di vari requisiti, tra i quali la disponibilità di personale idoneo del vettore marittimo, aggiuntivo rispetto all'organico della tabella di sicurezza e di esercizio della nave, nonché dedicato esclusivamente allo svolgimento di tali operazioni. Ad avviso dell'Autorità, il ricorso all'autoproduzione può essere un elemento importante per contenere l'eventuale potere di mercato delle compagnie portuali e stimolare l'efficienza nella fornitura dei servizi portuali. Inoltre, la norma in questione appare suscettibile di ridurre la competitività dei porti italiani rispetto ai porti limitrofi di altri Stati membri, potendo penalizzare il settore portuale laddove incida sulla scelta dei vettori marittimi di non attraccare nei porti italiani, non potendo ivi svolgere in autoproduzione le operazioni portuali.

---

<sup>48</sup> Segnalazione ASI708 - Decreto rilancio – modifiche all'art. 16 comma 4-bis della legge 84/1994 in materia portuale, del 27 ottobre 2020, in Boll. 45/2020.

*L’Autorità, al fine di valorizzare il vincolo competitivo esercitabile dall’autoproduzione, propone l’abrogazione della norma di cui al comma 4 bis dell’art. 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, onde rafforzare le dinamiche competitive e di mercato nell’esercizio delle attività portuali, al fine di accrescere l’attrattività, anche internazionale, del comparto portuale in Italia.*

### **C. Evoluzione delle infrastrutture di rete per l’energia elettrica**

La rete nazionale di trasmissione dell’energia elettrica è gestita in Italia da Terna S.p.A. (“Terna”) che, per assicurare il mantenimento dell’equilibrio tra immissioni e prelievi di energia e un funzionamento in sicurezza della rete, acquista sul mercato i cosiddetti “Servizi di Dispacciamento” da particolari impianti termoelettrici di adeguate dimensioni<sup>49</sup>; tuttavia, data la conformazione della rete nazionale, affetta da strozzature causate, tra l’altro, da limiti di transito sulle interconnessioni e dal formarsi di congestioni locali, il raggio d’azione entro il quale ogni singolo impianto può utilmente fornire a Terna i propri servizi è circoscritto a specifiche aree geografiche.

Dall’inizio della liberalizzazione ad oggi<sup>50</sup>, la progressiva sostituzione delle fonti fossili con fonti rinnovabili non programmabili come solare ed eolico, ha determinato una sempre minore disponibilità di impianti abilitati ad offrire i summenzionati servizi a Terna e, come evidenziato in più occasioni anche dal regolatore di settore ARERA, pochi impianti hanno acquisito potere di mercato in numerose aree del paese, in particolare del Centro-Sud.

Tali criticità concorrenziali, in relazione alle quali è intervenuta in passato anche l’Autorità con un procedimento per abuso di posizione dominante<sup>51</sup>, secondo ARERA hanno causato, negli anni 2018-2019, un onere medio annuo di 1,3 miliardi di euro, pagato dal complesso degli utenti attraverso i corrispettivi specifici che compongono il costo totale dell’energia<sup>52</sup>.

L’eliminazione del potere di mercato detenuto da alcune unità produttive in determinate aree geografiche rappresenta, dunque, un obiettivo importante di politica della concorrenza, tanto per contenere i costi dell’energia che gravano sia sui consumatori domestici che sulle attività produttive, quanto per assicurare una sempre maggiore penetrazione della generazione da fonti rinnovabili. Al riguardo, l’Autorità ritiene che, in questi mercati, interventi volti a rimuovere *ex ante* le cause dell’esistenza di potere di mercato risultino preferibili rispetto a complesse soluzioni di tipo

<sup>49</sup> La partecipazione al relativo mercato (“MSD”) infatti è di norma riservata alle sole unità produttive controllabili di taglia non inferiore a 10 MW.

<sup>50</sup> Negli ultimi venti anni le fonti termoelettriche sono passate dall’80 al 60% del totale; le centrali alimentate con prodotti petroliferi, che fornivano nel 1999 ben oltre la metà della produzione termoelettrica sono di fatto scomparse nel 2019, sostituite dagli impianti a gas, che da soli forniscono i 4/5 dell’energia termoelettrica. La quota sul totale della produzione da fonti rinnovabili nel 1999 era di circa il 20%, ottenuto attraverso la sola energia idroelettrica e una piccola componente geotermica. Nel 2019 il peso delle rinnovabili è raddoppiato. Al loro interno l’idroelettrico e il geotermico rappresentano ormai meno della metà del totale. Il resto è fornito in parti sostanzialmente uguali da fotovoltaico, eolico e biomasse/rifiuti (Elaborazione da ARERA, Produzione di energia elettrica per fonte, <https://www.arera.it/it/dati/eem6.htm>).

<sup>51</sup> Cfr. **A498A** - *Enel - Prezzi servizi di dispacciamento area Brindisi*, provvedimento n. 26562 del 4 maggio 2017, in Boll. 17/2017.

<sup>52</sup> Vale a dire il “*corrispettivo per l’approvvigionamento delle risorse nel mercato per il servizio di dispacciamento*” e il “*corrispettivo a copertura dei costi delle unità essenziali per la sicurezza del sistema*”. Cfr. ARERA, “*Rapporto dell’Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente in materia di monitoraggio del mercato per il servizio di dispacciamento: segmento relativo alla regolazione di tensione*”, 21 luglio 2020.

regolatorio, non solo in quanto coerenti con le previsioni euro-unitarie<sup>53</sup> ma anche perché favoriscono lo sviluppo tecnico, il miglioramento delle reti e lo sviluppo di soluzioni innovative, assecondando altresì l'esigenza di incrementare la quota di produzione ottenuta da fonti rinnovabili. L'Autorità ritiene fortemente auspicabile che, accanto a interventi di adeguamento dell'infrastruttura elettrica, necessari a eliminare le strozzature che agevolano la creazione di potere di mercato, venga favorita un'offerta più concorrenziale dei servizi acquistati da Terna sul mercato, grazie allo sviluppo di nuovi soggetti abilitati a fornirli. In particolare, in base alle nuove tecnologie e alla diffusione di più efficienti modalità di stoccaggio di energia elettrica (cd. "accumuli") è oggi possibile aggregare soggetti che immettono o ritirano energia dalla rete (produttori da fonti rinnovabili non programmabili ma anche consumatori finali<sup>54</sup>), i quali individualmente non sarebbero in grado di soddisfare le esigenze di Terna, ma se opportunamente aggregati nelle cd. Unità Virtuali Abilitate, con il coordinamento di apposite società di servizi (cd. *Balancing Service Provider*), possono agire in concorrenza con gli impianti più tradizionali.

Al riguardo, in via preliminare, l'Autorità rileva che questi due obiettivi sono condivisi anche dalla Direttiva UE n. 944/2019<sup>55</sup>, il cui mancato recepimento ha recentemente determinato l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti del nostro paese. La prima misura da adottare è dunque rappresentata da una sollecita trasposizione nell'ordinamento nazionale della direttiva.

Più nel dettaglio, in relazione alla promozione dell'adeguamento dell'infrastruttura, appare indispensabile garantire tempestività di approvazione ed effettiva attuazione al Piano di investimento che individua le linee di sviluppo degli interventi elettrici infrastrutturali su base decennale. Detto Piano, come noto<sup>56</sup>, è predisposto dal gestore della rete Terna con cadenza biennale ed è soggetto ad approvazione ministeriale, previo parere del regolatore ARERA. Sul punto si rileva che l'ultimo Piano approvato dal MISE, con decreto del febbraio 2021, risulta essere quello elaborato nel 2018, con una approvazione che è dunque intervenuta successivamente alla pubblicazione del nuovo Piano 2020, sul quale ARERA ha già reso il proprio parere<sup>57</sup>. Anche al fine di agevolare la valutazione e la verifica della attuazione del Piano stesso, risulta quindi necessario che il processo di approvazione avvenga con tempi più serrati in modo da garantire che quest'ultima non si riferisca ad un documento già superato, inserendo al comma 12 dell'art. 36 del d.lgs. 1° giugno

---

<sup>53</sup> Il reg. 943/2019 all'art. 13, comma 1, prevede infatti espressamente che l'individuazione dei fornitori dei servizi per la gestione della rete (cd. "ridispacciamento"), sia che si tratti di ricorrere alla generazione che di ricorrere alla gestione della domanda, "si basa su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori. È aperto a tutte le tecnologie di generazione, tutto lo stoccaggio di energia e tutta la gestione della domanda, compresi quelli ubicati in altri Stati membri, salvo laddove non sia tecnicamente realizzabile". Il medesimo art. indica al comma 3 le ipotesi di deroga al criterio di mercato, che nella sostanza consistono nella mancanza di alternative tra loro in concorrenza,

<sup>54</sup> I consumatori di energia (sia industriali che domestici) possono modulare la loro domanda sia con un effetto "a scendere", accrescendo il ritiro di energia (per esempio stoccando l'energia prelevata e non immediatamente consumata in appositi accumuli quali, non ultimi, le batterie dei veicoli elettrici) sia con un effetto "a salire", diminuendo i prelievi (ad esempio sospendendo il ritiro in seguito ad appositi accordi che prevedono, in determinati tipi di contratti che sono ovviamente più vantaggiosi per i consumatori, la cd. "interrompibilità", a richiesta, della fornitura oppure immettendo in rete energia precedentemente accumulata).

<sup>55</sup> Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE.

<sup>56</sup> Cfr. art. 36, commi 12, 13 e 14 del d.lgs. 1° giugno 2011, n. 93, come modificato da ultimo dall'art. 60, comma 3 del d.l. 16 luglio 2020 n. 76 (cd. decreto Semplificazioni), convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120.

<sup>57</sup> ARERA, del. 22 dicembre 2020, n. 574/2020/I/EEL, "Valutazione degli schemi di piano decennale di sviluppo della rete di trasmissione nazionale 2019 e 2020".

2011, n. 93 una previsione che consenta al Ministero competente, entro un determinato lasso temporale pari a sei mesi, di approvare tale Piano anche qualora le Regioni territorialmente interessate non abbiano provveduto alla trasmissione del previsto parere.

Appare poi necessario aggiornare i contenuti del Piano, declinati nell'art. 36 comma 12, del d.lgs. 1° giugno 2011, n. 93 seguendo i precetti della Direttiva n. 944/2019, che richiede esplicitamente che il gestore della rete tenga in considerazione la necessità di promuovere modalità innovative per la fornitura dei servizi acquistati<sup>58</sup>.

Con riferimento al necessario coinvolgimento di nuovi soggetti, quali i produttori da fonte rinnovabile e i consumatori finali anche domestici nella fornitura di tali servizi, attraverso il ricorso alla loro aggregazione e all'utilizzo intensivo degli stoccaggi, l'Autorità osserva che in Italia l'intera architettura per lo sviluppo di tali modalità risulta ancora in una fase iniziale, se non sperimentale, benché, dando seguito alle previsioni dell'art. 11 del d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102, ARERA abbia posto le basi per la individuazione dei nuovi soggetti e la loro partecipazione al MSD con la del. n. 300/2017<sup>59</sup>, aprendo una fase di progetti pilota tuttora in corso<sup>60</sup>.

L'Autorità ritiene auspicabile che la promozione di queste nuove modalità venga perseguita con la massima speditezza, garantendo in ogni caso che la selezione dei nuovi soggetti avvenga attraverso procedure competitive. Anche a questi fini può contribuire un pronto recepimento della Direttiva n. 944/2019, la quale tiene espressamente conto della necessità che le caratteristiche di tutte le componenti rilevanti della filiera siano funzionali alla promozione, con modalità concorrenziali, delle predette innovazioni.

*Si propone, in linea con l'esigenza di promuovere uno sviluppo concorrenziale e innovativo delle infrastrutture elettriche in coerenza con le previsioni della Direttiva (UE) n. 944/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva n. 2012/27/UE:*

1. *il tempestivo recepimento nell'ordinamento nazionale della Direttiva (UE) 2019/944;*
2. *l'introduzione di disposizioni normative che garantiscano la tempestività nell'approvazione e nella concreta attuazione del Piano di sviluppo della rete predisposto da Terna, integrando il comma 12, art. 36, del d.lgs. 1° giugno 2011, n. 93 nel senso di prevedere un termine di sei mesi per l'approvazione del Piano da parte del Ministero competente, anche qualora le Regioni territorialmente interessate non abbiano provveduto alla trasmissione del prescritto parere da rendersi entro il termine di tre mesi dalla ricezione del Piano.*

<sup>58</sup> "Nell'elaborare il piano decennale di sviluppo della rete, il gestore del sistema di trasmissione tiene pienamente conto delle potenzialità dell'impiego della gestione della domanda, degli impianti di stoccaggio di energia o di altre risorse in alternativa all'espansione del sistema", Dir. 944/2019, art. 51, comma 3.

<sup>59</sup> ARERA, del. 5 maggio 2017, n. 300/2017/R/EEL, "Prima apertura del mercato per il servizio di dispacciamento (MSD) alla domanda elettrica ed alle unità di produzione anche da fonti rinnovabili non già abilitate nonché ai sistemi di accumulo. Istituzione di progetti pilota in vista della costituzione del testo integrato dispacciamento elettrico (tide) coerente con il balancing code europeo".

<sup>60</sup> Si veda ad esempio la recentissima modifica ad alcune caratteristiche del progetto pilota per la partecipazione a MSD di nuovi soggetti aggregati in unità virtuali operata da ARERA con del. 23 febbraio 2021, n. 70/2021/R/EEL, "Approvazione delle modifiche, predisposte da Terna S.p.A., al progetto pilota per la partecipazione di unità virtuali miste al mercato per il servizio di dispacciamento (MSD), ai sensi della deliberazione dell'autorità 300/2017/R/EEL".

## II. APPALTI PUBBLICI

Gli appalti pubblici rappresentano circa il 13% del PIL dell'Unione europea e l'11% di quello italiano<sup>61</sup>, livelli destinati ad aumentare a seguito degli investimenti pubblici in programmazione per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia in corso. In Italia, la spesa pubblica canalizzata attraverso i contratti pubblici è pari a circa il 20% del totale e tale quota si accrescerà nel prossimo futuro<sup>62</sup>.

La disciplina degli appalti riveste, dunque, un ruolo cruciale nell'ambito del piano di crescita e di sviluppo economico da attuare attraverso i fondi del programma europeo *Next Generation EU*, poiché costituisce la cinghia di trasmissione degli interventi pubblici all'economia reale, rappresentando un volano indispensabile ai fini del successo delle politiche macroeconomiche espansive da implementare in futuro.

Per questa ragione e tenuto conto della complessità della disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici, una riforma del settore degli appalti, volta a modernizzare e semplificare le regole e le procedure applicabili, deve essere inclusa tra gli obiettivi strategici ai fini del rilancio dell'economia e dell'attivazione degli investimenti.

Le coordinate da tenere presenti per riordinare la complessa materia degli appalti pubblici sono contenute nelle direttive europee del 2014, il cui principale obiettivo è di aumentare l'efficienza delle scelte dell'amministrazione garantendo, da un lato, una maggiore discrezionalità alle stazioni appaltanti e, dall'altro, una semplificazione delle regole e delle procedure da seguire. Ciò a vantaggio non solo dell'acquirente pubblico, che può spendere meglio le risorse assegnate, ma anche delle imprese che vengono liberate da tutti quegli oneri che rendono spesso ingiustificatamente costosa e complessa la partecipazione agli appalti e, per un altro, ne ritardano l'aggiudicazione ed esecuzione.

Nell'attività di riduzione dei vincoli che imbrigliano le stazioni appaltanti e le imprese due sono gli ambiti sui quali appare necessario intervenire: la semplificazione della normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici e la qualificazione delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, da attuarsi anche mediante lo sviluppo di strumenti procedurali innovativi.

In particolare, nel *primo ambito*, con riferimento alla *semplificazione delle norme*, l'Autorità suggerisce le seguenti modalità di intervento che potrebbero parallelamente essere intraprese: *i*) una proposta da percorrere nel breve periodo per affrontare la gestione dei fondi europei provenienti dal *Next Generation EU* e delle opere strategiche; *ii*) una proposta di medio periodo finalizzata a una revisione complessiva del vigente Codice dei contratti pubblici.

Nel *breve periodo*, in relazione alla spesa pubblica da finanziare mediante i fondi europei del *Next Generation EU*, l'Autorità suggerisce di prendere in considerazione la possibilità di sospendere temporaneamente l'applicazione del Codice dei contratti pubblici, introducendo una disciplina speciale riservata esclusivamente a tali procedure, in relazione alle quali troverebbero applicazione le sole norme contenute nelle direttive europee del 2014 in materia di gare pubbliche, con le dovute

<sup>61</sup> Cfr. Commissione europea, *Public Procurement Indicators 2017*.

<sup>62</sup> Cfr. OECD, *Government at Glance 2017 - Size of Public Procurement*.

integrazioni laddove le disposizioni europee non siano immediatamente *self-executing*<sup>63</sup>. In tal modo, sarebbe possibile superare una serie di criticità presenti nella vigente disciplina in materia di appalti pubblici, alcune delle quali saranno esaminate nel prosieguo, riducendo il c.d. *red tape*, ossia gli oneri amministrativi e burocratici imposti alle imprese e alle stazioni appaltanti che rallentano, spesso ingiustificatamente, le procedure di gara.

A titolo esemplificativo, attraverso la misura proposta, cadrebbero i limiti e le preclusioni attualmente previsti in materia di ricorso al subappalto e all'avvalimento, così come le restrizioni alla discrezionalità delle stazioni appaltanti in materia di appalto integrato, valutazione delle offerte economiche in caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, esclusione delle offerte anomale, obbligo di nomina dei commissari esterni.

A fronte dell'alleggerimento degli oneri amministrativi e burocratici derivanti dalla sola applicazione delle direttive europee, non dovrebbero comunque venire meno i presidi volti a tutelare la legalità delle gare pubbliche e, in particolare, quelli volti a impedire l'infiltrazione della criminalità e la corruzione. Di conseguenza, si potrebbe ipotizzare, con riferimento alle opere da finanziare tramite i fondi del *Next Generation EU*, la costituzione di una struttura dotata delle necessarie risorse economiche, umane e tecniche per vigilare esclusivamente su tali opere. Le risorse umane e tecniche dovrebbero assicurare la complementarietà delle conoscenze al fine di garantire l'efficacia e la tempestività dei controlli, così che questa struttura possa fungere da centro di raccordo, elaborazione e diffusione delle informazioni provenienti dalle istituzioni chiamate a vigilare su profili specifici delle gare pubbliche, la cui attività fortemente complementare manca di un centro di coordinamento. A tal fine, si dovrebbe coinvolgere non solo l'expertise tecnica dei Ministeri e dell'Autorità nazionale anticorruzione, ma anche le specifiche competenze della magistratura (ordinaria, amministrativa e contabile), nonché le capacità investigative dei reparti che operano quotidianamente nel contrasto alla criminalità organizzata di tipo economico.

**Nel medio periodo**, l'Autorità suggerisce di pervenire a una revisione del Codice dei contratti pubblici improntata a una serie di principi che dovrebbero modernizzare le sue previsioni, al fine di semplificare le regole e favorire così il rapido dispiegamento degli investimenti pubblici.

In tal senso si segnala, in particolare, la necessità di eliminare tutte quelle disposizioni che introducono oneri non necessari e più elevati rispetto a quelli previsti dalle direttive europee, applicando in tale processo di revisione i seguenti principi:

- i) utilizzo del principio del *copy-out* dalle direttive, come già impiegato in altri Paesi europei, dando conto con rigore delle eccezioni, ammesse solo laddove necessarie a garantire specifici interessi pubblici, tra cui quello dell'apertura alla concorrenza, secondo il metodo del "*comply or explain*";
- ii) applicazione stringente del principio di proporzionalità per eventuali deroghe del divieto di *gold-plating*, così da individuare, laddove necessario, lo strumento meno restrittivo della concorrenza o oneroso per le imprese al fine di tutelare efficacemente eventuali interessi pubblici meritevoli di garanzia; in ogni caso, con riferimento agli oneri imposti alle imprese non richiesti dalle direttive europee dovrebbe essere sempre possibile sanare la loro mancanza;

---

<sup>63</sup> Si veda, in tal senso, anche il rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri, *Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*, Giugno 2020.



iii) riaffermazione e ampliamento del ruolo dell'autocertificazione, come strumento per la partecipazione alle gare pubbliche, intensificando il controllo *ex post* anziché *ex ante*;

iv) introduzione di misure volte ridurre il ricorso alla c.d. "burocrazia difensiva" che spesso blocca il funzionamento delle stazioni appaltanti, ad esempio prevedendo la responsabilità dei funzionari per danno erariale solo in caso di dolo.

Nello specifico, l'Autorità intende sin da ora evidenziare alcune previsioni vigenti che non rispondono ai principi sopra evidenziati e conseguentemente, nell'ambito della più ampia revisione del Codice dei contratti pubblici, dovrebbero essere eliminate o modificate in senso meno restrittivo.

Innanzitutto, si ribadisce<sup>64</sup> la necessità di rimuovere le disposizioni in materia di subappalto che contrastano con la disciplina euro-unitaria<sup>65</sup> e ostacolano ingiustificatamente la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica, in particolare delle piccole e medie imprese (PMI). Tale partecipazione necessita di essere maggiormente favorita, anche tenuto conto del periodo di emergenza sanitaria ed economica in corso. In particolare, sarebbe opportuno: (i) eliminare la previsione generale e astratta di una soglia massima di affidamento subappaltabile; (ii) prevedere l'obbligo in capo agli offerenti che intendano ricorrere al subappalto, di indicare in sede di gara la tipologia e la quota parte di lavori in subappalto, oltre all'identità dei subappaltatori; (iii) consentire alle stazioni appaltanti di introdurre, tenuto conto dello specifico contesto di gara, eventuali limiti all'utilizzo del subappalto che siano proporzionati rispetto agli obiettivi di interesse generale da perseguire e adeguatamente motivati in considerazione della struttura del mercato interessato, della natura delle prestazioni o dell'identità dei subappaltatori.

Parimenti incompatibile con la disciplina euro-unitaria risulta il divieto generale ed universale che le prestazioni subappaltate possano essere oggetto di ulteriore subappalto (c.d. subappalto a cascata). Tale divieto potrebbe essere eventualmente sostituito da una previsione che consenta alle stazioni appaltanti di introdurre, tenuto conto dello specifico contesto di gara, eventuali limiti all'utilizzo del subappalto che siano proporzionati rispetto agli obiettivi di interesse generale da perseguire e adeguatamente motivati.

Per le medesime ragioni, andrebbero altresì eliminati i divieti generali e i limiti ingiustificati all'impiego dell'avvalimento, in particolare con riferimento al c.d. avvalimento a cascata, nonché l'esclusione dell'avvalimento per contratti relativi a progetti che richiedono "opere complesse".

Un ulteriore limite, che non trova fondamento in alcuna previsione normativa euro-unitaria è costituito dalla previsione relativa al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa - individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo - che stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30%. L'Autorità ha già evidenziato come tale previsione limiti eccessivamente la facoltà della stazione appaltante di tenere adeguatamente conto delle offerte economiche, conferendole, allo stesso tempo, un'ampia discrezionalità nella valutazione delle offerte tecniche, con possibile pregiudizio al corretto ed efficiente svolgimento della gara e a una adeguata concorrenza anche di prezzo tra gli offerenti<sup>66</sup>.

Sempre nella prospettiva di eliminare i vincoli delle stazioni appaltanti e di permettere una più attenta considerazione delle offerte economiche presentate nell'ambito di procedure pubbliche, si

---

<sup>64</sup> Cfr. **ASI707** - *Normativa sui limiti di utilizzo del subappalto*, del 27 ottobre 2020, in Boll. 45/2020.

<sup>65</sup> Cfr. Corte di giustizia, causa C-63/18, *Vitali S.p.A. c. Autostrade per l'Italia S.p.A.*.

<sup>66</sup> Cfr. **ASI422** - *Normativa in materia di criteri di aggiudicazione di appalti*, del 2 agosto 2017, in Boll. 32/2017.

segnala la necessità di rivedere la disposizione che – contrariamente a quanto disposto dalle direttive e tenuto conto delle indicazioni della Corte di giustizia<sup>67</sup> – consente alle stazioni appaltanti di escludere offerte anormalmente basse senza prima chiedere agli offerenti di fornire giustificazioni. L’Autorità auspica, inoltre, un definitivo ripensamento in merito all’obbligo generalizzato di mettere a gara opere dotate di progetto esecutivo, e non di semplice progetto definitivo, e la rimozione del divieto generale, fatti salvi i casi tassativamente indicati dal Codice, di appalto integrato.

Tale divieto ha creato, almeno nella fase iniziale, difficoltà operative per molte stazioni appaltanti, soprattutto per le Amministrazioni locali, non in possesso delle competenze tecniche per poter realizzare al proprio interno la progettazione esecutiva, con la conseguente necessità di metterla a gara separatamente rispetto all’appalto di esecuzione dell’opera, con evidente allungamento dei tempi. D’altra parte, anche quando le competenze tecniche sarebbero disponibili all’interno delle Amministrazioni pubbliche, il divieto, introdotto dal Codice, di corrispondere incentivi in caso di progettazione curata da tecnici dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, sembrerebbe aver scoraggiato la progettazione interna.

Occorre sottolineare, al riguardo, che le direttive unionali non pongono limiti all’appalto integrato che presenta, invece, degli indubbi vantaggi in termini di semplificazione della procedura (una sola gara per due fasi, riduzione dei costi amministrativi e dei tempi di attraversamento).

La sfida sanitaria derivante dalla pandemia in corso, nonché le sfide aperte dalla digitalizzazione dei mercati dovrebbero spingere a una riflessione sul ruolo del partenariato per l’innovazione, previsto dall’attuale Codice dei contratti pubblici ma poco utilizzato nella pratica, ricercando le cause del suo sotto-utilizzo al fine sfruttarlo pienamente per la ripresa economica del Paese. Questo strumento, infatti, è pensato per rispondere a esigenze che non possono essere soddisfatte ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato ed è diretto, in particolare, a sviluppare prodotti, servizi e lavori innovativi e ad acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano.

Anche per il Partenariato Pubblico Privato (PPP) si auspica una rivisitazione della relativa disciplina. In un contesto caratterizzato da scarse risorse pubbliche, il PPP infatti può rappresentare una soluzione idonea a finanziare, costruire e rinnovare infrastrutture di pubblica utilità, di cui il Paese necessita per migliorare la qualità dei servizi offerti alla collettività, ridurre i divari economici territoriali, favorire la crescita e la competitività

Una revisione delle norme volta a favorire la c.d. eleggibilità del PPP (ovvero compatibilità con investimenti di *equity* degli investitori istituzionali) consentirebbe, unitamente al rispetto dei patti negoziali conclusi e alla garanzia di stabilità (per quanto possibile) della normativa in materia, di attrarre i capitali nazionali e internazionali, che finora si sono tenuti lontani dal mercato italiano del PPP proprio a causa delle previsioni normative che tendono ad identificare la figura del concessionario con quella del costruttore.

Il *secondo ambito* rispetto al quale occorre intervenire riguarda la *specializzazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione delle procedure*, che rappresentano dei requisiti necessari per rendere più efficiente l’azione amministrativa e per indirizzare la maggiore discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti verso il conseguimento di più stringenti obblighi di risultato.

---

<sup>67</sup> Corte di giustizia UE nelle cause riunite C-147/06 e C-148/06, SECAP SpA e Santorso Soc. coop. arl c. Comune di Torino.

L'Autorità, nell'esercizio dei propri poteri di *enforcement* e di *advocacy*, ha riscontrato, in diverse occasioni, che le distorsioni al funzionamento dei meccanismi concorrenziali possono discendere non solo dal mancato espletamento delle gare, ma anche dal non corretto disegno delle stesse.

Sul punto occorre, innanzitutto, dare attuazione alle disposizioni sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, la qualificazione degli operatori economici e lo sviluppo di strumenti procedurali innovativi. In tal senso, andrebbe, in particolare, adottato il decreto di fissazione degli *standard* di qualità della committenza di cui agli artt. 37 e 38 del Codice dei contratti pubblici. Inoltre, andrebbero emanati i decreti di attuazione degli artt. 41 e 44 del medesimo Codice relativi alla semplificazione delle procedure di gara svolte dalle centrali di committenza e alla digitalizzazione delle procedure. Ciò consentirebbe di aggregare la domanda dei committenti pubblici e di aumentare l'efficienza nello svolgimento delle procedure di gara sfruttando le professionalità migliori.

Va, in secondo luogo, completata la digitalizzazione degli appalti pubblici (c.d. *e-procurement*) per giungere alla costituzione di una base di dati capillare e qualitativamente elevata. La digitalizzazione dei contratti, dalla fase di programmazione fino a quella di collaudo e liquidazione delle somme dovute, consente evidenti semplificazioni delle procedure, standardizzazione delle stesse, risparmi in termini di tempi e costi, nonché il continuo monitoraggio dell'evoluzione dei contratti. A tal fine, appare necessario che tutte le informazioni inerenti ai contratti pubblici confluiscono nella piattaforma dell'ANAC, consentendo così l'avvio definitivo e la piena funzionalità della piattaforma digitale ANAC prevista dall'art. 73 del Codice dei contratti pubblici.

Poiché all'aumento di discrezionalità deve corrispondere un accrescimento degli obblighi di risultato si potrebbero prevedere dei meccanismi di premialità per le amministrazioni più efficienti basati su sistemi di misurazione dei risultati conseguiti.

*Nell'ottica di riduzione dei vincoli in capo alle stazioni appaltanti e alle imprese, si propone:*

1. *la semplificazione della normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici, tramite i) una strada da percorrere nel breve periodo per affrontare la gestione dei fondi europei provenienti dal Next Generation EU e delle opere strategiche; ii) una strada di medio periodo finalizzata a una revisione complessiva del vigente Codice dei contratti pubblici, per semplificarne le regole e favorire così il rapido dispiegamento degli investimenti pubblici;*
2. *la specializzazione delle stazioni appaltanti e la digitalizzazione delle procedure, che rappresentano presupposti necessari per rendere più efficiente l'azione amministrativa e per indirizzare la maggiore discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti verso il conseguimento di più stringenti obblighi di risultato.*

### III. EFFICIENZA E QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A BENEFICIO DI CITTADINI E IMPRESE

Uno snodo cruciale per il rilancio dell'economia è dato dalla revisione del settore dei servizi pubblici locali e, più in generale, delle società pubbliche. Mercati efficienti dei servizi pubblici locali non solo possono migliorare la qualità dei servizi erogati, ma possono anche avere ricadute positive sulla competitività e lo sviluppo dei sistemi economici locali ed incidere sul livello di produttività aggregata e sulla crescita del prodotto pro capite. Eppure, i servizi pubblici locali sono tuttora erogati sulla base di un "capitalismo pubblico" che non appare generalmente idoneo ad assicurare adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi.

Le proposte dell'Autorità si focalizzano, come in passato, sulla necessità dell'adozione di un Testo Unico che disciplini in maniera organica le modalità di affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, di una razionalizzazione delle società pubbliche e una riduzione del ricorso allo strumento dell'*in house providing*. Quest'ultimo tema è approfondito anche con particolare riferimento al settore del trasporto pubblico locale.

\* \* \*

#### **A. L'esigenza di organicità della normativa sui servizi pubblici locali e l'eccessivo ricorso all'affidamento in house**

In Italia, il quadro normativo in materia di servizi pubblici locali è, come noto, disaggregato e complesso: nel corso degli anni, la disciplina dei servizi pubblici locali è stata oggetto di una iperproduzione legislativa, con interventi non omogenei tra loro - molti dei quali realizzati attraverso decretazione d'urgenza - dovuti anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi dell'ordinamento UE, di un'abrogazione referendaria, nonché di una consistente attività ermeneutica da parte della giurisprudenza, anche costituzionale.

In tale contesto, tanto la concorrenza *nel* mercato, quanto quella *per* il mercato, hanno avuto una rilevanza molto residuale, in ragione sia del controllo economico e politico che gli enti tendono a conservare su tali servizi, sia della presenza preponderante nel settore di società a partecipazione pubblica locale. Tale risultato è dovuto al fatto che tanto più ci si avvicina agli interessi locali tanto più aumentano i rischi di "cattura" del regolatore da parte del gestore. Inoltre, la presenza preponderante nel settore di società a partecipazione pubblica locale ha implicato che le gare, anche laddove sono state indette, hanno visto l'amministrazione giocare un doppio ruolo: quello di banditore e di soggetto partecipante alla competizione, con tutte le conseguenze che ciò può comportare in termini di conflitto di interessi.

In particolare, è emerso un ricorso massiccio all'affidamento *in house* a società anche prive dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla normativa, ovvero in assenza di adeguata motivazione circa la convenienza della forma di affidamento prescelta. La Corte dei Conti, nella propria *Relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari* di fine 2019, ha sottolineato come vi sia una netta prevalenza di affidamenti *in house*, laddove le gare con impresa terza risultano

pari soltanto a 878 (su un totale di 14.626 affidamenti) e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, pari a 178<sup>68</sup>.

Posto tale scenario, l'Autorità ritiene indispensabile l'introduzione di un Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di interesse economico generale, volto a fornire agli operatori del settore regole chiare e certe e ad assicurarne la gestione efficiente di tali servizi<sup>69</sup>.

Segnatamente, come più volte auspicato dall'Autorità, il riordino normativo dei servizi pubblici locali dovrebbe:

- (i) fornire una chiara nozione di servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- (ii) prevedere una disciplina generale organica della materia, attraverso indicazione di principi generali per l'assunzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- (iii) individuare chiaramente le modalità di affidamento di tali servizi, eliminando i regimi di esclusiva non conformi ai principi generali in materia di concorrenza e comunque non indispensabili per assicurare l'efficienza e la qualità del servizio;
- (iv) per tutti i casi in cui non sussistano i presupposti della concorrenza nel mercato, individuare modalità di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo;
- (v) introdurre un generale onere motivazionale rafforzato in caso di affidamento del servizio *in house*, che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato e dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, tenendo anche conto dei costi *standard* del servizio definiti dalle autorità indipendenti di settore;
- (vi) prevedere che la durata degli affidamenti sia ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie;
- (vii) prevedere la netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi.

*Considerato il quadro normativo disaggregato e complesso in materia di servizi pubblici locali, si propone l'adozione in tempi brevi di un Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali, che disciplini in modo organico le modalità di affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.*

## **B. Le società a partecipazione pubblica**

Il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi resi dalle partecipate pubbliche costituisce un importante tassello di una strategia volta alla promozione della competitività e della crescita economica. Il settore delle partecipate pubbliche, infatti, ha dimensioni significative sia in termini

---

<sup>68</sup> Stante la predominanza degli affidamenti diretti - che incidono sul totale nella misura del 93% - la Corte dei Conti avverte l'esigenza di monitorare la sussistenza dei requisiti del "controllo analogo" e del "controllo analogo congiunto" nelle ipotesi di partecipazione plurima.

<sup>69</sup> Cfr. Audizione del Capo di Gabinetto dell'AGCM, Avv. Filippo Arena, Camera dei Deputati - Commissioni Congiunte I e V, del 13 luglio 2016, nell'ambito dell'esame dello "Schema di decreto legislativo recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale". Il tentativo di riordinare in modo organico le disposizioni vigenti tuttavia non si è mai concretizzato, posto che, nel corso della XVII Legislatura, lo schema di decreto legislativo per l'adozione del Testo unico in questione non ha concluso l'iter di approvazione.

di valore aggiunto che di occupati e l'efficienza di tale comparto dell'economia incide non solo sulla finanza pubblica, ma anche sulla qualità dei servizi offerti e, dunque, sulle imprese che utilizzano i servizi in questione come *input* produttivo.

I dati più aggiornati forniti dall'Istat<sup>70</sup> indicano che le partecipate dal settore pubblico sono 8.510 – di cui il 53 controllate - e impiegano 924.068 addetti, circa il 5% dell'occupazione complessiva. Oltre 6.000 imprese a partecipazione pubblica operano nel settore dell'industria e dei servizi, anche se aumentano del 10,5% le partecipate pubbliche attive in altri settori. Complessivamente, al netto delle attività finanziarie e assicurative, le imprese a controllo pubblico generano oltre 56 miliardi di valore aggiunto, il 7% di quello prodotto dal settore dell'industria e dei servizi.

Negli ultimi anni il numero di imprese a partecipazione pubblica attive si è ridotto di circa il 19,7% rispetto al 2012. Rispetto all'anno precedente si registra una riduzione del 6,7% delle unità a fronte di un aumento degli addetti del 4,4%.

La riduzione del numero delle partecipate può essere ricondotta agli interventi legislativi che, nel tempo, hanno perseguito l'obiettivo di razionalizzazione di tale comparto. In particolare, l'adozione del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, anche "TUSPP") ha dato una forte spinta a tale processo, riconducendo, per la prima volta, a un unico *corpus* normativo la disciplina delle società pubbliche, al fine di assicurare – tra gli altri – i principi di tutela e promozione della concorrenza.

Si tratta, tuttavia, di un processo che nel tempo ha perso vigore a causa di taluni interventi legislativi che hanno indebolito il disegno iniziale e delle inerzie nella fase attuativa; soprattutto a livello locale, ove si registrano resistenze e difficoltà nell'affrontare razionalizzazioni complesse e le sanzioni introdotte dal TUSPP appaiono avere un effetto limitato.

Le società attive all'inizio del decennio, le cui partecipazioni sono state dismesse, erano prevalentemente società di dimensioni ridotte (una su due aveva meno di cinque addetti e oltre un quarto era senza addetti) e caratterizzate da gestioni in perdita (in circa la metà dei casi si trattava di imprese con risultati di esercizio negativi). Al 2018, le società che avrebbero dovuto essere dismesse e che, al contrario, risultavano ancora partecipate erano prevalentemente società controllate dal pubblico, localizzate nel Mezzogiorno, con enti locali (soprattutto comuni) come soci di maggioranza relativa e con una più elevata rappresentanza di politici nei consigli di amministrazione.

A ciò si aggiunga che le società pubbliche in Italia si sono caratterizzate spesso per l'inefficienza delle loro gestioni, con un impatto negativo sulla finanza pubblica e sulla qualità dei servizi offerti, costituendo al tempo stesso un ostacolo alla concorrenza in quei settori in cui è possibile un confronto competitivo per lo svolgimento delle stesse attività. Peraltro, uno studio recente suggerisce che l'efficienza operativa e la profittabilità delle società controllate dal pubblico, rispetto a società private simili operanti nello stesso mercato, peggiora progressivamente all'aumentare del rischio di corruzione stimato a livello locale<sup>71</sup>.

Nei piani di revisione delle partecipazioni adottati dagli enti locali è emerso il mantenimento di partecipazioni in società, soprattutto *in house*, che si trovano in forti difficoltà finanziarie e che, di

---

<sup>70</sup> Istat, *Le partecipate pubbliche in Italia*, Anno 2018, 20 dicembre 2020.

<sup>71</sup> S. Mocetti e G. Roma, *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*, Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia Occasional Papers, Luglio 2020.

fatto, svolgono la funzione di “ammortizzatori sociali impropri”: una risposta distorta a problemi di natura occupazionale che incidono negativamente sulla competitività del sistema produttivo e sull’efficienza della Pubblica Amministrazione.

Il mantenimento di partecipazioni in società in difficoltà finanziarie, infatti, è idoneo a determinare un doppio danno per la collettività: da un lato, comporta un danno diretto per la Pubblica Amministrazione tenuta a ripianare con le entrate pubbliche le perdite di bilancio provocate da una società inefficiente; dall’altro lato, l’impiego delle risorse economiche pubbliche a tal fine determina anche danni indiretti per la collettività dal momento che la Pubblica Amministrazione non potrà destinare le stesse ad altri scopi.

Dall’entrata in vigore del TUSPP, l’Autorità ha avuto modo di segnalare alcuni interventi normativi che nel tempo hanno escluso dall’ambito di applicazione del Testo Unico (o di alcune sue disposizioni) diverse società attive in regime di libero mercato e non connotate dalla finalità di raggiungere un prevalente interesse pubblico. Tali iniziative sono apparse suscettibili di alterare le dinamiche concorrenziali nei settori interessati, in totale disaccordo con i principi di tutela della concorrenza e di efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, posti alla base della riforma Madia<sup>72</sup>.

Inoltre, nell’analisi delle delibere di acquisto di partecipazioni pubbliche comunicate ai sensi dell’art. 5, comma 3, del TUSPP, si è potuto riscontrare un eccessivo ricorso al modello *in house*, in particolare per l’affidamento dei servizi pubblici locali.

Dalle delibere in questione è altresì frequentemente emerso l’acquisto da parte degli enti locali di partecipazioni di minoranza in società interamente pubbliche, al fine di un successivo, ma eventuale, affidamento *in house* di servizi. A tale riguardo, l’Autorità ritiene che delibere di acquisizioni di questo tipo, per non risolversi in operazioni meramente finanziarie, dovrebbero contestualmente indicare sia la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti per l’affidamento *in house*, sia la motivazione analitica stabilito dall’art. 5, comma 1, del TUSPP.

Tale interpretazione è, del resto, coerente con il principio di stretta necessità delle partecipazioni per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente, di cui all’art. 4, comma 1, del TUSPP, e non si pone in contrasto con la normativa di matrice euro-unitaria<sup>73</sup>.

Al fine di rendere chiaro siffatto principio, l’Autorità ritiene opportuno che l’art. 5 del TUSPP preveda espressamente che le delibere di acquisto di partecipazioni in società pubbliche finalizzate a successivi affidamenti *in house* (o ad affidamenti diretti, laddove consentiti), indichino contestualmente la presenza dei requisiti normativi previsti per tale forma di affidamento e diano conto della motivazione analitica richiesta dal medesimo art. 5, comma 1.

---

<sup>72</sup> Cfr. **ASI609** – Osservazioni in merito al disegno di legge sulle partecipazioni in società operanti nel settore lattiero-caseario del 24 luglio 2019, in Boll. 33/2019, nonché **ASI553** – Legge di bilancio 2019 - Osservazioni in merito agli articoli 41-bis e 51 del disegno di legge AC 1334 del 12 dicembre 2018, in Boll. 49/2018.

<sup>73</sup> Cfr. Corte di Giustizia UE, ordinanza 6 febbraio 2020, cause riunite da C-89/19 a C-91/19: “l’articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che impedisce ad un’amministrazione aggiudicatrice di acquisire partecipazioni al capitale di un ente partecipato da altre amministrazioni aggiudicatrici, qualora tali partecipazioni siano inidonee a garantire il controllo o un potere di veto e qualora detta amministrazione aggiudicatrice intenda acquisire successivamente una posizione di controllo congiunto e, di conseguenza, la possibilità di procedere ad affidamenti diretti di appalti a favore di tale ente, il cui capitale è detenuto da più amministrazioni aggiudicatrici”.

Con riferimento alle società a partecipazione pubblica, si propone di:

1. *rimuovere gli interventi normativi che ingiustificatamente hanno limitato l'ambito di applicazione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica e sollecitare la dismissione da parte degli enti locali delle partecipazioni in società in perdita e che non soddisfano i requisiti previsti dal TU stesso;*
2. *prevedere espressamente, all'art. 5 del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, che le delibere di acquisto di partecipazioni in società pubbliche finalizzate a successivi affidamenti in house o affidamenti diretti, illustrino contestualmente la sussistenza dei requisiti previsti per tale forma di affidamento e la relativa motivazione analitica.*

### **C. Gli oneri di motivazione analitica in caso di affidamento in house**

Con specifico riferimento agli oneri di motivazione analitica in caso di affidamento *in house*, deve ricordarsi che l'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici<sup>74</sup> prevede che, in caso di affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti *in house*, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta<sup>74</sup>.

Detto obbligo motivazionale è stato ritenuto legittimo sia dalla Corte di Giustizia UE sia dalla Corte Costituzionale.

Secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia<sup>75</sup>, la libertà degli Stati membri di scegliere il metodo di gestione ritenuto più appropriato per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi deve essere esercitata nel rispetto delle regole fondamentali del TFUE e, segnatamente dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza. L'introduzione della previsione di cui all'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, che prevede un regime speciale degli affidamenti *in house* per i contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, subordinando la scelta di tale modalità di affidamento al rispetto di determinate condizioni (nella specie, al rafforzato onere motivazionale), deve dunque ritenersi conforme con la normativa europea.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 100/2020, del resto, ha evidenziato come la norma in esame segua una direttrice pro-concorrenziale, in quanto volta ad allargare il ricorso al mercato, ed è *“espressione di una linea restrittiva del ricorso all'affidamento diretto che è costante nel nostro ordinamento da oltre dieci anni e che costituisce la risposta all'abuso di tale istituto da parte delle amministrazioni nazionali e locali”*.

In proposito, l'Autorità sottolinea che la scelta di procedere all'affidamento diretto dovrebbe avvenire a seguito di valutazioni di carattere sostanziale ed economico che giustifichino, in concreto, la preferenza per l'affidamento *in house* rispetto alla procedura ad evidenza pubblica. Dalla prassi

<sup>74</sup> Cfr. altresì, in caso di acquisto di partecipazioni pubbliche, il richiamato art. 5, comma 1, del TUSPP.

<sup>75</sup> Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 3 ottobre 2019, causa C-285/18; ordinanza 6 febbraio 2020, cause riunite da C-89/19 a C-91/19.



applicativa, emerge tuttavia come la prescritta motivazione presenti spesso formule di stile che denotano l'assenza di una valutazione concreta<sup>76</sup>.

Le ragioni di tali carenze potrebbero derivare dalla previsione contenuta nel citato art. 192, comma 2, secondo cui l'onere motivazionale deve essere assolto (soltanto) nel provvedimento di affidamento del servizio *in house*; tale previsione vanifica l'obbligo in capo alla stazione appaltante di svolgere una effettiva e concreta indagine comparativa per stabilire l'opportunità di ricorrere alla forma di affidamento *in house*.

In questa prospettiva, si ritiene necessaria una modifica legislativa che anticipi il momento di pubblicazione della motivazione ad una fase antecedente a quella dell'adozione del provvedimento di affidamento, al fine di garantire che le valutazioni rimesse alla stazione appaltante siano effettivamente ed efficacemente svolte - non risolvendosi in un mero adempimento formale *ex post* - e di consentire ad eventuali terzi interessati di inviare le proprie osservazioni, anche contestando il modello organizzativo prescelto.

In particolare, la motivazione dovrebbe essere illustrata nel momento in cui l'amministrazione decide di optare per il regime di autoproduzione rispetto a quello di esternalizzazione.

Tale motivazione dovrebbe essere finalizzata a rendere trasparenti e conoscibili agli interessati tanto le operazioni di riscontro delle caratteristiche che fanno dell'affidataria una società *in house*, quanto il processo d'individuazione del modello più efficiente ed economico alla luce di una valutazione comparativa di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti<sup>77</sup>.

Nel provvedimento di affidamento del servizio l'amministrazione potrà poi ulteriormente motivare la propria decisione, tenendo conto delle osservazioni pervenute.

*Si propone di modificare l'articolo 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, anticipando la pubblicazione della motivazione nel momento in cui l'amministrazione decide di optare per il regime di autoproduzione, al fine di garantire che le valutazioni rimesse all'amministrazione siano effettivamente ed efficacemente svolte.*

#### **D. L'affidamento in house nei trasporti pubblici locali**

Il descritto art. 192, comma 2, del CCP non risulta applicabile al settore dei trasporti pubblici locali, in forza dell'espressa esclusione contenuta nell'art. 18, lett. a), del Codice dei contratti pubblici<sup>78</sup>.

In proposito l'Autorità ritiene che gli obblighi di motivazione analitica circa il mancato ricorso al mercato e i benefici derivanti dalla forma di gestione prescelta dovrebbero essere espressamente previsti anche per gli affidamenti diretti e *in house* dei servizi di trasporto pubblico locale.

<sup>76</sup> Cfr. altresì Relazione illustrativa dell'ANAC allo schema di Linee Guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti *in house* di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'art. 192, co. 2, del d.lgs. 50/2016".

<sup>77</sup> Cfr. TAR Lombardia, Sez. III, sentenza n. 1781 del 3 ottobre 2016, secondo cui la relazione richiesta dall'art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012, per i servizi pubblici locali, deve essere predisposta precedentemente rispetto alla determinazione della scelta del modello gestionale; il mancato rispetto di tale circostanza, "lungi dal costituire una mera omissione formale o una discrasia temporale, testimonia l'assenza di un elemento essenziale nel processo decisionale dell'ente. In altri termini e più semplicemente, non può avere alcuna concreta portata - sotto il profilo dei necessari elementi di valutazione - la relazione di cui all'art. 34 comma 20 del D.L. n. 179 del 2012 predisposta quando la scelta della forma di gestione è già stata compiuta, potendo al più "giustificare" a posteriori la manifestazione di volontà".

<sup>78</sup> Cfr. Sentenza del TAR Liguria, 3 ottobre 2020, n. 683.

Del resto, per tali servizi (e per gli altri servizi pubblici locali di rilevanza economica), l'art. 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, già prevede che, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio sia effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

A tale riguardo, la Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 100/2020, ha chiarito che la disposizione in esame richiede l'indicazione delle ragioni dell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il rispetto della parità degli operatori e l'adeguata informazione alla collettività di riferimento., Ciò non può che essere letto come necessità di rendere palesi (anche) i motivi che hanno indotto l'amministrazione a ricorrere all'*in house* invece di rivolgersi al mercato.

Considerata la necessità di rendere trasparente e conoscibile la volontà dell'amministrazione nei confronti di eventuali terzi interessati, l'Autorità ritiene dunque opportuno un intervento normativo che renda applicabile l'art. 192, comma 2, del CCP anche al settore dei trasporti pubblici locali o, alternativamente, che modifichi l'art. 34, comma 20, del d.l. n. 179/2012 nel senso di prevedere che, in caso di affidamento *in house*, l'amministrazione motivi espressamente anche le ragioni del mancato ricorso al mercato e i benefici per la collettività, pubblicando la relativa relazione prima della determinazione di affidamento del servizio<sup>79</sup>.

*In materia di trasporto pubblico locale si propone di rendere applicabile l'articolo 192, comma 2, del Codice dei Contratti Pubblici anche al settore dei trasporti pubblici locali o, alternativamente, modificare l'articolo 34, comma 20, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 nel senso di prevedere che, in caso di affidamento in house, l'amministrazione motivi espressamente anche le ragioni del mancato ricorso al mercato e i benefici per la collettività, pubblicando la relativa relazione nel primo momento in cui l'amministrazione decide di optare per il regime di autoproduzione.*

<sup>79</sup> Tale proposta appare compatibile anche con la pronuncia della Corte di Giustizia del 24 ottobre 2019, resa nella causa C-515/18 AGCM c. Regione Sardegna, secondo la quale il Regolamento CE n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia non impone un obbligo in capo all'amministrazione che intenda procedere con l'affidamento diretto di un contratto di servizio pubblico di trasporto passeggeri per ferrovia di pubblicare tutte le informazioni necessarie affinché altri operatori economici possano predisporre un'offerta idonea, né di effettuare una valutazione comparativa di tutte le offerte eventualmente ricevute. È la stessa Corte, infatti, che, oltre a richiamare l'obbligo di motivazione della decisione di aggiudicazione diretta, previsto all'art. 7, paragrafo 4, del Regolamento, sottolinea "che il Regolamento mira a stabilire una maggiore trasparenza per i contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente e che, ai sensi del suo considerando 29, le misure di pubblicità di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del medesimo regolamento sono dirette a consentire ai potenziali operatori di servizi pubblici di reagire". L'obbligo di motivazione rafforzata proposto in questa sede è dunque teso a rendere trasparenti, anticipatamente, le scelte dell'amministrazione circa la forma di affidamento che intende adottare (e la relativa convenienza economica e sociale) e a consentire ad eventuali terzi interessati di fornire le proprie osservazioni, in coerenza con i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica, di matrice euro-unitaria, contenuti nell'art. 4 del CCP e applicabili anche ai servizi esclusi.

#### IV. RIMOZIONE DELLE BARRIERE ALL'ENTRATA, NUOVI INGRESSI PER STIMOLARE LA PRODUTTIVITÀ

La dinamica della produttività dell'Italia mostra un ampio divario con il resto dell'UE ed è frenata da una serie di fattori strutturali.

Il processo concorrenziale incentiva le imprese ad essere più produttive e innovative e consente la riallocazione delle risorse dai settori e dalle imprese meno produttive a quelli più produttivi.

A tal fine, è necessario rimuovere le barriere all'entrata e all'uscita che incidono sulle dinamiche di sviluppo settoriale e, dunque, sulla produttività. In particolare, la rimozione delle barriere all'entrata può dare i maggiori benefici nei settori con margini elevati, mentre la rimozione delle barriere all'uscita potrebbe andare a beneficio soprattutto dei settori nei quali sono attive numerose imprese con bassi livelli di produttività<sup>80</sup>.

L'attuazione di tale processo richiede una rete di ammortizzatori sociali ben funzionante, un regime di insolvenza moderno ed efficiente e politiche attive del mercato del lavoro per promuovere la mobilità e la riqualificazione dei lavoratori.

Le proposte dell'Autorità coprono diversi settori:

- **le concessioni.** Come rilevato più volte dall'Autorità, ma anche dalla Commissione Europea e dal Fondo Monetario Internazionale, il regime delle concessioni in Italia spesso non rispetta i principi della concorrenza e della trasparenza e le riassegnazioni sono spesso soggette a proroghe *ex lege* ripetute. Ciò incide negativamente sull'ingresso di nuovi operatori e sugli investimenti, come pure sulla gestione delle risorse limitate e sulla qualità dei servizi;
- **il commercio al dettaglio.** Come rilevato anche dalle analisi dell'OCSE e della Commissione Europea<sup>81</sup>, l'Italia è uno degli Stati membri con le maggiori restrizioni nel settore del commercio al dettaglio, sia per quanto concerne l'apertura di nuovi negozi, sia con riguardo alle regole che incidono sulle attività quotidiane dei commercianti. Una maggiore concorrenza in questo settore può contribuire in misura considerevole alla crescita economica nel lungo periodo<sup>82</sup>: si tratta del principale settore economico non finanziario<sup>83</sup> e presenta significative interdipendenze con altri settori economici, quali vendita all'ingrosso e produzione, trasporti e logistica e altri servizi alle imprese;

<sup>80</sup> Fondo Monetario Internazionale, *Identifying Service Market Reform Priorities in Italy*, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/02/21/Identifying-Service-Market-Reform-Priorities-in-Italy-49038>

<sup>81</sup> OECD, *Economic Surveys, Italy*, <https://www.oecd.org/economy/surveys/Italy-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf>; Commissione Europea, Documento di lavoro dei servizi della commissione, Relazione per paese relativa all'Italia 2019 Comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-italy\\_it.pdf#page=56&zoom=100.109.48](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf#page=56&zoom=100.109.48).

<sup>82</sup> Con specifico riferimento al settore del commercio al dettaglio in Italia, alcune evidenze empiriche mostrano come grandi negozi localizzati in aree provinciali molto regolamentate presentino una produttività inferiore al 3% rispetto agli stessi punti vendita localizzati in province con minori barriere all'ingresso.

<sup>83</sup> Il commercio al dettaglio è il maggiore settore dell'economia non finanziaria. Secondo gli ultimi dati Eurostat disponibili (relativi all'anno 2017) a livello dell'UE, il settore rappresenta il 4,5 % del valore aggiunto dell'economia europea e l'8,3% dell'occupazione totale. In Italia, il settore del commercio al dettaglio rappresenta il 5,6% del valore aggiunto prodotto e impiega l'8,6% della forza lavoro (codici Eurostat NAMA\_10\_A64 e NAMA\_10\_A64\_E).

- **il mercato libero della vendita di energia.** Si tratta di uno dei mercati in cui i prezzi sono tra i più alti dell'UE e in cui negli ultimi anni l'aumento del tasso di cambio di fornitore è correlato alla riduzione dei prezzi al dettaglio dell'energia elettrica per le famiglie. Come recentemente rilevato anche dalla Commissione europea, occorre superare le barriere alla piena competizione che derivano dai disincentivi regolamentari, dalle disequaglianze di mercato, dagli ostacoli operativi e procedurali nonché dall'inerzia dei consumatori;
- **i fondi pensione.** L'Autorità ribadisce l'esigenza che la mobilità delle posizioni individuali sia pienamente garantita, anche evitando vincoli o condizionamenti indebiti nell'ambito della contrattazione collettiva tali da pregiudicare la piena e concreta operatività dell'istituto della mobilità tra fondi pensione;
- **la disciplina sul voto plurimo nelle società per azioni.** L'Autorità ritiene necessario evidenziare come la capacità delle imprese di competere efficacemente nei mercati in cui operano o aspirano ad entrare, dipenda anche dalle opzioni sulle quali possono contare nell'organizzazione dei modelli di gestione dell'iniziativa economica. Ciò posto, l'Autorità individua un profilo di rilievo nella disciplina dei diritti di voto nelle società per azioni, auspicando un più ampio ricorso alla categoria di azioni a voto plurimo.

\* \* \*

#### **A. Riforma delle concessioni evitando il mantenimento dello status quo**

L'Autorità ha già avuto modo, nel 2018<sup>84</sup>, di segnalare le principali criticità concorrenziali riscontrate a seguito dell'utilizzo distorto dello strumento concessorio in molti mercati italiani<sup>85</sup>, auspicandone un profondo ripensamento in relazione all'ampiezza, alla durata e alle modalità di subentro al concessionario presente.

In particolare, è stata sottolineata l'importanza del ricorso a modalità di affidamento competitive, soprattutto per le concessioni in scadenza o già scadute, evitando rinnovi automatici e proroghe ingiustificate; inoltre, è stato evidenziato come il perimetro delle concessioni oggetto di affidamento non dovrebbe essere ingiustificatamente ampio, dovendo piuttosto tenere conto delle caratteristiche specifiche della domanda e dell'offerta, mentre la loro durata dovrebbe essere limitata, in rapporto ad esigenze di natura tecnica, economica e finanziaria ed alle caratteristiche degli investimenti; infine, è stata suggerita l'eliminazione dei casi di preferenza per i gestori uscenti o per l'anzianità acquisita.

L'Autorità ha rilevato come un regime concessorio maggiormente coerente con i principi della concorrenza e volto a valorizzare i limitati spazi per il confronto competitivo sarebbe estremamente prezioso per garantire ai cittadini una gestione delle infrastrutture e un'offerta di servizi pubblici più efficiente e di migliore qualità e sicurezza; non ultimo, potrebbe contribuire in misura significativa alla crescita economica e, soprattutto, alla ripresa degli investimenti di cui il Paese necessita.

---

<sup>84</sup> Cfr. segnalazione *AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali* del 12 dicembre 2018, in Boll. 48/2018.

<sup>85</sup> Nella segnalazione sono state formulate proposte puntuali di modifica della normativa vigente e raccomandazioni alle amministrazioni concedenti, nei seguenti settori: autostrade; aeroporti; distribuzione del gas; grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico; concessioni portuali e marittime; concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative; posteggio per commercio su aree pubbliche; poste – servizio postale universale; radiotelevisione; frequenze della banda 700 MHz per i servizi di telecomunicazione mobile (5G) e rinnovo dei diritti d'uso.

Nonostante quanto segnalato, nel corso del 2019 e del 2020 vi sono stati numerosi interventi che, anziché ampliare le opportunità di ingresso di nuovi operatori, hanno mantenuto ingessata la struttura di molti mercati, anche prorogando la durata delle relative concessioni. In più di un'occasione, la proroga automatica e ingiustificatamente lunga delle concessioni è stata motivata dall'impatto sociale che gli affidamenti competitivi avrebbero comportato. Una lettura che, tuttavia, sottostima largamente i costi sopportati dai soggetti esclusi e le implicazioni per la competitività. Seppure, in una fase emergenziale come quella attuale, possa ritenersi giustificabile il ricorso a meccanismi di affidamento più rapidi e snelli, l'assenza di adeguate procedure competitive per la selezione del miglior offerente difficilmente potrebbe consentire di individuare operatori economici in grado di competere efficacemente sul mercato e di offrire il servizio qualitativamente migliore. Le misure che meriterebbero un ripensamento da parte del legislatore sono di seguito illustrate.

#### Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative

L'art. 1, commi 682, 683 e 684, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di Bilancio 2019), ha disposto la proroga di quindici anni (sino al 31 dicembre 2033) delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative<sup>86</sup>.

L'Autorità ha più volte sottolineato che la proroga delle concessioni in esame viola i principi della concorrenza nella misura in cui impedisce il confronto competitivo per il mercato, che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento di servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere<sup>87</sup>.

Le proroghe, dunque, impediscono di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure competitive.

All'uopo, si osserva che l'affidamento delle concessioni tramite procedure competitive consente la piena valorizzazione del bene demaniale delle coste italiane che, come riconosciuto anche all'art. 1, comma 675, della legge n. 145/2018, rappresenta un elemento strategico per il sistema economico del Paese. Peraltro, è evidente che l'incentivo all'innovazione e, quindi, alla valorizzazione del bene, è particolarmente ridotto in capo ai concessionari che beneficiano di lunghe e ripetute proroghe *ex lege*, rispetto a coloro che, interessati a fare il loro ingresso nel settore, puntano all'affidamento della concessione in sede di procedura competitiva. Infatti, ai sensi dell'art. 37 del Codice della Navigazione (R.D. n. 327/1942) l'amministrazione concedente affida la concessione al soggetto che offre maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione.

Pertanto, in un mercato in cui, in ragione delle specifiche caratteristiche oggettive, esiste un'esclusiva o sono ammessi ad operare un numero limitato di soggetti, l'affidamento delle concessioni deve avvenire mediante procedure trasparenti e competitive, al fine di attenuare gli effetti distorsivi della concorrenza connessi alla posizione di privilegio attribuita al concessionario.

---

<sup>86</sup> Inoltre, l'art. 182, comma 2, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77 (c.d. Decreto Rilancio), ha previsto, in conformità a quanto stabilito dall'art. 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, la prosecuzione dell'attività in favore dei concessionari esistenti di beni del demanio marittimo.

<sup>87</sup> Cfr., *ex multis*, **ASI712** - Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative del 1° dicembre 2020, in Boll. 50/2020; **ASI714** - Comune di Latina/Estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative del 1° dicembre 2020, in Boll. 1/2021; **ASI701** - Comune di Piombino (LI) - Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative del 28 luglio 2020, in Boll. 41/2020. Cfr. altresì **ASI684** - Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel Decreto Rilancio del 1° luglio 2020, in Boll. 28/2020.

L'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni potrà, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti.

In conclusione, la proroga del termine di durata delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa si pone in contrasto con gli artt. 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in quanto è suscettibile di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con l'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE (c.d. direttiva Servizi).

Tale principio è stato, da ultimo, ribadito dal TAR Toscana con sentenza n. 363 dell'8 marzo 2021 che, in conformità a quanto statuito dalla Corte di Giustizia UE<sup>88</sup>, ha espressamente affermato che *“la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara “non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento”*”, posto che *“le spiagge sono beni naturali il cui numero è ontologicamente limitato, in ragione della scarsità delle risorse naturali”*. Peraltro, la proroga *ex lege* delle concessioni è illegittima anche ai sensi dell'art. 49 TFUE, nella misura in cui comporta una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento delle imprese con sede in un altro Stato membro, in relazione ad un bene che, posta la sua valenza economica e turistica, è di evidente interesse transfrontaliero. Pertanto, il rilascio delle concessioni *“è necessariamente subordinato all'espletamento di una procedura di selezione tra potenziali candidati, che deve presentare garanzie di imparzialità, trasparenza e pubblicità”*.

Ciò posto, va rilevato che il ricorso ingiustificato a proroghe *ex lege* di lunga durata, unitamente alla possibilità di un generalizzato ricorso alle *sub*-concessioni *ex art.* 45bis del Codice della Navigazione e alla ridotta misura dei canoni determinati secondo i criteri previsti dall'art. 3 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, è causa anche di un evidente danno per le finanze pubbliche.

All'uopo, innanzitutto osservare che, nel 2019, su un totale di 29.689 concessioni demaniali marittime (aventi qualunque finalità), ben 21.581 erano soggette ad un canone inferiore ad euro 2.500<sup>89</sup>. Per lo stesso anno, l'ammontare complessivo dei canoni concessori è stato pari a 115 milioni di euro.

Quanto alle *sub*-concessioni, l'art. 45bis del Codice della Navigazione consente al concessionario, previa autorizzazione dell'autorità competente, di affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione (o di attività secondarie nell'ambito della concessione stessa). L'attuale formulazione della norma è il risultato della modifica disposta dall'art. 10, comma 2, della legge 16 marzo 2001, n. 18, che ha soppresso le parole *“in casi eccezionali e per periodi determinati”*, rendendo possibile il ricorso alla *sub*-concessione in via generalizzata e senza limiti temporali.

---

<sup>88</sup> Sentenza Sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15. La Corte di Giustizia ha affermato che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative rientrano nel campo di applicazione della Direttiva servizi, con conseguente illegittimità della proroga *ex lege* delle concessioni aventi ad oggetto risorse naturali scarse, in quanto ritenuta equivalente al rinnovo automatico delle concessioni in essere, che è espressamente vietato dall'art. 12 della Direttiva. Ad ogni buon fine, la Corte ha chiarito che, anche per le concessioni alle quali la Direttiva non può trovare applicazione, l'art. 49 del TFUE osta a una normativa nazionale che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali in essere per finalità turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo.

<sup>89</sup> Cfr. Relazione tecnica all'art. 100 del d.l. n. 104/2020 (cd. Decreto agosto). Al riguardo, giova precisare che il comma 4 del citato art. 100 ha disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2021, l'importo minimo del canone annuo non può essere comunque inferiore ad euro 2.500.

Fatte tali necessarie premesse, va evidenziato come le proroghe *ex lege* delle concessioni, disposte in via generalizzata e per lunghi periodi di tempo, consentono ai concessionari di ricavarne ingiustificate rendite di posizione. Invero, a causa del ridotto canone che essi versano all'amministrazione concedente, lo stesso avrà la possibilità di ricavare, tramite la *sub*-concessione, un prezzo più elevato rispetto al canone concessorio, che rifletterà il reale valore economico e l'effettiva valenza turistica del bene.

Ciò posto, è auspicabile una modifica legislativa che, in relazione alle sole concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, consenta alle amministrazioni concedenti di sfruttare appieno il reale valore del bene demaniale oggetto di concessione. In tal senso, sarebbe opportuno che anche la misura dei canoni concessori formi oggetto della procedura competitiva per la selezione dei concessionari, in modo tale che, all'esito, essa rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento.

È, inoltre, in ogni caso auspicabile che l'art. 45bis del Codice della Navigazione venga riformato nel senso di reintrodurre i vincoli alla *sub*-concessione soppressi con la riforma del 2001.

*Si propone di:*

1. *abrogare l'articolo 1, commi 682, 683 e 684, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, relativo alle proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e adottare in tempi brevi una nuova normativa che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità;*
2. *in relazione alle sole concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, affidare anche la determinazione dei canoni concessori alla procedura competitiva per la selezione dei concessionari;*
3. *modificare comunque l'art. 45bis del R.D. n. 327/1942 (Codice della Navigazione), reintroducendo le parole "in casi eccezionali e per periodi determinati", soppresse dalla legge 16 marzo 2001 n. 18.*

#### Concessioni di posteggio per commercio su aree pubbliche

Con l'art. 1, comma 686, della legge di Bilancio 2019, che ha modificato il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 di recepimento della Direttiva 2006/123/CE (c.d. Direttiva Servizi), l'intero settore del commercio al dettaglio su aree pubbliche è stato sottratto dall'applicazione di tale Direttiva. Nonostante si tratti di attività economiche per le quali il numero dei titoli autorizzatori risulta limitato, in base alla nuova formulazione degli artt. 7, lett. f-*bis*, e 16, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 59/2010, non trovano più applicazione le disposizioni normative che imponevano di individuare i prestatori all'esito di una procedura selettiva, secondo criteri trasparenti e non discriminatori, stabilendo una durata dei titoli autorizzatori limitata e non soggetta a rinnovo automatico (artt. 7 e 16 del d. lgs. n. 59/2010)<sup>90</sup>.

Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. Decreto Rilancio), convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77, ha poi prorogato al 2032 le concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche in scadenza (art. 181, comma 4-*bis*), nonché previsto che eventuali posteggi liberi, vacanti o di nuova istituzione

<sup>90</sup> Viene anche abrogato l'art. 70 del d.lgs. n. 59/2010, che, al comma 5, demandava all'Intesa in sede di conferenza Unificata Stato – Regioni, di individuare "anche in deroga all'art. 16 del presente decreto", i criteri di rilascio e rinnovo della concessione di posteggio.

siano assegnati “*in via prioritaria e in deroga a qualsiasi criterio*” agli aventi titolo, senza l’espletamento di alcuna procedura ad evidenza pubblica (art. 181, comma 4-ter)<sup>91</sup>.

Alla luce del quadro normativo nazionale sopra descritto, che fornisce la cornice per l’attuazione della disciplina a livello regionale e locale, il settore del commercio su aree pubbliche risulta attualmente impenetrabile all’applicazione dei principi della concorrenza, costantemente richiamati dall’Autorità nei numerosi e convergenti interventi in materia, nei quali sono state più volte evidenziate le criticità concorrenziali connesse alla durata eccessivamente lunga delle concessioni e al rinnovo delle stesse senza adeguate procedure competitive o secondo criteri di preferenza dei prestatori uscenti, idonei a cristallizzare gli assetti di mercato<sup>92</sup>.

Al riguardo, l’Autorità ribadisce che le norme sopra richiamate sollevano seri dubbi di compatibilità con il diritto europeo<sup>93</sup>. In primo luogo, l’esclusione dell’attività del commercio su aree pubbliche dal campo di applicazione del d.lgs. n. 59/2010 contrasta con la puntuale individuazione dei settori esclusi da parte della Direttiva Servizi<sup>94</sup> che, rappresentando un’eccezione al principio di liberalizzazione, deve ritenersi tassativa. In secondo luogo, la necessità di prevedere una durata limitata della concessione e criteri di aggiudicazione trasparenti e non discriminatori costituisce un principio generale dell’ordinamento europeo, volto a evitare preclusioni all’accesso al mercato e indebite restrizioni della concorrenza<sup>95</sup>. Si tratta di principi la cui applicazione si impone in forza del primato del diritto europeo su disposizioni nazionali incompatibili<sup>96</sup>.

Pertanto, l’Autorità ritiene che le modifiche apportate al d.lgs. n. 59/2010, le norme del Decreto Rilancio e le conseguenti determinazioni ministeriali si pongano in violazione delle norme costituzionali ed euro-unitarie poste a tutela della libertà di iniziativa economica e della concorrenza, in quanto idonee a restringere indebitamente l’accesso e l’esercizio di un’attività economica.

---

<sup>91</sup> Tali previsioni hanno trovato ulteriore conferma nei punti 6, 7 e 9 dell’Allegato A al Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 25 novembre 2020, recante le previste Linee Guida.

<sup>92</sup> Cfr., tra gli altri, **ASI335** - *Affidamento delle concessioni di posteggio per il commercio su aree pubbliche* del 7 dicembre 2016, in Boll. 46/2016, **ASI638** - *Regione Lazio – Testo unico del commercio-durata delle concessioni dei posteggi* del 3 dicembre 2019, in Boll. 2/2020, **ASI678** - *Regione Campania - Aspetti restrittivi in materia di commercio su aree pubbliche e distribuzione dei carburanti* del 10 giugno 2020, in Boll. 26/2020, **ASI684** - *Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel Decreto Rilancio* del 1° luglio 2020, in Boll. 28/2020.

<sup>93</sup> Cfr. **ASI720** - *Comune di Roma/Rilascio concessioni posteggio su aree pubbliche e ASI721 - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica*, entrambi del 2 febbraio 2021, in Boll. 9/2021.

Si noti, che già nel 2012, la Corte Costituzionale aveva dichiarato l’illegittimità di una normativa regionale che escludeva il settore del commercio su aree pubbliche dall’ambito di applicazione dell’art. 16 del d.lgs. n. 59/2010, nella misura in cui, per non meglio specificati motivi imperativi di interesse generale, aveva escluso qualsiasi procedura di selezione nell’assegnazione delle concessioni di posteggio (sentenza 19 dicembre 2012, n. 291).

<sup>94</sup> Cfr. Considerando da 10 a 27 e art. 2.

<sup>95</sup> Cfr. Direttiva (UE) n. 2014/23, *sull’aggiudicazione dei contratti di concessione*, considerando 52 e artt. 3 e 18.

<sup>96</sup> Tale principio ha come corollario il dovere di collaborazione degli Stati membri alla realizzazione degli obiettivi sanciti dal Trattato che li obbligano a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa e regolamentare, atti ad eliminare l’effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese.



*Si propone, in linea con la disciplina e i principi di diritto europeo a presidio della concorrenza, di:*

1. *includere l'attività del commercio su aree pubbliche nel campo di applicazione del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59;*
2. *prevedere una durata limitata delle relative concessioni, seguendo criteri di aggiudicazione trasparenti e non discriminatori e ponderando gli effetti di lungo periodo di chiusura del mercato in seguito a provvedimenti di proroga, che dovrebbero essere rigorosamente temporanei e non eccedere comunque le reali esigenze delle amministrazioni.*

### Concessioni di grande derivazione idroelettrica

La legge 27 dicembre 2017, n. 205 (c.d. legge di Bilancio 2018), ha trasferito alla competenza legislativa esclusiva delle Province Autonome la disciplina in materia di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, mentre il d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con legge 11 febbraio 2019, n. 12, ha attribuito la materia alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, dettando una normativa di principio e rimettendo quella di dettaglio ad apposite leggi regionali da adottare entro il 31 marzo 2020. Tale termine è stato prorogato dal d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27 (c.d. Decreto Cura Italia), al 31 ottobre 2020 e di ulteriori sette mesi per le Regioni interessate dalle elezioni amministrative regionali.

Al riguardo, l'Autorità rileva che le procedure per l'assegnazione di concessioni per grandi derivazioni idroelettriche dovrebbero essere definite dal legislatore statale in maniera unitaria su tutto il territorio nazionale. Infatti, rientra nella materia della «*tutela della concorrenza*», attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., l'intera disciplina delle procedure di gara, comprensiva della tempistica, della definizione del contenuto dei bandi, nonché dell'onerosità delle concessioni messe a gara nel settore idroelettrico, in quanto volta a garantire e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale<sup>97</sup>.

La frammentazione normativa derivante dall'adozione di discipline regionali non omogenee, innalzando i costi di partecipazione alle gare, è idonea ad alterare il confronto concorrenziale, in particolar modo a danno degli operatori di minori dimensioni, nonché a creare un'artificiale compartimentazione territoriale nella produzione energetica da fonte idroelettrica, che costituisce parte del più ampio mercato nazionale della generazione elettrica.

Con specifico riguardo alla definizione delle modalità di assegnazione delle concessioni, l'Autorità auspica, innanzitutto, che venga individuata una procedura equa, non discriminatoria e trasparente come modalità ordinaria di assegnazione delle concessioni. In secondo luogo, la garanzia di massima partecipazione e di parità di condizioni tra partecipanti richiede un attento vaglio dei criteri di quantificazione dei canoni concessori e dei criteri per l'ammissione alla procedura di assegnazione, affinché non risultino ingiustificatamente gravosi in termini di requisiti tecnici ed economici, tali da costituire una barriera all'accesso non necessaria né proporzionata alla selezione di un operatore qualificato. Nello stesso senso, deve essere evitata l'introduzione di misure che possano impropriamente avvantaggiare il gestore uscente. In particolare si deve assicurare una corretta quantificazione delle somme spettanti al gestore uscente per l'eventuale utilizzo dei beni di cui

<sup>97</sup> Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 28/2014.

all'art. 25, comma 2, del Testo Unico delle Acque (R.D. n. 1775/1933) all'atto del trasferimento del ramo d'azienda idroelettrico in favore dell'eventuale nuovo entrante<sup>98</sup>.

*Nel settore della generazione idroelettrica, si propone di:*

1. *rivedere l'attuale assetto normativo delle procedure di assegnazione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica, basato su discipline regionali, definendo viceversa procedure uniche per tutto il territorio nazionale in ossequio all'articolo 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia della tutela della concorrenza;*
2. *individuare come modalità ordinaria di assegnazione delle concessioni procedure eque, non discriminatorie e trasparenti, assicurando la massima partecipazione, a parità di condizioni tra i partecipanti, tramite l'adeguata quantificazione dei canoni concessori e requisiti di ammissione che non risultino ingiustificatamente gravosi né discriminatori in favore del gestore incumbent.*

*Obblighi per i concessionari di esternalizzare parte dei contratti affidati senza gara*

L'art. 1, comma 9-bis, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8 (c.d. Decreto Milleproroghe) ha modificato il testo dell'art. 177, comma 2, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, disponendo: *i)* la proroga al 31 dicembre 2021 del termine a decorrere dal quale i titolari di concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del CCP - non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica - devono affidare mediante procedure ad evidenza pubblica una quota pari all'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni di importo pari o superiori a 150.000 euro; *ii)* la conferma dell'obbligo per i titolari di concessioni autostradali già in essere di affidare entro il 31 dicembre 2020, mediante procedure ad evidenza pubblica, una quota pari al 60% dei propri contratti.

A tale riguardo, deve evidenziarsi che l'ulteriore proroga al 31 dicembre 2021 del termine per l'operatività dell'obbligo in capo ai concessionari di esternalizzare i propri contratti affidati senza gara rappresenta un ostacolo nuovamente posto da legislatore allo sviluppo di un mercato concorrenziale<sup>99</sup>.

Quanto alla seconda modifica normativa che conferma, per i titolari di concessioni autostradali, la diversa percentuale del 60% dei contratti di lavori, servizi e forniture da esternalizzare tramite procedure ad evidenza pubblica, si ribadisce quanto già in passato segnalato dall'Autorità circa la necessità di equiparare tale quota percentuale a quella percentuale prevista per la generalità degli altri concessionari (80%), anche in considerazione del fatto che la quasi totalità delle concessioni autostradali è stata affidata senza procedure ad evidenza pubblica e per durate particolarmente lunghe<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> A tale riguardo, sussiste, nel settore in esame, un problema di conflitto di interessi, in considerazione della frequente coincidenza, in capo a Regione o Provincia Autonoma, dei ruoli di Legislatore, Stazione appaltante e gestore uscente (sovente società partecipata direttamente o indirettamente dalla Regione o dalla Provincia Autonoma o da altri Enti locali): le Province Autonome e le Regioni devono, pertanto, evitare l'introduzione, anche surrettizia, di misure di protezione e/o agevolazione delle società dalle stesse partecipate, a maggior ragione se si tratta di gestori *incumbent*.

<sup>99</sup> Il termine era stato dapprima fissato a 24 mesi dalla data di entrata in vigore del CCP e poi prorogato al 31 dicembre 2020 dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, di conversione del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32.

<sup>100</sup> Cfr. *ASI1679 - Distorsioni concorrenziali derivanti da alcune previsioni contenute nel Decreto Milleproroghe* del 17 giugno 2020, in Boll. 27/2020, *ASI550 - Concessioni e criticità concorrenziali* del 12 dicembre 2018, in Boll. 48/2018,

*Si propone l'innalzamento della quota prevista dall'articolo 177, comma 1, del Codice dei Contratti Pubblici per i concessionari autostradali dal 60% all'80% e si sollecita il rapido espletamento delle procedure di gara per l'affidamento delle quote.*

### L'accelerazione delle gare per le concessioni di distribuzione del gas naturale

La selezione del concessionario del servizio di distribuzione del gas attraverso procedure di concorrenza *per* il mercato, già stabilita dal d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164 (c.d. Decreto Letta), definisce un'occasione importante per massimizzare l'impegno del gestore negli investimenti e ottimizzare le condizioni economiche alle quali viene svolto il servizio<sup>101</sup>.

Nonostante il quadro normativo per l'espletamento delle gare d'ATEM sia definito da tempo, il programma di svolgimento delle stesse è in grave ritardo: ad oggi sono state avviate solo 35 delle 177 gare previste<sup>102</sup>. L'Autorità è intervenuta più volte per sottolineare tale ritardo, invitare il governo a esercitare i propri poteri sostitutivi e suggerire modifiche alle norme esistenti volte a favorire una più rapida attuazione del programma di gare; anche alla luce dell'esperienza maturata attraverso l'applicazione della normativa *antitrust* in questo settore, intende quindi suggerire in questa sede alcune modifiche normative idonee a velocizzare il processo di predisposizione dei bandi e/o ad accrescere la partecipazione e la concorrenza attesa alle future gare.

In primo luogo, si ritiene necessario accrescere gli incentivi degli enti locali (sia le stazioni appaltanti che gli altri comuni dell'ATEM) a bandire le gare in tempi brevi, considerando che detti incentivi possono risultare affievoliti nel caso in cui gli enti locali siano proprietari della rete esistente o di una sua parte. In questo caso, infatti, la prassi attualmente in vigore prevede che per acquisire tali *asset* il gestore subentrante paghi una somma inferiore (la cd. RAB) rispetto a quella percepita dal gestore uscente per la cessione degli impianti di sua proprietà (il cd. VIR, valore di rimborso)<sup>103</sup>. Al fine di evitare resistenze e, al contempo, incentivare l'indizione delle gare, sarebbe quindi opportuno equiparare per legge la remunerazione che i comuni possono ottenere dalla cessione degli impianti di loro proprietà a quella garantita ai gestori uscenti, integrando opportunamente l'art. 14, comma 8, del d.lgs. 23 maggio 2000 n. 164.

In secondo luogo, appare necessario eliminare le situazioni di conflitto di interesse che possono generarsi nei casi, non infrequenti, in cui le stazioni appaltanti risultano essere anche azionisti, spesso di controllo, delle società di distribuzione che partecipano alle gare. Al fine di evitare che

---

nonché Audizione del Segretario Generale dell'Autorità, Avv. Filippo Arena, Camera dei Deputati – Commissioni VIII e IX, 8 ottobre 2018.

<sup>101</sup> Al netto della definizione della tariffa, che come noto viene comunque stabilita dal regolatore di settore.

<sup>102</sup> Tra queste, solo cinque sono state definitivamente aggiudicate (ma due sono state impugnate al TAR), altre tredici sono state revocate, annullate o sospese e solo le restanti diciassette sono attualmente in corso, benché perlopiù ancora nelle fasi preliminari (Arthur D. Little, *Gare gas tra innovazione e transizione*, marzo 2021).

<sup>103</sup> L'art. 14, comma 8 del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, prevede che "il nuovo gestore [...] è tenuto [...] a corrispondere una somma al distributore uscente in misura pari al valore di rimborso per gli impianti la cui proprietà è trasferita dal distributore uscente al nuovo gestore". La norma che prevede la corresponsione del VIR riguarda dunque solo il corrispettivo per gli impianti del gestore uscente e nulla dice invece in merito al valore di alienazione degli impianti di proprietà degli enti locali. L'indicazione di corrispondere a questi ultimi solo il valore delle immobilizzazioni nette di località al netto dei contributi pubblici e privati (c.d. RAB) è contenuta solo in una delle FAQ in merito alle gare d'ATEM pubblicate dal MISE sul proprio sito.

situazioni simili finiscano non solo per nuocere all'effettivo dispiegarsi in gara della concorrenza per il mercato ma anche per scoraggiare la stessa partecipazione alla gara, si ritiene opportuno istituire un albo nazionale di commissari di gara. A tale albo, che avrebbe anche il vantaggio di garantire una riserva di esperti in grado di apportare una adeguata competenza tecnica e amministrativa alle commissioni di gara, si dovrebbe attingere quantomeno in casi di conflitto di interesse, al fine di garantire la terzietà delle valutazioni compiute per conto delle stazioni appaltanti. In tal senso andrebbe modificato l'art. 11 del DM 12 novembre 2011 n. 226, così come modificato con DM 20 maggio 2015, che definisce nomina e caratteristiche della commissione delle gare per l'aggiudicazione delle concessioni d'ATEM.

In terzo luogo, ai fini di una accelerazione nell'indizione delle gare, sarebbe opportuna una semplificazione di alcune delle procedure propedeutiche allo svolgimento delle stesse, anche mediante una riduzione dei casi di verifica dello scostamento tra VIR e RAB di competenza del regolatore di settore ARERA.

Da ultimo, al fine di tutelare la concorrenza effettiva in sede di gara, si ritiene indispensabile che le inevitabili asimmetrie informative tra gestori uscenti e potenziali terzi partecipanti siano minimizzate, in modo da evitare che i primi godano di eccessivi vantaggi nella predisposizione dell'offerta. Gli obblighi informativi cui sono assoggettati i gestori uscenti per predisporre dei bandi di gara sono stabiliti dagli artt. 4 e 5 del DM n. 226/2011. Nella propria esperienza applicativa l'Autorità ha verificato che la attuale definizione di tali obblighi non risulta sempre sufficientemente chiara e inequivocabile. In particolare, con riferimento ad un importante elemento informativo come la cartografia dell'impianto, che fa parte dello stato di consistenza che il gestore uscente deve fornire ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera a), del citato DM, è emerso che l'obbligo che la stessa sia fornita in formato aperto e interoperabile (e dunque effettivamente fruibile dai potenziali concorrenti), si deduce solo da un chiarimento pubblicato sul sito del MISE. Al fine di scongiurare incertezze interpretative che si potrebbero riverberare negativamente sulla predisposizione degli atti di gara, è essenziale che tale obbligo sia chiarito attraverso una adeguata modifica del predetto comma 1 dell'art. 4 del DM n. 226/2011. Più in generale, è necessario che sia fatta definitiva chiarezza su tutte le prescrizioni in materia di obblighi informativi dei gestori uscenti per le quali possano emergere dubbi interpretativi.

Sempre al fine di tutelare la concorrenza effettiva in sede di gara, e ridurre le inevitabili asimmetrie informative tra gestori uscenti e potenziali terzi partecipanti alla gara, si ritiene necessaria una modifica della normativa primaria tesa a ampliare i poteri delle stazioni appaltanti, mediante la previsione di meccanismi di penalizzazione per i distributori che non forniscano i dati richiesti.

- Al fine di accelerare lo svolgimento delle gare d'ATEM per la concessione del servizio di distribuzione del gas e accrescere il livello di concorrenza nelle medesime, si propone di:*
1. *modificare l'art. 14, comma 8, del d.lgs. 23 maggio 2000 n. 164, prevedendo che anche gli impianti di proprietà comunale siano valorizzati a VIR, anziché a RAB, in caso di loro cessione al gestore entrante;*
  2. *modificare l'art. 11 del DM n. 226/2011, prevedendo l'istituzione di un albo nazionale di commissari di gara cui si possa attingere per la formazione delle commissioni, quantomeno nei casi in cui si palesino dei conflitti di interesse tra la stazione appaltante e i possibili partecipanti alla gara;*
  3. *introdurre una casistica più ampia di situazioni in cui lo scostamento tra VIR e RAB non richiede la verifica da parte di ARERA;*
  4. *specificare, al comma 1 dell'art. 4 del DM n. 226/2011, che la cartografia e le altre componenti dello stato di consistenza dell'impianto per le quali ciò sia applicabile vengano fornite in formato aperto e interoperabile, e, più in generale, evitare che residuino margini di discrezionalità o incertezza interpretativa in merito al contenuto degli obblighi informativi dei gestori uscenti nei confronti delle stazioni appaltanti;*
  5. *adottare una norma di fonte primaria finalizzata a rafforzare il potere delle stazioni appaltanti nei confronti dei gestori uscenti nel raccogliere le informazioni, prevedendo meccanismi di penalizzazione per i distributori che non forniscano i dati richiesti*

## **B. Rimozione degli ostacoli al commercio al dettaglio**

Nella *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia*<sup>104</sup> il Consiglio dell'Unione Europea sottolinea come migliori condizioni concorrenziali favorirebbero un'allocazione più efficiente delle risorse e aumenti di produttività. In tale ottica, il documento evidenzia come permangano ostacoli rilevanti alla concorrenza in alcuni settori, tra cui i servizi alle imprese e il commercio al dettaglio, in relazione ai quali la terza delle quattro raccomandazioni invita alla rimozione delle restrizioni alla concorrenza, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.

Inoltre, nella *Relazione per paese* relativa all'Italia, pubblicata del 2020<sup>105</sup>, la Commissione europea sottolinea che nessun progresso è stato compiuto nell'affrontare le restrizioni alla concorrenza, che restano elevate nel settore del commercio al dettaglio. Dall'indicatore *PMR (Product Market Regulation)* 2018 dell'OCSE e dall'indicatore di restrittività della Commissione europea (*IRR*), emerge che l'Italia è lo Stato membro più restrittivo per quanto riguarda la regolamentazione relativa alla creazione di nuovi negozi e il secondo più restrittivo con riferimento sia agli stabilimenti commerciali sia alle operazioni quotidiane dei dettaglianti.

Il rafforzamento della competitività nel settore del commercio al dettaglio può contribuire in misura considerevole alla crescita economica nel lungo periodo. Ciò in quanto, da un lato, è il principale settore economico non finanziario<sup>106</sup> e, dall'altro, presenta significative interdipendenze con altri

<sup>104</sup> Consiglio (2019), *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, COM(2019) 512 final, 5 giugno 2019.

<sup>105</sup> Commissione Europea (2020), *Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale europea e all'Eurogruppo, Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011*, SWD(2020) 511 final, 26 febbraio 2020.

<sup>106</sup> Il commercio al dettaglio è il maggiore settore dell'economia non finanziaria. Secondo gli ultimi dati Eurostat disponibili (relativi all'anno 2017) a livello dell'UE, il settore rappresenta il 4,5 % del valore aggiunto dell'economia

settori economici, quali vendita all'ingrosso e produzione, trasporti e logistica e altri servizi alle imprese.

Inoltre, il commercio al dettaglio è uno snodo fondamentale per assicurare che la competitività dei settori manifatturieri collocati a monte, abbia ricadute positive a valle anche sui consumatori. Uno scarso livello di concorrenza nel settore del commercio al dettaglio può vanificare i benefici, in termini di prezzi più bassi, che potrebbero essere invece garantiti da mercati manifatturieri competitivi.

In Italia è stato osservato come alcune forme di deregolamentazione del settore avviate in passato abbiano avuto delle ricadute positive, ad esempio sull'occupazione. Questo è il caso della liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi avvenuta nel 2011, che ha aumentato l'occupazione ed il numero di punti vendita di circa il 2%<sup>107</sup>.

Più in generale, una maggiore competitività nel commercio al dettaglio fornisce un valido stimolo all'economia nel suo complesso<sup>108</sup>. Una ricerca della Commissione Europea ha evidenziato come negli Stati membri in cui la regolamentazione del settore è meno restrittiva la produttività del lavoro è più elevata<sup>109</sup>. Quanto all'Italia, alcune evidenze empiriche mostrano come grandi negozi localizzati in aree provinciali molto regolamentate presentino una produttività inferiore del 3% rispetto agli stessi punti vendita localizzati in province con minori barriere all'ingresso<sup>110</sup>.

Una maggiore competitività genera effetti positivi anche per i consumatori, in termini non solo di maggiore varietà, innovazione, qualità dei prodotti e servizi offerti, ma anche in termini di prezzi più bassi. Secondo le analisi della Commissione Europea, la riduzione di un punto dell'indicatore di restrittività elaborato dall'OCSE in tale settore produrrebbe una riduzione del 7 % dei prezzi<sup>111</sup>. La deregolamentazione riduce quindi le rendite degli operatori storici attivi nel settore. Secondo uno studio relativo all'Italia, infatti, negozi di metratura elevata localizzati in province con regolamenti che limitano fortemente l'ingresso di nuovi operatori presentano un livello di profitti mediamente superiore dell'8% rispetto agli stessi negozi situati in province che presentano contesti di mercato meno restrittivi<sup>112</sup>.

#### *Gli ostacoli normativi alla completa liberalizzazione del commercio al dettaglio*

Il quadro normativo di settore è ancora soggetto a stringenti regolamentazioni, soprattutto a livello regionale e locale, che ostacolano il processo di liberalizzazione introdotto a livello nazionale dai decreti Salva Italia (d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214) e Cresci Italia (d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27).

---

europea e l'8,3% dell'occupazione totale. In Italia, il settore del commercio al dettaglio rappresenta il 5,6% del valore aggiunto prodotto e impiega l'8,6% della forza lavoro (codici Eurostat NAMA\_10\_A64 e NAMA\_10\_A64\_E).

<sup>107</sup> Rizzica, L., Roma, G., Rovigatti, G. (2020), *The effects of shop opening hours deregulation: evidence from Italy*, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 1281.

<sup>108</sup> Commissione Europea (2018), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European retail sector fit for the 21st century*, SWD (2018) 236-237.

<sup>109</sup> Commissione Europea (2018) *Background documents for the European Semester. The EU retail sector*.

<sup>110</sup> Schivardi, F., Viviano, E. (2011), Entry barriers in retail trade. *The Economic Journal*, 121(551), 145-170.

<sup>111</sup> Commissione Europea (2018), *cit.*

<sup>112</sup> Schivardi, F., et al. già cit. Tale studio, ha stimato per l'Italia una elasticità rispetto alle barriere all'entrata di margini e produttività rispettivamente pari a -14% e +5%.

Oltre alla previsione di stringenti requisiti per l'apertura di nuovi esercizi commerciali, si riscontrano ancora, a livello locale, limitazioni all'orario di apertura dei negozi<sup>113</sup> e vincoli ingiustificati alle vendite promozionali (<https://www.confcommercio.it/-/saldi>).

Tali restrizioni sono suscettibili di peggiorare le condizioni di offerta e la libertà di scelta per i consumatori, senza che abbiano una valida giustificazione in termini di efficienza dal punto di vista degli operatori. Piuttosto, la permanenza di ostacoli all'ingresso di nuovi operatori consente alle imprese meno efficienti di rimanere sul mercato senza recuperare il *gap* di produttività che ancora caratterizza il settore.

#### I vincoli all'apertura delle attività commerciali

Attualmente l'inizio di un'attività commerciale deve essere preceduto dalla presentazione della SCIA al Comune, fatto salvo il rispetto dei requisiti previsti dalle normative di settore. Attraverso il portale "impresa in un giorno" del Governo<sup>114</sup> e gli sportelli SUAP<sup>115</sup> a livello comunale è possibile avviare rapidamente le attività accentrando tutte le comunicazioni necessarie.

Permangono, tuttavia, una serie di complicati adempimenti che andrebbero sensibilmente semplificati e, ove non strettamente necessari, eliminati, al fine di consentire un accesso rapido al commercio, che ne limiti anche i costi di ingresso. Nella stessa ottica, sarebbe auspicabile il rafforzamento degli oneri di trasparenza e semplificazione degli enti locali, in analogia a quanto previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, progetto "*P.A. semplice e connessa, semplificazione delle procedure amministrative, digitalizzazione dei processi*".

#### I vincoli agli orari di apertura e le chiusure settimanali dei negozi

L'art. 3, comma 1, lettera *d-bis* del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, introdotto dall'art. 31 del d.l. Salva Italia, prevede che "*le attività commerciali, come individuate dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:*

*d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio*".

Tale norma ha tacitamente abrogato i commi 4 e 5 dell'art. 11 del d.lgs. del 31 marzo 1998, n. 114, secondo i quali: "*4. Gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva dell'esercizio e, nei casi stabiliti dai comuni, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale. 5. Il comune, sentite le organizzazioni di cui al comma 1, individua i giorni e le zone del territorio nei quali gli esercenti possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. Detti giorni comprendono comunque quelli del mese di dicembre, nonché ulteriori otto domeniche o festività nel corso degli altri mesi dell'anno*".

---

<sup>113</sup> Cfr. **AS1694** - Provincia Autonoma di Trento – *Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali* del 4 agosto 2020, in Boll. 35/2020 e **AS1705** - Regione Trentino-Alto Adige - *modificazioni al DPR 1017/1978 in materia di orari degli esercizi commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande* del 30 settembre 2020, in Boll. 44/2020, nonché il disegno di legge in discussione in Parlamento per reintrodurre limiti alle aperture domenicali (DDL S. 611).

<sup>114</sup> Cfr. <https://www.impresainungiorno.gov.it/web/l-impresa-e-il-comune/avvio-di-impresa-e-inizio-attivita>.

<sup>115</sup> Sportello Unico Attività Produttive istituito dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

Tuttavia, sarebbe opportuna un'abrogazione espressa dei commi sopra citati, al fine di prevenire la perdurante introduzione, a livello locale, di vincoli e limitazioni contrarie a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d-bis del d.l. n. 223/2006.

#### I vincoli alle vendite straordinarie

Ai fini della completa liberalizzazione delle vendite promozionali<sup>116</sup>, sarebbe opportuno modificare l'art. 3 comma 1, lett. f), del d.l. n. 223/2006, che recita:

*"[...] le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...]*

*f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti".*

In particolare, l'Autorità ritiene necessario sopprimere le parole "tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti".

Quanto alle vendite di fine stagione, l'art. 15, comma 6, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114<sup>117</sup>, recita "Le regioni, sentite i rappresentanti degli enti locali, le organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio, disciplinano le modalità di svolgimento, la pubblicità anche ai fini di una corretta informazione del consumatore, i periodi e la durata delle vendite di liquidazione e delle vendite di fine stagione".

A riguardo, l'Autorità ritiene opportuno sopprimere le parole "i periodi e la durata".

*In tema di commercio al dettaglio si propone di:*

1. *promuovere un'azione di semplificazione e trasparenza a livello locale imponendo ai Comuni: (i) l'obbligo immediato di pubblicare sul SUAP i riferimenti normativi integrali relativi alle istanze di apertura dei negozi; (ii) il riordino dei regolamenti che disciplinano i diversi requisiti per l'avvio di attività di commercio al dettaglio, eliminando quelli non necessari e proporzionati e favorendo l'inclusione, in un unico testo, di tutte le norme rilevanti;*
2. *abrogare espressamente i vincoli agli orari di apertura e alle chiusure settimanali dei negozi di cui ai commi 4 e 5 dall'art. 11 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114;*
3. *eliminare i vincoli alle vendite promozionali, sopprimendo all'art. 3 comma 1, lettera f), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, le parole "tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti";*
4. *eliminare i vincoli alle vendite di fine stagione, sopprimendo all'art. 15, comma 6, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 le parole "i periodi e la durata".*

### **C. Eliminazione delle barriere alla realizzazione di un mercato libero della vendita di energia elettrica**

In Italia, l'elevato livello di concentrazione del mercato della vendita *retail* dell'energia elettrica, con il primo fornitore che deteneva, nel 2019, quote di poco inferiori al 70% nell'offerta all'utenza

<sup>116</sup> Vedi anche AS785 – *Salvaguardia saldi di fine stagione*, del 5 gennaio 2011, in Boll. 1/2011.

<sup>117</sup> Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.



residenziale<sup>118</sup>, comporta che i prezzi siano ancora tra i più alti dell'UE; inoltre, benché la crescita progressiva del tasso di cambio del fornitore delle utenze domestiche (14,4% nel 2019) abbia comportato, a partire dal 2015, una riduzione della quota parte del prezzo dell'energia sulla quale si esercita la concorrenza tra i fornitori nel mercato libero, la crescita delle componenti "fisse" del prezzo (costi di rete, di misura e soprattutto oneri di sistema) non ha consentito al cliente finale di apprezzare i benefici di tale concorrenza di prezzo<sup>119</sup>.

Inoltre, l'obiettivo di un mercato della vendita di energia elettrica realmente competitivo su base nazionale e incentrato sulla necessità di garantire ai consumatori una piena ed effettiva libertà di scelta e prezzi di fornitura basati sul mercato, come richiesto dalla Direttiva (UE) n. 2019/944, incontra in Italia ancora numerosi ostacoli.

Un recente rapporto della Commissione Europea sullo stato della liberalizzazione dei mercati *retail* dell'energia in trenta Paesi europei<sup>120</sup> individua per l'Italia tre principali ostacoli alla liberalizzazione del mercato elettrico derivanti dalla regolazione:

- i) l'elevata incidenza della regolazione dei prezzi (a dicembre 2020 ancora riferibile al 44% della clientela domestica), peraltro con carattere discriminatorio, in quanto il c.d. servizio di Maggior Tutela può essere offerto solo da operatori verticalmente integrati nella distribuzione, e l'elevata incertezza sui tempi e modi della cessazione del regime regolato<sup>121</sup>;
- ii) gli obblighi incombenti sui venditori, attraverso le bollette elettriche, di esazione dei cd. oneri di sistema, a loro non imputabili e non correlati all'offerta di energia. Tali obblighi ostacolano l'attività dei venditori, specialmente se non verticalmente integrati, e gravano, come detto, sul prezzo finale dell'energia impedendo ai consumatori finali di percepire i vantaggi del mercato libero<sup>122</sup>;
- iii) perduranti ostacoli alla competizione derivanti dalle difficoltà di accesso ai dati necessari per lo sviluppo di prodotti innovativi.

L'effetto di ostacolo ad una effettiva liberalizzazione della penetrante regolazione dei prezzi è determinato anche dalla importante distorsione della struttura di mercato originata dalla scelta, compiuta dal legislatore nel 2007, di attribuire in via esclusiva il servizio di Maggior Tutela ai soli venditori verticalmente integrati nella distribuzione, con conseguente elevata concentrazione, compartimentazione dell'offerta su base locale e correlate pratiche di trasferimento del relativo potere di mercato anche sul segmento non regolato. Il fornitore in Maggior Tutela, infatti, può strategicamente procedere allo "svuotamento" del proprio bacino di clienti tutelati, spostandoli sul

<sup>118</sup> Laddove il secondo fornitore detiene una quota leggermente superiore al 6%. Questi dati e quelli successivamente citati sono tratti dal documento Monitoraggio Retail ARERA 2019, [www.arera.it](http://www.arera.it).

<sup>119</sup> Il prezzo finale dell'energia, che i consumatori percepiscono quale risultato del processo concorrenziale, è solo leggermente diminuito fino al 2017 ed è poi tornato a salire, con maggior decisione nel 2019, quale effetto di composizione fra una riduzione delle componenti di prezzo imputabili alle aziende (costi di approvvigionamento, vendita e margine di vendita, passati, per i clienti domestici, da 132 €/MWh nel 2015 a 115€/MWh nel 2019) e un aumento, fra il 2017 e il 2019, delle componenti del prezzo determinate in via regolatoria, quali i costi di rete e misura, cresciuti da 52,90 €/MWh a 62,10€/MWh e gli oneri di sistema, aumentati da 41,90 €/MWh a 56€/MWh.

<sup>120</sup> Napolitano, L. & Zabal, C. (2021) European Barriers in retail Energy Market Project: Italy Country Handbook, Luxembourg, publications Office of the European Union.

<sup>121</sup> L'originaria data di cessazione del regime tutelato per le utenze residenziali elettriche, fissata dalla Legge Concorrenza al 1° luglio 2020, è stata prorogata ben tre volte, da ultimo con la Legge 26 febbraio 2021, n. 21, di conversione del d.l. n. 183/2020 (cosiddetto "Decreto Milleproroghe") ed è fissata al 1° gennaio 2023

<sup>122</sup> Detti oneri sono volti a finanziare principalmente gli incentivi per lo sviluppo della generazione da fonti rinnovabili, pertanto le misure ad essi relative saranno illustrate *infra*

mercato libero come clienti dell'impresa del proprio gruppo attiva su tale mercato, e ciò risulta effettivamente essersi verificato fino ad oggi<sup>123</sup>.

L'Autorità ha in passato ripetutamente censurato l'adozione di continue proroghe del termine di cessazione del regime tutelato, che sono causa di perdurante incertezza per i consumatori e per gli operatori e determinano il protrarsi del processo di "svuotamento" del bacino di clienti tutelati e la conseguente cristallizzazione dei mercati, che rischiano di restare ingessati anche quando saranno completamente liberalizzati<sup>124</sup>.

In questo contesto, la data del 1° gennaio 2023 individuata dal legislatore nazionale per la cessazione del regime tutelato per le utenze residenziali elettriche deve configurarsi, ai sensi dell'art. 5 della Direttiva n. 944/2019, quale termine ultimo del periodo transitorio consentito per un intervento pubblico di fissazione dei prezzi dell'energia elettrica ai clienti civili e alle microimprese.

Alla luce delle dinamiche di progressiva concentrazione del mercato sopra delineate, l'Autorità ritiene che sia necessario procedere, senza ulteriori ritardi, all'allocazione su diversi fornitori della clientela domestica e di microimprese che oggi è ancora servita in maggior tutela.

In tal senso potrà utilmente essere seguito il modello già adottato per il Servizio a Tutele Graduali per le Piccole e Medie Imprese, con il ricorso alle procedure di asta competitiva stabilite dal Decreto del MISE del 31 dicembre 2020, recante "*definizione delle modalità e dei criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato dell'energia*", pur con le opportune modifiche che tengano conto della dimensione e delle caratteristiche della clientela interessata (clientela domestica e microimprese). Saranno, pertanto, necessarie la definizione di un numero maggiore di lotti (omogenei dimensionalmente e per caratteristiche della clientela, evitando invece omogeneità territoriali che possano avvantaggiare gli *incumbent* locali) e l'imposizione di tetti *antitrust* inferiori a quelli previsti per le PMI. Gli aggiudicatari delle gare, futuri fornitori del Servizio a Tutele Graduali, dovranno subentrare immediatamente nella fornitura, garantendo alla clientela loro affidata il servizio regolato di Maggiore Tutela fino alla scadenza del periodo transitorio (31 dicembre 2022): potrà essere così assicurata la tutela di prezzo prevista dal legislatore, nel rispetto del *level playing field* fra i diversi fornitori del servizio richiesto dalla Direttiva n. 944/2019.

Un ulteriore ostacolo allo sviluppo di un mercato pienamente liberalizzato della vendita di energia elettrica è rappresentato dalle barriere all'innovazione. Esemplificativi, al riguardo, sono gli ostacoli alla diffusione di soluzioni avanzate di monitoraggio dei consumi elettrici (c.d. *smart metering*).

Tali funzionalità, previste e promosse nell'ambito del d.Lgs. 4 luglio 2014, n. 102, incentivano comportamenti volti a raggiungere obiettivi di efficienza energetica, consentono lo sviluppo di servizi innovativi intermediati dallo stesso venditore di energia o da altri soggetti imprenditoriali incaricati dal cliente, determinano un maggiore coinvolgimento del cliente e possono assicurare una

---

<sup>123</sup> Come confermato da alcuni procedimenti per abuso di posizione dominante condotti recentemente dall'Autorità, ogni ritardo nel processo di abbandono del regime di regolazione del prezzo viene utilizzato strategicamente dagli operatori dominanti verticalmente integrati per trasferire la propria clientela tutelata su proprie offerte a mercato libero: secondo i dati prodotti dal regolatore di settore, il 60% dei clienti che passano a mercato libero sceglie infatti l'offerta del proprio ex fornitore di tutela. Agli attuali ritmi di uscita dalla maggior tutela, che dal 2017 ad oggi ha comportato ogni anno la diminuzione di cinque punti percentuali della quota dei clienti domestici serviti in regime regolato, a fine 2022 il bacino di clienti che potrà essere esposto ad una effettiva contendibilità sul mercato libero non sarà superiore al 30% del totale.

<sup>124</sup> Cfr. da ultimo **ASI646** - Liberalizzazione mercati della vendita di energia elettrica e gas, del 16 febbraio 2020, in Boll. 7/2020, e **ASI709**- Disciplina per l'ingresso consapevole delle piccole imprese nel mercato libero dell'energia elettrica, del 25 novembre 2020, in Boll. 49/2020.

maggiore partecipazione della domanda al mercato dell'energia, anche a valle di fenomeni di aggregazione, con benefici per l'intero sistema. a tal fine sono richiesti contatori elettrici c.d. di seconda generazione ("2G"), diffusi progressivamente sul territorio nazionale secondo piani di installazione pluriennali predisposti dai distributori elettrici e approvati dall'Autorità di regolazione<sup>125</sup>. L'attuazione di detti piani, iniziata nel 2017, appare tuttavia allo stato limitata ai principali distributori elettrici e non ne coinvolge la generalità, con la conseguente mancanza di omogeneità, per la clientela elettrica, delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie ai fini di una consapevole partecipazione al mercato, e per i venditori della possibilità di formulare offerte concorrenziali su tutto il territorio nazionale.

L'Autorità ritiene quindi utile, in ausilio al processo di liberalizzazione del settore, un intervento normativo che definisca, quale obbligo generalizzato per i concessionari dei servizi di distribuzione elettrica, l'adozione di piani di sostituzione dei contatori con apparecchiature con funzionalità 2G, individuando una scadenza unica per tutto il territorio nazionale almeno per i distributori con più di 100.000 utenze.

*Ai fini di uno sviluppo pienamente concorrenziale del mercato retail dell'energia elettrica, nel rispetto della normativa euro-unitaria di cui alla Direttiva (UE) n. 944/2019, e per assicurare una omogenea e completa disponibilità di dati di misura per lo sviluppo di soluzioni di offerta innovative, si propone di prevedere che:*

- 1. con riguardo alla prosecuzione, fino al 31 dicembre 2022, del regime di Maggior Tutela per i clienti domestici e le microimprese, l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) definisca le procedure di selezione per l'individuazione dei fornitori su base nazionale del servizio c.d. a tutele graduali per le suddette categorie di utenze, utilizzando quelle stabilite dal Decreto del MISE del 31 dicembre 2020 recante "definizione delle modalità e dei criteri per un ingresso consapevole dei clienti finali nel mercato dell'energia", previo il necessario adeguamento, alla luce delle diverse categorie di clientela interessate, della numerosità e delle caratteristiche dei lotti messi a gara nonché del numero dei lotti massimi assegnabili a ciascun operatore, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tali procedure di selezione dovranno essere concluse dall'Acquirente Unico entro il 31 dicembre 2021 in modo da consentire entro tale data l'operatività dei fornitori individuati, i quali avranno l'obbligo di garantire alla propria clientela, fino al 31 dicembre 2022, la fornitura del servizio a condizioni di Maggior Tutela;*
- 2. tutte le imprese di distribuzione elettriche titolari di concessione sul territorio nazionale che servono più di 100.000 utenze predispongano entro il 2022 Piani per la sostituzione dei contatori con contatori 2G con funzionalità avanzate secondo le specifiche stabilite da ARERA che li approva e implementino detti piani in tempi brevi.*

#### **D. Portabilità dei fondi pensione**

In tema di previdenza complementare, l'Autorità ha in più occasioni auspicato la rimozione di quelle residue rigidità del sistema regolatorio, nella prospettiva di agevolare la mobilità dei lavoratori e

<sup>125</sup> Cfr. principalmente, sulla materia, Delibere ARERA nn. 646/2016/R/eel, 222/2017/R/eel, 306/2019/R/eel, 177/2020/R/eel, 213/2020/R/eel, 278/2020/R/eel e 293/2020/R/eel.

favorire una più estesa concorrenza tra i fondi pensione, anche nell'ottica di una maggiore sostenibilità di lungo periodo del settore previdenziale<sup>126</sup>.

L'Autorità ritiene opportuno ribadire l'esigenza che la mobilità delle posizioni individuali sia pienamente garantita, anche evitando vincoli o condizionamenti indebiti nell'ambito della contrattazione collettiva. Di particolare rilievo, al riguardo, è la questione della effettiva portabilità dei contributi pensionistici, anche con riferimento alla quota a carico del datore di lavoro, in relazione alla quale il d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, contenente la disciplina delle forme pensionistiche complementari, all'art. 14, comma 6, consente ancora possibili limitazioni al diritto al versamento, nella forma pensionistica prescelta, del TFR maturando e dell'eventuale contributo a carico del datore di lavoro.

Nell'ottica di consentire il più ampio dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali, appare auspicabile che il citato d.lgs. n. 252/2005 e, in generale, il quadro di regole in tema di previdenza complementare perseguano la massima espansione possibile del diritto di scelta, ad esempio garantendo la più ampia possibilità, per le varie tipologie di fondi, di raccogliere le sottoscrizioni dall'intera platea di lavoratori, anche a prescindere dalla categoria professionale di riferimento, ovvero rimuovendo ogni possibile indebita discriminazione in ordine al diritto alla portabilità, quali che siano la tipologia e la dimensione delle imprese.

*Si propone una revisione dell'articolo 14, comma 6, del d.lgs 5 dicembre 2005, n. 252, in modo da eliminare le possibili limitazioni, anche in sede di contrattazione collettiva, al diritto al versamento, nella forma pensionistica prescelta, del TFR maturando, incluso l'eventuale contributo a carico del datore di lavoro, nonché la rimozione, nell'ambito del quadro di regole in tema di previdenza complementare, di indebiti vincoli residui, al fine di consentire la scelta tra la più ampia gamma possibile di strumenti di previdenza complementare e di garantire analogo diritto alla portabilità, a prescindere dalla categoria professionale dei lavoratori e dalla tipologia di imprese.*

#### **E. Modifiche alla disciplina dei diritti di voto nelle società per azioni**

La capacità delle imprese di competere efficacemente nei mercati in cui operano o aspirano ad entrare dipende anche dalle opzioni sulle quali possono contare nell'organizzazione dei modelli di gestione dell'iniziativa economica.

Un profilo di sicuro rilievo riguarda la disciplina dei diritti di voto nelle società per azioni, nell'ambito della quale deve essere garantito un più ampio ricorso allo strumento delle azioni a voto plurimo.

Le azioni a voto plurimo conferiscono al titolare un maggior numero di voti in sede assembleare, in deroga alla regola generale "una azione, un voto" e costituiscono una particolare categoria di azioni che può essere creata ed emessa per scelta statutaria, a differenza delle azioni a voto maggiorato che non rappresentano una categoria di azioni ma una sorta di "premio" (fino a due voti per azione), riconosciuto dallo statuto, per ciascuna azione appartenuta al medesimo soggetto per un periodo continuativo non inferiore a ventiquattro mesi (art. 127quinquies del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, recante *Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*, anche "TUF").

<sup>126</sup> Cfr. *inter alia* ASI273 - *Disciplina e operatività dei fondi interprofessionali per il finanziamento di piani formativi aziendali* del 13 aprile 2016, in Boll. 15/2016.

Dopo un lungo periodo di assoluto divieto, il d.l. 24 giugno 2014 n. 91 (c.d. decreto Competitività, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014 n. 116) ha previsto, per le sole società non quotate, la possibilità di emettere *categorie speciali di azioni a voto plurimo*, fino a tre voti per azione (art. 2351 c.c.).

L'art. 127sexies TUF vieta, invece, la possibilità di emettere tale categoria di azioni alle società quotate, che possono accedere al solo sistema delle azioni a voto maggiorato sopra citato.

Nella bozza del d.l. n. 34/2020 (cd. decreto Rilancio) era prevista l'estensione alle società quotate della possibilità di emettere azioni a voto plurimo. Tale proposta, tuttavia, è stata ritirata dal testo della riforma.

Ciò posto, si ritiene che la questione meriti di essere riconsiderata.

Le azioni a voto plurimo sono ampiamente diffuse in altri ordinamenti (come quello inglese, olandese e statunitense) nei quali rappresentano uno strumento del tutto ordinario per differenziare le posizioni degli azionisti, cui sono dunque garantiti margini di autonomia negoziale ben maggiori di quelli consentiti dalla legge italiana. In Olanda, ad esempio, pur essendo prevista, come in Italia, la regola generale per cui le azioni hanno uguale valore nominale e conferiscono uguali diritti di voto, è ammessa l'emissione di azioni dotate di *valore nominale diverso* e un certo grado di proporzionale gradazione nella distribuzione dei diritti di voto. Tale sistema ha, tra l'altro, permesso a molte società di premiare in modo diverso e anche significativo la fedeltà dei soci disposti a non disinvestire le azioni acquisite per periodi anche molto lunghi. L'impiego di questi strumenti da parte di numerose società – con il consenso delle minoranze azionarie, non necessariamente escluse da questi processi di emissione – induce a ritenere che l'introduzione di tali più flessibili meccanismi sia una misura utile all'organizzazione delle imprese.

La letteratura economica conferma che le azioni a voto plurimo possono assicurare diversi benefici. Le azioni a più voti, infatti, rafforzando la stabilità del controllo, incentivano una gestione più attenta a una prospettiva di medio-lungo periodo, in luogo di una gestione focalizzata sul solo rendimento immediato del titolo, che rischia di essere invece incoraggiata nelle società in cui il controllo è instabile. Nelle società non ancora quotate, l'emissione di azioni a voto plurimo si ritiene adatta a favorire la futura quotazione dei titoli, mentre nelle società quotate, l'emissione di azioni di questo genere può prestarsi a favorire l'ingresso di nuovi capitali, quando gli attuali azionisti non siano in grado di affrontare da soli una nuova capitalizzazione. L'emissione di azioni a voto plurimo si può prestare anche a trattenere nella società, oltre al nucleo di comando, gli investitori interessati all'iniziativa economica intrapresa e alle sue prospettive, ripagando questa scelta non solo in termini di rendimento, ma anche attraverso una maggiore possibilità di coinvolgimento nelle scelte di gestione.

Il disfavore con il quale da più parti si guarda allo strumento in questione dipende da fattori (quali il fatto di prestarsi ad alterare quella proporzione tra potere e rischio che tipicamente viene garantita dalla regola "un'azione per ogni voto") che ricorrono tipicamente anche in numerosi altri istituti, ampiamente utilizzati anche nel nostro ordinamento: si pensi, ad esempio, alle azioni prive del diritto di voto o a voto limitato o, ancora, ai sindacati di voto, senza considerare i molti altri accorgimenti, più o meno desiderabili e di fatto impiegati, come i meccanismi del controllo c.d. piramidale.

La corretta esigenza di prevenzione di eventuali abusi non si ottiene privando gli operatori della possibilità di impiegare determinati istituti, bensì accompagnando la loro introduzione ad adeguati meccanismi di controllo, attuati anche attraverso una concreta ed effettiva informazione del mercato

in merito agli assetti proprietari e ai progetti di *business* delle imprese. L'esperienza degli anni anche più recenti evidenzia, del resto, che in assenza di strumenti più trasparenti di gradazione del peso delle azioni, come i titoli a voto multiplo o maggiorato, non è affatto infrequente il ricorso a meccanismi che, pur perseguendo il medesimo obiettivo, sono meno trasparenti e meno controllabili. Le azioni a voto multiplo, peraltro, seppure molto usate come meccanismo di rafforzamento del gruppo di comando, si prestano ad assolvere, specialmente nella grande impresa, anche ad una funzione di fidelizzazione degli azionisti alla società e al suo progetto d'impresa.

In tale contesto, i limiti che l'ordinamento italiano continua ad esprimere nei confronti delle azioni a voto plurimo sembrano non tener conto delle esigenze che il mercato manifesta e rappresentano, per le società interessate a mantenere o aprire una sede in Italia, ostacoli non desiderabili alla libera organizzazione dell'attività economica, destinati a tradursi in costi ingiustificati che spingono le imprese a non scegliere l'Italia come propria sede o a spostare quest'ultima all'estero, come più volte accaduto anche dopo la riforma del 2014.

Il limite posto dall'ordinamento nazionale alla libertà di organizzazione dell'attività economica crea altresì un differenziale competitivo tra le imprese aventi sede in Italia e quelle aventi sede in altri Paesi in cui tali limiti non sono previsti. Si manifesta, pertanto, l'esigenza di garantire il *level playing field* per le imprese italiane, che dovrebbero essere, anche sotto questo profilo, poste in condizione di competere efficacemente anche con le straniere, senza incorrere in vincoli normativi che non siano realmente essenziali e proporzionati.

*Si propone di consentire un più ampio ricorso allo strumento delle azioni a voto plurimo, i cui vincoli posti dall'ordinamento possono tradursi in limitazioni non desiderabili all'organizzazione dell'attività economica, che spingono le imprese a non scegliere l'Italia come propria sede o a spostare quest'ultima all'estero, oltre a creare un differenziale competitivo tra le imprese aventi sede in Italia e quelle straniere che non sono soggette alle stesse limitazioni.  
Le azioni a più voti, infatti, rafforzando la stabilità del controllo, incentivano una gestione più attenta a una prospettiva di medio-lungo periodo.*

## V. LA CONCORRENZA A SERVIZIO DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

La concorrenza, pur non avendo il precipuo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile, può contribuire, integrando gli strumenti esistenti quali la regolamentazione e la tassazione, a favorire il processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale.

La pressione concorrenziale, infatti: *i)* incoraggia le imprese a utilizzare al meglio le risorse disponibili producendo al costo più basso (efficienza produttiva), *ii)* favorisce una migliore allocazione tra imprese dei fattori di produzione, incluse le risorse naturali (efficienza allocativa); *iii)* consente di mantenere sul mercato le imprese più virtuose che adottano tecnologie più efficienti dal punto di vista energetico<sup>127</sup>. Inoltre, la concorrenza stimola le imprese ad innovare attraverso il miglioramento di processi produttivi e la creazione di nuovi prodotti (efficienza dinamica) che limitano le emissioni di CO<sub>2</sub> e improntati sull'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili. Nel complesso, dunque, la concorrenza esercita un potente incentivo a utilizzare le scarse risorse del nostro pianeta in modo efficiente<sup>128</sup>.

La transizione verso un'economia sostenibile deve essere anche guidata da un processo normativo, evitando i rischi derivanti da un irrigidimento dei mercati che può imbrigliare l'attività imprenditoriale. La concorrenza può dunque integrarsi efficacemente con una regolamentazione virtuosa.

Nella consapevolezza che non vi è un dilemma ontologico tra concorrenza e sviluppo sostenibile, le proposte dell'Autorità si concentrano soprattutto sui nodi infrastrutturali della sostenibilità, con particolare riferimento ai seguenti profili:

- **infrastrutture per la ricarica delle auto elettriche.** Lo sviluppo delle infrastrutture per la ricarica degli autoveicoli elettrici costituisce un importante presupposto per abilitare la crescita della mobilità elettrica con ricadute in termini di crescita e sostenibilità. Le proposte dell'Autorità si concentrano sulle condizioni necessarie per garantire che, nella fase di sviluppo del settore, non si creino distorsioni idonee a comprometterne l'efficiente funzionamento concorrenziale in futuro;
- **gestione dei rifiuti differenziati.** Si propongono modifiche normative volte a: eliminare ingiustificate discriminazioni tra gestore pubblico e operatori privati nella gestione dei rifiuti urbani; evitare che la nozione di gestione integrata del ciclo dei rifiuti possa essere utilizzata impropriamente; escludere la partecipazione delle imprese di selezione alla negoziazione dell'accordo di programma tra sistemi di *compliance*, ANCI e Unione delle Province Italiane e Enti di Gestione di Ambito Territoriale;
- **impianti di incenerimento/termovalorizzatori.** La promozione della concorrenza nella filiera di gestione dei rifiuti indifferenziati difficilmente può prescindere da un'omogenea diffusione sul territorio nazionale dell'impiantistica di termovalorizzazione. A tal fine si propone una ulteriore semplificazione delle procedure autorizzative, introducendo anche

<sup>127</sup> Report from the Nordic competition Authorities, "Competition Policy and Green Growth. Interaction and challenges" (2010).

<sup>128</sup> Nowag, J. (2020), "Sustainability and Competition Law and Policy", *OECD Background Note*.

meccanismi di attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate, e la previsione di incentivazioni per le popolazioni interessate;

- **oneri di sistema.** Al fine di assicurare una maggiore trasparenza dei prezzi dell'energia elettrica e gestire adeguatamente il finanziamento delle fonti rinnovabili, l'Autorità ha proposto di eliminare il peso improprio degli oneri di sistema sulla filiera elettrica, riportando gradualmente e più correttamente nell'ambito della fiscalità generale il finanziamento delle diverse voci, tra cui quelle di incentivazione alle fonti rinnovabili, che potrebbero gravare, in modo selettivo, sul consumo di combustibili fossili nel riscaldamento e nei trasporti.

\* \* \*

#### **A. Mobilità sostenibile e sviluppo delle infrastrutture per la ricarica elettrica**

Come emerge con chiarezza già a partire dal quadro normativo euro-unitario di riferimento e dalla sua declinazione nazionale<sup>129</sup>, lo sviluppo della infrastrutturazione elettrica per la ricarica degli autoveicoli rappresenta un importante passo verso una mobilità sostenibile, che deve tuttavia basarsi sui principi di concorrenza dell'offerta, di neutralità tecnologica degli impianti e di interoperabilità generalizzata degli stessi.

La fotografia del settore della mobilità elettrica in Italia<sup>130</sup> mostra uno stadio di sviluppo ancora iniziale, ma caratterizzato da tassi di crescita estremamente elevati. A titolo esemplificativo, benché risultino a oggi circolanti in Italia solo circa 70.000 auto elettriche (a fine 2019 tali veicoli rappresentavano lo 0,1% del parco circolante), ben 30.000 di queste sono state immatricolate nei primi nove mesi del 2020. Una crescita altrettanto significativa si registra in relazione alle infrastrutture di ricarica, con 9.000 punti di ricarica pubblici o privati aperti al pubblico a fine 2019 e un'ulteriore forte accelerazione nell'anno successivo, con circa 16.000 analoghi punti di ricarica registrati ad agosto 2020. Particolare fermento si registra nell'ancora più embrionale segmento delle infrastrutture di ricarica ad alta potenza<sup>131</sup>, un cui adeguato sviluppo risulta centrale nell'ottica del contenimento dei tempi necessari alla ricarica dei veicoli elettrici, elemento chiave per un reale decollo del comparto, per rendere i veicoli stessi adatti anche a percorrenze medio-lunghe.

L'Autorità osserva che uno sviluppo del settore della mobilità elettrica secondo dinamiche concorrenziali sin dalla sua fase embrionale è altamente auspicabile a beneficio dei consumatori, in termini di varietà di scelta di soluzioni per le proprie esigenze di mobilità e di ricarica, di qualità dei servizi e di prezzi competitivi, nonché a beneficio dell'intero sistema economico e della collettività. Alcune recenti disposizioni normative nazionali hanno introdotto diverse misure finalizzate, da un lato, alla semplificazione delle procedure e all'incentivazione alla realizzazione di infrastrutture di ricarica da parte degli enti locali, dall'altro, all'introduzione di un obbligo in capo ad ARERA di regolamentare il prezzo dell'energia distribuita attraverso le infrastrutture di ricarica<sup>132</sup>. Da ultimo,

<sup>129</sup> Cfr. Direttiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (cd. DAFI – “*Directive Alternative Fuel Initiative*”) e d.lgs. n. 257/2016, di recepimento della stessa.

<sup>130</sup> Cfr. “*Smart Mobility Report 2020*”, Politecnico di Milano.

<sup>131</sup> C.d. “*High Power Charging*” - “HPC” o infrastrutture “*ultra-fast*”, caratterizzate da una potenza di ricarica superiore a 100 kW. Solo il 2% dei punti di ricarica attualmente esistenti in Italia è di tipo HPC.

<sup>132</sup> Cfr. art. 57 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, c.d. “Decreto Semplificazioni”, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.



l'art. 1, comma 697, della legge di Bilancio 2021<sup>133</sup>, ha previsto l'obbligo per i concessionari autostradali di dotare le reti in concessione di un numero adeguato di punti di ricarica ad alta potenza (assicurando tempi di attesa non superiori a quelli per i veicoli a combustione) entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Rispetto a tale quadro normativo e fattuale, l'Autorità auspica, in primo luogo, nell'ambito della desiderabile ulteriore incentivazione alla diffusione su larga scala di infrastrutture di ricarica pubbliche sul territorio nazionale<sup>134</sup>, che sia posta particolare attenzione agli aspetti di neutralità tecnologica e interoperabilità degli impianti, in modo da evitare ogni possibile restrizione alla competizione tra operatori (derivante, ad esempio, da un eventuale ingessamento del mercato a favore di una determinata tecnologia di natura proprietaria e utilizzabile per la fornitura del servizio di ricarica da parte di un solo operatore).

In secondo luogo, l'Autorità intende sottolineare come sia cruciale che le pubbliche amministrazioni seguano procedure trasparenti e non discriminatorie per l'assegnazione degli spazi pubblici per l'installazione di colonnine di ricarica, atteso che si tratta di risorse scarse, al fine di evitare che un unico soggetto possa gestire tutte o gran parte delle infrastrutture su suolo pubblico in una determinata area geografica. Allo stesso modo, appare necessario che adeguate procedure competitive vengano applicate da parte di tutti i concessionari pubblici (ad esempio, concessionari autostradali), al fine di assicurare parità di condizioni tra gli operatori del settore attivi, *in primis*, nella fornitura dei servizi di installazione e gestione di infrastrutture di ricarica.

A tal fine, potrebbero essere opportunamente modificati i menzionati art. 57 (in particolare, comma 6) del D.L. 76/2020 e art. 1, comma 697, della Legge 178/2020, al fine di prevedere che l'assegnazione degli spazi e/o la selezione degli operatori per l'installazione di infrastrutture di ricarica elettrica da parte degli enti locali e dei concessionari autostradali avvenga tramite procedure competitive trasparenti e non discriminatorie.

Sul tema dei prezzi, l'Autorità intende infine segnalare che, a maggior ragione in un contesto di completamento del processo di liberalizzazione del settore elettrico in Italia che vede l'abbandono di ogni forma di regolazione tariffaria anche nel segmento più tradizionale della fornitura di energia elettrica, il perseguimento di un livello ragionevole ed equo dei prezzi per i nuovi servizi non dovrebbe basarsi sul ricorso a tariffe regolate per questo comparto; si rappresenta, in tal senso, la possibilità di ricorrere a strumenti alternativi, più concorrenziali, quale l'individuazione del prezzo dei servizi di ricarica quale parametro di competizione nell'ambito delle gare pubbliche per l'attribuzione di spazi. Più in generale, un livello ragionevole delle tariffe potrà essere garantito dalla presenza di una pluralità di operatori e da dinamiche genuinamente competitive. L'Autorità auspica, pertanto, l'abrogazione della norma richiamata (art. 57, comma 12, del D.L. n. 76/2020), coerentemente con la natura di servizi in concorrenza dei servizi di ricarica nel settore della mobilità elettrica.

---

<sup>133</sup> Legge 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>134</sup> Al riguardo, particolare attenzione andrebbe posta al tema della velocità di ricarica, e, dunque, la rete impiantistica dovrebbe comprendere anche un adeguato numero di infrastrutture di ricarica ad alta potenza.

*Ai fini di uno sviluppo concorrenziale delle infrastrutture di ricarica elettrica per la mobilità sostenibile, si propone di:*

1. *modificare il comma 6 dell'articolo 57 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e il comma 697 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, al fine di prevedere, con riguardo alle attività delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari pubblici, l'adozione di procedure trasparenti e non discriminatorie per l'assegnazione degli spazi pubblici e/o per la selezione degli operatori per l'installazione di colonnine di ricarica, individuando il prezzo dei servizi di ricarica offerti quale parametro di valutazione ed assicurando la neutralità tecnologica e interoperabilità degli impianti;*
2. *abrogare il comma 12 dell'articolo 57 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, in materia di regolazione tariffaria per la fornitura di energia elettrica destinata alla ricarica sia privata che pubblica.*

## **B. Il ruolo della concorrenza nella promozione di un'economia circolare nel settore dei rifiuti**

La concorrenza ha un valore cruciale nel settore dei rifiuti nella misura in cui è idonea a garantire adeguati sbocchi di mercato a *input* produttivi che, realizzati attraverso attività di riciclo, ossia di lavorazione dei rifiuti c.d. speciali o differenziati da raccolta urbana (carta, plastica, vetro, alluminio)<sup>135</sup>, possono sostituire *input* realizzati in materia prima vergine, con un chiaro vantaggio commerciale e di competitività dal momento che, secondo la Commissione europea, il settore manifatturiero europeo destina in media circa il 40% della spesa all'acquisto di *input* produttivi<sup>136</sup>. Nel complesso, la lavorazione dei rifiuti al fine di reimmetterli nei cicli produttivi, contribuisce a rendere più efficiente l'utilizzo di risorse scarse, proteggendo al contempo le imprese dalle fluttuazioni dei prezzi delle *commodities*. Inoltre, l'attività di riciclo promuove la concorrenza dinamica, dal momento che è idonea a favorire l'innovazione e lo sviluppo di nuove filiere nelle quali i rifiuti vengono trasformati in *input* produttivi per l'industria manifatturiera, soprattutto se alle filiere industriali a monte giungono precisi segnali per un progressivo miglioramento del tasso di riciclabilità<sup>137</sup>. In Italia, sulla base dei dati Eurostat, il tasso di riutilizzo di beni già impiegati nei cicli produttivi è stato pari, nel 2019, a circa il 19%<sup>138</sup>, un livello superiore alla media europea e al valore registrato in paesi come la Germania.

L'economia circolare - a cui le attività di avvio a riciclo contribuiscono sia attraverso la riduzione dell'utilizzo di risorse naturali quali *input* produttivi sia tramite la riduzione dei rifiuti da smaltire - è potenzialmente in grado di aumentare il PIL di un ulteriore 0,5% entro il 2030, creando circa 700

<sup>135</sup> La gestione dei rifiuti urbani rientra nelle competenze degli Enti Locali, e perciò la loro gestione è affidata attraverso le modalità tipiche della concorrenza "per il mercato"; per converso, i rifiuti speciali sono gestiti nel mercato libero, secondo criteri di specializzazione e nel rispetto della normativa tecnica di controllo.

<sup>136</sup> Commissione Europea (2020), *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*. COM(20)98 final.

<sup>137</sup> A questo riguardo, in Italia il potenziale stimolo all'innovazione che potrebbe derivare dalle attività di trasformazione dei rifiuti non è ancora adeguatamente sfruttato, considerato che il numero di brevetti legati ad attività di riciclo sono stati nel 2016 soltanto pari a 14, un dato decisamente inferiore rispetto a quello registrato da paesi come Germania e Francia dove il numero di brevetti sale rispettivamente a 67 e 36 unità. Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI\\_CIE020\\_custom\\_355163/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2f9c5749-a486-4dbc-8cd9-974884540f79](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI_CIE020_custom_355163/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=2f9c5749-a486-4dbc-8cd9-974884540f79).

<sup>138</sup>

Cfr. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI\\_SRM030\\_custom\\_354994/bookmark/table?lang=en&bookmrkId=c6638243-2f7f-4256-b2fd-6a5159b4b68a](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/CEI_SRM030_custom_354994/bookmark/table?lang=en&bookmrkId=c6638243-2f7f-4256-b2fd-6a5159b4b68a).

mila nuovi posti di lavoro<sup>139</sup>. Appare, pertanto, essenziale che tutte le fasi della gestione dei rifiuti assicurino dinamiche competitive in grado di innescare i positivi benefici sopra indicati.

Al riguardo, ai fini di un pieno sviluppo dell'economia circolare di cui possa beneficiare uniformemente l'intero paese, permangono una serie di criticità importanti, in parte connesse alla mancata piena applicazione del principio di concorrenza, il cui è espressamente previsto nel Testo Unico dell'Ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, anche "TUA"), come di recente novellato con il recepimento della Direttiva (UE) n. 2018/851.

Come noto, la fase della raccolta viene svolta in regime di privativa su base locale, spesso mediante affidamenti *in house providing*. Rispetto al corretto utilizzo di tale modalità di affidamento del servizio si rinvia a quanto già argomentato in ordine ai requisiti richiesti dalla legge in capo al fornitore e all'onere motivazionale che ricade sull'ente pubblico che procede all'affidamento (cfr. *supra*).

Il settore è caratterizzato da una struttura industriale estremamente disomogenea, in cui sono presenti alcune migliaia di operatori, tanto pubblici che privati, la maggioranza piccoli o piccolissimi, e pochi grandi player, prevalentemente *multiutilities* a partecipazione pubblica.

L'auspicabile obiettivo di una dimensione media efficiente di impresa non può tuttavia essere perseguito mediante improprie estensioni delle private, di natura orizzontale o verticale, del servizio di raccolta dei rifiuti urbani.

Sotto il primo profilo, si osserva che il d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116, ha modificato la definizione dei rifiuti urbani, introducendo in tale categoria la nozione di c.d. "rifiuti simili" merceologicamente a quelli domestici, e riaffermando la piena libertà delle attività economiche che producono rifiuti "simili" di affidarne la raccolta e l'avvio a recupero e/o a smaltimento al di fuori della gestione del servizio pubblico. Tanto premesso, si osserva che la nuova formulazione del comma 10 dell'art. 238 del TUA (*Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani*), nel prevedere in questi casi l'esclusione *dalla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti*, stabilisce la necessità di stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato prescelto un accordo contrattuale con una durata minima quinquennale stabilita *ope legis*. Tale previsione appare tuttavia discriminatoria per i gestori privati, in quanto, mentre è possibile rientrare nella gestione pubblica in ogni momento e, quindi, anche prima del decorso dei cinque anni, non è consentito il contrario; al fine di non ostacolare la concorrenza tra i diversi operatori (privati e pubblico) del servizio di raccolta e avvio a recupero dei rifiuti estendendo impropriamente la privativa delle gestioni pubbliche, si ritiene quindi necessaria l'eliminazione della durata minima quinquennale dell'accordo.

Con riguardo al perimetro di affidamento del servizio sotto il profilo verticale, si osserva che la nozione di "gestione integrata del servizio" viene spesso utilizzata impropriamente, ampliando il novero delle attività lungo la filiera che vengono ricomprese nella privativa senza verificare l'effettiva sussistenza di un rischio di fallimento di mercato per tali attività. Si tratta, in particolare, della tendenza, già censurata in passato dall'Autorità<sup>140</sup>, ad affidare insieme alle attività di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento e recupero delle diverse frazioni della raccolta urbana, anche le

---

<sup>139</sup> Cfr. Cambridge Econometrics, Trinomics e ICF (2018), *Impacts of circular economy policies on the labour market*, Rapporto per la Commissione Europea.

<sup>140</sup> **ASI432** – Regione Emilia Romagna – gestione dei rifiuti urbani, del 6 settembre 2017, in Boll. 39/2017.

attività di smaltimento, recupero e riciclo, tipicamente svolte in regime di mercato; ciò anche mediante una impropria attribuzione di titolarità esclusiva in capo al gestore delle suddette frazioni. Sul punto, appare necessario prevedere che la gestione integrata debba essere affidata e svolta nel rispetto del principio di concorrenza, e non possa comportare improprie monopolizzazioni dei mercati concorrenziali a valle, quali quelli del recupero e smaltimento.

Come noto, le fasi successive a quelle di raccolta, consistenti nella selezione e avvio a recupero dei materiali differenziati, possono essere gestite dall'affidatario del servizio, sia effettuando *in proprio* la gestione di tali rifiuti, provvedendo a proprie spese alle fasi del trattamento e incassando i ricavi della vendita dei rifiuti sul mercato ai riciclatori, sia avvalendosi dell'attività dei consorzi di avvio al riciclo e recupero (cd. sistemi di *compliance* all'EPR - *Extended producer responsibility*) che, per conto dei produttori e utilizzatori consorziati (gravati dagli obblighi di *responsabilità estesa del produttore* - EPR), gestiscono tali rifiuti finanziandosi con i contributi ambientali percepiti dai consorziati e con i ricavi della vendita dei materiali avviati al riciclo.

Con riguardo in particolare al corretto funzionamento della filiera di recupero e riciclo per un pieno sviluppo dell'economia circolare e, segnatamente, all'avvenuta effettiva apertura al mercato dei servizi di *compliance* all'EPR per i produttori di imballaggi<sup>141</sup>, si osserva che la normativa, alla luce del presupposto per cui ciascun consorzio debba poter disporre della quota parte di rifiuti riconducibili all'immesso al consumo dei propri consorziati, ha modificato i meccanismi che CONAI ha sviluppato e applicato finché era l'unico consorzio esistente<sup>142</sup>. Sul punto, l'Autorità ritiene tuttavia improprio che l'accordo di *programma quadro* (o di comparto) introdotto dalla novella dell'art. 224 del TUA includa, oltre a tutti i sistemi di *compliance* (consorzi di filiera, CORIPET ed eventuali nuovi consorzi), l'ANCI, l'Unione delle province italiane (UPI), gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale, anche le associazioni rappresentative dei centri di selezione (CSS). Ciò in quanto detti soggetti sono in competizione tra loro per la fornitura dei propri servizi ai sistemi di *compliance* o direttamente ai gestori della raccolta, e non risulta opportuno, quindi, che vi sia alcuna definizione concordata delle condizioni economiche e/o di servizio applicate.

---

<sup>141</sup> In passato, il CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) e i consorzi di filiera ad esso afferenti per i diversi materiali (COREPLA (plastica), COREVE (vetro), COMIECO (carta e cartone), CIAL (alluminio), RICREA (acciaio), RILEGNO (legno) hanno costituito per anni l'unico sistema di assolvimento degli obblighi di responsabilità estesa del produttore. L'Autorità ha ripetutamente sostenuto la necessità di superare questo assetto, rendendo effettiva la possibilità, normativamente già prevista dal TUA (cfr. art. 221, comma 5) di concorrenza fra diversi *compliance scheme*, in ragione delle migliori *performance* di settore, anche con riguardo al raggiungimento degli obiettivi ambientali. La concorrenza tra sistemi di *compliance* all'EPR nei confronti dei produttori rappresenta un fattore costitutivo del corretto funzionamento del meccanismo di EPR anche ai fini degli obiettivi di tutela ambientale: la concorrenza fa sì che il corrispettivo/contributo ambientale richiesto a ciascun produttore sia il più vicino possibile al costo di avvio a riciclo e recupero degli imballaggi che questi ha immesso al consumo, incentivandolo dunque a sviluppare e adottare imballaggi maggiormente eco-compatibili, vale a dire con il minimo costo di avvio a riciclo e recupero. Da inizio 2020, grazie anche all'intervento dell'Autorità (cfr. procedimento A531, provv. n. 28430 del 27 ottobre 2020, si è assistito ad una concreta apertura alla concorrenza del mercato per l'avvio al riciclo e recupero dei rifiuti urbani differenziati della plastica, con l'ingresso sul mercato di un nuovo consorzio di produttori di bottiglie in plastica in CPL PET a uso alimentare, per cui ad oggi per questi prodotti esiste una possibilità di scelta ai fini dell'adempimento degli obblighi di responsabilità estesa del produttore

<sup>142</sup> Tale sistema era basato storicamente sulla stipula (ai sensi dell'art. 224 del TUA) di un accordo quadro quinquennale fra CONAI e ANCI contenente i principi comuni per tutte le filiere, cui si affiancavano per ogni filiera i relativi allegati tecnici di individuazione dei corrispettivi per il servizio di raccolta spettanti ai gestori nonché delle modalità di consegna dei rifiuti oggetto di convenzionamento per i gestori aderenti. Nel settore della plastica, in particolare, il consorzio di filiera COREPLA stipulava altresì periodicamente accordi con le associazioni rappresentative dei circa 30 impianti di selezione della plastica (cd. CSS) distribuiti sul territorio nazionale, prevedendo la tipologia di prestazioni da questi fornite al consorzio e la remunerazione delle stesse.

Più in generale, infine, si osserva che l'assegnazione alle piattaforme di selezione dei rifiuti differenziati da raccolta urbana dovrebbe avvenire secondo meccanismi competitivi, sia nel caso in cui il gestore decida di amministrare per proprio conto i rifiuti raccolti, sia nel caso in cui i rifiuti siano conferiti ai sistemi di *compliance* all'EPR. Tutte le imprese di selezione presenti sul mercato dovrebbero essere poste in grado di competere sul prezzo e sulla qualità dei servizi offerti al gestore o al/ai sistemi di *compliance* all'EPR con procedure eque, trasparenti e non discriminatorie.

*Al fine di promuovere l'introduzione di una maggiore concorrenza nella filiera di gestione dei rifiuti, in modo da favorire il perseguimento degli obiettivi conseguenti alla diffusione dell'economia circolare, si propone di:*

- 1. Modificare l'art. 238, comma 10, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, eliminando la durata minima quinquennale prevista per gli accordi che le utenze non domestiche devono stipulare con il gestore pubblico o con l'operatore privato per la raccolta e l'avvio a recupero dei propri rifiuti;*
- 2. prevedere che le attività di gestione integrata dei rifiuti urbani affidate in via esclusiva non ricomprendano anche le attività di recupero e smaltimento disponibili in regime di libero mercato; nell'assegnazione delle frazioni raccolte, il gestore affidatario deve utilizzare procedure competitive, che non favoriscano le proprie controllate e/o collegate;*
- 3. modificare le norme che prevedono la partecipazione delle imprese di selezione alle negoziazioni per la definizione dell'accordo di programma quadro (o di comparto) tra tutti i sistemi di compliance (consorzi di filiera e sistemi autonomi riconosciuti), l'ANCI, l'Unione delle province italiane (UPI) e gli Enti di gestione di Ambito territoriale ottimale.*

### **C. Lo sviluppo dell'impiantistica per una gestione efficiente e concorrenziale del ciclo dei rifiuti indifferenziati**

I principi euro-unitari e nazionali in materia di gestione dei rifiuti, come noto, perseguono contestualmente gli obiettivi della drastica diminuzione della loro produzione (c.d. "prevenzione") e della progressiva riduzione dello smaltimento in discarica, quale modalità residuale alla quale far ricorso solo laddove non sia possibile impiegarne altre più efficienti (ovvero il riutilizzo dei beni divenuti rifiuti e il riciclo delle materie derivanti dal trattamento degli stessi). Pur a fronte della prevista riduzione delle quantità di rifiuti indifferenziati derivante dal crescente sviluppo della raccolta differenziata, una corretta gerarchia nella gestione dei rifiuti richiede, dunque, la dotazione di una adeguata impiantistica che consenta di privilegiare ogni forma di recupero, anche energetico, dei rifiuti indifferenziati, rispetto alla soluzione peggiore dal punto di vista ambientale dello smaltimento in discarica.

Secondo l'ultimo censimento effettuato da ISPRA<sup>143</sup>, in Italia lo smaltimento in discarica interessava nel 2019 ancora una quota significativa del totale dei rifiuti urbani, pari al 21%, ben superiore quindi all'obiettivo del 10% al 2035 introdotto dalla recente Direttiva (UE) n. 850/2018; alla stessa data, risultavano complessivamente operativi 656 impianti per il trattamento e lo

<sup>143</sup> ISPRA, "Rapporto Rifiuti Urbani", edizione 2020.

smaltimento dei rifiuti urbani<sup>144</sup>, di cui solo 37 impianti di incenerimento/termovalorizzatori (“TMV”)<sup>145</sup>, caratterizzati peraltro da una distribuzione sul territorio nazionale particolarmente disomogenea.

Da ulteriori dati raccolti dalla stessa Autorità nel corso dell’anno 2019<sup>146</sup> risulta una situazione di particolare pressione sulla capacità di termovalorizzazione esistente sul territorio nazionale, che nel 2018 ha sperimentato una percentuale media di utilizzo pari a circa il 90%. Complessivamente, i dati disponibili fotografano una situazione in Italia, ancora oggi, di rilevante *gap* impiantistico<sup>147</sup>, soprattutto nelle aree del centro e del sud del Paese, che non riescono a trattare tutto il rifiuto urbano residuo raccolto, che viene quindi in parte destinato a impianti localizzati al Nord o all’estero.

Tale situazione appare generare diverse criticità concorrenziali, in quanto non consente, in una fase a valle della raccolta, relativa ad attività da svolgersi in regime di libero mercato, l’esplicitarsi di stimoli competitivi idonei a promuovere il raggiungimento dell’efficienza allocativa, non permette un’adeguata valorizzazione economica dei rifiuti, con attivazione di ulteriori filiere (es. nel caso dei TMV, produzione di energia elettrica), e vale a definire un eccessivo potere di mercato in capo ai pochi impianti esistenti, con un possibile incremento dei costi di complessiva gestione dei rifiuti urbani e maggiore spesa per i cittadini.

Anche tenuto conto dei rinnovati obiettivi ambientali che il settore dovrà perseguire alla luce del nuovo pacchetto di direttive sull’economia circolare, l’Autorità auspica, previa una valutazione aggiornata del fabbisogno impiantistico, l’adozione di politiche volte a incentivare un celere sviluppo infrastrutturale nelle aree geografiche a oggi sotto-dotate, per una distribuzione più equilibrata della capacità di termovalorizzazione sul territorio nazionale.

L’Autorità è consapevole che i principali ostacoli alla realizzazione degli impianti in questione non derivano da considerazioni di maggiore o minore redditività dell’attività, quanto piuttosto dalla complessità dell’iter autorizzativo cui sono sottoposti e dalla ostilità spesso mostrata dalla popolazione e dagli stessi enti locali nei confronti di tali opere (c.d. sindrome “*nimby*”). Tuttavia, l’Autorità non ritiene opportune né utili incentivazioni ottenibili mediante eventuali forme di regolazione tariffaria<sup>148</sup>. In primo luogo, in quanto la fase della filiera non appare soffrire di fallimenti del mercato che giustifichino interventi regolamentari sui prezzi. In secondo luogo, perché

---

<sup>144</sup> Di questi, oltre ai TMV, 345 impianti sono dedicati al trattamento della frazione organica (c.d. FORSU), 130 sono impianti per il trattamento intermedio di tipo meccanico o meccanico-biologico (TM o TMB), 131 sono discariche e 13 sono impianti industriali che effettuano il co-incenerimento dei rifiuti urbani.

<sup>145</sup> Tutti gli impianti effettuano il recupero energetico, principalmente sotto forma di produzione di energia elettrica. Di contro, la produzione di energia termica, effettuata per lo più in assetto cogenerativo su base stagionale, risulta circoscritta a soli 12 impianti, tutti localizzati nel Nord del Paese.

<sup>146</sup> Cfr. procedimento istruttorio n. I/831.

<sup>147</sup> Il dimensionamento del fabbisogno impiantistico nazionale è stato definito, per quel che concerne la termovalorizzazione, dal D.P.C.M. 10 agosto 2016, emanato in attuazione del comma 2 dell’art. 35 del D.L. n. 133/2014 (c.d. “Sblocca Italia”). Il menzionato art. 35 ha altresì disposto che, per tali impianti, il c.d. “principio di autosufficienza” operi su un ambito nazionale, per favorire una gestione il più possibile efficiente del ciclo dei rifiuti anche nelle more del necessario adeguamento impiantistico.

<sup>148</sup> Con il documento per la consultazione 713/2018/R/RIF, l’Autorità di regolazione ha presentato i primi orientamenti in materia tariffaria per il settore dei rifiuti, individuando tra gli obiettivi prioritari anche l’adeguamento infrastrutturale, attraverso l’introduzione di opportuni incentivi tariffari. Nella successiva Delibera n. 443/2019, la specifica definizione dei criteri per la fissazione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento è demandata a successivi provvedimenti, ancora da emanarsi.

tali interventi non sarebbero produttivi degli effetti voluti, in considerazione della permanenza delle richiamate barriere all'accesso al mercato.

Piuttosto, si ritiene che misure meno distorsive e più efficaci possano risiedere, da un lato, nella previsione di una ulteriore semplificazione delle procedure autorizzative previste per la realizzazione di tali impianti, di cui al Testo Unico Ambiente, ad esempio mediante l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate, un maggiore ricorso a forme di autocertificazione, nonché tempistiche certe per la conclusione dei procedimenti per la relativa autorizzazione; dall'altro, nella definizione di meccanismi di incentivazione e/o compensazione non tanto a vantaggio degli investitori, quanto delle popolazioni e degli enti locali interessati.

*Per un funzionamento più concorrenziale ed efficiente della filiera della gestione dei rifiuti indifferenziati l'Autorità auspica il potenziamento della dotazione impiantistica in modo da conseguire una omogeneità sul territorio nazionale e propone di:*

- 1. modificare il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. (in particolare, art. 237-quinques e ss.) introducendo opportune misure di ulteriore snellimento burocratico degli iter autorizzativi, prevedendo nell'ambito di ogni fase autorizzativa un maggiore ricorso a forme di autocertificazione e la certezza delle tempistiche per la conclusione dei procedimenti anche mediante l'attivazione di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni pubbliche interessate;*
- 2. prevedere, in via normativa, adeguate incentivazioni e/o compensazioni per le popolazioni e gli enti locali interessati dagli sviluppi impiantistici di termovalorizzazione, senza che siano introdotte improprie estensioni della regolazione di prezzo ad attività che possono essere garantite dal mercato.*

#### **D. Oneri di sistema**

Come noto, al fine di migliorare la sostenibilità ambientale della generazione di energia elettrica, nel tempo sono stati concessi cospicui incentivi economici alla produzione da fonti rinnovabili, che in gran parte sono stati finanziati attraverso l'imposizione di una apposita voce ("oneri generali di sistema") a carico degli utenti finali dell'energia elettrica. L'incentivazione della generazione da fonti rinnovabili ha consentito lo sviluppo di tale attività, permettendo al nostro paese di essere in linea con gli obiettivi posti dagli accordi internazionali in termini di quota minima di produzione da fonti rinnovabili da raggiungere al 2020.

Nel sistema italiano, l'obbligazione del sovvenzionamento degli oneri di sistema, ad oggi costituiti per circa il 70% dalla spesa per il sostegno alle energie rinnovabili, è posta a carico degli utenti finali come voce di spesa nella bolletta elettrica. A partire dal 2015 detti oneri hanno avuto un ammontare stabile quantificabile in circa 14-15 miliardi di euro annui, arrivando a pesare all'incirca tra un quinto e un quarto sul totale della bolletta<sup>149</sup>. L'incidenza sulla bolletta elettrica di una imposizione volta a finanziare gli incentivi alla produzione da fonti rinnovabili è peraltro significativa in tutti i Paesi europei e l'analisi dei dati disponibili sulle *performance* di questi ultimi nel raggiungimento

<sup>149</sup> Relazioni Annuali ARERA, anni 2010-2019.

progressivo degli obiettivi di diffusione al 2020 delle fonti rinnovabili mostra la necessità di detti finanziamenti<sup>150</sup>.

La modalità di imposizione ed esazione degli oneri adottata in Italia, così come in numerosi altri Paesi, ha tuttavia comportato che tale risultato sia stato raggiunto al prezzo di importanti e crescenti ostacoli alla concorrenza nel mercato al dettaglio dell'energia elettrica. Infatti, benché l'obbligazione al pagamento degli oneri ricada sull'utente finale, l'ammontare di oneri di sistema dovuto dai clienti di ciascun venditore è integralmente fatturato dal distributore al venditore come parte del corrispettivo che il venditore deve pagare in quanto utente della rete locale gestita dal distributore. A sua volta, quest'ultimo versa a GSE e CSEA l'intero valore degli oneri di sistema calcolato sul numero totale degli utenti finali e sul totale del loro consumo. Il meccanismo di esazione previsto, anche in considerazione della connessa esigenza dei venditori di prestare costose garanzie ai distributori per l'inadempimento ai propri impegni che ricomprendono, come detto, anche la corresponsione del 100% degli oneri fatturati ai clienti finali, ha determinato nel tempo crescenti difficoltà finanziarie di molti venditori, il cui effetto restrittivo dal punto di vista concorrenziale, risulta aggravato dalla contestuale presenza sul mercato di venditori integrati nella distribuzione. Inoltre, detti oneri, non connessi ai costi di produzione del servizio, esibiscono una tale rilevanza assoluta in bolletta da oscurare i vantaggi di prezzo ottenibili grazie allo sviluppo di un mercato concorrenziale, impedendo alla domanda di percepire e apprezzare appieno le conseguenze positive del passaggio al libero mercato.

Il crescente peso delle risorse che è necessario reperire al fine di garantire la sostenibilità ambientale della generazione elettrica non appare dunque più compatibile con un loro finanziamento attraverso la imposizione degli oneri di sistema all'interno della bolletta elettrica, in primo luogo a causa delle gravi conseguenze negative che tale soluzione comporta per la concorrenza nei mercati elettrici al dettaglio, distorcendo la struttura dell'offerta e alterando i segnali di prezzo. Si tratta, peraltro di una conclusione cui sono già giunti anche altri importanti Paesi come la Spagna e la Germania, nei quali sono in fase avanzata le iniziative legislative volte a spostare gli oneri di sistema dalla bolletta elettrica ad altre fonti di finanziamento.

L'Autorità ritiene quindi che, al fine di garantire che la sostenibilità della generazione elettrica sia compatibile con un pieno sviluppo del mercato *retail* della vendita di energia elettrica, sia necessario eliminare il peso improprio degli oneri di sistema sulla filiera elettrica, per riportare più correttamente il finanziamento delle diverse voci, fra cui quelle di incentivazione alle energie rinnovabili, a meccanismi di fiscalizzazione mediante l'emanazione di una specifica normativa. Sul punto, l'Autorità sottolinea altresì l'opportunità di considerare, anche sulla scorta di rilevanti esperienze estere, modelli di finanziamento degli oneri di sistema che vadano a gravare, in modo selettivo, sul consumo di combustibili fossili nel riscaldamento e nei trasporti, in modo da conseguire contestualmente obiettivi concorrenziali e ambientali.

Ciò posto, l'Autorità suggerisce, laddove lo si ritenesse necessario al fine di contemperare l'esigenza di sollevare tempestivamente la filiera elettrica dagli oneri di sistema e quella di reperire una significativa mole di finanziamenti nell'ambito della fiscalità generale attraverso imposizioni

---

<sup>150</sup> Con poche eccezioni, soltanto i paesi che hanno imposto il pagamento quantomeno di più di un quarto della bolletta per i clienti domestici per finanziare in primo luogo lo sviluppo delle fonti rinnovabili sono riusciti a rispettare i propri impegni al 2020. Eurostat, *Electricity Prices* (May 2020) e *Renewable Energy Statistics* (December 2020).



selettive a carico delle attività inquinanti, che il passaggio dal modello attuale a quello futuro possa avvenire con una opportuna gradualità, in modo da consentire a tutti gli operatori un progressivo adeguamento al nuovo scenario disegnato per la riscossione degli oneri necessari al raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Nell'immediato, il percorso di riforma del sistema potrebbe iniziare eliminando dalla bolletta gli oneri non connessi a obiettivi di sviluppo ambientalmente sostenibile e di contrasto alla povertà energetica: le componenti relative alla copertura dei costi connessi allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, nonché la copertura del regime tariffario speciale riconosciuto alla società RFI per i consumi di energia elettrica relativi ai servizi ferroviari su rete tradizionale. L'Autorità ritiene che alla copertura di tali oneri possa provvedersi mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato.

Inoltre, sempre nell'ottica di assicurare un passaggio graduale verso il modello futuro sopra suggerito, alla copertura degli oneri potrebbe provvedersi con almeno una parte del gettito derivante dalla vendita all'asta delle quote di emissione di CO<sub>2</sub>. Tale gettito attualmente confluisce nel bilancio dello Stato e dovrebbe, secondo quanto previsto dalla normativa europea, essere destinato, tra l'altro, alla copertura della spesa necessaria per ridurre le emissioni di gas serra e per promuovere l'utilizzo delle fonti rinnovabili. A tal fine, una parte dei proventi derivanti dalle aste CO<sub>2</sub> potrebbe essere trasferita alla Cassa per i servizi energetici e ambientali (CSEA), che si troverebbe dunque a gestire i fondi derivanti dal bilancio dello Stato per destinarli alla copertura degli oneri, come già avvenuto durante il primo periodo dell'emergenza sanitaria in corrispondenza delle misure volte ad alleviare il peso degli oneri di sistema per alcune categorie di consumatori.

*Si propone di procedere ad una riforma del finanziamento per le energie rinnovabili che escluda gli oneri di sistema dalla bolletta elettrica e contempli viceversa forme di fiscalizzazione coerenti con il perseguimento di principi ambientali, prevedendo dunque che tali oneri gravino, in modo selettivo, sul consumo di combustibili fossili nel riscaldamento e nei trasporti e ricorrendo, se necessario, ad una opportuna gradualità nella attuazione della riforma.*

*In una prima fase, si propone che alcune voci oggi impropriamente rientranti tra gli oneri di sistema (costi per lo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, regime tariffario speciale riconosciuto alla società RFI) siano eliminate dai costi in bolletta e si provveda alla relativa copertura finanziaria con il bilancio dello Stato; nonché il trasferimento dal bilancio dello Stato alla CSEA di almeno una parte del gettito derivante dalla vendita all'asta delle quote di emissione di CO<sub>2</sub>, affinché la CSEA la utilizzi per finanziare in misura corrispondente gli oneri di sistema.*

## VI. TUTELA DELLA SALUTE E CONCORRENZA

L'eccezionale pressione cui è sottoposto il Servizio Sanitario Nazionale - SSN a causa della pandemia Covid-19 rende necessari interventi volti ad aumentare l'efficienza, in modo da conciliare, per tale via, l'incremento della domanda di cure sanitarie con i vincoli del finanziamento pubblico. Una migliore allocazione delle risorse, evitando sprechi, consente, infatti, di indirizzare la spesa pubblica per la sanità verso la costruzione di un sistema in grado di far fronte ad eventi drammatici e di ampiezza portata, come quello in corso, garantendo non solo una risposta adeguata alle esigenze di cura, ma anche elevati livelli di qualità dell'assistenza.

Dal rapporto OCSE 2020 "*Health at Glance*" emerge che l'Italia ha un'incidenza percentuale della spesa sanitaria sul PIL pari all'8,7% (a fronte di un valore medio EU dell'8,3%), con un'incidenza della spesa pubblica per il 6,4% e di quella privata per il restante 2,3%. Si registra tuttavia una distanza più consistente rispetto agli investimenti destinati all'assistenza sanitaria in Stati come la Germania (11,7% del PIL), la Francia (11,2%) o la Svizzera (12,1%). La spesa sanitaria pro capite nel nostro Paese è stata pari a 2.473 euro nel 2019 (a fronte di una media Ocse di 2.572 euro) e a valori di 3.644 euro e 4.504 euro, rispettivamente in Francia e in Germania.

Per quanto riguarda i dati sull'andamento della spesa sanitaria nel tempo, l'Italia è uno dei pochi paesi in Europa ad aver tagliato la spesa sanitaria nel periodo 2008-2013, per tornare a farla crescere – sia pure limitatamente – soltanto a partire dal 2014. Di contro, quasi tutti gli altri Stati non hanno mai ridotto gli investimenti destinati all'assistenza sanitaria.

Poiché un rafforzamento del sistema sanitario e della tutela della salute richiede il passaggio da un approccio basato sui tagli della spesa pubblica ad uno ispirato ad un utilizzo efficiente della stessa, l'Autorità suggerisce l'adozione di misure che garantiscano una maggiore apertura all'accesso delle strutture private all'esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN. Una più intensa integrazione tra pubblico e privato può, infatti, consentire di soddisfare meglio la crescente richiesta di assistenza e di protezione dei cittadini, senza tagli alla spesa sanitaria.

Strettamente connessi al tema della salute pubblica sono anche gli interventi riguardanti il settore farmaceutico, che riveste un ruolo importante nel perseguire obiettivi di miglioramento dello stato di salute della popolazione e che è stato investito in misura consistente dalle politiche di contenimento della spesa pubblica.

Si suggeriscono in particolare, i seguenti interventi:

- **servizio sanitario.** L'Autorità segnala l'opportunità di adottare iniziative in grado di aumentare l'offerta di servizi sanitari e la loro efficienza: *i)* eliminando gli ostacoli che limitano l'accesso dei privati all'esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN, attualmente vincolato dalla verifica del fabbisogno regionale di servizi sanitari; *ii)* riformando il sistema di accreditamento; *iii)* prevedendo selezioni periodiche regionali ed adeguatamente pubblicizzate; *iv)* garantendo un'informazione piena sulle *performance* delle strutture pubbliche e private, per consentire alla domanda una scelta consapevole tra le strutture disponibili e promuovendo, dunque, la loro efficienza;
- **settore farmaceutico.** Le proposte dell'Autorità si concentrano sulla promozione di un contesto regolamentare che: *i)* faciliti la comparabilità, anche nelle procedure di gara, tra

farmaci biologici aventi le stesse indicazioni terapeutiche; *ii*) permetta di incrementare il potere negoziale della domanda, con particolare riferimento ai farmaci che possono rientrare nella classe C “non negoziata”; *iii*) con riferimento agli obblighi di assortimento dei medicinali da parte dei grossisti, permetta di rimodularli su soglie quantitative flessibili basate sulla domanda espressa dal territorio, in modo consentire forme più efficienti e flessibili di organizzazione imprenditoriale, continuando a garantire la disponibilità di farmaci sul territorio. Ulteriori proposte sono altresì volte a rimuovere i vincoli esistenti con riferimento alle procedure di registrazione dei medicinali equivalenti prima della scadenza del brevetto, nonché ad incentivare la realizzazione di farmaci galenici.

\* \* \*

#### **A. Servizio Sanitario**

Per garantire una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche e una maggiore libertà di scelta degli assistiti in termini di luogo di cura e di medico, si ribadisce la necessità di un intervento che aumenti le condizioni di concorrenza nell’accesso delle strutture private all’erogazione delle prestazioni sanitarie.

Nel settore sanitario, l’apertura alla concorrenza deve, infatti, essere perseguita come strumento che, incentivando la libera scelta di medici, assistiti e terzo pagante, consente l’allocazione efficiente delle risorse, sia sotto il profilo dell’efficacia delle prestazioni sanitarie che sotto quello del rispetto del vincolo di spesa.

Purtroppo in l’Italia la riforma in senso concorrenziale del sistema sanitario sconta gravi ritardi dovuti all’eterogeneità dei meccanismi di implementazione del sistema da parte delle regioni.

Nell’ottica di eliminare gli ostacoli che limitano la libertà di iniziativa economica delle strutture sanitarie private si segnala la necessità di modificare l’art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502<sup>151</sup> prevedendo che l’accesso dei privati all’esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN sia svincolato dalla verifica del fabbisogno regionale di servizi sanitari. Sempre in tale ottica andrebbero modificati anche gli artt. 8-quater e ss. del d.lgs. n. 502/1992, al fine di riformare il sistema di accreditamento al SSN delle strutture private eliminando il regime di accreditamento provvisorio (comma 7, secondo cui “*l’accreditamento può essere concesso, in via provvisoria, per il tempo necessario alla verifica del volume di attività svolto e della qualità dei suoi risultati*”), attraverso la previsione di una norma generale che disponga l’obbligo di accreditamento definitivo da parte delle Regioni per le nuove strutture sanitarie o per l’avvio di nuove attività in strutture preesistenti.

L’Autorità auspica, in secondo luogo, che il sistema di convenzionamento delle imprese private operi su base selettiva, non discriminatoria, periodica e trasparente. A garanzia di un accesso equo e non discriminatorio degli operatori privati al circuito del SSN, dovrebbe essere inserita nell’art. 8-quinquies del d.lgs. n. 502/1992 una norma che preveda selezioni periodiche regionali, adeguatamente pubblicizzate, che facciano seguito a verifiche sistematiche degli operatori già convenzionati ed alla conseguente eventuale razionalizzazione della rete in convenzionamento.

---

<sup>151</sup> *Recante: "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".*

Al fine di favorire la scelta del luogo di cura da parte degli utenti, si rende altresì necessario incrementare l'informazione disponibile sulle *performance* delle strutture pubbliche e private, in termini di efficienza gestionale e di qualità del servizio, procedendo a rendere ampiamente disponibili i bilanci delle ASL e delle strutture private e i dati sugli aspetti qualitativi del servizio (es. lunghezza delle liste di attesa per le prestazioni presso le diverse strutture pubbliche dello stesso territorio), nonché sugli aspetti relativi all'attività medica svolta<sup>152</sup>. Tali informazioni potrebbero orientare la domanda verso le strutture più efficienti, creando di fatto una concorrenza fra strutture pubbliche ovvero fra strutture pubbliche e private convenzionate.

*Per garantire una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche e riconoscere una maggiore tutela alla libertà di scelta degli assistiti in termini di luogo di cura e di medico, si ribadisce la necessità di un intervento che aumenti le condizioni di concorrenza nell'accesso delle strutture private all'erogazione delle prestazioni sanitarie. In particolare, si propone di:*

- 1. modificare l'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, prevedendo che l'accesso dei privati all'esercizio di attività sanitarie non convenzionate con il SSN sia svincolato dalla verifica del fabbisogno regionale di servizi sanitari;*
- 2. modificare gli artt. 8-quater e ss. del d.lgs. 30 dicembre, n. 502, al fine di riformare il sistema di accreditamento al SSN di strutture private eliminando il regime di accreditamento provvisorio;*
- 3. a garanzia di un accesso equo e non discriminatorio degli operatori privati al circuito del SSN, inserire nell'art. 8-quinquies del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 una norma che preveda selezioni periodiche regionali, adeguatamente pubblicizzate, che facciano seguito a verifiche sistematiche degli operatori già convenzionati ed alla conseguente eventuale razionalizzazione della rete in convenzionamento;*
- 4. incrementare l'informazione disponibile sulle performance delle strutture pubbliche e private, in termini di efficienza gestionale e di qualità del servizio, al fine di orientare la domanda verso le strutture più efficienti.*

## **B. Interventi nel settore farmaceutico**

### *Misure volte ad incrementare la competitività delle gare pubbliche per l'acquisto dei farmaci*

L'obiettivo fondamentale della riduzione del costo delle cure dei farmaci più costosi, specie quelli biologici utilizzati in ambito ospedaliero, con conseguente aumento dell'accessibilità alle stesse da parte dei pazienti, potrebbe essere più agevolmente raggiunto in presenza di un contesto regolamentare che faciliti l'intercambiabilità tra farmaci e la loro comparabilità a fini terapeutici, contribuendo così all'ampliamento del confronto competitivo tra medicinali differenti in sede di gare pubbliche.

L'art. 15, comma 11-*quater*, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modifiche dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, affronta il tema del rapporto tra farmaci biologici e farmaci biosimilari. La norma stabilisce che “[l]’esistenza di un rapporto di biosimilarità tra un farmaco biosimilare e il suo biologico di riferimento sussiste solo ove accertato dalla European Medicine Agency (EMA) o

<sup>152</sup> Al riguardo, non appare sufficiente quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013 in tema di trasparenza, considerato che esso si limita a prevedere la pubblicazione di informazioni circa i tempi di attesa ed è stato abrogato l'obbligo di pubblicare “i risultati delle indagini di customer satisfaction”, prima previsto dall'art. 35, comma 1, lett. n) (cfr. art. 30 del d. lgs. 97/2016).

dall’Agenzia italiana del farmaco, tenuto conto delle rispettive competenze. Non è consentita la sostituibilità automatica tra farmaco biologico di riferimento e un suo biosimilare né tra biosimilari. Nelle procedure pubbliche di acquisto per i farmaci biosimilari non possono essere posti in gara nel medesimo lotto principi attivi differenti, anche se aventi le stesse indicazioni terapeutiche”.

L’Autorità ha da sempre ritenuto necessario promuovere le dinamiche competitive nel mercato dei farmaci biologici, dal momento che questi pesano in maniera significativa sulla spesa sanitaria pubblica<sup>153</sup>, in particolare attraverso lo stimolo all’uso dei cd biosimilari, come strumento in grado di ampliare la platea dei pazienti che possono accedere ai farmaci biologici e di contribuire alla sostenibilità dei sistemi sanitari europei<sup>154</sup>.

L’Autorità ritiene opportuna l’adozione di una disciplina che faccia leva, anche nel caso dei farmaci biosimilari con principi diversi, sul criterio dell’equivalenza terapeutica, la quale deve tuttavia essere declinata tenendo conto delle specificità che caratterizzano questa tipologia di medicinali. In merito all’assimilazione di composti biologici occorre, infatti, tenere a mente che essendo i farmaci biologici dei composti complessi prodotti a partire da un organismo vivente o da esso derivati, non si può parlare di vera e propria “equivalenza” terapeutica, più correttamente riferibile soltanto ai farmaci a sintesi chimica, ma piuttosto di sovrapponibilità. Ciò detto, tuttavia, l’esperienza clinica dimostra che vi sono ipotesi concrete di sovrapponibilità terapeutica tra alcune tipologie di biosimilari. Pertanto, il terzo periodo del comma 11-*quater* appare eccessivamente e ingiustificatamente restrittivo nel vietare in maniera assoluta la messa in gara nel medesimo lotto di farmaci biosimilari con principi attivi differenti, anche se aventi le stesse indicazioni terapeutiche. Come già riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, infatti, appare possibile contemperare l’obiettivo di tutela della salute dei pazienti con quello di riduzione del costo delle cure attraverso la realizzazione di gare pubbliche per l’acquisto dei farmaci biosimilari che mettano in concorrenza tra loro anche principi attivi differenti, commercializzati per le medesime indicazioni terapeutiche, sulla base di motivate e documentate decisioni sulla sovrapponibilità terapeutica previamente espresse dall’AIFA ai sensi dell’art. 15, comma 11-*ter*, del richiamato d.l. 6 luglio 2012, n. 95<sup>155</sup>. Nell’ottica di un incremento della competitività nelle gare pubbliche si ritiene, dunque, che la citata previsione di cui all’art. 15, comma 11-*quater* vada abrogata in maniera da far confluire il tema dell’equivalenza

<sup>153</sup> Tra il 2012 e il 2017, il fatturato globale dei farmaci biologici è cresciuto del 57%, fino a raggiungere i 267 miliardi di dollari, e ha mantenuto un tasso di sviluppo che ha costantemente superato quello delle molecole di sintesi chimica. Sempre a livello globale, i farmaci biologici sono passati dall’ 8% in termini di quota di mercato nel 2012 ad una crescita pari all’ 11% nel 2017. Cfr. IQVIA, *Farmaci biologici e biosimilari. Scenari terapeutici e stima del risparmio per il Sistema Sanitario italiano*, 2018. Già nel 2016 - in IMS, *Delivering on the Potential of Biosimilar Medicines. The Role of Functioning Competitive Markets*, 2016 -, si affermava che entro il 2020 il mercato mondiale dei farmaci biologici avrebbe raggiunto un valore di 390 miliardi di Dollari, pari al 28% del mercato farmaceutico totale.

<sup>154</sup> V. le segnalazioni dell’Autorità **AS819** – *Nuove disposizioni in materia di farmaci biosimilari*, del 16 marzo 2011, in Boll. n. 11/2011 e **AS1049** - *Disciplina speciale di alcune gare per la fornitura di farmaci*, del 15 maggio 2013, in Boll. n. 21/2013. V. QuintilesIMS, *The Impact of Biosimilar Competition in Europe*, 2017. V. anche IMS, *Delivering on the Potential of Biosimilar Medicines. The Role of Functioning Competitive Markets*, 2016, dove si stimava che il risparmio complessivo per i primi cinque sistemi sanitari europei e per quello americano derivante dalla competizione dei farmaci biosimilari con quelli *originator* avrebbe potuto superare i 50 miliardi di dollari nel periodo che andava dal 2016 al 2020 e raggiungere la cifra di 110 miliardi di dollari, a seconda delle politiche che sarebbero state adottate da ogni singolo sistema sanitario. Da ultimo v. IQVIA, *White Paper, The Impact of Biosimilar Competition in Europe*, dicembre 2020.

<sup>155</sup> V. Tar Pescara, sent. del 1° aprile 2016, n. 113, Tar Puglia, sent. Del 1° febbraio 2019, n. 154.

terapeutica dei farmaci biologici nella disciplina generale di cui all'art. 15, comma 11-ter, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95<sup>156</sup>.

*Si propone di eliminare il divieto assoluto, nelle procedure pubbliche di acquisto per i farmaci biosimilari, di mettere in gara nel medesimo lotto principi attivi differenti, anche se aventi le stesse indicazioni terapeutiche, laddove l'AIFA si sia espressa nel senso di una loro equivalenza dal punto di vista terapeutico.*

Misure volte a contenere il prezzo dei farmaci e ad aumentare il potere negoziale del soggetto pubblico nel processo di contrattazione dei farmaci

I farmaci ad uso umano sono classificati in base al loro regime di rimborsabilità, che distingue i medicinali in commercio in base al soggetto che sopporta la relativa spesa: il SSN o il paziente<sup>157</sup>. I farmaci classificati in fascia C sono a totale carico del paziente e sono distinti tra farmaci con obbligo di prescrizione medica e senza obbligo di prescrizione medica, i quali a loro volta si distinguono in farmaci con accesso alla pubblicità al pubblico (*Over the Counter* o OTC) e quelli per cui non è consentita la pubblicità (*Senza Obbligo di Prescrizione* o SOP). In relazione ai farmaci di fascia C con obbligo di prescrizione, l'AIFA svolge un'azione di monitoraggio sui prezzi, che possono essere aumentati solo ogni due anni (anni dispari) e con incrementi non superiori all'inflazione programmata, mentre il prezzo dei farmaci senza obbligo di prescrizione è stabilito liberamente dal produttore. La fascia C è una classe ampia ed eterogenea, che include anche farmaci che in taluni casi risultano essenziali: ad esempio, come già rilevato dall'Autorità nell'indagine conoscitiva sui vaccini del 2015, molti dei vaccini commercializzati in Italia rientrano tra i farmaci di fascia C, pur essendo tali prodotti prevalentemente destinati al soddisfacimento di una domanda pubblica espressa dalle strutture del SSN e le cui spese sono interamente a carico dello Stato<sup>158</sup>. La fascia C include altresì tutti i medicinali per i quali l'AIFA non raggiunga un accordo di prezzo con le imprese produttrici, e ciò anche laddove il farmaco sia di potenziale interesse terapeutico per il SSN. Al riguardo, merita considerare come la sostanziale libertà di determinazione dei prezzi dei farmaci inclusi in classe C afferisca a prodotti che, in virtù delle specifiche dinamiche industriali che caratterizzano questo segmento di mercato, sono talvolta commercializzati in regime di monopolio, senza alcuna reale alternativa di mercato. Ciò conferisce alle imprese produttrici un potere di mercato esercitabile senza particolari vincoli, grazie alla libertà di prezzo che caratterizza questa classe farmaceutica e all'assenza di un adeguato bilanciamento del potere di mercato da parte della domanda pubblica.

<sup>156</sup> L'art. in questione recita: "nell'adottare eventuali decisioni basate sull'equivalenza terapeutica fra medicinali contenenti differenti principi attivi, le Regioni si attengono alle motivate e documentate valutazioni espresse dall'Agenzia italiana del farmaco".

<sup>157</sup> L'art. 8, commi 10 e 14, della legge n. 537/1993 individua le seguenti fasce (o classi) di rimborsabilità: a) fascia A: farmaci essenziali e per malattie croniche, interamente a carico del SSN, forniti attraverso le farmacie territoriali o le strutture sanitarie pubbliche (distribuzione diretta); b) fascia H: farmaci di uso ospedaliero, a carico del SSN, utilizzati in ospedale o in strutture sanitarie; c) fascia C: farmaci a totale carico del paziente, distinti tra farmaci con obbligo di prescrizione medica e senza obbligo di prescrizione medica, i quali a loro volta si distinguono in farmaci per patologie di lieve entità e con accesso alla pubblicità al pubblico (OTC) e quelli per cui non è consentita la pubblicità (SOP).

<sup>158</sup> V. AGCM, **IC50** - *Indagine conoscitiva sui vaccini per uso umano*, dell'11 maggio 2016, in Boll. 18/2016.

Inoltre, merita considerare come il d.l. 13 settembre 2012 n. 158 (cd. Decreto Balduzzi), convertito con modifiche in legge 8 novembre 2012 n. 189, abbia mutato la disciplina delle procedure di autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) e di classificazione dei farmaci, prevedendo che si possa presentare domanda di classificazione e definizione del prezzo solo dopo il rilascio dell'AIC. In tal modo, detto Decreto ha distinto la fase di autorizzazione alla commercializzazione dalla fase di classificazione del farmaco, che in precedenza costituivano momenti di uno stesso procedimento. Ai sensi dell'art. 12 del Decreto “[...] *l'azienda farmaceutica interessata può presentare all'AIFA la domanda di classificazione di un medicinale fra i farmaci erogabili dal Servizio sanitario nazionale soltanto dopo aver ottenuto l'autorizzazione all'immissione in commercio dello stesso medicinale*”. Lo stesso articolo dispone che i farmaci che abbiano ottenuto l'autorizzazione all'immissione in commercio siano automaticamente classificati in un'apposita sezione, denominata classe C “*non negoziata*” (Cnn) dedicata ai farmaci non ancora valutati ai fini della rimborsabilità, nelle more della presentazione di una eventuale domanda di diversa classificazione da parte dell'azienda interessata. Tale classe si distingue dalle fasce tradizionali, in quanto si tratta di una classificazione temporanea che trova applicazione in attesa del perfezionamento del procedimento di rimborsabilità. Laddove, poi, la negoziazione del prezzo fallisca, il farmaco viene definitivamente classificato nella classe C e venduto ad un prezzo liberamente fissato dall'impresa, a totale carico del paziente.

La descritta disciplina pone dei problemi di carattere concorrenziale che emergono all'atto della negoziazione del prezzo dei farmaci rimborsabili dal SSN (quindi farmaci che ad esito della negoziazione dovrebbero entrare nelle fasce A o H, a seconda del canale di dispensazione). Se, infatti, l'attuale disciplina della classe Cnn consente un più rapido e agevole accesso dei cittadini ai farmaci<sup>159</sup>, che già prima del raggiungimento di un accordo sul prezzo possono essere commercializzati ad un prezzo liberamente stabilito dall'impresa, tuttavia ciò significa che (a) le imprese partecipano alla negoziazione del prezzo quando la domanda del farmaco esiste già e (b) fino a quando non si raggiunge un accordo, il farmaco rimane nella classe Cnn e la domanda (pubblica) paga un prezzo liberamente fissato dall'impresa. Questo prezzo agisce come una sorta di *focal point* della negoziazione e condiziona la capacità dell'Agenzia di esercitare il proprio potere negoziale in sede di contrattazione del prezzo di un farmaco e di ottenere un significativo sconto. Specularmente esso rafforza la posizione contrattuale (e il conseguente potere di mercato, su cui si possono innestare eventualmente condotte abusive) delle imprese farmaceutiche, creando incentivi distorti e indebite rendite di posizione. Le imprese, infatti, non hanno incentivi a intraprendere e concludere rapidamente la negoziazione, giacché *medio tempore* i farmaci sono acquistati dal SSN al prezzo da esse liberamente fissato; e anche allorquando la negoziazione - una volta avviata - fallisca, le imprese sono consapevoli, specialmente nel caso di farmaci rilevanti in maniera strutturale per il SSN, che il prodotto continuerà ad essere acquistato allo stesso prezzo, dal cittadino o dalle ASL.

L'Autorità ha svolto un esame comparatistico delle esperienze degli altri Stati membri sul tema<sup>160</sup> e, al fine di porre rimedio a tali distorsioni, ritiene necessario disegnare un meccanismo che ribalti

---

<sup>159</sup> La cui efficacia e sicurezza è stata provata attraverso il rilascio della AIC.

<sup>160</sup> L'esame della disciplina vigente nei Paesi Bassi in tema di negoziazione del prezzo dei farmaci rimborsabili offre spunti utili per una riforma che possa porre rimedio alla descritta distorsione concorrenziale. La normativa vigente in tale

le posizioni dei soggetti partecipanti al tavolo negoziale, incentivando le imprese a concludere la negoziazione in tempi rapidi e liberando il regolatore dalla fretta di concludere l'accordo per garantire la continuità terapeutica ai pazienti e/o dalla prospettiva che un farmaco essenziale venga inserito nella classe C a carico dei cittadini.

In tale ottica, le nuove linee guida dell'AIFA per la compilazione del *dossier* a supporto della domanda di rimborsabilità e prezzo di un medicinale pubblicate il 30 dicembre 2020 e in vigore dal 1° marzo 2021<sup>161</sup>, seppur apprezzabili, in quanto suscettibili di incentivare le imprese a non dilungare la durata della procedura di negoziazione, non appaiono in grado di rafforzare sufficientemente il potere di acquisto dal lato della domanda, non eliminando ad esempio il rischio che un farmaco essenziale venga definitivamente classificato in classe C in caso di fallimento della negoziazione.

*Si propone di correggere le distorsioni concorrenziali che inficiano la negoziazione del prezzo di rimborso dei farmaci da parte del SSN con l'introduzione nell'ordinamento di una previsione normativa che disegni dei meccanismi che rafforzino la posizione negoziale dell'AIFA, incentivando le imprese farmaceutiche ad avviare e concludere rapidamente la contrattazione con esito positivo, e al contempo garantiscano la continuità terapeutica ai pazienti. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, attraverso:*

1. *l'introduzione di una classe temporanea nella quale classificare i farmaci in attesa di definizione del prezzo, eventualmente oggetto di un accordo di prezzo temporaneo i cui termini economici potrebbero essere prestabiliti;*
2. *l'introduzione nell'ordinamento di un meccanismo di "risoluzione della controversia" tra AIFA e le imprese istanti, in modo da evitare che la procedura di negoziazione sul prezzo di determinati medicinali fallisca e, laddove neanche tale meccanismo conduca ad un esito negoziale positivo, la previsione che tali farmaci siano inseriti in una classe ad hoc specificamente destinata a includere solo ed esclusivamente questi prodotti (ovvero quelli che non sono rimborsati dal SSN, non perché non siano di per sé meritevoli di rimborso, ma perché non è stato raggiunto un accordo di prezzo).*

Stato membro prevede, infatti, che il Ministero della Sanità possa decidere di collocare alcuni farmaci, ritenuti molto costosi per il SSN, e per i quali è in corso la negoziazione del prezzo, in una sorta di "cassaforte" (*sluis*). L'inserimento di tali farmaci nella "cassaforte" li esclude dal novero di quelli coperti dalle assicurazioni sanitarie fino a quando le autorità competenti non avranno concluso le proprie valutazioni e non si sarà conclusa la procedura di negoziazione del prezzo. Nel caso in cui si tratti di farmaci essenziali, l'inserimento del farmaco nella cassaforte non pregiudica l'accessibilità alla cura da parte dei pazienti. In questi casi, la continuità terapeutica è garantita ai pazienti attraverso vari strumenti, quali *i*) la fornitura gratuita del farmaco in base alla disciplina del cd uso compassionevole, *ii*) la stipula di accordi di prezzo temporanei tra l'impresa istante e il Ministero e, in ultima analisi, *iii*) lo stimolo alla produzione dei farmaci galenici da parte delle farmacie ospedaliere, laddove siano rispettati i requisiti previsti per l'allestimento della produzione.

<sup>161</sup> Esse in particolare prevedono: "Con specifico riferimento ai medicinali di fascia Cnn si fa presente che, qualora il titolare del Prodotto non presenti domanda di rimborsabilità e prezzo entro 30 giorni dal rilascio dell'AIC, ai fini di un'efficiente gestione della programmazione delle attività negoziali AIFA trasmetterà a mezzo PEC al titolare dell'AIC un sollecito a presentare tale domanda, assegnando un termine di 30 giorni per la trasmissione della relativa istanza e necessaria documentazione. Qualora il titolare del Prodotto invii quanto richiesto entro tale termine, sarà avviata la procedura corrispondente alla specifica tipologia negoziale; in caso contrario, AIFA, ai sensi dell'art. 12, comma 5-ter del precitato D.L. n. 158/2012, adoterà un provvedimento con cui sarà disposta la sospensione del farmaco dalla collocazione in fascia Cnn, con la conseguenza che lo stesso – salvo temporanee eccezioni dovute a interessi di salute pubblica e/o rilevanti ragioni di continuità terapeutica – non potrà essere ulteriormente commercializzato sul territorio nazionale, fino alla riattivazione di procedura ordinaria da parte del Richiedente o di AIFA".



Misure volte ad alleggerire gli obblighi di assortimento dei medicinali da parte dei grossisti

In un risalente intervento di *advocacy*<sup>162</sup> l'Autorità aveva rilevato la portata anticompetitiva della norma che imponeva ai grossisti farmaceutici di detenere almeno il 90% di tutte le specialità medicinali autorizzate in commercio (art. 7 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 538, poi abrogato dal d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219, che, all'art. 105, ha comunque riprodotto il medesimo obbligo).

Un successivo intervento normativo (d.l. n. 223/2006 convertito dalla legge. n. 248/2006, cd. Decreto Bersani) ha limitato la portata di tale obbligo ai soli farmaci rimborsati dal SSN, escludendo dunque tutti i farmaci in fascia C - farmaci a totale carico del paziente, distinti tra farmaci con obbligo di prescrizione medica e senza obbligo di prescrizione medica, i quali a loro volta si distinguono in farmaci per patologie di lieve entità e con accesso alla pubblicità al pubblico (OTC) e quelli per cui non è consentita la pubblicità (SOP).

Nonostante l'intervento normativo del 2006, tale misura non appare ancora sufficiente a garantire la finalità di contrasto al fenomeno dell'indisponibilità territoriale dei medicinali. L'obbligo normativo di assortimento minimo in misura percentuale fissa implica, infatti, per i distributori all'ingrosso, un livello di rigidità operativa che impedisce forme più efficienti e flessibili di organizzazione imprenditoriale.

L'Autorità ritiene che l'obiettivo della tempestività delle forniture dei medicinali sul territorio possa essere perseguito con modalità basate su tempistiche massime di fornitura (già previste dall'art. 105, comma 3, del d.lgs. 219/2006, il quale impone la fornitura del prodotto farmaceutico entro dodici ore dalla richiesta), invece che sulle dotazioni di magazzino presupposte.

Anche qualora si volesse mantenere un obbligo di dotazione minima, esso potrebbe essere configurato su soglie quantitative commisurate in maniera flessibile sulle esigenze ordinarie del territorio invece che in misura percentuale fissa, con conseguenti minori restrizioni delle dinamiche concorrenziali e consentendo innovazioni di processo e incrementi di efficienza, senza compromettere il primario interesse della salute dei cittadini. In particolare si potrebbe ipotizzare di parametrare l'obbligo in base alla domanda di farmaci a base del medesimo principio attivo anche su base territoriale. Una rimodulazione di questi obblighi lascerebbe ai grossisti maggiore libertà nelle modalità di esercizio della propria attività, fermo restando che gli obblighi in tema di disponibilità dei medicinali restano comunque assicurati dalle vigenti disposizioni in materia sanzionatoria.

*Si propone di ripensare gli obblighi di assortimento dei medicinali da parte dei grossisti e di rimodularli su soglie quantitative flessibili che riproducano la domanda espressa dal territorio, in modo da consentire forme più efficienti e flessibili di organizzazione imprenditoriale che continuino a garantire la disponibilità di farmaci sul territorio.*

<sup>162</sup> Cfr. *IC14 - Settore farmaceutico* del 6 novembre 1997.

Rimozione dei vincoli alle procedure di registrazione dei medicinali equivalenti prima della scadenza del brevetto (patent linkage)

L'Autorità ha già in passato avuto modo di segnalare<sup>163</sup> che, al fine di eliminare ostacoli all'ingresso sul mercato dei farmaci generici, sarebbe auspicabile l'abrogazione dell'art. 11, comma 1, del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, che subordina l'inserimento dei medicinali equivalenti nel Prontuario farmaceutico nazionale da parte di AIFA (ai fini del rimborso a carico del SSN) alla scadenza del brevetto o del certificato di protezione complementare dei medicinali di riferimento (c.d. "patent linkage"). Vincolando le procedure di concessione delle autorizzazioni per l'immissione in commercio di farmaci generici alla risoluzione di eventuali dispute inerenti a presunte violazioni della proprietà industriale e commerciale, si può, infatti, determinare un ritardo all'ingresso nel mercato degli stessi, riducendo i vantaggi economici conseguibili dal SSN. Al contempo, il quadro normativo in essere è suscettibile di favorire condotte ostruzionistiche su base brevettuale da parte delle imprese titolari dei farmaci "originatori", che potrebbero fare ricorso ad azioni giudiziali al solo fine di ritardare l'entrata dei genericisti sul mercato.

*Si propone di abrogare la disposizione di legge, che, in occasione del periodico aggiornamento del prontuario farmaceutico nazionale da parte di AIFA, subordina la rimborsabilità dei farmaci equivalenti alla scadenza del brevetto o del certificato di protezione complementare dei medicinali di riferimento.*

I farmaci galenici

In base all'art. 3, comma 1, lett. a) e b) del d. lgs. n. 219/2006, si definiscono farmaci galenici:

- a) i medicinali preparati in farmacia in base ad una prescrizione medica destinata ad un determinato paziente, detti "formule magistrali", disciplinati più compiutamente dall'art. 5 del d.l. 17 febbraio 1998, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 1998, n. 94<sup>164</sup>;
- b) i medicinali preparati in farmacia in base alle indicazioni della Farmacopea europea o delle Farmacopee nazionali in vigore negli Stati membri dell'Unione Europea, detti "formule officinali", e destinati ad essere forniti direttamente in modo indifferenziato ai clienti di tale farmacia<sup>165</sup>.

In base all'art. 5, comma 2, del D.L. 17 febbraio 1998, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla Legge 8 aprile 1998, n. 94, se sul mercato esiste una specialità medicinale a base di un determinato principio attivo autorizzata al commercio per il trattamento di una determinata patologia, non è consentito al medico prescrivere ad un paziente un preparato magistrale a base del medesimo

---

<sup>163</sup> Cfr. **AS988** - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*, del 28 settembre 2012, in Boll. 38/2012; e **AS1137** - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, del 2 luglio 2014, in Boll. n. 27/2014.

<sup>164</sup> Il preparato magistrale è una preparazione galenica prodotta dal farmacista in base alle indicazioni quali-quantitative contenute in una prescrizione medica (ricetta magistrale) volta ad adattare la formulazione alle specifiche esigenze terapeutiche di un paziente (secondo il principio della personalizzazione della terapia).

<sup>165</sup> Il preparato officinale è prodotto dal farmacista sulla base della formulazione quali-quantitativa contenuta nella Farmacopea ufficiale, anche senza prescrizione medica. Le preparazioni officinali possono essere allestite preventivamente nella quantità necessaria a soddisfare le esigenze della farmacia e destinate ai pazienti della stessa.

principio attivo, a meno che la ricetta, per fini della personalizzazione della terapia, non preveda un diverso dosaggio o diversi eccipienti. Tale limitazione non si applica, per contro, ai preparati officinali. Anche l'art. 68 del D.lgs. 10 febbraio 2005, n. 10 (Codice della Proprietà Industriale, "CPI") contiene delle disposizioni applicabili a tali tipologie di farmaci. La norma, infatti, stabilisce che *"La facoltà esclusiva attribuita dal diritto di brevetto non si estende, quale che sia l'oggetto dell'invenzione: [...] c) alla preparazione estemporanea, e per unità, di medicinali nelle farmacie su ricetta medica, e ai medicinali così preparati, purché non si utilizzino principi attivi realizzati industrialmente"*.

L'Autorità intende in questa sede ribadire, come ha già fatto in passato<sup>166</sup>, che richiedere che il farmacista produca da sé le materie prime (e segnatamente i principi attivi) utili alla preparazione del medicinale richiesto, senza poterle acquistare da terzi, induca l'assoggettamento di un'intera categoria professionale a vincoli operativi rilevanti che in generale ne pregiudicano la libertà d'iniziativa economica.

Inoltre, tale obbligo restringe ulteriormente una forma di concorrenza che già di per sé appare molto limitata dall'art. 5, comma 2, del d.l. 17 febbraio 1998, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 1998, n. 94, che dispone che il singolo farmacista possa allestire dei preparati magistrali sulla base di una ricetta medica che prescriva il farmaco ad uno specifico paziente solo con una formulazione quali-quantitativa diversa da quella del farmaco di produzione industriale immesso in commercio sul territorio nazionale (ovvero, con un diverso dosaggio e/o diversi eccipienti). L'allentamento dell'obbligo per il farmacista allestitore di prodotti galenici di utilizzare di materie prime di origine non industriale, viceversa, incrementerebbe lo spazio di concorrenza esercitabile da parte di questa tipologia di farmaci e attribuirebbe ai pazienti un indubbio beneficio in termini di maggior varietà e più mirata efficacia terapeutica dei prodotti.

*Si propone pertanto di eliminare l'obbligo per l'allestitore di preparati galenici di realizzare in via autonoma il principio attivo necessario al preparato, quando il farmaco prodotto industrialmente risulti altresì coperto da brevetto.*

<sup>166</sup> ASI215 - Codice della proprietà industriale - eccezione galenica, del 30 settembre 2015, in Boll. n. 37/2015.

## VII. I POTERI DELL'AUTORITÀ E LE MODIFICHE ALLA LEGGE N. 287/90

L'applicazione rigorosa della disciplina antitrust costituisce un fattore prezioso per garantire una più rapida e solida ripresa, nella consapevolezza delle difficoltà cui sono sottoposte le imprese durante la crisi e della necessità di tutelare gli effetti di più lungo periodo e la componente più dinamica del processo competitivo attraverso un'attenzione particolare per i settori strategici per la crescita, la digitalizzazione e la sostenibilità, un efficace controllo dei processi di concentrazione e il contrasto alle condotte che possono esacerbare le conseguenze della crisi economica e sanitaria. Nella presente sezione si propongono alcune modifiche alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, finalizzate a consentire all'Autorità di aumentare l'efficacia del controllo delle concentrazioni e della lotta ai cartelli, nonché di adeguare la strumentazione attualmente a disposizione alle sfide poste dall'economia digitale. Si sottolinea, infine, l'esigenza di individuare l'AGCM come unica Autorità di contrasto delle violazioni previste dalla Direttiva (UE) n. 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

### **A. Misure di armonizzazione del controllo delle concentrazioni con la normativa euro-unitaria**

Le norme nazionali in materia di controllo delle operazioni di concentrazione che ricadono nella competenza dell'Autorità differiscono sotto vari profili di rilievo dalle previsioni del Regolamento (CE) n. 139/2004 applicate dalla Commissione Europea per la valutazione delle concentrazioni di dimensione euro-unitaria.

Tali divergenze riguardano in particolare: *i*) il test di valutazione sostanziale, di cui all'art. 6 della legge n. 287/1990 e il trattamento dei vantaggi di efficienza; *ii*) il trattamento delle imprese comuni, di cui all'art. 5 della legge 287/1990; e *iii*) il calcolo del fatturato rilevante per l'obbligo di comunicazione per le banche e gli istituti finanziari, di cui all'art. 16, comma 2, della legge 287/1990.

Nella convinzione che la convergenza fra il sistema europeo e quello nazionale contribuisca all'efficienza nel controllo delle operazioni di concentrazione, in particolare evitando la possibile insorgenza di valutazioni difformi, l'Autorità ritiene opportuno che il quadro normativo nazionale sia quanto più possibile coerente con quello adottato dalla Commissione e dalla prevalenza dei Paesi dell'Unione Europea.

#### **Il test di valutazione sostanziale e il trattamento dei vantaggi di efficienza**

Si ricorda che l'art. 6 della legge n. 287/1990 prevede che l'eventuale divieto di un'operazione di concentrazione presupponga l'accertamento *“della costituzione o del rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza”*.

Tale previsione ricalca il *test* di dominanza del previgente regolamento comunitario<sup>167</sup>, che è stato modificato con l'introduzione del regolamento n. 139/2004. Il nuovo test utilizzato a livello europeo richiede che, ai fini della valutazione di compatibilità di una concentrazione, l'operazione "*non ostacoli in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato comune o una parte sostanziale di esso, in particolare a causa della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante*"<sup>168</sup>. Esso pone al centro della valutazione l'impatto della concentrazione sulla concorrenza effettiva, rendendo non più necessario l'accertamento della dominanza per il divieto dell'operazione di concentrazione, sebbene tale situazione continui ad essere ritenuta la forma principale di ostacolo alla concorrenza<sup>169</sup>.

Il *test* impiegato dalla Commissione consente di cogliere meglio gli effetti delle operazioni che vengono a realizzarsi in mercati oligopolistici con beni differenziati o in presenza di relazioni verticali particolarmente complesse. In tali contesti, infatti, la concentrazione potrebbe essere in grado di produrre un peggioramento delle condizioni concorrenziali anche in assenza di una posizione dominante. Tale innovazione si è rivelata particolarmente utile in ambito europeo, tanto che attualmente tutti gli Stati membri, ad eccezione di Italia e Austria, dispongono di un *test* di valutazione delle operazioni di concentrazione nazionali coerente con quello introdotto dal regolamento n. 139/2004.

La divergenza tra il *test* adottato dalla Commissione e quello applicato dall'Autorità espone le imprese che devono notificare in Italia al rischio che insorgano incoerenze nella valutazione della compatibilità dell'operazione non solo riguardo ai precedenti della Commissione relativi ai medesimi mercati, ma anche rispetto ad altri Stati Membri, allorché si esaminano operazioni di concentrazione multi-giurisdizionali ai sensi degli art. 4.4 e 9 del regolamento n. 139/2004. Ciò si rivela particolarmente grave allorché l'operazione risulti problematica sì da rendere possibile il divieto o l'esame di misure correttive.

In tema di valutazione sostanziale delle operazioni di concentrazione, rileva inoltre la possibilità, esplicitamente prevista dalla normativa comunitaria, di bilanciare gli effetti restrittivi della concorrenza, attesi dal realizzarsi di una concentrazione, con i vantaggi di efficienza che si produrrebbero solo con il realizzarsi della stessa. Tali vantaggi, considerati dalla Commissione solo laddove siano significativamente riversati anche ai consumatori, non trovano nella norma nazionale un esplicito riferimento.

L'Autorità auspica, quindi, che l'art. 6, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sia modificato in modo da armonizzarlo con la norma europea.

---

<sup>167</sup> Cfr. regolamento n. 4064/89.

<sup>168</sup> Cfr. art. 2, par. 2 e 3 del regolamento n. 139/2004.

<sup>169</sup> Cfr., al riguardo, parr. 2 e 4 della comunicazione della Commissione sugli "*Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese*", GU C 031 del 5 febbraio 2004.

*Si propone di modificare l'art. 6, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 stabilendo che: "Nei riguardi delle operazioni di concentrazione soggette a comunicazione ai sensi dell'art. 16, l'Autorità valuta se ostacolano in modo significativo una concorrenza effettiva nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante, in particolare a causa della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante. Tale situazione deve essere valutata tenendo conto della necessità di preservare e sviluppare una concorrenza effettiva alla luce, segnatamente, della struttura di tutti i mercati interessati e della concorrenza attuale o potenziale, nonché della posizione sul mercato delle imprese partecipanti, del loro potere economico e finanziario, delle possibilità di scelta dei fornitori e degli utilizzatori, del loro accesso alle fonti di approvvigionamento o agli sbocchi, dell'esistenza di diritto o di fatto di ostacoli all'entrata, dell'andamento dell'offerta e della domanda dei prodotti e dei servizi in questione, degli interessi dei consumatori intermedi e finali nonché dell'evoluzione del progresso tecnico ed economico purché essa sia a vantaggio del consumatore e non costituisca impedimento alla concorrenza."*

#### *Modifiche al sistema di notifica delle operazioni di concentrazione*

Le norme nazionali in materia di controllo delle concentrazioni definite dalla legge n. 287/1990 prevedono l'obbligo per le imprese di notificare tali operazioni all'Autorità qualora esse superino determinate soglie di fatturato su base nazionale sia nel loro insieme sia singolarmente. Negli ultimi anni, tuttavia, questo sistema di notifica basato sulla dimensione attuale delle imprese rischia di essere inadeguato nel cogliere lo sviluppo in chiave prospettica delle imprese interessate dalle operazioni di concentrazione nonché nel prevenire la formazione di monopoli locali.

La sfida proviene, ad esempio, dall'economia digitale - dove si assiste ad un fenomeno sempre più diffuso di acquisizione, da parte di grandi operatori di mercato<sup>170</sup>, di potenziali futuri concorrenti - ma interessa anche settori tradizionali, dove alcune concentrazioni possono avere un impatto significativo su mercati geografici locali, ma il fatturato delle imprese coinvolte non supera le soglie per la notifica.

È auspicabile, quindi, rafforzare l'attuale sistema di controllo delle concentrazioni evitando che operazioni sotto-soglia potenzialmente problematiche non sfuggano al vaglio dell'Autorità.

A questo riguardo, una soluzione potrebbe essere quella di affiancare all'attuale sistema obbligatorio di notifica da parte delle imprese, la previsione della facoltà per l'Autorità di richiedere, motivandola, la notifica di concentrazioni sottosoglia di cui si è venuti a conoscenza. Questa

---

<sup>170</sup> Emblematica, in tal senso, è l'operazione di concentrazione *Apple/Shazam* in relazione alla quale nessuna delle soglie nazionali risultava superata, né risultavano superate le soglie previste dal regolamento europeo in materia di concentrazioni. Infatti, a fronte di fatturati mondiali assai elevati e dell'impatto della concentrazione sul processo concorrenziale nei mercati italiani o dell'Unione, i fatturati generati dalle imprese interessate a livello nazionale ed europeo erano inferiori alle soglie fissate dalle rispettive normative in materia di concentrazioni.

soluzione è già stata adottata da alcuni Paesi europei (Germania<sup>171</sup>, Norvegia<sup>172</sup>, Svezia<sup>173</sup>, Lituania<sup>174</sup>) e da paesi extra-europei come Stati Uniti<sup>175</sup> e Giappone. Inoltre, in Francia, ancorché il sistema di notifica si basi ancora sulle soglie di fatturato, l'Autorità di concorrenza francese ha assunto, in ambito OCSE, una posizione favorevole all'introduzione di un meccanismo di controllo delle concentrazioni rafforzato che preveda l'obbligo di notifica su richiesta delle Autorità di concorrenza anche per operazioni sottosoglia che sono potenzialmente idonee a generare criticità concorrenziali<sup>176</sup>.

Al contempo, definire con chiarezza l'ambito di applicazione del nuovo potere è particolarmente importante al fine di ridurre l'incertezza giuridica che si verrebbe a creare per le imprese che realizzano operazioni di concentrazione sottosoglia. In particolare, si propone di riconoscere un potere di intervento all'Autorità circoscritto alle operazioni:

- (i) per le quali si rinvenga un *fumus* di concreti rischi concorrenziali nel mercato nazionale (o in una sua parte rilevante);
- (ii) realizzate al massimo negli ultimi sei mesi;

---

<sup>171</sup> A gennaio 2021 è entrata in vigore una legge di modifica della normativa in materia di concorrenza che ha abrogato il criterio del valore della transazione – tra le soluzioni previste per valutare operazioni problematiche in chiave prospettica che possono sfuggire al sistema di notifica obbligatorio basato sulle soglie di fatturato – per sostituirlo con il riconoscimento di un potere, in capo all'Autorità tedesca – di richiedere la notifica di operazioni sotto-soglia alle imprese in determinati settori economici quando dispone di elementi oggettivi che ulteriori concentrazioni possono avere un impatto negativo sulla concorrenza. In questi casi – indipendentemente dalle soglie generali di fatturato previste nell'ambito del sistema di notifica obbligatorio – l'Autorità può richiedere la notifica di concentrazioni sulla base di talune condizioni riguardanti il fatturato e le quote di mercato delle imprese interessate. L'Autorità può esercitare tale potere ma soltanto dopo aver completato un'indagine settoriale formale riguardante almeno uno dei settori economici interessati dalla concentrazione. Inoltre, decisioni che impongono la notifica possono essere impugnate dalle imprese.

<sup>172</sup> OECD (2020), “*Start-ups, killer acquisitions and merger control-Note by Norway*”, DAF/COMP/WD(2020)23. In Norvegia, l'Autorità di concorrenza può richiedere, *ex post*, la notifica di concentrazioni sotto-soglia su istanza motivata fino a 3 mesi dalla conclusione dell'operazione. Inoltre, l'Autorità ha il potere di richiedere alle imprese informazioni su base discrezionale, considerati elementi fattuali come il grado di concentrazione e più in generale le condizioni concorrenziali dei mercati interessati, nonché le attività di acquisizione operate in passato dalle imprese coinvolte.

<sup>173</sup> In Svezia, accanto alla possibilità per l'Autorità di concorrenza di obbligare le imprese di notificare operazioni sotto-soglia, anche in questo caso su richiesta motivata, è previsto un sistema di notifica volontaria da parte delle imprese.

<sup>174</sup> Al fine di limitare l'incertezza giuridica, in Lituania è prevista la possibilità per l'Autorità di concorrenza di richiedere la notifica entro 12 mesi dall'operazione se le parti sono o sono state dirette concorrenti con quote di mercato superiori al 40% nei mercati interessati e se l'Autorità ha il sospetto che l'operazione sia idonea a generare una posizione dominante o una riduzione sostanziale della concorrenza.

<sup>175</sup> Negli Stati Uniti, l'Hart-Scott-Rodino Act (HSR Act) specifica le soglie in base alle quali la notifica è obbligatoria (sulla base del valore della transazione e della capacità economica delle persone fisiche riconducibili alle parti). Tuttavia, il regime statunitense in materia di fusioni è flessibile, poiché consente alla FTC o DOJ di indagare e contestare operazioni di concentrazione anche già concluse se sono idonee a produrre una sostanziale riduzione della concorrenza. Pertanto, l'FTC o il DoJ possono intervenire, anche se la transazione è già stata conclusa e anche se la transazione non soddisfa le soglie di notifica obbligatoria. Per esempio, la FTC ha recentemente usato i suoi poteri per intraprendere valutazioni *ex-post* di fusioni passate per richiedere informazioni su centinaia di acquisizioni fatte da Google, Apple, Facebook, Amazon e Microsoft in un periodo di 10 anni. Questo fa seguito a casi passati in cui gli Stati Uniti hanno riesaminato e imposto rimedi a operazioni nel settore ospedaliero che si erano già concluse.

<sup>176</sup> Cfr. OECD (2020), “*Start-ups, killer acquisitions and merger control-Note by France*” DAF/COMP/WD(2020)16. In tale occasione, l'Autorità francese ha posto anche il tema riguardante la necessità di circoscrivere quanto più possibile situazioni di incertezza giuridica per le imprese, attraverso l'adozione di Linee Guida che dovrebbero chiarire i casi in cui un'operazione, anche se sotto-soglia, può dare luogo a criticità concorrenziali e definire gli aspetti di ordine procedurale e temporale – per il quale l'Autorità francese suggerisce un termine di 12 mesi – connessi all'esercizio del potere di richiedere la notifica. Infine, si suggerisce un sistema di notifica su base volontaria da parte delle imprese.

(iii) in cui sia superata una sola delle due soglie di fatturato di cui all'art. 16, comma 1, ovvero il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate sia superiore a 5 miliardi di euro.

*Si propone, dopo l'art. 16, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 di inserire il seguente comma 1-bis:  
 "1-bis. L'Autorità può richiedere alle imprese interessate di notificare entro 30 giorni un'operazione di concentrazione anche nel caso in cui sia superata una sola delle due soglie di fatturato di cui al comma 1, ovvero qualora il fatturato totale realizzato a livello mondiale dall'insieme delle imprese interessate sia superiore a 5 miliardi di euro, qualora sussistano concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale, o in una sua parte rilevante, e non siano trascorsi oltre sei mesi dal perfezionamento dell'operazione. In caso di omessa notifica si applicano le sanzioni di cui all'art. 19, comma 2".*

### Il trattamento delle imprese comuni

La disciplina nazionale relativa alle imprese comuni distingue tra imprese comuni di natura concentrativa e imprese comuni aventi natura cooperativa, sottoponendo solo le prime alla disciplina sulle concentrazioni. Infatti, l'art. 5, comma 1 della legge n. 287/1990 prevede che l'operazione di concentrazione si realizza "c) quando due o più imprese procedono, attraverso la costituzione di una nuova società, alla costituzione di un'impresa comune"; mentre l'art. 5, comma 3, afferma che "Le operazioni aventi quale oggetto o effetto principale il coordinamento del comportamento di imprese indipendenti non danno luogo ad una concentrazione".

Ne discende che nell'attuale quadro normativo nazionale i requisiti per configurare come concentrazione la costituzione di una *joint venture* sono: i) l'autonomia funzionale, ossia la natura di impresa a pieno titolo (*full-function*); ii) l'assenza di rischi di coordinamento. Tale disciplina riflette l'impostazione originaria del previgente regolamento n. 4064/1989.

Il legislatore europeo ha successivamente ampliato la categoria delle imprese comuni soggette al controllo sulle concentrazioni fino a ricomprendervi le imprese comuni a carattere cooperativo idonee a generare effetti strutturali. Tale modifica è stata introdotta al fine di evitare situazioni di disparità di trattamento sulla base anche della considerazione che il regime applicabile alle concentrazioni offre alle imprese una maggiore speditezza e certezza dei tempi di valutazione.

A seguito di tale modifica sono configurate come concentrazioni ed assoggettate al regolamento n. 139/2004 tutte le imprese comuni *full-function*<sup>177</sup>. La distinzione tra imprese comuni concentrative e cooperative, quindi, non influenza più la configurazione della natura dell'operazione, ma si riflette esclusivamente sulla scelta della disciplina sostanziale da adottarsi, che per le seconde sarà quella delle intese<sup>178</sup>, ma sempre nel contesto delle regole procedurali fissate dal regolamento n. 139/2004. Ciò implica che, allo stato attuale, la costituzione della medesima impresa comune *full-function*, configurabile come concentrazione secondo i parametri adottati dalla Commissione, potrebbe

<sup>177</sup> Cfr. al riguardo la "Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese" del 2008 (par 94).

<sup>178</sup> Ai sensi dell'art 2, comma 4 del regolamento n. 139/2004 "Se e in quanto la costituzione di un'impresa comune che costituisce una concentrazione ai sensi dell'art. 3 ha per oggetto o per effetto il coordinamento del comportamento concorrenziale di imprese che restano indipendenti, detto coordinamento viene valutato sulla base dei criteri di cui all'art. 81, paragrafi 1 e 3, del trattato, al fine di stabilire se l'operazione sia compatibile o meno con il mercato comune".



essere, viceversa, qualificata come una *joint venture* cooperativa e non darebbe luogo ad una operazione di concentrazione ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 287/1990.

Questa situazione risulta idonea a ostacolare l'efficienza del sistema di valutazione delle operazioni di concentrazione perlomeno sotto due profili. In primo luogo, tale discrasia ostacola il regolare funzionamento dei "meccanismi di rinvio" previsti dal regolamento n. 139/2004 che, in deroga alla regola del fatturato, permettono di riallocare la competenza sulla valutazione di un'operazione di concentrazione individuando l'organo più idoneo a trattare il caso<sup>179</sup>. Inoltre, la descritta incoerenza nel trattamento delle *joint ventures* potrebbe generare situazioni di disparità di trattamento tra imprese comuni di dimensione nazionale o comunitaria nonché esporre l'Autorità al rischio di giungere a valutazioni difformi rispetto a quelle della prevalenza degli Stati membri nelle operazioni multi-giurisdizionali.

L'Autorità osserva, inoltre, che attualmente la prevalenza degli Stati membri dispone di un quadro normativo che consente la valutazione di una impresa comune alla stregua di una concentrazione, indipendentemente dalla sua natura concentrativa o cooperativa. Al fine di superare le sopradescritte divergenze, pertanto, si propone la modifica dell'art. 5 della legge n. 287/1990.

*Si propone di modificare l'art. 5 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 mediante l'integrazione del comma 1, lettera c), di modo che esso reciti "c) quando due o più imprese procedono alla costituzione di un'impresa comune che esercita stabilmente tutte le funzioni di una entità autonoma.*

*Si propone altresì di modificare l'art. 5 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 mediante l'abrogazione del comma 3 e la sua sostituzione con il seguente: "Se e in quanto la costituzione di un'impresa comune che costituisce una concentrazione ha per oggetto o per effetto il coordinamento del comportamento concorrenziale di imprese che restano indipendenti, detto coordinamento verrà valutato secondo i parametri adottati per la valutazione delle intese, al fine di stabilire se l'operazione sia compatibile o meno con l'art. 6. In tale valutazione, l'Autorità tiene conto, in particolare, della presenza significativa e simultanea di due o più imprese fondatrici sullo stesso mercato dell'impresa comune, o su un mercato situato a monte o a valle di tale mercato, ovvero su un mercato contiguo strettamente legato a detto mercato, nonché della possibilità offerta alle imprese interessate, attraverso il loro coordinamento risultante direttamente dalla costituzione dell'impresa comune, di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti e servizi di cui trattasi."*

*Il calcolo del fatturato rilevante per l'obbligo di comunicazione per le banche e gli istituti finanziari, di cui all'art. 16, comma 2, della legge 287/1990*

L'esigenza di convergenza della normativa nazionale verso quella euro-unitaria in materia di calcolo del fatturato rilevante ai fini dell'obbligo di notifica delle operazioni di contrazione che coinvolgano banche o istituti finanziari deriva dalle modifiche introdotte a livello comunitario nel 2004, con l'adozione del citato regolamento n. 139/2004. Fino ad allora, anche a livello comunitario il fatturato rilevante per le banche e gli istituti finanziari era considerato il valore di un decimo del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, esclusi i conti d'ordine. La considerazione che tale variabile non

<sup>179</sup> Ad esempio, risulterebbe particolarmente problematica la possibilità di richiamare ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 139/2004 la valutazione della costituzione di una *joint venture* cooperativa di competenza comunitaria suscettibile di produrre effetti restrittivi della concorrenza in Italia.

rappresenta correttamente la dimensione delle imprese coinvolte ha condotto quindi il legislatore comunitario a scegliere nel regolamento 139/2004 come variabile rilevante l'ammontare dei proventi derivanti dalla gestione, ovvero a focalizzarsi su elementi che - come per le imprese industriali - rilevino le dimensioni dell'attività economica svolta, piuttosto che le dimensioni patrimoniali. Ciò, peraltro, anche con vantaggi in termini applicativi.

Appare opportuno, pertanto, prevedere anche per questo aspetto una piena convergenza del criterio nazionale di calcolo del fatturato con quello comunitario, anche al fine di facilitare gli operatori, stabilendo la modifica dell'attuale formulazione del comma 2 dell'art. 16 della legge n. 287/1990.

*Si propone di modificare il comma 2 dell'art. 16 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 come segue: "2. Per gli Enti creditizi e gli altri istituti finanziari il fatturato è sostituito dalla somma delle seguenti voci di provento al netto, se del caso, dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte direttamente associate ai suddetti proventi: a) interessi e proventi assimilati; b) proventi su titoli (proventi di azioni, quote ed altri titoli a reddito variabile, proventi di partecipazioni, proventi di partecipazioni in imprese collegate); c) proventi per commissioni; profitti da operazioni finanziarie; d) altri proventi di gestione. Per le imprese di assicurazioni il fatturato è sostituito dal valore di premi lordi emessi, che comprendono tutti gli importi incassati o da incassare a titolo di contratti d'assicurazione stipulati direttamente da dette imprese o per loro conto, inclusi i premi ceduti ai riassicuratori, previa detrazione delle imposte o tasse parafiscali riscosse sull'importo dei premi o sul relativo volume complessivo".*

#### **B. Il termine previsto all'art. 16, comma 8, della legge n. 287/1990 per le istruttorie nelle concentrazioni**

Se l'Autorità ritiene che un'operazione di concentrazione è suscettibile di determinare effetti restrittivi sulla concorrenza, avvia entro trenta giorni dal ricevimento della notifica un'istruttoria che, ai sensi dell'art. 16, comma 8, della legge n. 287/90 si deve concludere entro il termine perentorio di quarantacinque giorni.

La brevità del termine di quarantacinque giorni entro il quale deve concludersi l'istruttoria, incide sulla capacità dell'Autorità di approfondire tutti gli aspetti rilevanti della concentrazione oggetto di notifica, anche attraverso il ricorso ai più opportuni strumenti di analisi. Si consideri, ad esempio, come un termine così breve renda particolarmente difficoltoso, e in alcuni casi di fatto impossibile, il ricorso ad indagini di mercato per acquisire elementi utili a definire i mercati rilevanti e a valutare gli effetti della concentrazione. Tali difficoltà sarebbero peraltro acute laddove si procedesse all'auspicabile allineamento con la normativa europea in materia di test sostanziale e del trattamento delle imprese comuni sopra illustrato.

Si propone, dunque, di estendere il termine attualmente previsto per la "fase 2" delle operazioni di concentrazione a novanta giorni. Ciò si rifletterebbe positivamente non solo sul grado di approfondimento delle analisi svolte dall'Autorità nel corso delle attività istruttorie, ma anche sulla capacità delle parti di svolgere a loro volta i propri approfondimenti e di produrre elementi utili alla valutazione dell'operazione.

Si evidenzia come la modifica di detto termine sia privo di conseguenze per la valutazione delle concentrazioni che non danno luogo a criticità di natura concorrenziale e che non necessitano quindi di un approfondimento istruttorio. Tali concentrazioni, che vengono analizzate nella fase 1,

rappresentano la pressoché totalità delle concentrazioni notificate (il 92% nel corso del 2020) e continuerebbero ad essere autorizzate entro il termine di trenta giorni.

*Si propone di modificare l'art. 16, comma 8, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 sostituendo "entro il termine perentorio di quarantacinque giorni" con "entro il termine perentorio di novanta giorni".*

### **C. Abuso di dipendenza economica e piattaforme digitali**

L'Autorità auspica un'integrazione dell'art. 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, volta a rendere le previsioni relative all'abuso di dipendenza economica più appropriate ed efficaci rispetto alle caratteristiche e, in particolare, al potere di intermediazione delle grandi piattaforme digitali.

La modifica proposta riguarda l'introduzione di una presunzione relativa di dipendenza economica nelle relazioni commerciali con un'impresa che offre i servizi di intermediazione di una piattaforma digitale, allorché quest'ultima abbia un ruolo determinante per raggiungere utenti finali e/o fornitori, anche in termini di effetti di rete e/o di disponibilità dei dati.

Trattandosi di una presunzione relativa, è sempre possibile per la piattaforma dimostrare che non sussiste la dipendenza economica per le imprese terze.

La proposta di modifica si completa con l'indicazione esemplificativa di alcune pratiche che possono integrare un abuso di dipendenza economica da parte delle piattaforme. In tal modo si intende fornire una prima indicazione delle condotte vietate, cosicché, anche sotto il profilo della certezza giuridica, le piattaforme possano più facilmente definire e orientare il proprio comportamento nelle relazioni commerciali con le imprese terze che utilizzano i loro servizi di intermediazione.

*Si propone di aggiungere i seguenti commi all'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192:*  
*"4. Salvo prova contraria, si presume la dipendenza economica nel caso in cui un'impresa utilizzi i servizi di intermediazione forniti da una piattaforma digitale che ha un ruolo determinante per raggiungere utenti finali e/o fornitori, anche in termini di effetti di rete e/o di disponibilità dei dati.*

*5. Ai fini del comma 1 le pratiche abusive realizzate dall'intermediario nei confronti dell'impresa in posizione di dipendenza economica possono consistere in particolare:*

- a) nell'imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, nonché condizioni extracontrattuali e retroattive;*
- b) nell'applicare condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti;*
- c) nel rifiutare l'interoperabilità di prodotti o servizi o la portabilità dei dati, limitando la concorrenza;*
- d) nel subordinare la conclusione, l'esecuzione dei contratti e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto degli uni e delle altre, anche in relazione all'utilizzo dei dati;*
- e) nel fornire informazioni o dati insufficienti in merito all'ambito o alla qualità del servizio fornito;*
- f) nel conseguire indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto dell'attività svolta; in particolare condizionando la qualità del servizio offerto al trasferimento di dati in misura non necessaria o proporzionata".*

**D. Rafforzamento dei poteri dell’Autorità in materia di contrasto al potere di mercato delle imprese che operano in più mercati**

Al fine di contrastare più efficacemente le distorsioni concorrenziali, in particolare nei mercati in cui è presente una piattaforma digitale ovvero operano imprese che necessitano di tale piattaforma per accedere agli utenti finali o ai fornitori, l’Autorità auspica l’introduzione di una specifica disposizione, modellata sull’esperienza tedesca<sup>180</sup>, che stabilisca la possibilità di attribuire ad alcune imprese la qualifica di imprese di primaria importanza per la concorrenza in più mercati, alle quali possono essere vietate taluni comportamenti particolarmente distorsivi della concorrenza, salvo che l’impresa non dimostri che la propria condotta risulta obiettivamente giustificata.

In particolare, si propone di attribuire all’Autorità il potere di qualificare, con proprio provvedimento, come di primaria importanza per la concorrenza le imprese che operano in mercati più mercati, utilizzando a tal fine una serie di indici che sono grado di far emergere il ruolo cruciale di questi operatori per l’economia digitale. Tali indici, che non sono né esaustivi né cumulativi, consistono segnatamente nel: *i*) possesso di una posizione dominante in uno o più mercati; *ii*) grado di integrazione verticale e/o la presenza su mercati contigui; *iii*) accesso ai dati rilevanti per la concorrenza; *iv*) importanza delle attività svolte per consentire a imprese terze l’accesso ai mercati di approvvigionamento o di sbocco e *v*) influenza sull’attività economica di imprese terze. Il provvedimento con cui l’impresa viene qualificata come di primaria importanza per la concorrenza in più mercati dovrebbe essere valido per cinque anni dalla sua adozione, così da poter verificare periodicamente la permanenza ovvero la perdita delle condizioni che giustificano l’attribuzione della qualifica.

All’impresa designata di primaria importanza per la concorrenza in più mercati, l’Autorità può vietare taluni comportamenti particolarmente distorsivi, salvo che l’impresa non dimostri che la propria condotta sia oggettivamente giustificata.

Il procedimento amministrativo per la designazione dell’impresa dovrebbe essere regolato dalla legge n. 287/1990 – ad eccezione dell’articolo 14-*ter* relativo agli impegni e, in caso di accoglimento della proposta di introduzione della procedura di transazione, dell’articolo 14-*quater* della legge n. 287/1990 – e dalle disposizioni del D.P.R. 217/1998.

Infine, se l’impresa designata viola i divieti ad essa ascritti, essa potrà essere sanzionata ai sensi dell’articolo 15 della legge n. 287/1990, con provvedimento dell’Autorità adottato secondo le disposizioni della legge n. 287/1990 e del D.P.R. 217/1998. In aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, l’Autorità dovrebbe altresì poter imporre alle imprese designate, nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità, eventuali rimedi comportamentali o strutturali, al fine di far cessare l’infrazione o i suoi effetti ovvero per impedire la reiterazione delle condotte vietate.

---

<sup>180</sup> Cfr. articolo 19A della legge di concorrenza tedesca (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, GWB), introdotto a seguito della riforma entrata in vigore il 19 gennaio 2021.

*Si propone di inserire il seguente articolo nella legge n. 287/1990:*

*“Articolo 3-bis. Comportamenti abusivi da parte di imprese che rivestono una primaria importanza per la concorrenza in più mercati.*

1. *L’Autorità, con proprio provvedimento valido per cinque anni dalla sua adozione, può designare di primaria importanza per la concorrenza in più mercati le imprese che presentano, in particolare, le seguenti caratteristiche: i) il possesso di una posizione dominante in uno o più mercati; ii) il grado di integrazione verticale e/o la presenza su mercati contigui; iii) l’accesso ai dati rilevanti per la concorrenza; iv) l’importanza delle attività svolte per consentire a imprese terze l’accesso ai mercati di approvvigionamento o di sbocco e v) l’influenza sull’attività economica di imprese terze.*
2. *In caso di accertamento ai sensi del comma 1, l’Autorità può, con il medesimo provvedimento, vietare all’impresa designata le seguenti condotte, salvo che l’impresa designata dimostri che le stesse sono oggettivamente giustificate:*
  - a) *accordare un trattamento preferenziale, nell’intermediazione dell’accesso ai mercati di approvvigionamento o di sbocco, ai propri beni o servizi rispetto a quelli di altre imprese, in particolare favorendoli nella visualizzazione o pre-installando i propri servizi o prodotti ovvero integrandoli in altre offerte dell’impresa;*
  - b) *ostacolare altre imprese nelle loro attività economiche sui mercati di approvvigionamento o di sbocco, quando le attività dell’impresa designata sono rilevanti per l’accesso a questi mercati;*
  - c) *ostacolare altre imprese su mercati in cui l’impresa designata, anche senza essere dominante, potrebbe espandere rapidamente la sua posizione in particolare tramite strategie di offerte abbinata e leganti;*
  - d) *utilizzare strategicamente il trattamento dei dati rilevanti per la concorrenza al fine di innalzare le barriere all’ingresso di altre imprese;*
  - e) *ostacolare l’interoperabilità di beni o servizi o la portabilità dei dati;*
  - f) *fornire ad altre imprese informazioni insufficienti sui servizi forniti dall’impresa designata o ostacolare la loro capacità di valutare tali servizi;*
  - g) *richiedere per il trattamento delle offerte di un’altra impresa condizioni che non sono proporzionate al servizio offerto, in particolare chiedendo il trasferimento di dati o diritti non necessari per la fornitura del servizio ovvero subordinando la qualità dell’offerta al trasferimento di dati o diritti che non sono proporzionati al servizio.*
3. *Il procedimento di cui al comma 1 è disciplinato dalle disposizioni della presente legge, ad eccezione dell’articolo 14-ter, e del D.P.R. n. 217/98.*
4. *In caso di violazione dei divieti di cui al comma 2, l’impresa designata ai sensi del comma 1 è sanzionata ai sensi dell’articolo 15 con provvedimento adottato dall’Autorità secondo le disposizioni della presente legge e del D.P.R. n. 217/98. Con il medesimo provvedimento, l’Autorità può altresì imporre alle imprese designate rimedi comportamentali o strutturali al fine di far cessare l’infrazione o i suoi effetti ovvero per impedire la reiterazione delle condotte vietate”.*

#### **E. Introduzione della procedura di transazione (c.d. settlement)**

L’Autorità ritiene opportuno introdurre anche nell’ordinamento giuridico nazionale l’istituto della procedura di transazione (c.d. *settlement*) nei procedimenti amministrativi condotti dall’Autorità in materia di concorrenza.

*Si propone di inserire il seguente art. 14-quater nella legge 10 ottobre 1990, n. 287:*

*“Art. 14-quater. Procedura di transazione.*

*1. Nel corso dell’istruttoria avviata ai sensi dell’art. 14, comma 1, fino all’invio della comunicazione delle risultanze istruttorie, l’Autorità può fissare un termine entro il quale le imprese interessate possono manifestare per iscritto la loro disponibilità a partecipare a discussioni in vista dell’eventuale presentazione di proposte di transazione.*

*2. In caso di esito favorevole di tali discussioni, l’Autorità può fissare un termine entro il quale le imprese interessate possono impegnarsi a seguire la procedura di transazione presentando proposte di transazione che rispecchino i risultati delle discussioni svolte e in cui riconoscano la propria partecipazione a un’infrazione degli artt. 2 e 3 della presente legge ovvero degli artt. 101 e 102 del TFUE, nonché la rispettiva responsabilità.*

*3. Le imprese, nelle proprie repliche alla comunicazione delle risultanze istruttorie loro notificata, confermano, entro il termine in essa fissato dall’Autorità, che la comunicazione delle risultanze istruttorie rispecchia il contenuto delle loro proposte di transazione. L’Autorità può allora procedere all’adozione di una decisione ai sensi dell’art. 15, comma 1, della presente legge.*

*4. Qualora l’Autorità intenda imporre una sanzione amministrativa pecuniaria ai sensi dell’art. 15, comma 1, della presente legge, alle imprese che abbiano completato con successo la procedura di transazione, tale sanzione pecuniaria è ridotta nella misura del 20%.*

*5. L’Autorità può decidere in qualsiasi momento di cessare completamente le discussioni in vista di una transazione, anche rispetto a una o più parti specifiche, qualora ritenga che sia comunque compromessa l’efficacia della procedura.*

*6. L’Autorità definisce con proprio provvedimento generale, in linea con l’ordinamento dell’Unione Europea, le regole procedurali che disciplinano la presentazione e la valutazione delle proposte di transazione di cui al presente articolo”.*

#### **F. Poteri sanzionatori al di fuori dei procedimenti istruttori**

Per consentire un più efficace e tempestivo intervento nell’applicazione degli artt. 2 e 3 della legge n. 287/1990 e degli artt. 101 e 102 del TFUE (anche nell’ambito delle indagini conoscitive), oltre che nel controllo delle operazioni di concentrazione, l’Autorità ritiene opportuno un rafforzamento dei suoi poteri di acquisizione di informazioni e documenti anche al di fuori dei procedimenti istruttori, prevedendo la possibilità di irrogare sanzioni amministrative in caso di rifiuto o ritardo nel fornire le informazioni o documenti richiesti o in presenza di informazioni ingannevoli od omissive<sup>181</sup>. La presente proposta è formulata sulla base dei poteri sanzionatori di cui l’Autorità attualmente dispone e dovrà pertanto essere uniformata alla luce del regime sanzionatorio previsto dalla Direttiva n. 2019/1 (c.d. Direttiva ECN Plus), al momento in fase di recepimento.

<sup>181</sup> In questa direzione è ad esempio orientato il Codice in materia di protezione dei dati personali (cfr. art. 157 e 166, comma 2).

*Si propone di sostituire l'art. 12 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, rubricato "Poteri di indagine", nel seguente modo:*

*"1. Ai fini dell'applicazione degli articoli 2 e 3, nonché per l'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE, l'Autorità può in ogni momento richiedere ad imprese, enti o persone che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti utili.*

*2. Con provvedimento dell'Autorità, i soggetti richiesti di fornire gli elementi di cui al comma 1 sono sottoposti alle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 14, comma 5, se rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti ovvero se forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri. Sono salve le diverse sanzioni previste dall'ordinamento vigente.*

*3. L'Autorità, valutati gli elementi comunque in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza da pubbliche amministrazioni o da chiunque vi abbia interesse, ivi comprese le associazioni rappresentative dei consumatori, procede ad istruttoria per verificare l'esistenza di infrazioni ai divieti stabiliti negli articoli 2 e 3 e/o negli articoli 101 e 102 del TFUE.*

*4. L'Autorità può, inoltre, procedere, d'ufficio o su richiesta del Ministro dello Sviluppo Economico o del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ad indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi, o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata, potendo esercitare a tal fine i poteri di cui al comma 1."*

*Si propone altresì di inserire il seguente art. 16-bis nella legge 10 ottobre 1990, n. 287, rubricato "Richieste di informazioni":*

*"1. Ai fini dell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 16, l'Autorità può in ogni momento richiedere ad imprese, enti o persone che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti utili.*

*2. Con provvedimento dell'Autorità, i soggetti richiesti di fornire gli elementi di cui al comma 1 sono sottoposti alle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 14, comma 5, se rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti ovvero se forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri. Sono salve le diverse sanzioni previste dall'ordinamento vigente."*

### **G. Le competenze dell'Autorità nella filiera agro-alimentare**

Nel settore agroalimentare si pone l'esigenza di rafforzare la competitività complessiva dei singoli comparti, innescando un processo di ristrutturazione che sappia coniugare i necessari interventi di modernizzazione e di efficientamento dei processi produttivi con una graduale riconversione verso modelli di produzione e distribuzione più sostenibili e a minore impatto ambientale.

In tale delicata fase di transizione, tutte le attività di monitoraggio e di intervento svolte da autorità e istituzioni preposte alla regolazione e/o vigilanza sul settore agricolo dovrebbero essere improntate a garantire: *i)* il mantenimento di una corretta dinamica concorrenziale in ciascun comparto produttivo, al fine di selezionare e premiare gli operatori che meglio sappiano adattarsi e rispondere alle mutate esigenze dei consumatori e dei mercati; *ii)* l'adozione da parte degli *stakeholders* di condotte commerciali corrette, tali da determinare un'equa ripartizione dei benefici e dei rischi tra tutti i soggetti attivi ai diversi stadi delle filiere produttive e distributive.

Nel contesto descritto, l'attuale fase di recepimento nel nostro ordinamento della Direttiva UE n. 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese delle filiere agricole e alimentari rappresenta una preziosa occasione per rivedere e razionalizzare l'intero *corpus* normativo in materia, con una chiara attribuzione delle competenze relative all'attività di *enforcement*. In particolare, l'individuazione dell'AGCM quale unica Autorità di contrasto delle

violazioni individuate dalla direttiva, già auspicata dall'AGCM nel suo recente parere *AS1703 - Recepimento della direttiva UE 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare* del 20 ottobre 2020<sup>182</sup>, avrebbe il vantaggio di consentire modalità di interpretazione e applicazione delle disposizioni in materia in linea con i principi e i criteri posti a fondamento della normativa a tutela della concorrenza; inoltre essa potrebbe rispondere meglio all'esigenza di contemperare la tutela delle parti contraenti più deboli - tipicamente rappresentate dai produttori agricoli - con la tutela della libertà negoziale e di iniziativa economica degli acquirenti - tipicamente le imprese di trasformazione e quelle di distribuzione (la cd. GDO), per le quali l'ottimizzazione delle condizioni di approvvigionamento rappresenta un importante strumento di competizione sui mercati finali di sbocco<sup>183</sup>.

L'intero quadro normativo nazionale vigente in materia di filiere agroalimentari risulta inoltre, allo stato, piuttosto complesso e frammentato<sup>184</sup>. Appare, dunque necessario che l'auspicato processo di ristrutturazione del settore agricolo, ancora caratterizzato da un'estrema polverizzazione, si sviluppi in una cornice normativa e regolamentare solida, chiara e coerente con i principi comunitari, al fine di garantire certezza giuridica e agevolare il rispetto delle norme da parte degli operatori e lo svolgimento dell'attività di *enforcement*.

In questa prospettiva, il processo di recepimento della Direttiva UE n. 2019/633 dovrebbe intervenire anche in quei casi in cui sono previste regole che rischiano di rivelarsi uno strumento difficilmente compatibile con il mantenimento di un adeguato confronto concorrenziale nell'ambito dei mercati di riferimento. Ci si riferisce in particolare alle norme vigenti che impongono agli acquirenti di prodotti agricoli l'applicazione di prezzi di acquisto agganciati ai costi medi di produzione, inevitabilmente riferiti a imprese che presentano diverse strutture produttive e livelli di efficienza<sup>185</sup>. L'obbligo di rispettare rigidi parametri di riferimento nella definizione dei prezzi potrebbe, infatti, da un lato, disincentivare il processo di efficientamento delle filiere produttive agricole, dall'altro, favorire un crescente ricorso, da parte dell'industria di trasformazione nazionale, all'utilizzo di prodotti e materie prime eventualmente disponibili a costi inferiori sui mercati esteri. Inoltre, l'Autorità reputa opportuno individuare con maggiore chiarezza gli strumenti e i soggetti attraverso i quali realizzare il processo di necessaria aggregazione dell'offerta agricola, al fine di aumentare, nello stesso tempo, il potere contrattuale e la capacità competitiva dei coltivatori. Al riguardo, un ruolo centrale andrebbe affidato a soggetti, quali le organizzazioni di produttori (le cd. OP), che, come ampiamente riconosciuto a livello comunitario, possano svolgere una funzione fondamentale nella concentrazione dell'offerta, nel miglioramento della commercializzazione, nella

---

<sup>182</sup> In tale intervento, l'Autorità ha sottolineato come l'individuazione di un'unica autorità di contrasto, che abbia già maturato esperienza e competenze nell'applicazione della norma, costituisca un'imprescindibile necessità al fine di evitare un rischio concreto di bis in idem.

<sup>183</sup> Si tenga conto che l'Autorità, nel corso degli anni, ha concluso diversi procedimenti istruttori, avviati nei confronti di operatori della GDO e di una società attiva nella produzione e vendita di sementi, per verificare se tali operatori, abusando del proprio maggior potere negoziale, avessero posto in essere pratiche commerciali sleali in danno dei propri fornitori, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1.

<sup>184</sup> Oltre all'art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, altre norme che riguardano le relazioni commerciali nella filiera agricola sono contenute, ad esempio, nel D.M. 19 ottobre 2012 n. 199, nell'art. 10 *quater* del d.l. 29 marzo 2019, n. 27 e nell'art. 78 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 e, con riferimento al settore del latte, nell'art. 2 del D.L. 5 maggio 2015, n. 51 e nell'art. 23 del d.l. 24 giugno 2016, n. 113.

<sup>185</sup> Cfr. al riguardo: il testo dell'art. 7, lett. *g*, della Legge di Delegazione Europea, attualmente all'esame della Camera; l'art. 4 del D.M. 19 ottobre 2012 n. 199 e l'art. 10 *quater* D.L. 27/2019.



pianificazione e nell'ottimizzazione dei costi di produzione, operando sui mercati anche in una relazione di reciproca concorrenza e incentivando, per tale via, l'incremento dell'efficienza degli agricoltori associati. In virtù di tale ruolo, la normativa comunitaria prevede infatti, per le OP riconosciute, specifiche deroghe all'applicazione delle regole *antitrust* in materia di intese restrittive della concorrenza, sia nella fase di contrattazione con gli acquirenti che nella fase di programmazione della produzione per adeguare l'offerta alla domanda<sup>186</sup>. Una maggiore armonizzazione con i principi comunitari in materia andrebbe operata, ad avviso dell'Autorità, anche con riferimento alle disposizioni interne relative agli "accordi quadro" e alle "intese di filiera" nel settore agricolo e alimentare<sup>187</sup> – che riconoscono alle organizzazioni di rappresentanza di categoria un ruolo centrale nella negoziazione collettiva, anche in deroga alla normativa a tutela della concorrenza. A tale riguardo, la normativa europea in materia prevede la possibilità di redigere "contratti tipo" compatibili con la normativa dell'Unione - tenendo conto della necessità di ottenere condizioni concorrenziali eque e di evitare distorsioni del mercato - solo in capo a soggetti (quali le organizzazioni interprofessionali riconosciute) che siano dotati di particolari caratteristiche strutturali e organizzative e perseguano precise finalità di potenziamento delle conoscenze e degli sbocchi di mercato degli associati<sup>188</sup>.

*Si propone di:*

1. *procedere, nell'ambito dell'attuale fase di recepimento della Direttiva (UE) n. 2019/633, ad una razionalizzazione dell'intero corpus normativo in materia agricola in un'ottica di maggiore armonizzazione con la normativa europea e di massimo mantenimento degli incentivi concorrenziali;*
2. *individuare nell'AGCM l'unica Autorità di contrasto delle violazioni individuate dalla direttiva;*
3. *riformulare l'articolato dei divieti relativi alle pratiche commerciali scorrette in coerenza con quelli individuati nella Direttiva, evitando di introdurre rigide parametrizzazioni dei prezzi di acquisto ai costi medi di produzione, da utilizzarsi, in aggiunta agli indicatori di mercato, come mero strumento di ausilio alla valutazione dell'illiceità delle condotte degli operatori;*
4. *attribuire un maggiore ruolo alle OP e alle Organizzazioni Interprofessionali riconosciute, rispettivamente, nel processo di superamento della frammentazione del settore agricolo e in quello di individuazione di eventuali strumenti (ivi compresa la definizione di standard contrattuali comuni) che contribuiscano al miglioramento degli sbocchi di mercato della parte agricola.*

<sup>186</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1308/2013, per esempio i *considerando* 131, 133, 134 e 174 e gli artt. 152/156 e 209; inoltre, con riferimento a settori specifici, cfr, per esempio, l'art. 149 *Trattative contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari*, l'art. 169 *Trattative contrattuali nel settore dell'olio di oliva* o l'art. 170 *Trattative contrattuali nel settore delle carni bovine*.

<sup>187</sup> Si pensi ad esempio alle norme contenute nell'art. 23 del d.l. n. 113/2016, nell'art. 7 *lett. s*) della Legge di delegazione europea A.S. 1721 (nel testo attualmente all'esame della Camera), nell'art. 9 del D.lgs. 27 maggio 2005, n. 102 e nel DPCM del 5 agosto 2005, questi ultimi a suo tempo segnalati dall'Autorità (Cfr. **AS318** - *Disposizioni per la costituzione dei tavoli di filiera* del 30 novembre 2005, in Boll. 46/2005).

<sup>188</sup> Cfr. Regolamento (UE) n. 1308/2013, in via generale per esempio i *considerando* 132, 133, 134 e 175 e gli artt. 157/158 e 210.

## VIII. ULTERIORI TEMI PER LA TUTELA DELLA CONCORRENZA

Nel corso degli ultimi anni, l'Autorità ha esercitato i suoi poteri di *advocacy* anche su ulteriori questioni di rilievo, oggetto di costante monitoraggio.

Allo scopo di contribuire a una più completa tutela della concorrenza e del mercato, di seguito, si riporta l'elenco delle principali più recenti segnalazioni, le cui indicazioni e auspici si ritengono ancora validi.

### *Servizi professionali*

**ASI602** - *Considerazioni in merito all'articolo 93-ter, comma 1-bis, della Legge notarile, introdotto dall'articolo 1, comma 495, lettera c) della Legge di bilancio 2018 del 24 luglio 2019, in Boll. 32/2019*

**ASI452** - *Misure contenute nel testo di conversione del decreto legge 148/2017 (Decreto fiscale) del 22 novembre 2017, in Boll. 45/2017*

### *Pubblicità sanitaria*

**ASI553** - *Legge di bilancio 2019 - Osservazioni in merito agli articoli 41-bis e 51 del disegno di legge AC 1334 del 12 dicembre 2018, in Boll. 49/2018*

**ASI574** - *Osservazioni in merito alla Legge di bilancio 2019 del 12 marzo 2019, in Boll. 13/2019*

### *Servizi di mobilità urbana<sup>189</sup>*

**ASI620** - *Disciplina dell'attività di noleggio con conducente del 1° ottobre 2019, in Boll. 42/2019*

**ASI595** - *Comune di Genova/qualificazione giuridica del servizio di prenotazione tramite taxi del 22 maggio 2019, in Boll. 27/2019*

**ASI354** - *Riforma del settore della mobilità non di linea del 10 marzo 2017, in Boll. 9/2017*

**ASI233** - *Regolamento dell'offerta dei servizi di noleggio con conducente mediante vettura (NCC), del 21 ottobre 2015, in Boll. 45/2015*

---

<sup>189</sup> Rispetto a tali servizi, si rappresenta che la Corte Costituzionale è recentemente intervenuta con sentenza n. 56 del 26 febbraio 2020, ritenendo costituzionalmente illegittima la previsione relativa all'obbligo in capo agli operatori NCC (noleggio con conducente) di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse (art. 11, comma 4, secondo periodo come modificato dall'10-bis, comma 1, lettera e del DL 135/2018.). I restanti vincoli sono stati invece ritenuti non irragionevoli e sproporzionati, in quanto adeguati ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza che caratterizza il servizio taxi. Le valutazioni della Corte Costituzionale si basano sulla normativa vigente e tengono conto della diversità - per modalità di svolgimento, regime tariffario, ambito di operatività, rapporti con l'utenza, ecc. - dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea (taxi e NCC), che l'Autorità, nelle proprie segnalazioni, ha ritenuto superabili ai fini dello sviluppo di una nuova modalità di gestione del servizio di mobilità urbana.

*Camere di commercio*

**AS1682** - *Attività di rilevazione di prezzi e tariffe delle camere di commercio*, del 17 giugno 2020, in Boll. 28/2020.

*Farmacie e parafarmacie*

**AS1652** - *Osservazioni in merito alla legge di bilancio 2020*, del 3 marzo 2020, in Boll. 12/2020

*Servizi postali*

**AS1627** - *Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane*, del 27 novembre 2019, in Boll. 50/2019

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS11885 - GUIDA COMMERCIALE EXPOGUIDE

*Provvedimento n. 28584*

L' AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 febbraio 2021;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall' Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento PS11885 del 22 dicembre 2020, volto a verificare l'esistenza di pratiche commerciali scorrette in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25, comma 1, lettere *d*) ed *e*), nonché 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del Consumo da parte delle società INVERSIONES DGSM S.r.l., CREDIT INTELLIGENCE Kft e C.L. BUSINESS CONFLICT SOLUTIONS MANAGEMENT Ltd;

VISTO, in particolare, il proprio provvedimento del 22 dicembre 2020, con il quale è stata deliberata la sospensione provvisoria delle pratiche commerciali poste in essere dalle Parti con modalità ingannevoli e aggressive, consistenti sia nell'attività di trasmissione di offerte commerciali non trasparenti per l'acquisto di servizi pubblicitari a pagamento su *www.expo-guide.com*, sia in ogni attività volta alla riscossione dei crediti indebitamente vantati, attuata anche tramite minacce di adire le competenti autorità giudiziarie per il recupero del credito vantato;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

### I. FATTO

**1.** Dalle numerosissime segnalazioni di molteplici imprese e microimprese, pervenute a decorrere dal febbraio a tutt'oggi, e dalle informazioni acquisite d'ufficio, è emerso che talune condotte poste in essere da INVERSIONES DGSM S.r.l. (di seguito anche INVERSIONES), CREDIT INTELLIGENCE Kft (di seguito anche CREDIT INTELLIGENCE) e C.L. BUSINESS CONFLICT SOLUTIONS MANAGEMENT Ltd (di seguito anche CLBCS) potrebbero integrare fattispecie rilevanti ai sensi del Codice del Consumo.

**2.** In particolare, CLBCS, su incarico dell'editore di *www.expo-guide.com*<sup>1</sup>, ha inviato ripetuti solleciti di pagamento delle rate annuali di un servizio triennale di annunci a pagamento su

---

<sup>1</sup> Attualmente l'editore di [www.expo-guide.com](http://www.expo-guide.com) risulta INVERSIONES DGSM S.r.l. (cfr. <http://www.expo-guide.com/imprint.php>), subentrata alla società Expo Guide S.C. almeno dal gennaio 2017.

*www.expo-guide.com* che, in realtà, i segnalanti non avrebbero mai consapevolmente sottoscritto. I segnalanti lamentano come i solleciti siano di volta in volta sempre più pressanti, fino alla minaccia di adire le competenti autorità giudiziarie al fine di recuperare il credito indebitamente vantato.

**3.** L'adesione inconsapevole carpita alle microimprese destinatarie risale al ricevimento, da parte di tali imprese che avevano partecipato a manifestazioni fieristiche nazionali ed internazionali, di una comunicazione in cui veniva richiesto di verificare un modulo riportante i dati aziendali già inseriti in un *database* collegato al sito <http://www.expo-guide.com>. Detto inserimento nel *database* è avvenuto a totale insaputa dei segnalanti.

La comunicazione, riportando ambigualmente nella propria intestazione e in quella del modulo allegato la denominazione di una manifestazione fieristica a cui il destinatario aveva recentemente partecipato e il nome del suo organizzatore, poteva essere scambiata per una comunicazione proveniente dall'organizzatore stesso ed induceva l'impresa destinataria ad aderire all'invito di verificare la correttezza dei propri dati per evitare la paventata cancellazione del proprio nominativo dal *database*. Il modulo riportava, in caratteri esigui e senza alcuna evidenziazione, l'indicazione che la sua sottoscrizione comportava l'acquisto di un servizio triennale di annunci a pagamento su *expo-guide.com* al costo di 1.271 euro l'anno.

**4.** Solo con l'avvenuta ricezione delle fatture e dei solleciti le imprese segnalanti hanno appreso di aver sottoscritto un servizio pubblicitario a pagamento che non avevano avuto alcuna intenzione di richiedere. Tali solleciti, inviati da CLBCS, riguardano tre annualità di abbonamento (per un totale di 3.813 euro) più le spese di recupero, pari a 395 euro e le spese di sollecito pari a 89,40 euro.

Con le comunicazioni facenti parte integrante di tali solleciti, CLBCS ricorda dapprima con toni perentori la presunta inadempienza contrattuale delle imprese contattate in relazione al pagamento dei servizi pubblicitari su *expo-guide.com*; il professionista afferma, quindi, di essere stato incaricato a procedere davanti l'autorità giudiziaria per il recupero delle somme non corrisposte, richiedendo di effettuare il pagamento di 4.297,40 euro entro un determinato termine. In caso di mancato pagamento, CLBCS minaccia il ricorso ad un ordine internazionale di pagamento emesso da parte del tribunale competente per contratto ed "*in ossequio alle disposizioni internazionali in materia di debiti commerciali*".

Successivamente, in caso di infruttuoso riscontro e mancato pagamento da parte delle imprese contattate, CLBCS invia ulteriori solleciti in cui tali imprese vengono informate del fatto che, qualora continuino a perseverare nel mancato versamento delle somme ritenute dovute, si provvederà alla "*riscossione coattiva*" delle medesime con un "*ulteriore aggravio*" delle spese legali per 1.500,00 euro (per un totale di 5.797,40 euro) oltre a spese processuali che verranno determinate alla conclusione del giudizio. Si afferma, quindi, con apparente certezza, che l'autorità giudiziaria competente riconoscerà le ragioni dell'editore e si sottolinea l'elevato costo di un contenzioso internazionale, di asserita durata dai 3 ai 5 anni, il cui costo è stimato, sulla base di precedenti controversie, tra 10.000,00 e 20.000,00 euro.

**5.** Nelle "fatture" allegate a tali solleciti è indicato che gli importi richiesti devono essere versati su un conto intestato alla società CREDIT INTELLIGENCE Kft, di cui è fornito il codice IBAN.

**6.** Pertanto, sulla base delle informazioni acquisite in atti, è stato avviato il procedimento istruttorio PS11885, ai sensi dell'art. 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché ai sensi dell'art. 6 del Regolamento, al fine di verificare l'esistenza di pratiche commerciali scorrette in violazione degli artt. 20, 24, 25, comma 1, lettera *d*) ed *e*), nonché 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del Consumo.

7. Parti del procedimento sono le società, INVERSIONES DGSM S.r.l., CREDIT INTELLIGENCE Kft e C.L. BUSINESS CONFLICT SOLUTIONS MANAGEMENT Ltd.

## II. PROVVEDIMENTO DELL'AUTORITÀ DEL 22 DICEMBRE 2020

8. L'Autorità, con delibera adottata nella sua riunione del 22 dicembre 2020, ha disposto che, ai sensi dell'art. 27, comma 3, del Codice del Consumo e dell'art. 8, comma 3, del Regolamento, le società INVERSIONES DGSM S.r.l. e C.L. BUSINESS CONFLICT SOLUTIONS MANAGEMENT Ltd sospendano la trasmissione di offerte non trasparenti connesse a Expo Guide e le attività di riscossione dei crediti relativi a servizi non consapevolmente richiesti.

9. In particolare, l'Autorità ha ritenuto *prima facie* sussistenti le condotte contestate ai professionisti che risultano poste in essere in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24, 25, comma 1, lettere *d*) ed *e*), nonché 26, comma 1, lettera *f*), del Codice del Consumo e, nello specifico: *i*) che i comportamenti consistenti nell'invio, alle microimprese segnalanti che avevano partecipato a manifestazioni fieristiche, delle comunicazioni in cui si richiedeva di verificare un modulo riportante i dati aziendali già inseriti in un *database* collegato al sito <http://www.expo-guide.com>, appaiono contrari alla diligenza professionale e idonei a indurre in errore i destinatari in ordine all'effettiva natura commerciale di tali comunicazioni, contenendo informazioni ambigue e contraddittorie idonee a lasciar intendere, contrariamente al vero, che esse provengano dagli organizzatori delle manifestazioni fieristiche o che siano comunque connesse alla necessità di verificare i dati aziendali per evitare di essere cancellati dai registri di quella fiera, con la conseguenza immediata di indurre i destinatari a sottoscrivere inconsapevolmente un servizio a pagamento non richiesto; *ii*) che le modalità di riscossione adottate per il recupero di crediti indebitamente vantati, realizzate attraverso la richiesta di importi via via crescenti, comunicazioni intimidatorie, solleciti molesti, minacce di azioni legali estremamente costose e temerarie, nonché riferimenti fuorvianti fatti agli interventi dell'Autorità, finalizzati a formare nei destinatari il convincimento di essere non solo inadempienti ma anche privi di tutela, appaiono tutte idonee a condizionare indebitamente i destinatari a pagare somme elevate non dovute.

10. Sotto il profilo del *periculum in mora*, l'Autorità ha rilevato che il sito [www.expo-guide.com](http://www.expo-guide.com) è tuttora attivo, con il relativo *database* di dati aziendali che vengono inseriti nei moduli somministrati ai fini dell'ingannevole sottoscrizione dei servizi pubblicitari offerti da INVERSIONES e che CLBCS continua a inviare solleciti per indurre pagamenti non dovuti sul conto intestato a CREDIT INTELLIGENCE. Le condotte presentano un elevato grado di offensività, testimoniato dal numero di segnalazioni ricevuto e dal rilevante interesse economico inciso. L'indifferibilità dell'intervento è stata apprezzata alla luce del pericolo che la minaccia di avviare una procedura di riscossione internazionale dalle caratteristiche oscure e dai costi crescenti possa suscitare nelle microimprese destinatarie, già in difficoltà per la crisi economica indotta dalla pandemia, timori tali da indurle a pagare le somme non dovute per evitare il rischio delle prospettate azioni legali.

11. Ciò posto, l'Autorità ha considerato sussistenti esigenze di estrema gravità, urgenza e indifferibilità tali da giustificare l'adozione del provvedimento cautelare, inaudita altera parte, ai sensi dell'art. 27, comma 3, del Codice del Consumo e dell'art. 8, comma 3, del Regolamento, consistenti:

*i*) nell'attualità della condotta contestata;

ii) nel coinvolgimento di numerose microimprese italiane;  
iii) nel ricorso a minacce di promuovere azioni legali per il recupero di somme non dovute, relative a condotte già accertate come illecite e sanzionate dall’Autorità.

Conseguentemente, ha disposto, nei confronti di INVERSIONES e di CLBCS, la sospensione di ogni attività di trasmissione di offerte non trasparenti per l’acquisto di servizi pubblicitari servizi pubblicitari a pagamento sul sito *internet expo-guide.com*, quali quelli descritti nel presente provvedimento, nonché ogni attività volta alla riscossione dei crediti indebitamente vantati, attuata anche minacciando di adire le competenti autorità giudiziarie per il recupero del debito vantato, degli interessi e delle spese legali.

### III. MEMORIE DELLE PARTI

**12.** La comunicazione di avvio del procedimento PS11885 e il provvedimento cautelare n. 28512 del 22 dicembre 2020 sono stati notificati a CLBCS in data 15 gennaio 2021.

Il termine di 7 giorni per la presentazione di una relazione sulle misure intraprese per ottemperare al provvedimento cautelare è decorso senza che sia pervenuta all’Autorità alcuna comunicazione da parte del professionista.

**13.** Allo stato, non si ha alcuna notizia circa la ricezione dei suddetti atti da parte di INVERSIONES.

### IV. ULTERIORI ELEMENTI ACQUISITI

**14.** Nel corso del mese di febbraio 2021 sono pervenute segnalazioni da cui emerge la continuazione delle pratiche descritte da parte di CLBCS, dopo la ricezione del provvedimento di sospensione cautelare e della comunicazione di avvio del procedimento PS11885.

Risulta, in particolare, che CLBCS ha inviato via *e-mail* due “*avvis[i] di riscossione coattiva*” in data 21/1/2021<sup>2</sup> e altri due “*avvisi*” in data 27/1/2021<sup>3</sup>, tutti relativi a “*Fatture insolute – iscrizione pubblicitaria expo-guide*”, nei quali si rappresenta l’esistenza di un presunto credito nei confronti delle tre imprese segnalanti pari a 3.813 euro, cui si aggiungerebbero ulteriori 484 euro circa per spese di recupero e sollecito. In tali avvisi si invita al pagamento di tale somma entro il termine di 5 giorni “*al solo fine di evitare l’aggravamento della vostra posizione debitoria*” e di addivenire a “*una risoluzione bonaria della vertenza*”, minacciando in caso contrario l’emissione di un ordine internazionale di pagamento da parte del tribunale competente.

**15.** Inoltre, in data 4/2/2021 CLBCS ha inviato una *e-mail*<sup>4</sup> nella quale invita e diffida il segnalante ad adempiere le presunte obbligazioni relative ad un “*contratto triennale per l’inserzione pubblicitaria sul portale web gestito dalla Expo Guide*”, avvertendo che in caso di mancato pagamento la pratica verrà trasferita ad uno studio legale che si attiverà per ottenere “*l’emissione di un Ordine Internazionale di Pagamento presso il Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal de la Ciudad de México*”.

**16.** In almeno tre casi, l’inconsapevole sottoscrizione dei moduli relativi a Expo-Guide appare molto risalente nel tempo (2011-12).

---

<sup>2</sup> Cfr. segnalazioni prot. 19168 e 19185 dell’8/2/2021.

<sup>3</sup> Cfr. segnalazioni prot. 18174 del 3/2/2021 e prot. 19591 del 9/2/2021.

<sup>4</sup> Cfr. segnalazione prot. 19168 dell’8/2/2021.

## V. VALUTAZIONI

**17.** Alla luce di quanto sinora emerso e della documentazione agli atti pervenuta anche successivamente alla delibera del 22 dicembre 2020, sussistono tuttora i presupposti che hanno portato l’Autorità ad adottare il citato provvedimento cautelare nei confronti di CLBCS.

**18.** Infatti, atteso che il termine per la presentazione di una relazione sulle misure intraprese per ottemperare al provvedimento cautelare è decorso senza che sia pervenuta alcuna comunicazione da parte di CLBCS, si dispone di elementi di fatto che provano che il Professionista ha continuato, dopo la notifica del provvedimento di sospensione cautelare e della comunicazione di avvio del procedimento PS11885, l’attività volta alla riscossione dei crediti indebitamente vantati, attuata anche minacciando di adire le competenti autorità giudiziarie per il recupero del debito vantato, degli interessi e delle spese legali.

**19.** Si conferma quindi la persistenza del *periculum in mora*, dal momento che dalle evidenze disponibili risulta che il Professionista non abbia adottato, né abbia l’intenzione di adottare, alcuna misura idonea ad evitare il rischio che, nelle more del procedimento, le pratiche commerciali oggetto di contestazione, caratterizzate tra l’altro da minacce di avviare procedure di riscossione internazionali contraddistinte da elementi oscuri e costi crescenti, continuino a produrre effetti pregiudizievoli per le numerose microimprese italiane destinatarie già in difficoltà per l’attuale crisi economica indotta dalla pandemia.

**20.** Dall’esame degli atti del procedimento emergono, pertanto, elementi tali da avvalorare la necessità di confermare, nei confronti di CLBCS, il provvedimento cautelare adottato nell’adunanza del 22 dicembre 2020, al fine di impedire che continuino ad essere poste in essere, nelle more del procedimento di merito, le pratiche commerciali descritte, con particolare riferimento all’impiego di modalità di riscossione dei crediti indebitamente vantati, realizzate attraverso richieste di importi via via crescenti, comunicazioni intimidatorie, solleciti molesti, minacce di azioni legali estremamente costose e temerarie, nonché riferimenti fuorvianti fatti agli interventi dell’Autorità, finalizzati a formare nei destinatari il convincimento di essere non solo inadempienti ma anche privi di tutela.

RITENUTO pertanto che gli elementi acquisiti confermano la sussistenza dei presupposti, indicati nella delibera del 22 dicembre 2020, che giustificano la sospensione delle pratiche commerciali citate;

## DELIBERA

a) di confermare la sospensione provvisoria di ogni attività posta in essere dalla società C.L. BUSINESS CONFLICT SOLUTIONS MANAGEMENT Ltd, volta alla riscossione dei crediti indebitamente vantati in relazione all’acquisto di servizi pubblicitari servizi pubblicitari a pagamento su *expo-guide.com*, attuata anche minacciando di adire le competenti autorità giudiziarie per il recupero dei crediti indebitamente vantati e relativi interessi e spese legali, ai sensi dell’art. 27, comma 3, del Codice del Consumo e dell’art. 8, comma 3, del Regolamento, nonché ai sensi del Regolamento (UE) 2017/2394;



b) di richiedere alla società C.L. BUSINESS CONFLICT SOLUTIONS MANAGEMENT Ltd di comunicare all'Autorità l'avvenuta esecuzione del presente provvedimento di sospensione e le relative modalità entro 5 giorni dal ricevimento del presente provvedimento.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Il presente provvedimento sarà comunicato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di comunicazione del provvedimento stesso.

Si ricorda che, ai sensi dell'art. 8, comma 4, del Regolamento, la presente decisione di sospensione deve essere immediatamente eseguita a cura del professionista e che il ricorso avverso il provvedimento di sospensione dell'Autorità non sospende l'esecuzione dello stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Filippo Arena*

*per* IL PRESIDENTE

il Componente anziano

*Gabriella Muscolo*

---

**PS11644 - AUTOSTRADE PER L'ITALIA -DISAGI SULLA RETE AUTOSTRADALE**

*Provvedimento n. 28604*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 marzo 2021;

SENTITO il Relatore, Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie” (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTO il proprio provvedimento del 10 giugno 2020, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi, i locali e gli uffici della società Autostrade per l'Italia S.p.A. e delle società da essa controllate;

VISTA la propria decisione del 22 settembre 2020, con la quale, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in ragione della necessità di procedere all'estensione oggettiva del procedimento e assicurare un adeguato contraddittorio alle Parti;

VISTE le proprie decisioni del 15 dicembre 2020 e del 12 gennaio 2021, con le quali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, il termine di conclusione del procedimento è stato ulteriormente prorogato, al fine di garantire alle Parti un adeguato contraddittorio e assicurare alla società Autostrade per l'Italia S.p.A. il pieno esercizio del diritto difesa;

VISTI gli atti del procedimento;

**I. LE PARTI**

1. Autostrade per l'Italia S.p.A. (di seguito, anche “ASPI”, “Società” o “professionista”), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lett. b), del Codice del Consumo. La Società, soggetta all'attività di direzione e coordinamento di Atlantia S.p.A., è concessionaria, sino al 31 dicembre 2038, della gestione e manutenzione di oltre 3.000 km di rete autostradale gestita in Italia, tra cui le autostrade oggetto delle condotte esaminate nel presente provvedimento A/16 Napoli-Canosa, A/14 Bologna-Taranto, A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di sua competenza, A/7 Milano-Serravalle-Genova, A/10 Genova-Savona-Ventimiglia e A/12 Genova-Rosignano (di seguito, congiuntamente, le *Autostrade liguri*)<sup>1</sup>. La Società, secondo il bilancio di esercizio al 31

<sup>1</sup> La Convenzione Unica con il Concedente (dapprima ANAS e, da ottobre 2012, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, stipulata nell'ottobre del 2007), gli atti aggiuntivi e tutti gli allegati vigenti, sono disponibili all'indirizzo web <http://www.autostrade.it/it/convenzione-completa-con-atti-aggiuntivi-e-allegati>. La convenzione disciplina, tra il Concedente e il Concessionario, la costruzione e l'esercizio delle seguenti autostrade: A/1 Milano-Napoli, A/4 Milano-Brescia, A/7 Genova Serravalle, A/8 Milano-Varese, A/9 Lainate-Chiasso, A/10 Genova-Savona, A/11 Firenze-Pisa Nord, A/12 Genova Sestri Levante, A/13 Bologna-Padova, A/14 Bologna-Taranto (compresa la diramazione per Ravenna), A/16 Napoli-Canosa, A/23 Udine-Tarvisio, A/26 Genova Voltri – Gravellona Toce, A/27 Venezia Mestre-Belluno, A/30 Caserta-Salerno (Cfr. art. 2 della Convenzione del 12 ottobre 2007).

dicembre 2019, ha registrato ricavi complessivi per € 3.856.446.498, di cui € 3.403.978.909 quali *Ricavi da pedaggio*, e una perdita di esercizio pari a € 291.332.648.

2. Altroconsumo, organizzazione di consumatori in Italia, promuove e difende gli interessi dei cittadini, sviluppando azioni e progetti volti a garantirli come singoli e collettività<sup>2</sup>, in qualità di segnalante.

## II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dal professionista, consistenti: **a)** con riferimento alla A/14 Bologna-Taranto, alla A/16 Napoli-Canosa e alle *Autostrade liguri* (di seguito tutte, congiuntamente, “*le Autostrade*”), nella riduzione delle corsie di marcia o in specifiche limitazioni -per lunghi tratti- della velocità massima consentita (normalmente pari a 130 km/h), che hanno creato rilevanti disagi ai consumatori e aumentato in maniera consistente i tempi di percorrenza, in assenza di adeguamento del corrispettivo richiesto quale pedaggio autostradale; **b)** con riferimento a tutte le tratte della rete autostradale gestite da ASPI, nelle modalità informative adottate dal professionista, in particolare sulla A/14 Bologna-Taranto, relative alle procedure di rimborso, con specifico riguardo ai casi di peggioramento del servizio in conseguenza di riduzioni delle corsie di marcia o di specifiche limitazioni alla viabilità (quali, ad es., riduzione della carreggiata, della velocità massima, interdizione di veicoli pesanti, chiusura di alcune uscite), che sono risultate omissive, inadeguate o, comunque, intempestive.

## III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

### 1) *L'iter del procedimento*

4. Secondo alcune segnalazioni pervenute nel periodo novembre-dicembre 2019, nonché informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo, anche attraverso notizie pubblicate a mezzo stampa<sup>3</sup>, in data 10 giugno 2020 è stato disposto, con riferimento all'autostrada A/16 Napoli-Canosa e relativamente alla condotta descritta alla precedente lettera **a)**, nonché, con riferimento a tutte le tratte della rete autostradale gestite dal professionista, relativamente alla condotta descritta alla precedente lettera **b)**, l'avvio di un procedimento istruttorio nei confronti di ASPI, nel quale veniva in particolare ipotizzata la violazione, rispettivamente, degli articoli 20 e 22, del Codice del Consumo<sup>4</sup>.

---

La rete del gruppo Autostrade è gestita dalla Società Autostrade per l'Italia e le sue controllate: S.A.M. (gestione transitoria), Traforo Monte Bianco (GEIE), R.A.V., Tangenziale di Napoli, S.A.T. Cfr. <http://www.autostrade.it/it/la-nostra-rete>.

<sup>2</sup> Cfr. <https://www.altroconsumo.it/chisiamo>.

<sup>3</sup> Cfr. verbali di acquisizione agli atti del fascicolo PS11644 del 25 febbraio e del 2 marzo 2020 (docc. nn. 4 e 5, di cui all'indice del fascicolo).

<sup>4</sup> Cfr. doc. n. 7, di cui all'indice del fascicolo.

5. L'avvio del procedimento istruttorio è stato comunicato al professionista in data 16 giugno 2020, giorno in cui sono stati svolti accertamenti ispettivi presso la sede legale del professionista in Roma e presso la Direzione di Tronco VI, in Cassino, di ASPI<sup>5</sup>.
6. Nelle date del 1° luglio e 29 settembre 2020 e 18 gennaio 2021, ASPI ha effettuato l'accesso agli atti del fascicolo PS11644<sup>6</sup>.
7. In data 21 luglio 2020, il professionista ha trasmesso la risposta alla richiesta di informazioni di cui alla comunicazione di avvio del procedimento ed al processo verbale di accertamento ispettivo svolto presso la sede di ASPI in Roma, con allegato Cd/Rom<sup>7</sup>.
8. Il 27 luglio 2020, l'associazione di consumatori Altroconsumo ha presentato istanza di partecipazione al procedimento, successivamente accolta e comunicata alle Parti in data 30 luglio 2020<sup>8</sup>.
9. In data 31 luglio 2020 il professionista ha presentato impegni, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, volti a rimuovere i profili di scorrettezza delle condotte contestate in sede di avvio del procedimento istruttorio<sup>9</sup> i quali sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 22 settembre 2020, come comunicato al professionista il successivo 24 settembre, in quanto ritenuti non idonei a rimuovere i profili di possibile scorrettezza contestati nella comunicazione di avvio del procedimento<sup>\*10</sup>.
10. Il 24 settembre 2020, è stata, inoltre, comunicata alle Parti l'integrazione oggettiva della comunicazione di avvio del procedimento, con contestuale richiesta di informazioni, ad ulteriori comportamenti posti in essere da ASPI, relativamente alle effettive condizioni di fruibilità del servizio autostradale reso, oltre che sull'autostrada A/16 Napoli-Canosa, anche sulle autostrade A/14 Bologna-Taranto e sulle *Autostrade liguri*, in quanto suscettibili di integrare distinte violazioni degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo<sup>11</sup>.
11. In data 15 ottobre 2020, ASPI ha trasmesso la risposta alla richiesta di informazioni formulata in sede di comunicazione dell'integrazione oggettiva dell'avvio del procedimento istruttorio corredata da allegati<sup>12</sup>.

---

<sup>5</sup> Cfr. i processi verbali degli accertamenti ispettivi svolti nelle sedi di Roma e Cassino, di cui, rispettivamente, ai docc. nn. 10 e 12 dell'indice del fascicolo.

<sup>6</sup> Considerate le "misure per il contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID 19", l'accesso agli atti del fascicolo del giorno 18 gennaio 2021 si è svolto tramite invio ad ASPI di n. 1 PEC, della documentazione accessibile presente nel fascicolo a quella data.

<sup>7</sup> Cfr. doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>8</sup> Cfr. docc. nn. 25, 28 e 29, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>9</sup> Cfr. doc. n. 30, di cui all'indice del fascicolo.

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>10</sup> Cfr. doc. n. 32, di cui all'indice del fascicolo. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati dal professionista [omissis].\*

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>11</sup> Cfr. docc. nn. 34 e 35, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>12</sup> Cfr. docc. nn. 38, 39 e 40, di cui all'indice del fascicolo.

**12.** In data 23 dicembre 2020 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento, fissandola al 19 gennaio 2021<sup>13</sup>. Tale data è stata successivamente prorogata, su istanza di ASPI, al 9 febbraio 2021<sup>14</sup>.

**13.** In data 10 febbraio 2021, ASPI ha depositato una propria memoria conclusiva avanzando, contestualmente, istanza di audizione davanti al Collegio, successivamente rigettata nella riunione del 16 febbraio 2021<sup>15</sup>.

**14.** In data 11 febbraio 2021, sono stati richiesti i pareri, ai sensi dell'articolo 27, comma 6 e dell'articolo 27, comma 1-*bis* del Codice del Consumo, rispettivamente, all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)<sup>16</sup>. Il parere dell'AGCOM è pervenuto in data 10 marzo 2021, mentre quello dell'ART in data 12 marzo 2021<sup>17</sup>.

## **2) Le evidenze acquisite**

**15.** Dalle evidenze in atti è emerso come, in particolare nell'ultimo biennio e con riferimento all'intera rete autostradale, ASPI abbia posto in essere un'intensa attività di manutenzione straordinaria delle infrastrutture in concessione.

**16.** Tale attività ha tratto impulso, da un lato, dai recenti interventi di sequestro delle barriere di sicurezza "bordo ponte" disposti dal Tribunale di Avellino, a partire dal mese di aprile 2019, che hanno principalmente interessato le autostrade A/16 Napoli-Canosa e A/14 Bologna-Taranto e che appaiono riconducibili agli eventi occorsi a seguito dell'incidente stradale avvenuto il 28 luglio 2013 sul viadotto Acqualonga (A/16) (*vedi infra*), dall'altro, al tragico evento del crollo del ponte Morandi<sup>18</sup>, nel tratto finale dell'autostrada A/10 Genova-Savona-Ventimiglia<sup>19</sup>, occorso in data 14 agosto 2018.

**17.** Dall'allegato al documento denominato "Nota procura ottobre su discontinuità" (mail dell'aprile 2020), acquisito nel corso delle attività ispettive, si rileva infatti come, nel periodo compreso tra l'aprile del 2019 e il 2020 ASPI abbia *posto in essere significativi sforzi organizzativi e gestionali intraprendendo nuove azioni finalizzate ad assicurare la migliore gestione dell'infrastruttura assentita in concessione*<sup>20</sup>.

**18.** Nello stesso documento, si rileva come la *necessità di dare impulso alle attività di manutenzione abbia comportato una significativa revisione dei piani di intervento anticipando i tempi rispetto alle originarie previsioni*; risulta, altresì, che sull'intera rete nazionale, il piano, a quel momento, prevedeva, per il periodo 2019 – 2023, [300-400] interventi (di cui [50-100] iniziati nel 2018) per un importo stimato di circa [300-400] milioni di euro. Nel solo periodo 2019-2020 sono

---

<sup>13</sup> Cfr. docc. nn. 44 e 45, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>14</sup> Cfr. docc. nn. 46 e 48, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>15</sup> Cfr. docc. nn. 52 e 57, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>16</sup> Cfr. docc. nn. 54 e 55, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>17</sup> Cfr. docc. nn. 59 e 60 di cui all'indice del fascicolo.

<sup>18</sup> Conosciuto anche come viadotto Polcevera o ponte delle Condotte.

<sup>19</sup> ASPI è gestore della tratta Genova – Savona.

<sup>20</sup> Cfr. doc. n. 10.3.80, di cui all'indice del fascicolo - *Nota procura ottobre su discontinuità.eml*, file *Nota per Procura Ge ott 2019 rev.4\_mark-up\_PR\_v1\_clean*. Nel caso di specie, rilevano le azioni intraprese in merito all'attivazione di controlli esterni sui principali ponti e viadotti, nonché quelle relative alla anticipata revisione dei piani di manutenzione.

stati pianificati interventi su [100-200] opere per un valore economico di oltre [100-200] milioni di euro.

**19.** Per quanto riguarda specificamente la manutenzione delle gallerie della rete, la documentazione in atti ha evidenziato la progressiva esternalizzazione delle attività di sorveglianza delle opere d'arte autostradali, avviata dalla Società nell'ottobre 2018 e ulteriormente incentivata dall'evento avvenuto nella galleria Bertè in data 30 dicembre 2019<sup>21</sup>, che ha indotto ASPI ad organizzare con la massima celerità un vero e proprio *assessment* di tutte le gallerie della rete, senza tenere conto degli esiti dell'attività di sorveglianza svolta da SPEA<sup>22</sup> fino al 31 dicembre 2019<sup>23</sup>.

**20.** Inoltre, relativamente alla manutenzione delle gallerie della A/16, rileva la nota del MIT del 24 gennaio 2020 dalla quale emerge come la Commissione Permanente per le Gallerie avesse diffidato ASPI a mettere immediatamente in sicurezza, tra le altre, alcune gallerie ricadenti nel tratto autostradale di competenza della Direzione di Tronco 6 di ASPI (A/16)<sup>24</sup> con il completamento di tutti i requisiti minimi di cui al D.lgs. 264/2006<sup>25</sup>, evidenziando che il soddisfacimento delle succitate misure di sicurezza temporanee avrebbe consentito il mantenimento in esercizio, ancorché limitato, delle gallerie non conformi<sup>26</sup>.

**21.** A ciò si aggiunga anche il programma di ammodernamento e sostituzione, richiesto dal MIT, di tutte le barriere di protezione della rete ASPI installate prima del DM 223/92<sup>27</sup>.

**22.** Gli interventi di manutenzione attuati da ASPI, sopra brevemente descritti, sono apparsi volti a sopperire alle gravi inadempienze agli obblighi della convenzione, riscontrate dall'ente concedente (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – MIT), che in una nota del giugno 2019 contestava ad ASPI le criticità segnalate dall'Ufficio Territoriale di Roma derivanti *dall'inadeguato stato*

---

<sup>21</sup> In data 30 dicembre 2019 nella Galleria Bertè, Autostrada A26 Genova - Gravellona Toce, carreggiata Sud, si verificava un distacco di una porzione di calcestruzzo nella zona di calotta per uno spessore di circa 30 cm e peso complessivo pari a circa 27 quintali.

<sup>22</sup> Spea Engineering S.p.A. (già Spea Ingegneria Europea S.p.A.), acronimo di Società Progettazioni Edili Autostradali, società del Gruppo Atlantia S.p.A., è un'azienda italiana che opera nel settore dell'ingegneria delle infrastrutture, sviluppa servizi integrati di ingegneria nel settore delle infrastrutture di trasporto: progetti, direzione dei lavori, monitoraggio e manutenzione.

<sup>23</sup> Cfr. doc. n. 10.3.103, di cui all'indice del fascicolo - *Rif: bozza slide per assessment gallerie* - all'interno del quale è allegato il file ppt *Assessment Gallerie Rete\_rev06V*.

<sup>24</sup> Gallerie Scampitella e Montemiletto.

<sup>25</sup> Decreto Legislativo 5 Ottobre 2006, n. 264, recante "Attuazione Della Direttiva 2004/54/CE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea". (GU serie generale n. 235 del 09-10-2006 - suppl. ordinario n. 195).

<sup>26</sup> Cfr. doc. n. 10.3.70, di cui all'indice del fascicolo. Dal documento si rileva, in particolare, come la DGVC del MIT, nell'espletamento delle proprie funzioni di vigilanza, avesse constatato che gli apprestamenti temporanei minimi prescritti dalla Commissione non fossero stati ancora attuati.

<sup>27</sup> Cfr. doc. n. 10.3.93, di cui all'indice del fascicolo, "Re: R: Rif: Re: bozza testo lettera per Vicepresidente Giunta regionale Marche", acquisito in sede di ispezione a Roma dal quale si evince che la Società ha deciso di presentare alla Procure di Avellino un programma di ammodernamento e sostituzione di tutte le barriere oggetto di sequestro, da inquadrare come anticipazione di un più ampio piano richiesto dal MIT ed esteso a tutte le barriere di protezione della rete ASPI installate prima del D.M. 18 febbraio 1992, n. 223 (*Regolamento recante istruzioni tecniche per la progettazione l'omologazione e l'impiego delle barriere stradali di sicurezza*. (G.U. 63 del 16.3.92). Cfr. altresì, quanto riportato nell'allegato al doc. n. 10.3.82, di cui all'indice del fascicolo "PEC in uscita\_Gestione rapporto concessorio\_Gravi inadempimenti", denominato - *PEC al MIT\_Gestione Rapporto Concessorio\_26 luglio 2019*, laddove si rileva l'avvio, da parte di ASPI, di un programma di verifica delle condizioni di sicurezza delle barriere e dei sistemi di ritenuta (ancoranti Liebig), nonché di sostituzione delle barriere vetuste. Vedi anche il doc n. 10.3.92, *mail* acquisita nel corso dell'attività ispettiva in Roma, in cui si riassume la risposta del Ministro Rapporti con il Parlamento dell'epoca ad un *question time* alla Camera (novembre 2019) il quale rende noto che il MIT ha richiesto ad ASPI di predisporre un piano di riqualificazione delle barriere autostradali e un cronoprogramma delle fasi progettuali ed esecutive.

manutentivo e da una carenza delle condizioni di sicurezza dell'esercizio autostradale, evidenziando un significativo numero di anomalie ([2000-2500]), di cui [200-300] non ottemperate<sup>28</sup>.

## 2.a A/16 Napoli-Canosa

### i) I disagi alla circolazione

**23.** Come confermato dallo stesso professionista, nel tratto autostradale compreso tra Baiano e Candela, ASPI ha imposto, attraverso una serie di ordinanze di limitazione della velocità, un limite massimo di velocità pari a 80 km/h, *“non solo sulle curve di raggio più ridotto, (...), ma anche su altre curve dotate di raggi planimetrici più ampi”*<sup>29</sup>.

**24.** Le evidenze agli atti mostrano che su gran parte dell'autostrada A/16 Napoli-Canosa le cantierizzazioni in essere sui viadotti con barriere bordo ponte sequestrate, prevedono sino alla fine dei lavori, la presenza di barriere rigide in calcestruzzo a protezione delle barriere bordo ponte sequestrate, poste ad una distanza da queste ultime pari a 5,10 mt. Su tutte le tratte interessate, la siffatta prescrizione ha comportato il restringimento ad una sola corsia disponibile al traffico.

**25.** Nello specifico, a seguito dell'incidente stradale avvenuto la sera del 28 luglio 2013 sul viadotto Acqualonga Ovest, nei pressi di Monteforte Irpino, in provincia di Avellino, l'autostrada A/16 è stata interessata dalle seguenti misure disposte dall'Autorità Giudiziaria di Avellino: i) un primo provvedimento, del mese di aprile 2019, di sequestro delle barriere di sicurezza “bordo ponte” installate su dodici viadotti; ii) un secondo dispositivo di sequestro con chiusura al traffico veicolare, risalente al mese di giugno 2019, riguardante le corsie di marcia contigue al margine destro della carreggiata in corrispondenza delle barriere di sicurezza bordo ponte (ventitré), insistenti sui medesimi dodici viadotti, con la prescrizione di una limitazione della velocità di percorrenza di 60 km/h per i veicoli leggeri e di 40 km/h per i veicoli pesanti; iii) un altro intervento di sequestro con chiusura al traffico veicolare, effettuato nel novembre 2019, concernente le corsie di marcia contigue al margine destro della carreggiata in corrispondenza delle barriere di sicurezza bordo ponte (sei), insistenti su tre viadotti nella tratta tra Vallata e Lacedonia dell'A/16; iv) un ulteriore sequestro, del mese di marzo 2020, relativo alle barriere di sicurezza bordo ponte, nel tratto Grottaminarda e Vallata, con chiusura al traffico veicolare delle corsie di marcia contigue al margine destro della carreggiata in corrispondenza delle barriere stesse (sei), insistenti su tre viadotti, con regolamentazione del traffico sulle carreggiate libere secondo diverse modalità (inibizione della circolazione su alcune carreggiate per i mezzi pesanti piuttosto che per i trasporti eccezionali, ecc.).

**26.** Dalla documentazione acquisita e, in particolare, dai citati provvedimenti giudiziari agli atti<sup>30</sup>, che hanno interessato i tratti di autostrada compresi tra gli svincoli di Baiano e Avellino Ovest, Avellino Ovest e Avellino Est, Avellino Est e Benevento, Grottaminarda e Vallata, Vallata e Lacedonia, che *“si estendono in asse per circa 58 km sul totale di 127 km di competenza della Direzione VI° Tronco di Cassino, da Napoli a Candela”*<sup>31</sup>, emerge con chiarezza una situazione di

<sup>28</sup> Cfr. allegato al doc. n. 10.3.82, cit.

<sup>29</sup> Cfr. doc. n. 21, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>30</sup> Detti provvedimenti fanno seguito alla richiesta di emissione del decreto di sequestro preventivo delle "barriere-bordo ponte" installate su alcuni viadotti presenti sulla tratta autostradale A/16 Napoli-Canosa tra le uscite di Baiano e Benevento, presentata dal Pubblico Ministero, in data 15 aprile 2019.

<sup>31</sup> Cfr. doc. n. 12 di cui all'indice del fascicolo (dichiarazioni rese a verbale dal Responsabile Esercizio della Direzione Tronco VI°, Cassino).

assenza di manutenzione ultradecennale, da parte di ASPI, delle infrastrutture insistenti su tali tratti autostradali.

**27.** Nei menzionati provvedimenti di sequestro, infatti, si richiama la sentenza emessa dal Giudice Monocratico di Avellino, nella quale è stato rilevato, per il periodo compreso tra il 2001 e il 2013, *“l’omesso costante monitoraggio della tratta autostradale relativa al sinistro nonché l’improcrastinabile necessità di un adeguamento funzionale delle barriere di calcestruzzo”*<sup>32</sup>.

**28.** In particolare, dal primo decreto di sequestro del 30 aprile 2019<sup>33</sup> risulta che a seguito dell’incidente lungo il viadotto "Acqualonga", occorso nel 2013, ASPI ha deciso di avviare un intervento di manutenzione straordinaria delle barriere "New Jersey Bordo Ponte" in calcestruzzo armato presenti *“su tutta la rete autostradale nazionale, e risalenti a circa 25-30 anni fa”*, sostituendo i tirafondi tipo Liebig — già omologati e certificati — installati in precedenza lungo la rete autostradale per l’ancoraggio delle barriere "New Jersey", con barre filettate inghisate in malta cementizia; tale iniziativa, contestata dall’Ufficio Ispettivo Territoriale di Roma (UIT) ed adottata *“senza alcuna preventiva autorizzazione o successiva comunicazione ai competenti uffici ministeriali”*<sup>34</sup>, avrebbe potuto *pregiudicare l’efficienza e la sicurezza della circolazione*<sup>35</sup>.

**29.** Pertanto, in data 30 aprile 2019 il GIP ha disposto un primo sequestro preventivo delle barriere bordo-ponte installate su dodici viadotti<sup>36</sup> presenti sulla tratta autostradale A/16 Napoli-Canosa tra le uscite di Baiano e Benevento, al quale ha fatto seguito il decreto di sequestro dell’11 giugno 2019<sup>37</sup>, con cui, *“a fronte dell’inerzia (...) mostrata da Autostrade per l’Italia, (...)”* nella programmazione e realizzazione di interventi strutturali di messa in sicurezza delle barriere "bordo-ponte" (n. 23) insistenti sui medesimi dodici viadotti, sono state previste modalità di sequestro delle barriere "New-Jersey" più incisive e stringenti di quelle fino a quel momento adottate, individuate *“nella chiusura al traffico delle corsie di marcia contigue al margine destro in corrispondenza di tutti i viadotti sottoposti a sequestro, con apposizione di idonea segnaletica di cantiere secondo le prescrizioni del Codice della Strada e di un limite di velocità pari a 40 km/h per i mezzi pesanti e 60 km/h per quelli leggeri”*<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Cfr. doc. n. 12.3.8, di cui all’indice del fascicolo (decreto di sequestro del 30 aprile 2019).

<sup>33</sup> Cfr. doc. n. 12.3.8, *cit.* Nell’atto di sequestro si evidenziava, tra l’altro, che l’incidente del 28 luglio 2013 lungo il viadotto "Acqualonga" dell’autostrada A/16 avrebbe avuto conseguenze meno tragiche *“se solo le barriere in questione fossero state tenute in perfetto stato di conservazione ...”*.

<sup>34</sup> Cfr. pag. 5 del decreto di sequestro del 30 aprile 2019 (doc. 12.3.8), dichiarazioni del Responsabile dell’Ufficio Ispettivo Territoriale di Roma.

<sup>35</sup> Cfr. doc. n. 12.3.8, di cui all’indice del fascicolo (decreto di sequestro del 30 aprile 2019, pag. 5).

Dal decreto di sequestro risulta che la questione, attesa la sua rilevanza per la sicurezza della circolazione, è stata sottoposta al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che nel luglio del 2018 licenziava il parere n. 48/2018, accoglieva i rilievi della Direzione generale per la Vigilanza sulle Concessioni Autostradali (DGVCA) esprimendo parere contrario all’intervento.

<sup>36</sup> Precisamente: 1. Viadotto "Pietra Gemma"; 2. Viadotto "Acqualonga" direzione Baiano-Avellino; 3. Viadotto "Carafone"; 4. Viadotto "Vallonalto I"; 5. Viadotto "Vallonalto II"; 6. Viadotto "F. Lenza Pezze"; 7. Viadotto "Scrofeta Vergine"; 8. Viadotto "Sabato"; 9. Viadotto "Boscogrande"; 10. Viadotto "Francia"; 11. Viadotto "Vallone del Duca"; 12. Viadotto "del Varco".

<sup>37</sup> Cfr. doc. n. 12.3.10, di cui all’indice del fascicolo.

<sup>38</sup> Come riportato nel decreto di sequestro dell’11 giugno 2019 (*cf.* pag. 27), questa appariva, infatti, l’unica soluzione concretamente praticabile per evitare il protrarsi di una condizione di insicurezza nella circolazione stradale idonea a cagionare un evento disastroso di proporzioni analoghe a quello verificatosi in data 28 luglio 2013, in seguito al quale alcun efficace dispositivo di controllo è stato predisposto da ASPI per tutelare l’incolumità degli utenti della strada, nemmeno dopo il precedente decreto di sequestro preventivo del 30 aprile 2019.



**30.** Per le medesime ragioni, con l'ulteriore decreto di sequestro del 12 novembre 2019<sup>39</sup>, il giudice, riscontrata la persistente inadeguatezza sotto il profilo della sicurezza strutturale delle barriere "New Jersey" collocate sui viadotti presenti sulla rete autostradale nazionale, ha disposto su tre viadotti nella tratta tra Vallata e Lacedonia dell'A/16 un'ulteriore "chiusura al traffico veicolare delle corsie di marcia contigue al margine destro della carreggiata in corrispondenza delle barriere "bordo-ponte", con la predisposizione della prescritta segnaletica di cantiere e "un limite di velocità pari a 40 km/h per i mezzi pesanti e 60 km/h per quelli leggeri"<sup>40</sup>.

**31.** Infine, dal più recente decreto di sequestro preventivo del 3 marzo 2020<sup>41</sup>, relativo alle barriere "bordo ponte" installate, nel tratto Grottaminarda e Vallata, sui viadotti "Serra dei Lupi", "Flumeri" e "Agrifoglio dx" presenti sulla tratta autostradale A/16 Napoli-Canosa, tra le uscite di Grottaminarda e Vallata, emergerebbero con chiarezza le gravi carenze nella manutenzione delle infrastrutture indicate nei provvedimenti giudiziari, che avrebbero determinato "la condizione diffusa di degrado delle loro strutture portanti"<sup>42</sup>.

**32.** Inoltre, secondo il magistrato, alla situazione di inadeguatezza strutturale si aggiungeva la strategia "attendista e dilatoria" assunta da ASPI dopo i primi sequestri preventivi, tale per cui "non può certo sperarsi che Autostrade per l'Italia provveda autonomamente all'adozione degli interventi di messa in sicurezza da ultimo sollecitati dalla D.G.V.C.A. [Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessioni] (...), alla luce del reiterato atteggiamento inerte e/o scarsamente collaborativo mostrato da ASPI nella risoluzione della problematica dei viadotti autostradali, il quale induce questo Giudice ad esprimere un forte scetticismo circa la spontanea attuazione di quelle attività di riqualifica e sostituzione che, di regola, la società concessionaria dovrebbe intraprendere a prescindere dall'intervento dell'Autorità Giudiziaria".

**33.** Dalle evidenze fin qui rappresentate, i disagi nella viabilità (imposizione di limiti di velocità pari a 40 km/h per i mezzi pesanti e 60 km/h per quelli leggeri, chiusura di corsie di marcia e restringimenti di carreggiata) emergono in modo oggettivo per lunghi tratti dell'A/16, così come il conseguente incremento dei tempi medi di percorrenza (vedi *infra*).

---

<sup>39</sup> Cfr. doc. n. 12.3.15, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>40</sup> Tale sequestro riguarda le corsie di marcia contigue al margine destro della carreggiata in corrispondenza delle barriere "bordo-ponte" installate sui viadotti presenti su alcune tratte della A/16 Napoli-Canosa, e precisamente: **1.** Viadotto "D'Antico" carreggiate destra e sinistra; **2.** Viadotto "Omero Fabriani" carreggiate destra e sinistra; **3.** Viadotto "Lamia" carreggiate destra e sinistra. Il medesimo decreto ha riguardato anche altri sei viadotti insistenti sulle diverse autostrade A/1 Milano-Napoli e A/14 Bologna-Taranto.

<sup>41</sup> Cfr. doc. n. 12.3.17, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>42</sup> Nel decreto può, infatti, leggersi: "Il successivo 21.2.2020 l'U.I.T. Roma integrava la precedente documentazione, trasmettendo anche un report fotografico (all. 7), contenente le immagini dei viadotti in questione, che bene rappresentano la condizione diffusa di degrado delle loro strutture portanti, per l'esistenza di estese crepe, fessurazioni, lesioni, fuoriuscita dei ferri di armatura e fenomeni di ossidazione delle parti in acciaio, i quali rendono tali viadotti assolutamente pericolosi per la circolazione stradale, in particolare per ciò che concerne il transito dei mezzi pesanti e di quelli adibiti al trasporto eccezionale". Nel provvedimento si evidenzia che nessuno dei decreti di sequestro preventivo è stato mai impugnato nelle competenti sedi dagli indagati o dalla Società Autostrade — in uno alle successive ordinanze di rigetto delle numerose richieste di dissequestro temporaneo, avanzate da ASPI -, con conseguente implicito riconoscimento da parte della concessionaria della situazione di insicurezza presente su tali viadotti, secondo quanto ampiamente argomentato nei provvedimenti di sequestro. (cfr. pag. 5 del decreto di sequestro).

ASPI, nelle sue memorie conclusive, ha evidenziato che la Procura avrebbe poi deciso di deliberare la revoca del sequestro di tutta la carreggiata Est per i viadotti Serra dei Lupi e Flumeri.

34. Sul punto, ASPI ha infatti fornito copiosa documentazione relativa a tutte le ordinanze adottate dalla Direzione VI Tronco di Cassino, concernenti le tratte dell'autostrada A/16, al fine di adeguarsi ai provvedimenti giudiziari del 2019-2020<sup>43</sup>.

35. A titolo esemplificativo si riporta uno stralcio dell'ordinanza 184/2019/E, adottata da ASPI proprio per dare esecuzione ai decreti di sequestro preventivo delle barriere bordo ponte prima, e delle corsie di emergenza e di marcia dopo, tra la prog. Km 30+000 e la prog. Km 70+000 dell'autostrada A/16 Napoli — Canosa, tra gli svincoli di Baiano e Benevento, in entrambe le direzioni di marcia (le chiusure ed i restringimenti insistono pertanto su un'area di 40 km in totale), secondo lo schema rappresentato nella successiva immagine n.1. Nell'ordinanza, tra l'altro, può leggersi che *“come disposto dalla Procura della Repubblica di Avellino all'interno delle aree sottoposte a sequestro viene ordinato il limite di velocità di 60 Km/h per i veicoli leggeri e di 40 Km/h per i veicoli pesanti”*.

**Immagine n.1 Estratto dell'ordinanza 184/2019/E della Direzione VI° Tronco Cassino di ASPI**

**ORDINA**

che dal giorno 21/06/19 fino all'avvenuto dissequestro delle corsie di marcia venga eseguita la chiusura della corsia di marcia e della corsia di emergenza tra la prog. Km 30+000 e la prog. Km 70+000 della autostrada A16 Napoli - Canosa secondo quanto indicato nello schema allegato:

Denominazione Viadotto	Carreggiata EST		Carreggiata OVEST	
	Km inizio	Km fine	Km inizio	Km fine
Viadotto Acqualonga e Viadotto Pietragemma	30+500	32+800	33+500	31+600
Viadotto Carafone e Viadotti Vallonato I e II	36+350	39+200	39+900	37+450
Viadotto Lenze Pezze di Valle	40+500	42+150	43+000	41+700
Viadotto Scrofeta Vergine	44+000	45+400	46+500	45+200
Viadotto Sabato	48+200	49+200	50+000	49+000
Viadotto Bosco Grande	51+500	52+950	54+000	52+500
Viadotto Francia e Viadotto Del Duca	59+000	62+950	64+700	61+400
Viadotto Vallone del Varco	64+500	66+300	67+700	66+000

36. Analoghe ordinanze, anche se relative a tratti chilometrici più brevi, sono state poi disposte in relazione agli altri decreti di sequestro preventivo emessi dal GIP di Avellino (Grottaminarda-Vallata/Vallata-Lacedonia) o per istituire scambi di carreggiata e sensi unici alternati, chiusure di carreggiata, lavori di riqualificazione bordo ponte<sup>44</sup> (vedi, ad es., la successiva immagine n. 2).

<sup>43</sup> Cfr. cartella *“01 Ordinanze per provvedimento AG”*, allegata al doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

Le ordinanze rappresentano lo strumento attraverso il quale la Società dispone i diversi interventi che si rendono necessari in tutti i tratti autostradali dalla stessa gestiti. Nel sito di ASPI è possibile reperire le molteplici ordinanze emesse nel tempo dalle Direzioni di Tronco della Società relative a cantieri superiori ai cinque giorni per restringimenti di carreggiata, risanamento e/o verifiche tecniche di viadotti e gallerie o lavori in genere che comportano, in alcuni casi, finanche la chiusura di tratti autostradali, in particolare a seguito, come nel caso che ci occupa, dei provvedimenti giudiziari emanati dalla Procura della Repubblica.

<sup>44</sup> E precisamente: ordinanze nn. 321/2019/E; 60/2020/E; 62/2020/E; 70/2020/E; 93/2020/E; 101/2020/E; 121/2020/E; 150/2020/E.

**Immagine n.2 – Estratto dell'ordinanza n. 62/2020/E****autostradellperitalia**

Autostrade per l'Italia S.p.A.

Direzione VI Tronco - Cassino  
Via Ausonia, Km 3,5 - CP 54 - 03043 Cassino (FR)  
Tel: 07763081 - Fax: 0776308234

Cassino, 05/03/2020

**ORDINANZA n. 62/2020/E**

Il sottoscritto Ing. Giuseppe Della Porta Responsabile Struttura Esercizio della Direzione 6 Tronco di Cassino

considerato che per eseguire il Decreto di sequestro preventivo della corsia di marcia insistenti sul viadotto Serra dei Lupi e Flumeri nella tratta Grottaminarda – Vallata emesso dall'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Avellino si rende necessario procedere alla chiusura della corsia di marcia in carreggiata Ovest, direzione Napoli, tra la prog. Km 91+800 e la prog. Km 90+100 della autostrada A16 Napoli – Canosa;

ritenuto che si rende altresì necessario di conseguenza disciplinare opportunamente la circolazione in tutta l'area interessata;

visti gli artt. 5,6,38,41 del DL n. 285 del 30/04/1992 'Nuovo Codice della Strada';

visti gli artt. di cui al Titolo II Capo 1 paragrafo 2 del DPR n. 495 del 16/12/1992 'Regolamento di attuazione del Nuovo Codice della Strada';

visto il Decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti del 10/07/2002 'Disciplinare tecnico relativo agli schemi segnaletici da adottare per il segnalamento temporaneo';

visto il punto 51 dell'allegato 1 della Procedura ASPi 'Gestione degli adempimenti da Convenzione Unica e delle comunicazioni da e verso la STRUTTURA DI VIGILANZA SULLE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI';

visto il 'Sommario delle norme per il segnalamento temporaneo e l'esecuzione di lavori in autostrada';

-visto il Decreto di sequestro preventivo da parte dall'Ufficio del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Avellino;

**ORDINA**

che dal giorno 06/03/20 fino all'avvenuto dissequestro delle corsie di marcia venga eseguita chiusura della corsia di marcia in carreggiata Ovest, direzione Napoli, tra la prog. Km 91+800 e la prog. Km 90+100 della autostrada A16 Napoli – Canosa secondo quanto indicato nello schema allegato;

che tra la prog. Km 91+800 e la prog. Km 90+100 in carreggiata Ovest, direzione Napoli, della autostrada A16 Napoli – Canosa venga istituito il senso unico di marcia;

che le prescrizioni, limitazioni e divieti siano resi noti mediante l'apposizione dei prescritti segnali.

Inoltre, come disposto dalla Procura della Repubblica di Avellino all'interno delle aree sottoposte a sequestro viene ordinato il limite di velocità di 60 Km/h per i veicoli leggeri e di 40 Km/h per i veicoli pesanti;

**ii) I tempi medi di percorrenza (TMP)**

**37.** Dai documenti acquisiti in ispezione si evince che nelle aree interessate dai provvedimenti di sequestro del GIP di Avellino, la circolazione ha subito significativi rallentamenti e disagi a causa della presenza di numerosi cantieri, di frequenti chiusure di corsie di marcia e di emergenza, nonché di riduzione dei limiti di velocità, con conseguente dilatazione dei tempi medi di percorrenza (TMP) delle relative tratte autostradali.

**38.** Come evidenziato da ASPi<sup>45</sup>, i TMP vengono calcolati su ogni tratta di Autostrade per l'Italia monitorando i passaggi dei mezzi sotto le boe di rilevazione degli apparati Telepass alle stazioni di ingresso ed uscita e, in transito, in corrispondenza delle antenne poste sotto i Pannelli a Messaggio Variabile (PMV) *in itinere*<sup>46</sup>. Il TMP viene confrontato con il valore atteso di riferimento che varia in base alle caratteristiche dell'autostrada e della tratta (e.g. tratta in pianura, montagna, presenza di

<sup>45</sup> Cfr. doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>46</sup> Il dato è sempre disponibile ad eccezione dei casi in cui il numero di transiti sia inferiore a 5 nell'arco temporale di 5 minuti. Su un periodo prefissato di 5 minuti, si effettua un'analisi statistica sui dati e dal campione in esame vengono esclusi gli estremi (i passaggi troppo veloci e quelli troppo lenti), sulla base del criterio statistico di Chauvenet. Questo criterio si fonda sull'assunzione che la distribuzione delle misure di interesse segua una distribuzione normale per poi calcolare, per ogni singolo elemento del campione a disposizione, la probabilità di trovare quel valore all'interno di quel campione ed escludere tutte quelle misure per cui quella probabilità sia inferiore al 50%.

curve, percentuale di pendenza). ASPI, invece, non ha fornito alcun chiarimento in merito a quale sia il parametro di riferimento adottato per verificare gli incrementi/decrementi del TMP di un determinato tratto autostradale, in particolare sulle *Autostrade* oggetto del presente provvedimento<sup>47</sup>.

**39.** Da una *e-mail* di un dipendente di ASPI acquisita in ispezione emerge, tuttavia, quanto segue: “A cose normali, la velocità a cui facciamo riferimento è la velocità commerciale che (...) *Autostrade* assume pari a 90km/h. Su alcune tratte però il valore a cui riferirsi per la classificazione del traffico è stato fissato in modo più accurato con valori ricavati al termine di una campagna di indagine appositamente lanciata. Per la A/16, per esempio, questo valore è 80 km/h. (...). Come si utilizza la velocità di riferimento per la classificazione del traffico? Se la velocità misurata è inferiore al 50% della velocità di riferimento allora parliamo di *CODE*. Se invece la velocità misurata si colloca tra il 50% e il 75% (circa) della velocità di riferimento allora parliamo di *RALLENTAMENTI*”<sup>48</sup>.

**40.** Avuto riguardo proprio ai tempi medi di percorrenza della A/16, a titolo meramente esemplificativo, risultano eloquenti i dati, frutto di un’elaborazione effettuata analizzando i documenti denominati “*tdp\_mensili\_ASPI\_2019-sem2\_ext*”<sup>49</sup> e “*2020.xls*”<sup>50</sup>, relativi ai tempi medi di percorrenza riferiti al tratto compreso tra Vallata e Grottaminarda in direzione Napoli (km 104,00- km 81,700 – vedi successiva immagine n. 3) - tra i più interessati da code e rallentamenti - su cui insistono i Viadotti “Serra dei Lupi” e “Flumeri”, per i quali il 3 marzo 2020 è stato disposto il sequestro preventivo.

**41.** Dai predetti dati emerge che nel secondo semestre del 2019, in media, gli utenti hanno impiegato 17 minuti<sup>51</sup> per percorrere la tratta in questione (22,5 km). Tuttavia, tali tempi risultano significativamente più elevati nei mesi successivi alla data di sequestro dei viadotti insistenti su tale tratta.

### **Immagine n.3 II° sem. 2019 anno 2020**

VALLATA	GROTTAMINARDA	TDP-MED (min)	MESE	DATA	TDP-MED (min)	VELOCITÀ
km 104,200	km 81,700	17,3	Marzo	06/03/20	30	45 km/h
			Maggio	08/05/20	43	31 km/h
				12/05/20	39	34 km/h
				27/05/20	25	54 km/h
			Giugno	08/06/20	26	52 km/h
				10/06/20	27	50 km/h
				12/06/20	32	42 km/h

<sup>47</sup> Nella sua memoria conclusiva (doc. n. 52), ASPI contesta tale affermazione, ma continua a non fornire chiarimenti su quale effettivamente sia il *valore atteso di riferimento* della velocità in condizioni di deflusso normale del traffico delle *Autostrade* oggetto del presente provvedimento.

<sup>48</sup> Cfr. doc. n. 12.3.97, di cui all’indice del fascicolo.

<sup>49</sup> Documento fornito da ASPI con la risposta alla richiesta di informazioni formulata contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento. Cfr. allegato al doc. n. 23, di cui all’indice del fascicolo, cartella *Richieste verbale di ispezione DG*.

<sup>50</sup> Cfr. doc. n. 12.3.96, di cui all’indice del fascicolo, acquisito nel corso dell’accertamento ispettivo effettuato nella sede di ASPI in Cassino.

<sup>51</sup> Cfr. allegato denominato “*tdp\_mensili\_ASPI\_2019-sem2\_ext.xls*”.

42. In particolare, già in data 6 marzo 2020, ovvero il giorno successivo all'adozione da parte di ASPI dell'ordinanza 62/2020/E, che ha dato esecuzione al sequestro preventivo disposto dal giudice, i tempi medi di percorrenza si dilatano fino a raggiungere i 30 minuti con velocità media di percorrenza che si riduce fino a 45 km/h.

43. La situazione risulta aggravata nel mese di maggio 2020, ove si consideri, in particolare, che il giorno 8 maggio gli utenti, per percorrere la medesima tratta, hanno impiegato più del doppio del tempo mediamente necessario così come rilevato nel secondo semestre del 2019. Considerato che il dato riportato è riferito all'intera giornata indicata, è pertanto plausibile desumere che negli orari di maggior transito i tempi di percorrenza abbiano raggiunto picchi di gran lunga superiori, causando gravi disagi agli utenti della rete autostradale.

44. Peraltro, come emerge dalla tabella sopra riportata, le turbative alla circolazione del traffico si registrano frequentemente, in vari giorni del mese, ciò che lascia presumere una situazione che sembra caratterizzare in maniera ricorrente tale tratto autostradale.

iii) Le iniziative di riduzione/eliminazione del pedaggio

45. Nonostante l'ampiezza del tracciato autostradale interessato dai provvedimenti di sequestro (ad es., l'arco complessivo di circa 40 km in entrambe le carreggiate tra Baiano e Candela all'interno del quale è stata disposta la chiusura delle corsie di emergenza e delle corsie di marcia nei tratti chilometrici indicati nella tabella di cui all'ordinanza 184/2019 – vedi precedente Immagine n. 1) e gli oggettivi disagi procurati all'utenza dalla significativa contrazione dei limiti di velocità imposti dai diversi decreti di sequestro preventivo (40 km/h per i mezzi pesanti e 60 km/h per quelli leggeri), ASPI ha confermato, nella sua memoria conclusiva, di non aver adottato alcuna disposizione - o richiesto alcuna autorizzazione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) - volta alla riduzione/eliminazione/sospensione del pedaggio autostradale in favore degli utenti dell'autostrada A/16.

46. Inoltre, come emerge dal verbale di accertamento ispettivo svolto presso la Direzione VI Tronco Cassino di ASPI, nel corso degli anni la Società non risulta aver emanato alcun provvedimento a ristoro dei disagi subiti dai consumatori che derivassero da sequestri o da ordinanze di limitazione di velocità per cause alla stessa imputabili, con la conseguenza che non sono stati effettuati rimborsi o riduzioni del prezzo dei pedaggi autostradali<sup>52</sup>.

**2.b A/14 Bologna-Taranto**

i) I disagi alla circolazione

47. Con riferimento all'Autostrada A/14 Bologna-Taranto, sono noti i gravi disagi sopportati dagli automobilisti alla fine dell'anno 2019.

48. Dagli articoli di stampa acquisiti agli atti del procedimento, relativi al mese di dicembre 2019<sup>53</sup>, emerge chiaramente come detti disagi siano stati principalmente determinati da chiusure e

---

<sup>52</sup> Cfr. doc n. 12 di cui all'indice del fascicolo.

<sup>53</sup> Cfr. doc. n. 4 di cui all'indice del fascicolo. A titolo meramente esemplificativo, si richiamano solo alcuni degli articoli di stampa acquisiti agli atti del procedimento, relativi al mese di dicembre 2019, circa le critiche condizioni di viabilità in diverse tratte dell'autostrada A/14, Bologna-Taranto:  
- "Dura la vita sulle strade tra viadotti sequestrati e code infinite". (...), in cui, tra l'altro, può leggersi: "Code interminabili, fino a 20 chilometri nel tratto dell'A14 Adriatica da Civitanova e fino all'Abruzzo per i cantieri e i restringimenti di carreggiata con il decreto di sequestro preventivo emesso dal gip del tribunale di Avellino sui viadotti

restringimenti di carreggiate, con conseguenti limitazioni della velocità, che hanno canalizzato il traffico su una corsia in prossimità dei viadotti oggetto dei sequestri disposti in via cautelare dalla Procura di Avellino e che hanno riguardato anche questa autostrada.

**49.** Le predette criticità sono confermate anche da ASPI<sup>54</sup>, secondo la quale i disagi registrati sull'Autostrada A/14 sarebbero stati generati dai provvedimenti di sequestro di tredici viadotti che hanno imposto la transitabilità sulle opere esclusivamente sulla corsia di sorpasso (come indicato nelle ordinanze nn. 122 e 184 del 2019).

**50.** Dalla documentazione acquisita, in particolare dal decreto del GIP di Avellino del 12 novembre 2019, già citato in relazione alla A/16, che ha disposto anche il sequestro preventivo di tre viadotti dell'A/14<sup>55</sup>, risulta un ulteriore decreto di sequestro, datato 11 settembre 2019, relativo ad alcune tratte dell'autostrada A/14 Bologna-Taranto. In tale provvedimento, il giudice di Avellino ha disposto, sulla base delle ulteriori emergenze investigative emerse nel corso dell'attività di indagine svolta dalla Procura in sede e delle medesime valutazioni di ordine tecnico illustrate nei precedenti decreti (di aprile e giugno 2019), il sequestro preventivo, con chiusura al traffico veicolare, delle corsie di marcia contigue al margine destro della carreggiata in corrispondenza delle barriere di sicurezza "bordo-ponte" installate su nove viadotti presenti sulla medesima tratta autostradale A/14 Bologna-Taranto, tra le uscite di Pescara Ovest e Pedaso (FM)<sup>56</sup>, in quanto inseriti dall'Ufficio Ispettivo Territoriale di Roma del M.I.T. tra gli interventi di natura prioritaria.

**51.** Inoltre, secondo quanto riferito da ASPI, con provvedimento notificato in data 19 dicembre 2019, la stessa Procura di Avellino ha disposto il divieto di transito su un ulteriore viadotto (Cerrano -h. 89,7 mt.- carreggiate destra e sinistra), situato tra gli svincoli di Pineto e Pescara Nord, per i mezzi di massa superiore a 35 quintali (attuato tramite ordinanza n. 198 del 2019), che ha comportato la necessità di prevedere uscite obbligatorie per tali veicoli, con pesanti ripercussioni sulla viabilità ordinaria e conseguenti code sulla viabilità autostradale<sup>57</sup>.

**52.** Le criticità alla circolazione emergono, tra gli altri documenti agli atti, anche dalla risposta fornita da ASPI (datata 10 gennaio 2020)<sup>58</sup> alle lettere del 6 novembre e 12 dicembre 2019 e 7

---

*presenti in entrambe le direzioni, nel tratto tra Pescara e Porto Sant'Elpidio" (Cfr.*

*<http://www.etvmarche.it/2019/11/04/dura-la-vita-sulle-strade-tra-viadotti-sequestrati-e-code-infinite-allombra-anche-lo-sciopero-dei-benzinai-video/> 4 novembre 2019); "A14, viadotti sotto sequestro: Natale in coda. La rabbia dei sindaci" (Cfr. [https://www.ilmessaggero.it/abruzzo/roseto\\_viadotto\\_sequestro\\_traffico\\_code-4913338.html](https://www.ilmessaggero.it/abruzzo/roseto_viadotto_sequestro_traffico_code-4913338.html) 8 dicembre 2019); "Perché l'autostrada A14 è diventata un incubo: tra guard rail inadeguati e viadotti sequestrati" (Cfr. <https://www.fanpage.it/attualita/perche-lautostrada-a14-e-diventata-un-incubo-tra-guard-rail-inadeguati-e-viadotti-sequestrati/> 23 dicembre 2019); "I Dannati dell'esodo da Ancona a Pescara sei ore per 150 km" (Corriere adriatico 22 dicembre 2019). Cfr. verbale di acquisizione agli atti del fascicolo PS11644 del 25 febbraio 2020.*

<sup>54</sup> Cfr. doc. n. 23 di cui all'indice del fascicolo.

<sup>55</sup> E precisamente: **1.** Viadotto "Colonnella", carreggiate destra e sinistra; **2.** Viadotto "Fonte dei Preti" carreggiate destra e sinistra; **3.** Viadotto "del Vomano", carreggiate destra e sinistra.

<sup>56</sup> E precisamente: **1.** Viadotto "San Biagio"; **2.** Viadotto "Campofilone" carreggiate destra e sinistra; **3.** Viadotto "Santa Giuliana" carreggiate destra e sinistra; **4.** Viadotto "Santa Maria" carreggiate destra e sinistra; **5.** Viadotto "Marinelli" carreggiate destra e sinistra; **6.** Viadotto "Vallescura" carreggiate destra e sinistra; **7.** Viadotto "Petronilla" carreggiate destra e sinistra; **8.** Viadotto "SP e Fosso Calvano" carreggiate destra e sinistra; **9.** Viadotto "Vallelunga" carreggiate destra e sinistra.

<sup>57</sup> Il viadotto Cerrano, in data 30 gennaio 2020, è stato riaperto al traffico permanendo il divieto per i soli mezzi trasportanti merci pericolose e transiti eccezionali. Cfr. doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>58</sup> Cfr. il doc. n. 10.3.102, di cui all'indice del fascicolo, denominato 'Rif\_Bozza risposta Presidente Regione Abruzzo\_rev 05.docx.eml'.

gennaio 2020 inviate dal Presidente della Regione Abruzzo, che lamentava i disagi lungo l'A/14<sup>59</sup>, ove risulta che ASPI ha presentato alla Procura di Avellino, nell'arco temporale intercorrente tra il 7 giugno 2019 e il 6 maggio 2020, quindici istanze di dissequestro *“aggiornando di volta in volta la proposta tecnica di verifica ai fini della sicurezza o di intervento in funzione delle motivazioni dei rigetti ricevuti”*.

**53.** In particolare, dalla nona istanza di dissequestro depositata da ASPI alla Procura di Avellino (poi rigettata dal giudice)<sup>60</sup> risulta, tra l'altro, che la Società insisteva nella richiesta di variazione temporanea della modalità di cantierizzazione sui viadotti sequestrati al preteso fine di *“(…) assicurare una migliore gestione dei flussi di traffico sulle tratte in questione, con significativa riduzione dei disagi che, ormai da tempo, gli incolpevoli utenti sono costretti a sopportare (...); che, proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, indipendentemente dalle estreme punte di traffico registratesi nel periodo di rientro dalle festività natalizie, continuano a formarsi, con cadenza quotidiana, importanti congestioni di traffico anche sulle strade statali che, per quanto è dato sapere, possono anche compromettere, in caso di eventi emergenziali, il regolare transito dei mezzi di soccorso”*.

**54.** Dalla seguente tabella riepilogativa, fornita dalla stessa ASPI, si evince - alla data del 21 luglio 2020<sup>61</sup> - lo stato delle opere e della transitabilità sull'A/14 (vedi successiva immagine n.4).

---

<sup>59</sup> In dette missive il Presidente della Regione Abruzzo rappresentava alla società *“la situazione di grave criticità della circolazione nelle aree interessate dai sequestri ed i riflessi pregiudizievoli che sta generando sulla popolazione locale”*.

<sup>60</sup> Assume rilievo quanto riportato dal GIP nel provvedimento di rigetto laddove osserva che *“la sistematica presentazione, a distanza di pochi giorni l'una dall'altra, di istanze di dissequestro parziale per ottenere l'autorizzazione alla modifica delle modalità di cantierizzazione già concordate con i competenti uffici ministeriali sta purtroppo determinando un ingiustificato rallentamento degli interventi di sostituzione delle barriere laterali in sequestro, tanto che, ad oggi — come evidenziato dall'Ufficio di Procura — neppure una sola delle barriere oggetto di sequestro è stata sostituita proprio in ragione della mancata ed adeguata sicurezza delle stesse; rilevato, in definitiva come, in assenza di qualsivoglia elemento per disattendere, sotto il profilo tecnico, le puntuali e ineccepibili argomentazioni dell'Ing. (...) [Responsabile dell'U.I.T. di Roma del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti], l'istanza in esame non può trovare accoglimento”*. Cfr. allegato *“Nona istanza\_Rigetto”* al doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>61</sup> Cfr. doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo, pervenuto, appunto, alla data del 21 luglio 2020.

**Immagine n.4**

VIADOTTO	DIREZIONE	TRATTA	DATA SEQUESTRO	DATA DISSEQUESTRO	TRANSITABILITA' ATTUALE
VALLOSCURA	SUD	PORTO S. ELPIDIO - PORTO S GIORGIO	03/10/2019		CORSIA UNICA
PETRONILLA	SUD	PORTO S. ELPIDIO - PORTO S GIORGIO	03/10/2019	20/12/2019	DUE CORSIE A LARGHEZZA RIDOTTA
CAMPOFILONE	SUD	PEDASO - GROTTAMMARE	03/10/2019	20/12/2019	DUE CORSIE A LARGHEZZA RIDOTTA
S.TA GIULIANA	SUD	PEDASO - GROTTAMMARE	03/10/2019		CORSIA UNICA
COLONNELLA	SUD	SAN BENEDETTO - VAL VIBRATA	07/12/2019	27/02/2020	CORSIA UNICA
SS 150 DEL VOMANO	SUD	GIULIANOVA - ROSETO	07/12/2019	27/02/2020	CORSIA UNICA
CALVANO	SUD	ROSETO - PINETO	03/10/2019	14/05/2020	CORSIA UNICA
S.TA MARIA	SUD	PINETO - PESCARA NORD	03/10/2019		CORSIA UNICA
CERRANO	SUD	PINETO - PESCARA NORD	03/10/2019		CORSIA UNICA
MARINELLI	SUD	PINETO - PESCARA NORD	03/10/2019		CORSIA UNICA
VALLELUNGA	SUD	PESCARA OVEST - PESCARA SUD	03/10/2019	03/06/2020	CORSIA UNICA
FORTE DEI PRETI	SUD	LANCIANO - VAL DI SANGRO	07/12/2019	20/02/2020	CORSIA UNICA
VALLOSCURA	NORD	PORTO S. ELPIDIO - PORTO S GIORGIO	03/10/2019		CORSIA UNICA
PETRONILLA	NORD	PORTO S. ELPIDIO - PORTO S GIORGIO	03/10/2019	20/12/2019	DUE CORSIE A LARGHEZZA RIDOTTA
S. BIAGIO	NORD	PORTO S GIORGIO - PEDASO	03/10/2019	20/12/2019	DUE CORSIE A LARGHEZZA RIDOTTA
CAMPOFILONE	NORD	PEDASO - GROTTAMMARE	03/10/2019	20/12/2019	DUE CORSIE A LARGHEZZA RIDOTTA
S.TA GIULIANA	NORD	PEDASO - GROTTAMMARE	03/10/2019		CORSIA UNICA
COLONNELLA	NORD	SAN BENEDETTO - VAL VIBRATA	07/12/2019	27/02/2020	CORSIA UNICA
SS 150 DEL VOMANO	NORD	GIULIANOVA - ROSETO	07/12/2019	27/02/2020	CORSIA UNICA
CALVANO	NORD	ROSETO - PINETO	03/10/2019	14/05/2020	CORSIA UNICA
S.TA MARIA	NORD	PINETO - PESCARA NORD	03/10/2019		CORSIA UNICA
CERRANO	NORD	PINETO - PESCARA NORD	03/10/2019		CORSIA UNICA
MARINELLI	NORD	PINETO - PESCARA NORD	03/10/2019		CORSIA UNICA
VALLELUNGA	NORD	PESCARA OVEST - PESCARA SUD	03/10/2019	03/06/2020	CORSIA UNICA
FORTE DEI PRETI	NORD	LANCIANO - VAL DI SANGRO	07/12/2019	20/02/2020	CORSIA UNICA

55. In esecuzione dei provvedimenti di sequestro preventivo sopra citati, ASPI ha emesso ordinanze (come la n. 122 e la n. 184, rispettivamente dei mesi di settembre e dicembre 2019, prima richiamate) con le quali ha proceduto alla chiusura delle corsie di marcia e delle corsie di emergenza "in approccio" e corrispondenza dei viadotti insistenti tra la progressiva km 274+000 e la progressiva 388+000 (ord. n. 122) e tra la progressiva km 311+700 e la progressiva 417+200 (ord. n. 184) dell'autostrada A/14, imponendo -come disposto per l'A/16 nei decreti dell'autorità giudiziaria-, il limite di velocità di 60 km/h per i veicoli leggeri e 40 km/h per i veicoli pesanti, all'interno e nelle corsie adiacenti alle aree sottoposte a sequestro.

56. Nella successiva Immagine n. 5, si riporta, a titolo esemplificativo, un estratto dell'ordinanza 122/2019/E, emanata dalla Direzione VII Tronco Pescara di ASPI.



**Immagine n.5 – Estratto dell’ordinanza n. 122/2019/E della Direzione VII° Tronco Pescara di ASPI**

**autostrade** per l’Italia  
Società per azioni

Direzione VII Tronco - Pescara  
Via L. Petrucci, 97 - 65013 Città S. Angelo (PE)  
Tel: 08595991 - Fax: 0859599290

- ritenuto che si rende altresì necessario di conseguenza disciplinare opportunamente la circolazione in tutta l’area interessata;

**VISTI**

- l’Ordinanza n. 112 emessa in data 20/09/2019 da questa Direzione di Tronco
- il Decreto di sequestro preventivo dell’ Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Avellino - Proc. Pen. n° 7371/2018 RGNR e n° 1668/2019 R.G.;
- la comunicazione del 20 settembre 2019 relativa all’accoglimento dell’ istanza di proroga del termine;
- l’Ordinanza di revoca temporanea del decreto di sequestro preventivo dell’Ufficio del Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Avellino depositata il 23 settembre 2019;
- gli artt. 5,6,38,41 del DL n. 285 del 30/04/1992 'Nuovo Codice della Strada';
- gli artt. di cui al Titolo II Capo 1 paragrafo 2 del DPR n. 495 del 16/12/1992 'Regolamento di attuazione del Nuovo Codice della Strada';
- il Decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti del 10/07/2002 'Disciplinare tecnico relativo agli schemi segnaletici da adottare per il segnalamento temporaneo';

**ORDINA**

- dal giorno 03/10/2019 e fino a nuova disposizione dell’autorità giudiziaria la chiusura della corsia di marcia e della corsia di emergenza, ove presente, tra la prog. Km 274+000 e la prog. Km 388+000 della autostrada A14 Bologna - Taranto come indicato nello schema allegato, nelle progressive chilometriche di cui alla seguente tabella riepilogativa

Denominazione Viadotto	Direzione Bologna		Direzione Bari	
	Km inizio	Km fine	Km inizio	Km fine
V.tti Vallescura e Petronilla	279+100	275+300	275+000	277+800
Viadotto Fosso San Biagio	284+800	284+300		
V.tti Fosso Campollone e Santa Giuliana	293+600	289+950	288+200	292+700
Viadotto SP - Fosso Calvano	351+200	350+400	349+300	350+700
Viadotto Santa Maria e Cerrano	356+500	353+200	352+000	356+450
Viadotto Fosso Marinelli	362+500	361+900	361+800	362+200
Viadotto Vallelunga	387+400	385+300	384+400	385+800

- che per consentire l’uscita e l’entrata alla stazione di Atri-Pineto e alle Aree di Servizio Piceno e Torre Cerrano, vengano attuati gli schemi 54 e 55 allegati;
- che, come disposto nel decreto di sequestro, all’interno delle aree sottoposte a sequestro venga imposto il limite di velocità di 60 Km/h per i veicoli leggeri e di 40 Km/h per i veicoli pesanti;
- che le prescrizioni, limitazioni e divieti siano resi noti mediante l’apposizione dei prescritti segnali.

**ii) I tempi medi di percorrenza**

**57.** Dai documenti acquisiti agli atti si evince che le circostanze sopra esposte hanno comportato notevoli ripercussioni sulla regolare viabilità del tratto autostradale in questione, determinando un significativo peggioramento della qualità del servizio reso da ASPI alla propria utenza.

**58.** Infatti, dall’analisi dell’allegato denominato “A14\_tdp\_orari\_gen2019-apr2020”<sup>62</sup>, fornito da ASPI, emerge che nel periodo compreso tra ottobre 2019 e dicembre 2019 i tempi medi di percorrenza dell’autostrada A/14 hanno subito un significativo incremento rispetto ai tempi di percorrenza normalmente richiesti, in particolare nel tratto compreso tra Porto S. Elpidio Fermo e Pescara Sud, in entrambe le direzioni (dal km 270,820 al km 392,6), interessato dai provvedimenti di sequestro del giudice di Avellino.

**59.** A titolo esemplificativo, si riportano i dati riferiti all’area compresa tra la stazione di Porto S. Elpidio e la stazione di Fermo (km 270,820-km 279,500 – vedi successiva Immagine n.6), ove insistono i Viadotti Vallescura (km 275,582) e Petronilla (km 277,499), oggetto del provvedimento di sequestro di settembre 2019 e in corrispondenza dei quali ASPI, con ordinanza n. 122/2019/E del

<sup>62</sup> Cfr. allegato al doc. n. 23 di cui all’indice del fascicolo.

27/09/2019, ha disposto la chiusura della corsia di marcia e della corsia di emergenza, con conseguente canalizzazione del traffico su una sola corsia.

### **Immagine n.6**

PORTO S. ELPIDIO km 270, 820	FERMO km 279,500	TDP-MED (min) 1°SEMESTRE 2019	MESE	DATA	TDP_MED (min)	VELOCITÀ (km/h)
		4,86	Ottobre	04/10/2019	11,36	45 km/h
				11/10/2019	12,13	43 km/h
				18/10/2019	9,5	54 km/h
				25/10/2019	11,48	45 km/h
				31/10/2019	28,28	25 km/h
			Novembre	01/11/2019	7,28	72 km/h
				03/11/2019	14,97	34 km/h
				08/11/2019	8,89	62 km/h
			Dicembre	22/11/2019	8,35	62 km/h
				20/12/2019	19,29	26 km/h
				21/12/2019	30,16	17 km/h
				22/12/2019	20,86	24 km/h
				23/12/2019	15,61	33 km/h

**60.** Dall'analisi dei dati sopra riportati risulta che, a fronte di un tempo medio di percorrenza registrato nel 1° semestre 2019 e pari a 4,86 minuti, al quale corrisponde una velocità di percorrenza pari a 108 km/h sulla tratta considerata, nei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2019 gli utenti hanno percorso il medesimo tragitto in tempi di gran lunga superiori, che si dilatano fino a raggiungere i 30 minuti e una velocità media di percorrenza pari a 17 km/h nella giornata del 21 dicembre 2019.

**61.** I gravi disagi alla circolazione risultano ancor più evidenti analizzando il dato riferito agli orari di maggiore transito sul tratto autostradale in questione. In particolare, dall'analisi dell'allegato sopra menzionato (*A14\_tdp\_orari\_gen2019-apr2020*), con riguardo, a titolo esemplificativo, al mese di ottobre 2019, il giorno 31 alle ore 20:00 si registra un picco dei tempi di percorrenza che, a fronte del dato giornaliero, pari in media a 28,28 minuti, e a una velocità pari in media a 25 km/h, raggiunge i 44,5 minuti con velocità di percorrenza pari a 11 km/h.

**62.** Ulteriore conferma delle critiche condizioni di viabilità si riscontra, altresì, dal raffronto di tali dati con quelli contenuti nella tabella, denominata "*Turbative\_Traffico\_ASPI - Gen 19 Apr 20*", riferita all'A/14, fornita da ASPI nella risposta alla richiesta di informazioni, ove si evince che nei giorni summenzionati, nel tratto analizzato, si registrava la presenza di gravi turbative al traffico - ascritte ai lavori in corso e non ai provvedimenti di sequestro del giudice di Avellino -, che si sono tradotte in rallentamenti e code anche di 9 km<sup>63</sup>.

**63.** Sempre a titolo esemplificativo, di seguito si riporta un estratto della tabella riferita ai giorni 4, 11, 18, 25 e 31 ottobre 2019 e 3 novembre 2019, dalla quale emerge che a causa dei lavori in corso

<sup>63</sup> Cfr. doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo - All. "*A14-01Gen2019-30Apr2020.xls*", cartella "*Turbative Traffico\_ASPI - Gen 19 Apr 20*". All'interno di quest'ultima cartella è contenuto l'elenco di tutte le tratte autostradali della rete di ASPI (distinguendo i relativi sensi di marcia, "dx" e "sx"), interessate da chiusura, restringimenti di carreggiata e riduzione dei tempi di percorrenza da gennaio 2019 ad aprile 2020. Per ciascuna tratta viene altresì precisata, tra i vari dati, la loro estensione (Km iniziale/Km finale), la data in cui si è verificato l'evento, la tipologia di evento.

si registrano “code”, anche di 9 km, e “rallentamenti” nel tratto interessato (vedi successiva Immagine n. 7).

### Immagine n.7

C_TRN_S	C_RAM	T_DES_RAM	T_C_TIP_LO	T_DES_RID_PNT	T_DES_RID_PNT	C_DIF	N_PRG_EL	INIZIO_TURBAT	FINE_TURBAT	C_TIP_EL	C_TIP_EVE_C	T_DES	INIZIO_CAUS	FINE_CAUSA	LUNGHEZZA_MAX
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	274	04/10/2019 11:32:22	04/10/2019 11:36:19	EVE	LVR	Lavori	04/10/2019 08:38:0	07/10/2019 17:31:38	-
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	278	04/10/2019 11:36:18	04/10/2019 11:45:23	EVE	LVR	Lavori	04/10/2019 08:38:0	07/10/2019 17:31:38	1
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	280	04/10/2019 11:45:22	04/10/2019 12:34:21	EVE	LVR	Lavori	04/10/2019 08:38:0	07/10/2019 17:31:38	-
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	332	04/10/2019 12:34:20	04/10/2019 21:32:00	EVE	LVR	Lavori	04/10/2019 08:38:0	07/10/2019 17:31:38	7
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	650	04/10/2019 21:31:59	04/10/2019 21:35:03	EVE	LVR	Lavori	04/10/2019 08:38:0	07/10/2019 17:31:38	-
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	206	11/10/2019 11:57:14	11/10/2019 13:03:57	EVE	LVR	Lavori	07/10/2019 16:24:3	19/11/2019 19:04:31	1
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	250	11/10/2019 13:30:48	11/10/2019 21:06:24	EVE	LVR	Lavori	07/10/2019 16:24:3	19/11/2019 19:04:31	7
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	223	18/10/2019 11:34:01	18/10/2019 11:56:32	EVE	LVR	Lavori	07/10/2019 16:24:3	19/11/2019 19:04:31	1
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	375	18/10/2019 15:14:37	18/10/2019 20:51:51	EVE	LVR	Lavori	07/10/2019 16:24:3	19/11/2019 19:04:31	5
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	143	25/10/2019 08:41:07	25/10/2019 10:22:59	EVE	LVR	Lavori	07/10/2019 16:24:3	19/11/2019 19:04:31	1
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	329	25/10/2019 13:10:38	25/10/2019 21:05:21	EVE	LVR	Lavori	07/10/2019 16:24:3	19/11/2019 19:04:31	6
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	106	31/10/2019 07:40:59	31/10/2019 23:00:17	EVE	LVR	Lavori	07/10/2019 16:24:3	19/11/2019 19:04:31	9
T07	A14	BOLOGNA-TARANTO	T	PORTO S.ELPIDIO	FERMO	D	175	03/11/2019 11:45:43	03/11/2019 21:20:26	EVE	LVR	Lavori	07/10/2019 16:24:3	19/11/2019 19:04:31	7

**64.** Dai dati sopra riportati si evidenzia una condizione di particolare disagio nella percorrenza della tratta compresa tra S. Elpidio e Fermo già nei mesi di ottobre e novembre 2019, antecedenti alle giornate intercorrenti tra il 21 e il 23 dicembre 2019, per le quali è stato successivamente esteso il rimborso del pedaggio (vedi *infra*), a causa dei lavori in corso che si sono protratti dal 7 ottobre 2019 al 19 novembre 2019 e che hanno determinato, in specifici giorni del mese, un significativo aumento dei tempi di percorrenza e la formazione di code chilometriche, cui non risulta corrisposta alcuna riduzione/eliminazione del pedaggio.

**65.** Infine, la consapevolezza da parte di ASPI dei disagi alla circolazione generati dalla presenza di cantieri e lavori è altresì attestata dal documento allegato alla mail “Informativa MIT”, denominato “Nota MIT Cantieri Barriere”, ove ASPI ha affermato che “a seguito di decreto di sequestro preventivo risultano in atto” restringimenti di carreggiata e limitazioni di velocità che “hanno determinato rilevanti disagi alla circolazione”<sup>64</sup>.

**66.** In tale documento, con particolare riferimento all’A/14, può leggersi quanto segue: “In occasione del fine settimana 20-22 dicembre u.s., per effetto degli elevati volumi di traffico in occasione delle festività natalizie, la presenza dei suddetti restringimenti di carreggiata hanno determinato rilevanti disagi alla circolazione che si possono così riassumere: A14 nella tratta Civitanova – Pescara (lunghezza c.a. 100 km) in direzione sud:

- Venerdì 20.12: tempo di percorrenza superiore alle 4 ore con oltre 3 ore in più rispetto al tempo medio;

- Sabato 21.12: tempo di percorrenza superiore alle 7 ore con oltre 5,5 ore in più rispetto al tempo medio;

- Domenica 22.12: tempo di percorrenza superiore alle 4 ore con quasi 3 ore in più rispetto al tempo medio;

con code che hanno raggiunto la lunghezza massima di 25 km nella giornata del 21 dicembre”.

<sup>64</sup> Cfr. doc. n. 10.3.72, di cui all’indice del fascicolo denominato - *Informativa MIT.eml*. In tale documento, il cui oggetto è: “Disagi alla circolazione conseguenti il dispositivo di sequestro preventivo disposto dal GIP presso il Tribunale di Avellino con provvedimenti emessi in data 30 aprile, 11 giugno, 11 settembre e 18 novembre 2019, afferenti il procedimento n° 7371/18 R.G.PM”, sono elencati tutti i viadotti (insistenti sulle autostrade A/14, A/1 e A/16) per i quali sono state previste limitazioni derivanti dal decreto di sequestro preventivo.

*iii) Le iniziative di riduzione/eliminazione del pedaggio*

**67.** A fronte della assodata consapevolezza da parte di ASPI circa i gravi disagi alla circolazione autostradale sulla A/14 Bologna-Taranto, dalle evidenze istruttorie emerge che il professionista non ha mai adottato alcuna iniziativa volta alla eliminazione/riduzione/sospensione del pedaggio su detta autostrada, interessata dai provvedimenti giudiziari, almeno fino ai gravi disservizi registratisi alla fine dell'anno 2019 in Abruzzo.

**68.** Risulta infatti che le uniche misure assunte dalla Società - prima e dopo le ultime festività natalizie - siano quelle riportate nelle *News* pubblicate sulla *home page* del sito *web* di ASPI e nella sezione "*media*" dello stesso sito<sup>65</sup>. In particolare, dalla documentazione acquisita è possibile rilevare l'approssimazione delle decisioni in merito ai criteri adottati per concedere i rimborsi, dietro richiesta dell'utente, per i transiti avvenuti "*tra le ore 12 di domenica 5 gennaio 2019 e la mezzanotte di martedì 7 gennaio 2020*", relativamente al solo pedaggio corrisposto per la porzione di tratta percorsa *tra Vasto Nord e Porto S. Elpidio verso Ancona*<sup>66</sup>.

**69.** Peraltro, le suddette iniziative di rimborso, alla luce dei documenti acquisiti, non contemplano alcuna procedura standardizzata volta ad intervenire a favore dell'utenza, in termini di riduzione/eliminazione/sospensione del pedaggio, nelle circostanze in cui si manifestano gravi criticità nella circolazione all'interno delle infrastrutture gestite.

**70.** Come si evince da una *mail* del 5 gennaio 2020 (stesso giorno di pubblicazione dei criteri di rimborso adottati), l'A.D. di ASPI avalla il contenuto (*ok*) della seguente *mail*: "*Questo potrebbe essere lo schema. Stiamo impostando un comunicato. 70 km/h come media di tutti i veicoli è uno standard per i giorni di esodo in assenza di restringimenti, con flussi nell'intorno dei 1500-1800 veicoli ora per corsia. Allargando la manica le fasce potrebbero essere corrette in 60-50 e sotto 50. Quindi i primi 25' di ritardo rispetto ai tempi medi di esodo nulla. Tra 25' e un'ora circa 6,40 di rimborso. Oltre un'ora 12,80. Rileviamo i tempi medi fonte Google di ogni fascia oraria e in funzione dell'orario, preciso o stimato, del transito dell'utente si fa il calcolo. Se transita su più fasce orarie si fa la media. A chi paga in contanti suggeriamo di farsi rilasciare ricevuta*"<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Tali informazioni sono apparse solo nelle seguenti date: *News* del 4 gennaio "ATTIVATO DA ASPI PIANO STRAORDINARIO PER ASSISTERE E INFORMARE GLI AUTOMOBILISTI NEI GIORNI DI RIENTRO DALLE FESTIVITÀ"; in tale comunicato, tra l'altro, si legge: "*In particolare, accordamenti con tempi di percorrenza significativamente superiori alla media sono previsti in A14, nel tratto compreso tra Vasto Nord e Porto S. Elpidio verso Ancona/Bologna, per la presenza di alcuni restringimenti di carreggiata disposti dall'Autorità Giudiziaria*" (cfr. <https://bit.ly/2ZWvMmJ>); *news* del 5 gennaio "A14: PUBBLICATI I CRITERI PER RICHIEDERE IL RIMBORSO DEL PEDAGGIO IN CASO DI CODE SIGNIFICATIVE PER I RESTRINGIMENTI PRESENTI NEI TRATTI ABRUZZESI E MARCHIGIANI IN DIREZIONE NORD", <https://bit.ly/3e8Awuo>; *news* del 7 gennaio "ASPI, A14: PROROGATO ALLA MEZZANOTTE DI MARTEDÌ 7 GENNAIO IL PERIODO PER IL QUALE CHIEDERE IL RIMBORSO DEL PEDAGGIO IN CASO DI SIGNIFICATIVI INCOLONNAMENTI. CODE TRA PESCARA SUD E PESCARA NORD IN DIREZIONE DI ANCONA"; in tale comunicato, tra l'altro, si legge: "*Dal punto di vista della viabilità, sulla A14 Bologna - Taranto si registrano al momento 16 km di coda tra Pescara Sud e Pescara Nord, in direzione di Ancona*". Cfr. <https://bit.ly/321GcUr>; *news* del 14 gennaio "ASPI, A14: ESTESO ANCHE ALLE GIORNATE DEL 20-23 DICEMBRE 2019 IL RIMBORSO DEL PEDAGGIO PER I DISAGI REGISTRATI NEI TRATTI ABRUZZESI E MARCHIGIANI IN DIREZIONE SUD" (cfr. <https://bit.ly/2BW1kAV>). In data 16 giugno 2020 ASPI, a seguito dell'avvio del procedimento PS11644, ha pubblicato, sempre sul proprio sito, l'ulteriore *news*: "A14, RIDUZIONE PEDAGGI ATTIVATA VOLONTARIAMENTE PER SUPPORTARE VIAGGIATORI IN CASO DI GRAVI DISAGI. VENNE DATA AMPIA INFORMATIVA ALL'UTENZA. PIENA COLLABORAZIONE CON ANTITRUST PER CHIUDERE ISTRUTTORIA" (cfr. <https://bit.ly/2VYRvsH>).

<sup>66</sup> Il tratto misura circa 170 Km, su un totale di circa 700 Km dell'intera A/14.

<sup>67</sup> Cfr. doc. n. 10.3.89, di cui all'indice del fascicolo, *mail Re\_Disagi A14 del 5-6 gennaio 2020 - Schema di rimborso 2.eml* (delle ore 11.47).

**71.** L'assenza di una procedura strutturata in tema di agevolazioni tariffarie (eliminazione/riduzione/sospensione dei pedaggi) e/o rimborsi che disciplini in via generale adeguate modalità di gestione degli episodi di disagio arrecato agli utenti risulta, altresì, dalla risposta di ASPI alle missive del Presidente della Regione Abruzzo il quale, *“pur apprezzando lo sforzo profuso nel provvedere a un parziale quanto farraginoso rimborso dei pedaggi di chi ha transitato in alcuni giorni o fasce orarie”*, osservava tuttavia come tali *“provvidenze”* non fossero idonee a ristorare il disagio dei consumatori, *“costringendo l'utente a produrre documentazioni e infilarsi nel traffico della burocrazia (..)”*<sup>68</sup>.

**72.** L'effettiva posizione della Società sul tema del pedaggio emerge con evidenza dalla risposta al Presidente della Regione Abruzzo prima citata, nella quale ASPI, relativamente alla richiesta di riduzione del pedaggio, risponde che *“(..) quest'ultimo costituisce la fonte di copertura degli investimenti, anche di manutenzione, che vengono eseguiti dai Concessionari autostradali. A ciò aggiungasi che circa il 50% dei ricavi da pedaggio è destinato a imposte dirette o indirette nonché a canoni a favore dello Stato”*, e che *“la Società, d'intesa con il MIT, ha implementato una procedura per consentire agli utenti interessati dai rilevanti disagi registrati sulla A/14 nelle giornate dei rientri dalle festività natalizie, di ottenere un rimborso del costo del pedaggio in funzione dei tratti con restringimenti effettivamente percorsi e delle velocità medie registrate”*<sup>69</sup>.

**73.** Sempre sul tema della sospensione/riduzione del pedaggio a fronte delle critiche condizioni di viabilità riscontrate sulla A/14, dai documenti agli atti emergono anche alcuni rilievi pervenuti ad

---

In precedenti mail, sempre del 5 gennaio 2020, di pochi minuti prima, si ipotizzavano altre soluzioni:

- mail delle ore 9.40: *“Velocità media registrata compresa tra 40 e 60 km/h: rimborso del 50% - Velocità media registrata inferiore a 40 km/h: rimborso del 100%”*;
- mail delle ore 10.00: *“Potremo anche fare: Tra 50-60 25% - Tra 40-50 50% - Sotto i 40 100%. Inoltre, chi paga in contanti dovrebbe farsi rilasciare la ricevuta; per chi usa Telepass o carte necessario che comunicano il numero del titolo”*.

Un ulteriore documento (file A14 – cartella [omissis], doc. n. 10.3.1, di cui all'indice del fascicolo) riassume i *“Criteri per rimborso pedaggio per code significative su A14”* nei seguenti termini: *“Si procede con il rimborso se la percorrenza: - interessa la carreggiata NORD tra le stazioni di VASTO NORD – PORTO S. ELPIDIO, anche in attraversamento o in caso di uscita all'interno della tratta sopra indicata; - è avvenuta: tra le ore 12:00 del 5/1 e le ore 21:00 del 05/01/2020; tra le ore 14:00 del 7/1 e le ore 24:00 del 07/01/2020”*.

Importo rimborsato:

- Il rimborso è relativo al solo pedaggio tra Vasto Nord e Porto S. Elpidio o tra Vasto Nord e la stazione di uscita purché all'interno della tratta. Es. Vasto Nord – Città S. Angelo
- Il rimborso è eseguito per tutte le classi di pedaggio
- Il rimborso è nella misura del **50%** se la velocità media nel tratto Vasto Nord – Porto S. Elpidio è compresa tra 50 e 60 Km/h \*

• Il rimborso è nella misura del **100%** se la velocità media nel tratto Vasto Nord – Porto S. Elpidio è <50 Km/h \*

\*le soglie per cui risulta legittima la richiesta riguardano il giorno 5 gennaio nelle seguenti fasce orarie: - dalle ore 12 alle ore 13: 50% - dalle ore 12 alle ore 20: 100% - dalle ore 20 alle ore 21: 50%. E il giorno 7 gennaio nelle seguenti fasce orarie: - dalle ore 14 alle ore 15: 50% - dalle ore 15 alle ore 24: 100%”.

<sup>68</sup> Cfr. All. denominato *“2020.01.13\_Nota Presidente Regione Abruzzo vs Aspi e Ministro [omissis]\_\_Risposta alla nostra del 10 dicembre”* al doc. n. 10.3.107, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>69</sup> Cfr. Allegato al doc. n. 10.3.102 - Rif\_ Bozza risposta Presidente Regione Abruzzo\_rev 05.docx, di cui all'indice del fascicolo.

ASPI da parte di organi politici<sup>70</sup>, oltre ai numerosi reclami che, in quel periodo (fine 2019), giungevano alla casella di posta della Società<sup>71</sup> (vedi *infra*).

**74.** In questo contesto, il 14 gennaio 2020, ASPI ha esteso anche alle giornate pregresse del 20-23 dicembre 2019 il rimborso del pedaggio per i disagi registrati nei tratti abruzzesi e marchigiani in direzione sud, “*per la porzione di tratta percorsa tra Loreto e Val di Sangro verso Pescara*”<sup>72</sup>. Infatti, nella *mail* interna dell’8 gennaio 2020, “*Richieste rimborso A/14 Esodo Natalizio*”, si informava che, al fine di valutare l’impatto di un possibile rimborso in A/14 anche per le giornate del 20, 21, 22 e 23 dicembre 2019, alla casella della Società erano pervenute [50-100] richieste<sup>73</sup>; il successivo 15 gennaio 2020 “*nella nostra casella abbiamo oltre 100 richieste riferite alle giornate del 20, 21, 22, 23 dicembre. Cosa facciamo?*”; e, infine, sempre il 15 gennaio 2020: “*Scusa, ho visto solo ora il comunicato sul sito: ASPI, A14: esteso anche alle giornate del 20-23 dicembre 2019 il rimborso del pedaggio per i disagi registrati nei tratti abruzzesi e marchigiani in direzione sud. Rimaniamo in attesa delle regole per il rimborso (...)*”<sup>74</sup>.

**75.** Peraltro, le richieste di intervento in tal senso sono continuate fino al mese di luglio 2020. Nel documento denominato “*2020.07.09\_Mit*”<sup>75</sup>, è la stessa Direzione generale per la Vigilanza sulle Concessioni Autostradali (DGVCA) che inoltra ad ASPI una nota della Giunta Regionale Abruzzo con cui si invitava all’azzeramento dei pedaggi sulla tratta autostradale della A/14 compresa tra San Benedetto del Tronto e Vasto Sud e viceversa “*in considerazione dei disagi per l’utenza autostradale che si protraggono da vari mesi a seguito del sequestro preventivo emesso dal GIP del Tribunale di Avellino*”<sup>76</sup>.

<sup>70</sup> Cfr. doc. n. 10.3.92, di cui all’indice del fascicolo, *mail* denominata “*Re\_Fwd\_Situazione traffico A 14 - Richiesta parlamentari chiarimenti ASPI*” del 13 novembre 2019 in cui può leggersi: “*stiamo ricevendo moltissime proteste da parte di esponenti di vari partiti di maggioranza, tra cui anche Cinque Stelle, oltre che dall’opposizione, circa la grave situazione in cui versa la circolazione sull’A14 a causa del sequestro dei viadotti (e del rigetto della terza istanza di dissequestro presentata da ASPI). Ci chiedono di avere, con urgenza, la nostra posizione in merito. Potreste inviarci dati e info? Sul tema ricordo sono state presentate anche alcune interrogazioni e, a tal proposito, segnalo che si è appena concluso un question time alla Camera, nel quale il Ministro (...) (ministro Rapporti con il Parlamento), rispondendo ad una interrogazione di un deputato di Italia Viva, che chiedeva la sospensione dei pedaggi autostradali su quella tratta - tra Pescara e Porto Sant’Elpidio - fino al ripristino della normalità della viabilità, ha chiarito che il MIT ha richiesto ad ASPI di predisporre un piano di riqualificazione delle barriere autostradali e un cronoprogramma delle fasi progettuali ed esecutive e ha ricordato che il concessionario durante i lavori è sempre tenuto a limitare i disagi all’utenza e a fornire un’informazione costante sui cantieri attivi, nonché a rimuovere le limitazioni in caso di festività e in situazioni climatiche avverse*”.

<sup>71</sup> Si considerino, peraltro, anche i numerosi articoli di stampa relativi ai persistenti disagi riscontrati sulla A/14 pubblicati alla fine del 2019. Cfr. doc. n. 4 di cui all’indice del fascicolo.

<sup>72</sup> Il tratto misura circa 190 Km, su un totale di circa 700 Km dell’intera A/14.

<sup>73</sup> Cfr. doc. n. 10.3.25, di cui all’indice del fascicolo.

<sup>74</sup> La concatenazione di *mail* si conclude con l’indicazione delle fasce orarie e delle corrispondenti percentuali di rimborso definite secondo criteri non specificati e cioè: Giorno 20 dicembre 2019 - dalle ore 15 alle ore 16: 50% - dalle ore 16 alle ore 22: 100% - dalle ore 22 alle ore 24: 50%; Giorno 21 dicembre 2019 - dalle ore 9 alle ore 10: 50% - dalle ore 10 alle ore 24: 100%; Giorno 22 dicembre 2019 - dalle ore 0 alle ore 1: 100% - dalle ore 1 alle ore 3: 50% - dalle ore 11 alle ore 12: 50% - dalle ore 12 alle ore 21: 100% - dalle ore 21 alle ore 22: 50%; Giorno 23 dicembre 2019 - dalle ore 15 alle ore 16: 50% - dalle ore 16 alle ore 21: 50% - dalle ore 21 alle ore 22: 50%. Cfr. doc. n. 10.3.27, di cui all’indice del fascicolo - file *Rif\_Richieste rimborso A14 Esodo Natalizio*.

<sup>75</sup> Allegato al doc. n. 23, di cui all’indice del fascicolo.

<sup>76</sup> Nella lettera di risposta, ASPI dichiara di voler attivare sulla tratta -salvo diverso avviso del Concedente- “*uno sconto del [40-60%] sulla tariffa chilometrica di competenza ASPI*” dal 18 luglio a fine mese. Cfr. *file* denominato “*2020.07.17\_Nota Aspi vs MIT\_Richiesta esenzione pedaggi A14 (1)*”, allegato al doc. n. 23, di cui all’indice del fascicolo.

**76.** Anche nella *mail* avente ad oggetto la bozza di risposta alla Giunta regionale Marche dell'ottobre 2019 (quindi prima del periodo di esodo natalizio), alla richiesta di operare riduzioni o sospensioni del pedaggio, ASPI ha risposto che “(...) *non riteniamo sussistano i presupposti per operare riduzioni o sospensioni di tariffa, tenuto anche conto che una eventuale determinazione in tal senso dovrebbe essere preliminarmente approvata dal Ministero concedente*”<sup>77</sup>.

iv) L'informativa sui rimborsi

**77.** In relazione alle modalità adottate da ASPI per informare gli utenti delle iniziative di riduzione/sospensione dei pedaggi assunti relativamente ai gravi disagi registratisi sull'A/14 Bologna-Taranto - prima e dopo le ultime festività natalizie - e la possibilità di richiedere i relativi rimborsi, risulta che il professionista, solo dal 4 gennaio 2021, tra le *News* pubblicate nella sezione del proprio sito <https://www.autostrade.it/it/comunicazione-e-media/comunicati-stampa-corporate>, abbia reso noto che “*Gli automobilisti che dovessero subire ritardi significativi nei tempi di viaggio lungo le tratte della A14 oggetto di provvedimento da parte dell'Autorità Giudiziaria potranno inviare una richiesta di rimborso alla casella di posta elettronica info@autostrade.it, allegando copia dell'attestato di viaggio. La Società erogherà i relativi rimborsi di pedaggio, valutando le richieste pervenute in funzione dei disagi effettivamente subiti*”<sup>78</sup>.

**78.** Il giorno successivo (5 gennaio 2020), ASPI ha poi pubblicato i criteri per richiedere il rimborso del pedaggio in caso di code significative per i restringimenti presenti nei tratti abruzzesi e marchigiani della A/14 in direzione Nord<sup>79</sup>. Tali criteri prevedevano la possibilità di presentare richiesta di rimborso per i transiti avvenuti soltanto *tra le ore 12 di domenica 5 gennaio e la mezzanotte di martedì 7 gennaio* relativamente al pedaggio corrisposto per la porzione di tratta percorsa *tra Vasto Nord e Porto S. Elpidio verso Ancona*<sup>80</sup>.

**79.** Quanto all'ammontare del rimborso, esso è pari al 100% dell'importo se la velocità media registrata dai sensori presenti su strada risulterà inferiore ai 50 km/h nelle fasce orarie in cui è avvenuto il transito o del 50% se inferiore a 60 km/h. Tali soglie sono state fissate in considerazione delle velocità medie registrate nei giorni omologhi di anni precedenti in assenza di restringimenti per lavori, risultate pari a circa 70 km/h. La richiesta di rimborso potrà essere inviata alla casella di posta elettronica *info@autostrade.it*. Gli utenti che pagano tramite contanti sono invitati a richiedere la ricevuta al momento del pagamento da allegare alla richiesta di rimborso in cui indicare anche il numero di targa del veicolo. Per coloro che usano Telepass o carte sarà sufficiente comunicare il numero del titolo. Il rimborso verrà disposto tramite bonifico bancario.

---

<sup>77</sup> Cfr. doc. n. 10.3.93, di cui all'indice del fascicolo, “*Re: R: Rif: Re: bozza testo lettera per Vicepresidente Giunta regionale Marche*”, acquisito in sede di ispezione a Roma.

<sup>78</sup> Cfr. [http://www.autostrade.it/it/comunicazione-e-media/news?p\\_p\\_id=62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb\\_struts\\_action=%2Fjournal\\_articles%2Fview&\\_62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb\\_groupId=10279&\\_62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb\\_articleId=39914238&\\_62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb\\_version=1.1](http://www.autostrade.it/it/comunicazione-e-media/news?p_p_id=62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb_struts_action=%2Fjournal_articles%2Fview&_62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb_groupId=10279&_62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb_articleId=39914238&_62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb_version=1.1)

<sup>79</sup> [https://www.autostrade.it/it/comunicazione-e-media/comunicati-stampa-corporate/-/detail/30B4CCB49B74B993C12584E6004ACF69?controlPanelCategory=portlet\\_comunicati\\_WAR\\_comunicatiportlet..](https://www.autostrade.it/it/comunicazione-e-media/comunicati-stampa-corporate/-/detail/30B4CCB49B74B993C12584E6004ACF69?controlPanelCategory=portlet_comunicati_WAR_comunicatiportlet..)

<sup>80</sup> Il tratto misura circa 170 Km, su un totale di circa 700 Km dell'intera A/14.

**80.** Nella giornata del 14 gennaio 2020, ASPI ha poi esteso anche ai giorni 20, 21, 22 e 23 dicembre 2019 la possibilità di richiedere il rimborso del pedaggio per i disagi registrati nei tratti abruzzesi e marchigiani in direzione Sud<sup>81</sup>. In particolare, gli automobilisti che sono transitati sull'autostrada A/14, subendo significativi ritardi nei tempi di percorrenza, potranno richiedere a partire da tale data (14 gennaio 2020) il rimborso del pedaggio, presentando richiesta *per i transiti avvenuti tra le ore 12:00 di venerdì 20 dicembre e le 24:00 di lunedì 23 dicembre 2019*. Il rimborso riguarda il pedaggio corrisposto *per la porzione di tratta percorsa tra Loreto e Val di Sangro verso Pescara*<sup>82</sup>.

**81.** Il criterio per richiedere il rimborso è analogo a quello del precedente punto n. 79<sup>83</sup>. Gli utenti che hanno pagato tramite contanti – nelle giornate del 20, 21, 22 e 23 dicembre - dovranno allegare alla richiesta di rimborso *“la ricevuta che attesti il pagamento ed indicare il numero di targa del veicolo”*. Per i pedaggi corrisposti tramite Telepass o carte è sufficiente comunicare il numero del titolo. Il rimborso verrà disposto tramite bonifico bancario.

**82.** Al riguardo, ASPI ha confermato di avere pubblicato le relative *News* sulla *home page* del proprio sito *web* e nella sezione *“media”* del medesimo sito<sup>84</sup>.

**83.** Nella sua memoria conclusiva, ASPI si è poi limitata a fornire un documento denominato *“Focus “Rimborsi Pedaggi A/14”*<sup>85</sup>, redatto da una società di *marketing* e comunicazione digitale, in cui si analizzano i canali *on line* [siti *web*, *blog*, *forum*, testate *on line* (quotidiani & periodici) e *social network*] e *off line* [stampa cartacea (testate locali e nazionali), periodici, agenzie stampa, tv e radio] dove sostanzialmente sarebbero state diffuse, nel periodo 1-20 gennaio 2020 le *news*, relative al tema dei gravi disagi subiti dagli utenti della A/14 e delle informazioni sulla possibilità di ricevere dei rimborsi.

**84.** Il documento fornisce alcuni *report* del *trend* e della distribuzione delle pubblicazioni *on line* (in netta prevalenza) e *off line*, evidenziando alcuni esempi emblematici di conversazioni (*on line*) e di articoli su quotidiani nazionali (*off line*), nonché una *overview* delle principali testate *on line*<sup>86</sup>.

<sup>81</sup> Cfr. [http://www.autostrade.it/it/comunicazione-e-media/news?p\\_p\\_id=62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb\\_struts\\_action=%2Fjournal\\_articles%2Fview&\\_62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb\\_groupId=10279&\\_62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb\\_articleId=40096256&\\_62\\_INSTANCE\\_B7mj8aGpPQKb\\_version=1.1](http://www.autostrade.it/it/comunicazione-e-media/news?p_p_id=62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb_struts_action=%2Fjournal_articles%2Fview&_62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb_groupId=10279&_62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb_articleId=40096256&_62_INSTANCE_B7mj8aGpPQKb_version=1.1).

<sup>82</sup> Il tratto misura circa 190 Km, su un totale di circa 700 Km dell'intera A/14.

<sup>83</sup> Anche in questo caso, il rimborso è pari al 100% dell'importo se il transito è avvenuto nelle fasce orarie in cui la velocità media registrata dai sensori presenti su strada è stata inferiore ai 50 km/h o del 50% se inferiore a 60 km/h e le soglie sono state analogamente fissate in considerazione delle velocità medie registrate nei giorni omologhi di anni precedenti in assenza di restringimenti per lavori, risultate pari a circa 70 km/h. La richiesta di rimborso potrà essere inviata alla casella di posta elettronica [info@autostrade.it](mailto:info@autostrade.it).

<sup>84</sup> In corso di istruttoria, in particolare in alcuni allegati alla risposta alla richiesta di informazioni avanzata in sede di avvio del procedimento, ASPI ha fornito la cartella denominata *“Raccolta Notizie”* contenente al suo interno le rassegne stampa degli articoli apparsi sul *web* e sulla carta stampata relativamente ai disagi alla circolazione sulla rete autostradale dalla stessa gestita (doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo).

<sup>85</sup> Cfr. all. 5 al doc. n. 52, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>86</sup> I *summary* di dette pubblicazioni, che non risulta siano state commissionate da ASPI, e che sostanzialmente riguardano le notizie diffuse sull'argomento in discorso dagli organi mediatici in generale, sono di seguito riassunti:

Summary on line

- *Reach 420.1 mln* - per *Reach* si intende il numero di *impression* generate da un certo contenuto, foto, video oppure testo. Quando si parla di *reach*, si intende il numero di utenti esposti alla conversazione e non di visualizzazioni uniche;



**85.** In merito, invece, alla modalità prevista per le richieste di rimborso dell'utente, risultanti dai comunicati ufficiali di ASPI diffusi nel proprio sito *internet*, essa consiste unicamente nell'inviare ad ASPI una *e-mail* alla casella di posta *info@autostrade.it*<sup>87</sup>; ricevuta detta *mail*, ASPI valuta gli elementi posti a supporto della richiesta in funzione dei disagi effettivamente subiti ai fini della sua evasione, fornendo la relativa risposta all'utente.

**86.** Inoltre, nei suddetti comunicati stampa, si indica soltanto la necessità, per chi ha pagato in contanti, di produrre la ricevuta di pagamento<sup>88</sup>, senza precisare che il diritto viene riconosciuto anche comunicando semplicemente i dati necessari (*casello di entrata - casello di uscita - giorno del transito - ora di uscita o fascia oraria - targa del veicolo utilizzato - modalità di pagamento utilizzata*).

**87.** Nel documento denominato "A14", reperito nel corso dell'attività ispettiva svolta nella sede di Roma di ASPI<sup>89</sup>, sono altresì presenti tutti i *fac simile* di risposta alle istanze di rimborso inviate dalla clientela, aventi tutte la medesima impostazione *standard*<sup>90</sup>.

**88.** Di seguito appare utile riportare, tra tutte, la **Risposta se dalla email inviata non siamo in grado di effettuare la valutazione al rimborso**: *"Gentile cliente, facendo seguito alla Sua richiesta, al fine di poter effettuare le necessarie verifiche, Le chiediamo cortesemente di inviarci la ricevuta di pagamento con l'indicazione della targa del veicolo. In mancanza della ricevuta è necessario comunicare le seguenti informazioni: - casello di entrata - casello di uscita - giorno del transito - ora di uscita o fascia oraria - targa del veicolo utilizzato - modalità di pagamento utilizzata (Contanti, Carta di Credito, Bancomat). Nel caso il pagamento sia avvenuto con Carta di Credito, la invitiamo a comunicare gli ultimi cinque numeri della carta stessa. Inoltre per poter disporre il rimborso del pedaggio a Suo favore, in caso di esito positivo della verifica, Le chiediamo di comunicare le coordinate bancarie (...). La informiamo che i criteri per il rimborso del pedaggio in*

---

• *Engagement 2.1 k* – per *engagement* si intende il coinvolgimento emotivo e la reazione del consumatore nei confronti di una conversazione (un articolo, un post, un'immagine, un video, ecc.). L'*engagement* consiste in una vera e propria interazione (like, condivisione, commento, ecc.);

• *Risultati 275* – totale di conversazioni e menzioni rintracciate sui canali *on line* sull'argomento attenzionato.

*Summary off line*

• *Uscite 71*;

• *Tiratura 1.5 mln*;

• *Lettori Potenziali 14.8 mln* - Si intende per lettori il numero dei potenziali lettori nel giorno medio, certificato da Audipress, che sono venuti in contatto con il contenuto diffuso dai quotidiani o periodici;

• *Ascoltatori Potenziali 7.1 mln* - Si intende per ascoltatori il numero dei potenziali ascoltatori del programma o della fascia oraria in cui è andato in onda il servizio televisivo, certificato da Auditel per la televisione (telespettatori) e per la radio da TER (radio spettatori), che hanno visto/ascoltato il contenuto del servizio diffuso dall'emittente televisiva o radiofonica.

<sup>87</sup> La Carta di Servizi 2019 e 2020 di ASPI prevede in merito solo che "per le richieste di rimborso, di informazione o di assistenza" il cliente debba scrivere ad ASPI.

<sup>88</sup> Cfr. doc. denominato "14 GENN Comunicati stampa corporate - Autostrade per l'Italia", allegato al doc. n. 4, di cui all'indice del fascicolo (Verbale di acquisizione agli atti del 25 febbraio 2020), cartella Articoli di stampa, sottocartella A14.

<sup>89</sup> Cfr. doc. n. 10.3.1, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>90</sup> E precisamente: **1.** Risposta per chi ha diritto al rimborso – contanti, viacard, carte e telepass al 50% o tratta in attraversamento; **2.** Risposta per chi fornisce documentazione completa; **3.** Risposta per clienti Telepass con coordinate già presenti in Banca Dati Telepass; **4.** Risposta se dalla email inviata non siamo in grado di effettuare la valutazione al rimborso; **5.** Risposta per valutazione rimborso – Telepass; **6.** Risposta per transiti non rimborsabili; **7.** Risposta per i clienti che effettuano richiesta di rimborso per più transiti ma solo uno è rimborsabile; **8.** Risposta per transito telepass rimborsabile al 100%.

caso di code significative per i restringimenti presenti lungo l'A14 nei tratti Abruzzesi e Marchigiani in direzione nord, oggetto di provvedimento da parte dell'Autorità Giudiziaria, sono pubblicati su [www.autostrade.it](http://www.autostrade.it). Cordiali saluti”.

**89.** L'inadeguatezza delle modalità informative adottate da ASPI appare altresì confermata dal confronto tra il numero di *email* con richiesta di rimborso ricevute, che secondo ASPI ammonterebbe a [2000-3000], - a fronte delle quali sarebbero stati disposti [2000-3000] rimborsi per un importo di € [20000-30000] (rimborso medio € [10-20]) - e l'elevatissimo numero di transiti registrati nelle principali tratte interessate dai disagi dell'A/14 (vedi successive Tabelle 1 e 2) che, sulla base delle tabelle fornite da ASPI e di seguito riportate, sarebbero stati complessivamente superiori a 400.000.

**90.** Sulla base degli elementi sopra riportati, le richieste di rimborso sarebbero [inferiore all'1%] del totale dei transiti registrati nelle giornate in cui si sono verificate criticità e, di queste, circa l'80% avrebbe effettivamente ricevuto il rimborso<sup>91</sup>.

**Tabella n. 1 – Periodo: dalle 12 del giorno 05 Gennaio 2020 alle 24 del 07 Gennaio 2020 - Transiti totali dei veicoli che hanno attraversato la tratta o hanno percorso anche una sola delle micro tratte comprese tra Vasto Nord e Porto S. Elpidio (direzione Nord) per classe Giorno**

GIORNO	Totale	CLS				
		A	B	3	4	5
05/01/2020 *	35.284	33.656	1.132	126	13	357
06/01/2020	41.319	37.656	1.659	431	47	1.526
07/01/2020	52.819	37.289	5.819	1.228	973	7.510
<b>Totale</b>	<b>129.422</b>	<b>108.601</b>	<b>8.610</b>	<b>1.785</b>	<b>1.033</b>	<b>9.393</b>

\* per il giorno 5 sono stati considerati i soli transiti con uscita > delle ore 12:00

**Tabella n. 2 - Periodo: dalle 12 del giorno 20 Dicembre 2019 alle 24 del 23 Dicembre 2019 - Transiti totali dei veicoli che hanno attraversato la tratta o hanno percorso anche una sola delle micro tratte comprese tra Loreto e Val di Sangro (direzione Sud) per classe Giorno**

GIORNO	Totale	CLS				
		A	B	3	4	5
20/12/2019 *	56.256	46.359	5.372	736	341	3.448
21/12/2019	85.293	74.920	4.936	839	478	4.120
22/12/2019	71.557	66.975	2.946	431	79	1.126
23/12/2019	73.122	60.273	6.831	1.134	368	4.516
<b>Totale</b>	<b>286.228</b>	<b>248.527</b>	<b>20.085</b>	<b>3.140</b>	<b>1.266</b>	<b>13.210</b>

\* per il giorno 20 sono stati considerati i soli transiti con uscita > delle ore 12:00

<sup>91</sup> Cfr. docc. nn. 21 e 23, di cui all'indice del fascicolo, risposta alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento istruttorio.

## 2c. Le autostrade liguri

### i) I disagi alla circolazione

**91.** Dai numerosi articoli di stampa acquisiti a fascicolo prima dell'avvio del procedimento istruttorio<sup>92</sup> si evince che, a partire dal crollo del viadotto Polcevera sull'A/10 Genova-Ventimiglia (agosto 2018) e fino al più recente distacco di materiale dalla volta della galleria Bertè sull'A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce (dicembre 2019), la viabilità delle strade liguri è stata significativamente compromessa dai frequenti cantieri predisposti da ASPI allo scopo di svolgere verifiche tecniche ed interventi di manutenzione straordinaria su ponti, viadotti, gallerie e barriere protettive. Tale circostanza ha comportato talora la chiusura di interi tratti autostradali e molto frequentemente restringimenti delle carreggiate con applicazione di riduzioni dei limiti di velocità.

**92.** Tale situazione, oltre alle numerose testimonianze fattuali riportate negli articoli di stampa citati, trova conferma anche in molteplici documenti reperiti nel corso dell'attività ispettiva svolta nella sede di Roma.

**93.** In particolare, in allegato ad una *mail* del 28 marzo 2019<sup>93</sup> è contenuta una bozza di lettera da inviare alla Direzione generale per la Vigilanza sulle Concessioni Autostradali (DGVCA), in cui ASPI illustrava la situazione dei cantieri di propria competenza in area ligure ed esponeva il piano generale di interventi previsti in quell'area lungo le proprie autostrade e, per i cantieri già avviati, i criteri di programmazione adottati al fine di ridurre al minimo i disagi alla circolazione. Gli interventi di manutenzione all'epoca in atto sulle Autostrade liguri gestite da ASPI risultano riconducibili sostanzialmente a quattro macro-categorie: 1. piano di sviluppo delle barriere antirumore/mitigazione acustica; 2. piano di adeguamento delle gallerie con lunghezza > 500m al D.lgs. 264/06; 3. piano di riqualifica delle barriere di sicurezza; 4. manutenzione ordinaria del piano viabile e delle opere d'arte.

**94.** Nella stessa lettera si dava anche conto, nell'ambito del programma generale di interventi previsto, dei cantieri in corso su ognuna delle autostrade liguri che comportavano riflessi sulla circolazione, nonché i criteri di programmazione adottati e i provvedimenti finalizzati a ridurre i disagi. Tutti i cantieri sarebbero stati avviati tra la seconda metà di febbraio e la prima metà di marzo 2019.

**95.** In un'altra *mail* del 14 novembre 2019<sup>94</sup> e in un'informativa predisposta per gli organi di vertice di ASPI relativamente alle "Opere con limitazioni del traffico in area ligure", che facevano seguito a un'ANSA Liguria pubblicata l'11 novembre 2019 che riportava sia la situazione delle quattro opere in esercizio interessate da punteggio di ammaloramento pari a 70, sia il quadro di insieme dell'area della Direzione di Tronco di Genova in termini di opere in esercizio con voti 60 e 70<sup>95</sup> (vedi successiva immagine n.8).

---

<sup>92</sup> Cfr. doc. n. 4, di cui all'indice del fascicolo (Verbale di acquisizione agli atti del 25 febbraio 2020), cartella Articoli di stampa, sottocartella AUTOSTRADE LIGURI.

<sup>93</sup> Cfr. doc. n. 10.3.43, di cui all'indice del fascicolo - *Bozza Lettera DGVCA cantieri DTI*.

<sup>94</sup> Cfr. doc. n. 10.3.73, di cui all'indice del fascicolo "*Informativa per cda - opere con limitazioni al traffico area Liguria*".

<sup>95</sup> Con voto 60 la riduzione di staticità è inferiore al 5%, l'intervento va pianificato entro due anni. Il voto 70 individua una perdita di capacità statica oltre il 5% sull'infrastruttura e servono azioni immediate, con eventuali limitazioni del carico fino anche alla chiusura a seconda del danno riscontrato.

**Immagine n.8****[Omissis]**

**96.** In un'ulteriore *e-mail* del 20 aprile 2020, è presente una nota di accompagnamento al Piano di Manutenzione previsto nel Piano Economico Finanziario presentato ad aprile 2020 che testimonia l'attualità del programma di manutenzione, il quale si prefigge "*il fine ultimo di garantire uno stato di conservazione della rete in linea con i migliori standard di qualità del servizio e di sicurezza per l'utenza*". In particolare, dopo una breve descrizione delle dinamiche economiche e delle logiche di elaborazione del piano di manutenzione, sono riportate sinteticamente le principali azioni di discontinuità e trasformazione che la Società ha avviato a valle del tragico evento del Ponte Morandi.

**97.** Nel documento si sottolineano, altresì, gli sforzi organizzativi e gestionali attuati e le nuove azioni intraprese al fine di assicurare la migliore gestione dell'infrastruttura assentita in concessione, nonché si evidenzia il picco di attività manutentive tra gli anni 2020 – 2023, principalmente in relazione agli interventi di recupero strutturale degli *asset* della rete in concessione, anche a seguito delle campagne di *assessment* e verifica avviate ad inizio 2019<sup>96</sup>.

**98.** Nella risposta di ASPI alla richiesta di informazioni avanzata in sede di ampliamento dell'oggetto del procedimento istruttorio e nella sua memoria conclusiva, il professionista, nel rendere noto che, in relazione alle tratte A/26 (Genova Voltri-Gravellona Toce), A/7 (Milano-Serravalle -Genova), A/10 (Genova-Savona-Ventimiglia) e A/12 (Genova- Rosignano), interessate - a partire da agosto 2018 - da chiusure, restringimenti di carreggiata, limitazioni della velocità, non sono stati emessi provvedimenti giudiziari, ha nondimeno confermato che le Direzioni di Tronco relative alle menzionate tratte hanno emanato nel periodo interessato un numero estremamente elevato di ordinanze (all'incirca 2.000) con le quali sono stati disposti diversi interventi sulle tratte (e.g. chiusure, restringimenti di carreggiata, limitazioni della velocità) che sarebbero stati determinati, nella maggior parte dei casi, da richieste delle amministrazioni locali e da disposizioni ministeriali.

**99.** In proposito, ASPI ha segnalato che nel corso del periodo giugno - agosto 2020, ha dovuto gestire innumerevoli interventi nelle gallerie della rete autostradale ligure, che sarebbero stati imposti dal MIT, il quale avrebbe fissato modalità e tempistiche alle quali Aspi si sarebbe dovuta adeguare.

**100.** Nel documento denominato "*20200529\_Piano intervento Gallerie Area ligure*", allegato alla mail "*Presentazione Incontro Liguria 1.6.2020*", reperita nel corso delle attività ispettive svolte nella sede di ASPI in Roma, sono sintetizzate le azioni di potenziamento avviate dal professionista al fine di imprimere l'accelerazione delle fasi di *assessment* delle gallerie così come indicato dal MIT<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> In ambito manutenzione le succitate iniziative hanno riguardato principalmente, per quanto qui di interesse, anche i piani di ispezione straordinari e le campagne di *assessment* sugli *asset* principali della rete in concessione. Cfr. doc. n. 10.3.59, di cui all'indice del fascicolo, denominato "*grafici e tabelle*" cui è allegato il file denominato "*20200416\_Nota [omissis]\_PEF Manutenzioni v1.1 Grafici (Nota di accompagnamento al Piano di Manutenzione previsto nel Piano Economico Finanziario presentato ad Aprile 2020)*".

<sup>97</sup> Al riguardo, dal documento risulta il potenziamento del personale operativo coinvolto, dei mezzi e delle attrezzature a disposizione per le attività sul percorso critico, del piano di consegna dei materiali strategici e delle esenzioni dei pedaggi in area ligure. Cfr. doc. n. 10.3.84, di cui all'indice del fascicolo.

ii) I tempi medi di percorrenza

**101.** Dalle evidenze sopra esposte, appare evidente che le intense attività di manutenzione straordinaria poste in essere dalla Società, in particolare nell'area ligure, hanno comportato, come prima accennato, gravi ripercussioni sulla regolare viabilità delle tratte autostradali in questione, con conseguente significativo aumento dei tempi medi di percorrenza.

**102.** In particolare, con riferimento all'autostrada A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce, i tratti soggetti a maggiori disagi sarebbero compresi tra l'allacciamento A/10-A/26 e Masone (tra il km 0,000 e il km 14,000) e tra la stazione di Masone e la stazione di Ovada (tra km 14,000 e km 29,900) in entrambe le direzioni.

**103.** A mero titolo esemplificativo, si riportano i dati, contenuti nei documenti forniti dal professionista nella risposta alla richiesta di informazioni presente nella comunicazione di ampliamento del procedimento istruttorio<sup>98</sup>, riferiti all'area compresa tra l'allacciamento A/10-A/26 e Masone (carreggiata destra), ove nel primo semestre del 2019, risulterebbe un tempo medio di percorrenza giornaliero pari a 9,32 minuti che corrisponde ad una velocità di percorrenza media della tratta pari a circa 88 km/h (vedi successiva immagine n.9).

**Immagine n.9**

AAL A/10/A26	MASONE	TDP-MED (min) 1° sem 2019	ANNO	MESE	DATA	TDP-MED (min)	VELOCITA'
km 0,000	km 14	9,32	2019	Novembre	26/11/2019	20,85	40 km/h
					27/11/2019	20,75	40 km/h
					28/11/2019	27,32	31 km/h
					29/11/2019	26,32	32 km/h
				Dicembre	05/12/2019	30,47	28 km/h
			2020	Gennaio	02/01/2020	15,50	54 km/h
				Febbraio	23/02/2020	12,94	65 km/h

**104.** Da tali dati si evince che nel periodo compreso tra novembre 2019 e marzo 2020, a fronte del dato sopra menzionato, si registravano tempi medi di percorrenza significativamente più elevati, ai quali corrispondeva una velocità media di percorrenza che si riduceva fino a raggiungere i 28 km/h, in data 05/12/2019.

**105.** Dalle informazioni contenute nella cartella denominata "Turbative\_Traffico\_ASPI - Gen 19 Apr 20"<sup>99</sup>, riferita all'A/26, è emerso che nel mese di novembre 2019, in cui si registrava un elevato aumento dei tempi di percorrenza, nei giorni 26, 27, 28 e 29 novembre 2019, si sarebbero verificate code per lavori che hanno raggiunto la lunghezza anche di 8 km, evidentemente causando gravi criticità alla regolare viabilità dell'area interessata.

**106.** Dai documenti forniti da ASPI<sup>100</sup>, emerge altresì che i disagi alla viabilità, con aumento dei tempi medi di percorrenza e conseguente riduzione della velocità media, sono stati registrati anche sull'autostrada A/10 Genova-Savona-Ventimiglia, nel tratto compreso tra Genova Aeroporto e Varazze (dal km 2,300 al km 26,800), in entrambe le direzioni.

<sup>98</sup> Cfr. All. 2.2 Copia di tdp\_orari\_A26\_ago2018-apr2020.xls ai docc. nn. 38, 39 e 40, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>99</sup> Cfr. allegato "A26-01Gen2019-30Apr2020" al doc. n. 23 e il file "All. 2.9 A26-1Ago2018-30Apr2020.xlsx" allegato ai docc. nn. 38, 39 e 40, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>100</sup> Cfr. docc. nn. 38, 39 e 40, di cui all'indice del fascicolo.

**107.** A titolo esemplificativo si riportano i dati, del secondo semestre 2019, riferiti al tratto compreso tra Genova Pegli e Genova Aeroporto (dal km 6,000 al km 2,300), in direzione Genova<sup>101</sup>, che sono analizzati assumendo come parametro di riferimento la “*velocità commerciale*” pari a 90 km/h, che dai documenti acquisiti in sede ispettiva appare essere utilizzata da ASPI per valutare la variazione dei tempi medi di percorrenza di un determinato tratto<sup>102</sup> (vedi successiva immagine n.10).

**Immagine n.10**

GENOVA PGLI	GENOVA AEROP.	ANNO	MESE	DATA	TDP-MED (min)	VELOCITÀ
km 6,000	km 2,300	2019	Luglio	15/07/19	7,88	28 km/h
			Agosto	05/08/19	11,7	19 km/h
			Settembre	15/09/19	4,91	45 km/h
			Ottobre	16/10/19	7,83	28 km/h
			Novembre	22/11/19	10,36	21 km/h
				29/11/19	7,83	28 km/h
			Dicembre	05/12/19	7,58	30 km/h
				11/12/19	7,08	31 km/h

**108.** Dall’analisi della tabella sopra riportata emerge che, nel secondo semestre del 2019, gli utenti hanno percorso un tratto autostradale, che in condizioni normali dovrebbe essere percorribile alla velocità di 90 km/h nel tempo di 2,4 minuti, con una velocità che si è ridotta fino a raggiungere i 19 km/h e con tempi medi di percorrenza che si sono dilatati fino a 11,7 minuti.

**109.** I gravi disagi alla circolazione trovano conferma, altresì, nel documento riferito alle turbative alla circolazione dal quale si evince la presenza ricorrente di code a causa dei frequenti lavori in corso su tale tratta autostradale<sup>103</sup>, con conseguente formazione di code e riduzione drastica della velocità di percorrenza (come si evince dalla tabella sopra riportata).

**110.** Analoghe criticità risultano anche con riferimento alle autostrade A/12 Genova-Rosignano e A/7 Milano-Serravalle-Genova.

**111.** Con riguardo all’autostrada A/12 Genova-Rosignano si riportano, a titolo esemplificativo, i dati riferiti al tratto compreso tra Genova Est e l’All. A7/A12 (carreggiata sinistra) (immagine n.11)<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> Cfr. All. 2.6 Copia di *tdp\_orari\_A10\_ago2018-apr2020.xls* ai docc. nn. 38, 39 e 40, di cui all’indice del fascicolo.

<sup>102</sup> Cfr. doc. n. 12.3.97, di cui all’indice del fascicolo - “*file\_C\_Users\_006100846\_\_web4*”, acquisito presso la sede di ASPI in Cassino.

<sup>103</sup> Cfr. All. 2.11 A10-1Ago2018-30Apr2020.xlsx ai docc. nn. 38, 39 e 40, di cui all’indice del fascicolo.

<sup>104</sup> Cfr. All. 2.8 Copia di *tdp\_orari\_A12\_ago2018-apr2020.xls* ai docc. nn. 38, 39 e 40, di cui all’indice del fascicolo.

**Immagine n.11**

GENOVA EST	ALL. A7/A12	ANNO	MESE	DATA	TDP-MED (min)	VELOCITÀ
km 4,200	km 0,000	2019	Ottobre	29/10/19	3,38	75 km/h
			Novembre	13/11/19	3,74	67 km/h
			Dicembre	16/12/19	4,72	53 km/h
		2020	Gennaio	31/01/20	3,19	79 km/h
			Febbraio	05/02/20	5,31	47 km/h

**112.** Dall'analisi di tali dati si evince che, nel secondo semestre del 2019, gli utenti hanno percorso un tratto autostradale, che in condizioni normali dovrebbe essere percorribile alla velocità di 90 km/h, in 2,76 minuti, quasi nel doppio del tempo, con una velocità media di percorrenza che si è ridotta fino a raggiungere i 47 km/h.

**113.** A fronte di tali disagi, dall'analisi del documento riferito alle turbative alla circolazione, emerge che nel periodo di riferimento il tratto autostradale in questione è stato frequentemente interessato da code e rallentamenti, causati da lavori, che hanno raggiunto anche 8 km/h<sup>105</sup>.

**114.** Con riferimento all'A/7 Milano-Serravalle-Genova, sempre dai documenti forniti da ASPI, risulta che i principali disagi alla circolazione sono stati registrati nel tratto compreso tra Vignole e Genova Ovest (da km 88.600 al km 132.800), in entrambe le direzioni<sup>106</sup>.

**115.** A titolo esemplificativo si riportano i dati del secondo semestre 2019, riferiti al tratto compreso tra Genova Bolzaneto e l'allacciamento dell'A/7 con la A/12 (dal km 125.800 al km 128.700), che sarebbe tra i più interessati da code e rallentamenti (vedi successiva immagine n.12).

**Immagine n.12**

GE. BOLZANETO	ALL. A7/A12	ANNO	MESE	DATA	TDP-MED (min)	VELOCITÀ
km 125,800	km 128,700	2019	Luglio	14/07/19	4,58	41 km/h
			Agosto	09/08/19	3,32	52 km/h
			Settembre	23/09/19	3,24	53 km/h
			Ottobre	02/10/19	3,82	46 km/h
				09/10/19	3,61	48 km/h
			Novembre	23/11/19	4,61	38 km/h
			Dicembre	12/12/19	5,96	29 km/h
				21/12/19	5,05	34 km/h

**116.** Dai dati riportati emerge che in tale tratta la velocità media di percorrenza, registrata nel periodo di riferimento, è di gran lunga inferiore rispetto alla velocità commerciale di 90 km/h, assunta da ASPI quale parametro per valutare la variazione dei tempi medi di percorrenza in un tratto autostradale.

<sup>105</sup> Cfr. all. A12-01Gen2019-30Apr2020.xlsx al doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo - cartella "Turbative\_Traffico\_ASPI - Gen 19 Apr 20".

<sup>106</sup> Cfr. All. 2.4 Copia di tdp\_orari\_A7\_ago2018-apr2020.xls, ai docc. nn. 38, 39 e 40, di cui all'indice del fascicolo.

**117.** Tutto quanto sopra esposto trova, altresì, conferma in un documento acquisito in sede ispettiva<sup>107</sup> in cui si confronta il dato delle ore di coda registrate mensilmente in uscita ai caselli dell'area cittadina genovese - tra i periodi settembre 2017/luglio 2018 e settembre 2018/luglio 2019 - e dal quale si evince che in quest'ultimo periodo il numero di code registrato è di gran lunga superiore (750 vs 440) (vedi successiva immagine n.13).

### Immagine n.13

ORE CODE MENSILI REGISTRATE IN USCITA AI CASELLI DELL'AREA CITTADINA GENOVESE												
PERIODO SETTEMBRE 2018 - LUGLIO 2019 VS PERIODO SETTEMBRE 2017 - LUGLIO 2018 (non preso in esame il mese di agosto)												
ORE CODA in STAZIONE - USCITE												
	SET 18	OTT 18	NOV 18	DIC 18	GEN 19	FEB 19	MAR 19	APR 19	MAG 19	GIU 19	LUG 19	Totale (a)
GE OVEST			0,3					1,2	1,9	2,2	2,0	7,7
GE BOLZANETO	143,2	144,8	99,1	61,4	22,7	12,7	9,2	9,3	19,5	12,9	13,1	547,9
GE AEROPORTO	48,5	9,7	5,9	6,1	7,7	6,1	10,7	11,5	2,0	3,3		111,5
GE PEGLI	7,7	1,8	10,8	1,2	0,3	0,3	0,2	0,9			0,3	23,4
GE PRA'		3,6	0,5	3,6	8,6	1,5	0,2		4,8			26,7
GE EST	4,7	3,5	1,9	1,5	5,6	2,9	2,9	1,3	10,3	1,8		37,1
<b>TOTALE</b>	<b>204,1</b>	<b>163,4</b>	<b>118,6</b>	<b>73,9</b>	<b>44,9</b>	<b>23,4</b>	<b>23,2</b>	<b>24,2</b>	<b>38,6</b>	<b>20,2</b>	<b>19,9</b>	<b>754,3</b>
ORE CODA in STAZIONE - USCITE												
	SET 17	OTT 17	NOV 17	DIC 17	GEN 18	FEB 18	MAR 18	APR 18	MAG 18	GIU 18	LUG 18	Totale (b)
GE OVEST	3,9	1,6			0,5	0,1	0,2	4,3	2,1	10,0	22,9	45,6
GE BOLZANETO	7,7	20,6	28,6	36,7	21,5	28,0	24,7	25,5	31,8	24,6	10,0	259,9
GE AEROPORTO		0,8	2,7				0,7	4,5	0,0		0,4	9,1
GE PEGLI	2,0	2,9	2,5		1,5	1,6	2,6			0,3	0,2	13,6
GE PRA'		0,3	2,9	4,2		4,0	6,0	1,2			0,4	18,9
GE EST	3,7	2,9	18,2	3,1	3,2	6,5	12,8	7,0	26,6	6,0	4,8	94,8
<b>TOTALE</b>	<b>17,3</b>	<b>29,2</b>	<b>54,9</b>	<b>44,0</b>	<b>26,8</b>	<b>40,2</b>	<b>47,1</b>	<b>42,5</b>	<b>60,6</b>	<b>40,8</b>	<b>38,6</b>	<b>442,0</b>
Differenza Periodo (a) - Periodo (b) ORE CODA in STAZIONE - USCITE												
	SET 18-17	OTT 18-17	NOV 18-17	DIC 18-17	GEN 19-18	FEB 19-18	MAR 19-18	APR 19-18	MAG 19-18	GIU 19-18	LUG 19-18	Totale (b)
GE OVEST	-3,9	-1,6	0,3	0,0	-0,5	-0,1	-0,2	-3,1	-0,2	-7,8	-20,9	-37,9
GE BOLZANETO	135,4	124,1	70,5	24,7	1,2	-15,4	-15,5	-16,3	-12,3	-11,7	3,1	288,0
GE AEROPORTO	48,5	8,8	3,2	6,1	7,7	6,1	10,0	7,0	2,0	3,3	-0,4	102,4
GE PEGLI	5,7	-1,1	8,3	1,2	-1,3	-1,3	-2,5	0,9	0,0	-0,3	0,1	9,8
GE PRA'	0,0	3,3	-2,3	-0,6	8,6	-2,5	-5,8	-1,2	4,8	0,0	3,5	7,7
GE EST	1,0	0,6	-16,3	-1,5	2,4	-3,6	-9,9	-5,6	-16,3	-4,2	-4,2	-57,6
<b>TOTALE</b>	<b>186,8</b>	<b>134,2</b>	<b>63,7</b>	<b>29,9</b>	<b>18,0</b>	<b>-16,8</b>	<b>-23,9</b>	<b>-18,3</b>	<b>-22,0</b>	<b>-20,6</b>	<b>-18,8</b>	<b>312,4</b>

### iii) Le iniziative di riduzione eliminazione del pedaggio

**118.** Dai documenti agli atti risulta che già all'indomani del crollo del ponte Morandi (14 agosto 2018), il Consiglio di Amministrazione di ASPI (21 agosto 2018 e, successivamente, il 27 dicembre 2019) ha dato mandato all'Amministratore Delegato di procedere alle iniziative ritenute opportune attivando, a partire dal settembre 2018, agevolazioni tariffarie per le tratte interessate<sup>108</sup> entro un determinato *plafond* di spesa<sup>109</sup>.

**119.** In particolare, nel documento "Agevolazioni pedaggio area Genova dal 14 agosto 2018\_agg 05 07 2020", fornito da ASPI nella sua risposta alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento istruttorio, si riassume il dettaglio delle iniziative attivate dopo l'anno 2018

<sup>107</sup> Cfr. doc. n. 10.3.20, di cui all'indice del fascicolo - "ORE CODA in STAZIONE GE+SV SET 2018-AGO 2019 vs AGO 2017-LUG 2018 X CUTRUPP".

<sup>108</sup> Le agevolazioni riguardano l'esenzione totale fra gli scambi tra le 6 Stazioni dell'area urbana (Genova Est, Genova Ovest, Bolzaneto, Voltri-Prà, Genova Aeroporto e Genova Pegli) e un'esenzione parziale sulle zone limitrofe a partire dal mese di settembre 2018;.

<sup>109</sup> [omissis]. Cfr. allegato Estratto verbale 27.12.2019.pdf del CdA di ASPI, allegato al doc. n. 10.3.56, di cui all'indice del fascicolo.



relativamente al pedaggio nell'area di Genova, dalle 11:00 del 20 agosto 2018, fino a quelle a decorrere dalle 00:00 del 04 luglio 2020)<sup>110</sup>.

**120.** In base a tale documento, i provvedimenti di agevolazione tariffaria per l'aria genovese hanno originariamente riguardato solo i transiti insistenti sulle stazioni interessate dai disagi e, solo a partire

<sup>110</sup> Cfr., in particolare, il file "Agevolazioni pedaggio area Genova dal 14 agosto 2018\_agg 05 07 2020", allegati al doc. n. 23 di cui all'indice del fascicolo.

Di seguito il dettaglio completo dell'*excursus* temporale delle agevolazioni tariffarie concesse da ASPI nell'area ligure:

- Dalle ore 11:00 del 20 agosto 2018, a seguito del crollo del ponte Morandi del 14 agosto, attivata gratuità del pedaggio per percorsi con origine/destinazione tra i seguenti caselli: GE AEROPORTO - GE PEGLI; GE AEROPORTO - GE PRA'; GE PEGLI - GE PRA'; GE OVEST - GE BOLZANETO. La gratuità è stata riconosciuta retroattivamente dal 14 agosto 2018: in automatico ai clienti telepass, tramite autocertificazione ai Punto Blu per coloro che dal 14 agosto alle 11:00 del 20 agosto avevano corrisposto il pedaggio con altre modalità di pagamento.
  - Dalle ore 10:00 del 21 agosto 2018, attivata gratuità del pedaggio anche per i percorsi con origine/destinazione tra i seguenti caselli: GE OVEST - GE BOLZANETO; GE OVEST - GE EST; GE EST - GE BOLZANETO. Anche per tali percorsi la gratuità è stata riconosciuta retroattivamente dal 14 agosto 2018: in automatico ai clienti telepass, tramite autocertificazione ai Punto Blu per chi aveva corrisposto il pedaggio con altre modalità di pagamento.
  - Dalle 00:00 del 6 settembre 2018, la gratuità del pedaggio per percorsi con origine/destinazione tra i seguenti caselli: GE AEROPORTO - GE PEGLI; GE AEROPORTO - GE PRA'; GE PEGLI - GE PRA'; GE OVEST - GE BOLZANETO; GE OVEST - GE EST; GE EST - GE BOLZANETO è stata riconosciuta anche per i transiti dei veicoli, in uscita e in entrata ai suddetti caselli, con origine/destinazione i caselli dell'A26, da Ovada, dell'A10 da Albisola, dell'A7 da Vignole Borbera, dell'A12 da Sestri Levante. Anche per tali percorsi la gratuità è stata riconosciuta retroattivamente dal 14 agosto: in automatico ai clienti telepass, tramite autocertificazione ai Punto Blu per coloro che dal 14 agosto al 5 settembre avevano corrisposto il pedaggio con altre modalità di pagamento.
  - Dalle 19:00 del 29 novembre 2018, a seguito di una frana sulla SS 1 Aurelia, attivata la gratuità del pedaggio per i transiti con origine/destinazione tra i caselli dell'A10 di GE PRA' e ARENZANO.
  - Dalle 00:00 del 1° gennaio 2019, a seguito riapertura viabilità sulla SS 1 Aurelia, ripristinato il pedaggio tra i caselli dell'A10 di GE PRA' e ARENZANO.
  - Dalle 12:00 del 23 dicembre 2019, a seguito di una frana sulla SS 1 Aurelia, attivata la gratuità del pedaggio per i transiti con origine/destinazione tra i caselli dell'A12 di CHIAVARI e RAPALLO.
  - Dalle 12:00 del 27 dicembre 2019, a seguito di una frana sulla SP del Turchino, attivata la gratuità del pedaggio per i transiti con origine/destinazione tra i caselli dell'A26 di OVADA e MASONE.
  - Dalle 00:00 dell'1° gennaio 2020, a seguito di alcuni cantieri presenti sull'A10 e sull'A26, è stato attivato uno sconto di circa il 50% su tutti i transiti con origine/destinazione tra i caselli dell'A10, da Varazze a GE Prà, e dell'A26, da Ovada e Masone; lo sconto su tali tratte è riconosciuto anche ai transiti con origine/destinazione i caselli di Albisola e Celle Ligure.
  - Dalle 00:00 del 9 gennaio 2020, a seguito di lavori di manutenzione da parte di ANAS delle Gallerie di Sant'Anna sulla SS 1 Aurelia, sottoscritta convenzione con ANAS e i Comuni di Lavagna e Sestri Levante per attivare uno sconto sul pedaggio del 30% per i veicoli di classe A e B per i transiti con origine/destinazione tra i caselli di Lavagna e Sestri Levante.
  - Dalle 00:00 del 15 febbraio 2020, a seguito di alcuni cantieri temporanei attivi sull'A12 con significativi impatti sulla viabilità, è stata attivata la gratuità del pedaggio per il tratto dell'A12 Lavagna-Rapallo a beneficio di tutti gli utenti che effettuano un percorso avente origine/destinazione compreso tra i caselli autostradali dell'A12, da Sestri Levante, a quelli dell'A7 di GE Ovest e GE Bolzaneto.
  - Dalle 00:00 del 2 giugno 2020, a seguito del rilevante numero di cantieri presenti sulle tratte dell'A10, dell'A12 e dell'A26 per un importante piano manutentivo, estesa la gratuità del pedaggio:
    - a tutte le percorrenze con origine/destinazione dai caselli dell'A7, da Vignole Borbera a quelli dell'A12, fino a Lavagna; possono usufruire di tale agevolazione anche i transiti con origine/destinazione Sestri Levante
    - a tutte le percorrenze con origine/destinazione dai caselli dell'A26, da Ovada, a quelli presenti sul tratto Genova Aeroporto-Varazze; possono usufruire di tale agevolazione anche i transiti con origine/destinazione Albisola e Celle Ligure;
    - per i tratti Ovada-Allacciamento A26/A10 e GE Bolzaneto- GE W - GE Est per tutti i veicoli in transito, indipendentemente dalla provenienza, in entrambe le direzioni.
  - Dalle 00:00 del 4 luglio 2020, i seguenti tratti sono gratuiti per tutti i veicoli in transito, indipendentemente dall'origine/destinazione:
    - gratuità della tratta dell'A7, da Vignole Borbera a Genova Ovest
    - gratuità della tratta dell'A12, da Lavagna all'allacciamento con la A7
    - gratuità della tratta dell'A10, da Varazze a Genova Aeroporto
    - gratuità della tratta dell'A26, da Ovada all'allacciamento con la A10
- Per i tempi di aggiornamento della tabella pedaggi, per la sola giornata del 4 luglio i clienti che hanno percorso i tratti gratuiti pagando il pedaggio con modalità diverse dal telepass possono richiedere il rimborso del pedaggio pagato in più tramite e-mail a [info@autostrade.it](mailto:info@autostrade.it).

dal Consiglio di Amministrazione di ASPI del 10 giugno 2020, sono stati estesi prevedendo esenzioni totali per tutti gli utenti in transito, indipendentemente dalla stazione di origine e/o destinazione, ma solo per alcune delle tratte interessate.

**121.** Sul tema, appare significativo quanto evidenziato da un utente che lamentava di essere stato costretto in data 18 giugno 2020 a pagare il pedaggio per l'intero tratto Genova Nervi-Carrodano, nonostante *“attualmente per evidenti carenze di servizi”* sia stato *“sospeso il pagamento tra i caselli di Genova e Chiavari. Trovo assurdo che nonostante abbia percorso la porzione di tratta disagiata e abbia proseguito (senza furbescamente uscire a Chiavari e rientrare) mi sia stato addebitato l'intero tragitto. (...) Trasparenza e onestà indurrebbero a detrarre dal costo complessivo sempre la tratta ritenuta esclusa”*<sup>111</sup>.

**122.** Più specificamente, nel documento *“Aggiornamento agevolazioni pedaggio area Ge\_DEF”*, predisposto per il Consiglio di Amministrazione di ASPI del 10 giugno 2020 sopra citato, reperito in ispezione<sup>112</sup>, si rappresenta l'opportunità, in considerazione dei prevedibili conseguenti disagi alla circolazione determinati dai numerosi cantieri aperti – a seguito dell'attivazione del piano di ispezione gallerie in Liguria -, di ampliare le tratte di esenzione già in essere a favore degli utenti che circolano tra i caselli dell'area genovese, prevedendo un'esenzione anche per tutti gli utenti che, indipendentemente dalla provenienza, percorrono le tratte interessate dai lavori. Le agevolazioni, a quel momento, venivano previste solo fino alla fine del mese di giugno<sup>113</sup>.

In proposito, nell'ulteriore documento denominato *“Agevolazioni pedaggio area Genova dal 20 agosto 2018\_agg al 5 luglio 2020”*<sup>114</sup>, è contenuta una serie di *slide* che mostra graficamente l'evoluzione negli anni delle agevolazioni deliberate da ASPI riportate nella precedente nota n. 110, tra le quali le seguenti:

<sup>111</sup> Cfr. doc. n. 14 di cui all'indice del fascicolo. Un'ulteriore segnalazione di analogo tenore è pervenuta anche in data 10 febbraio 2021.

<sup>112</sup> Cfr. doc. n. 10.3.3, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>113</sup> Le agevolazioni sul pedaggio sono le seguenti:

Per gli utenti che effettuano transiti con origine/destinazione tra le stazioni dell'area di Genova:

- esenzione totale per transiti con origine/destinazione tra i caselli dell'A7, da Vignole, a quelli dell'A12, fino a Lavagna, e viceversa; (possono usufruire di tale agevolazione anche gli utenti con entrata/uscita dal casello di Sestri Levante, per i quali è previsto il pedaggio solo fino a Lavagna);

- esenzione totale per transiti con origine/destinazione tra i caselli dell'A26, da Ovada, a quelli dell'A10, da Genova Aeroporto fino Varazze, e viceversa; (possono usufruire di tale agevolazione anche gli utenti con entrata/uscita dai caselli di Albisola e Celle Ligure, per i quali è previsto il pedaggio solo fino a Varazze).

Per tutti gli utenti in transito, indipendentemente dalla provenienza/destinazione:

- esenzione totale della tratta dell'A26, da Ovada all'allacciamento con l'A10, in entrambe le direzioni;

- esenzione totale della tratta urbana dell'A7 e A12, GE Bolzaneto - GE Ovest - GE Est, in entrambe le direzioni.

L'impatto economico a carico di ASPI di tale estensione delle agevolazioni è stimato in minori pedaggi per ca. [1-10] €Mio nel mese di giugno.

Sul perimetro delle ulteriori esenzioni attivate a partire da dicembre 2019, sono stati registrati nei mesi gennaio-maggio 2020 minori ricavi per ca. [1-5] €Mio e si stima che l'impatto sul mese di giugno sarà pari a ca. [0-5] €Mio, non prevedendosi, pertanto maggiori oneri rispetto ai [5-15] €Mio deliberati nel CdA di dicembre 2019 entro il [omissis]. Nel documento vengono inoltre riportate alcune variazioni intercorse dall'inizio della concessione delle agevolazioni.

<sup>114</sup> Anch'esso allegato al doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

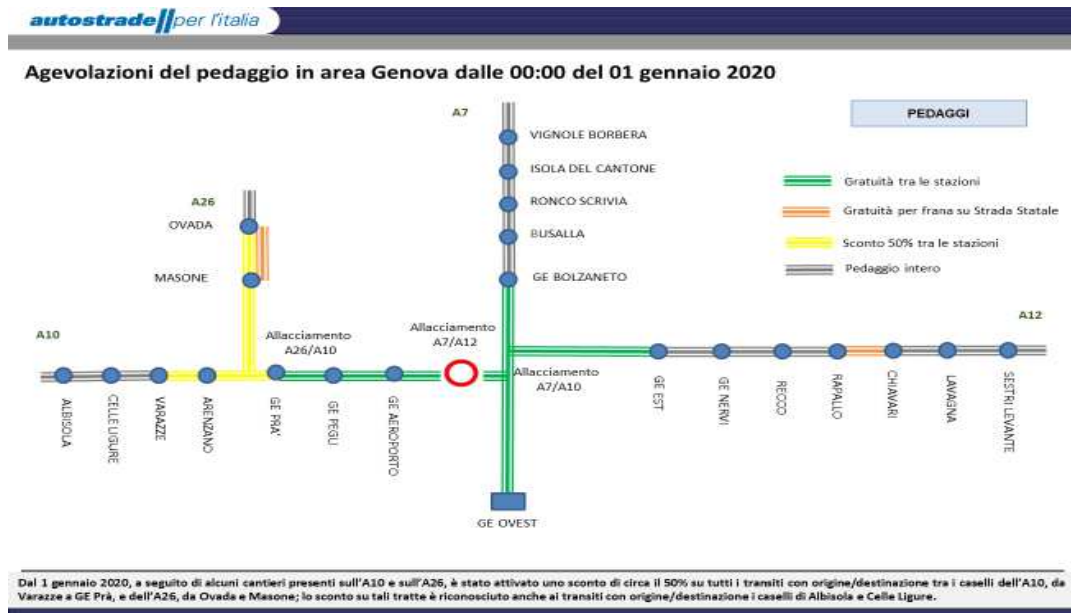
Slide1



Slide2



Slide3



Slide4<sup>115</sup>



115 Tratta dal doc. *Aggiornamento agevolazioni pedaggio area Ge\_DEF*, doc. n. 10.3.3, di cui all'indice del fascicolo, reperito in ispezione.

## Slide5



## 2d. Esenzioni e Agevolazioni

**123.** In linea generale, sul tema delle esenzioni e agevolazioni dal pagamento del pedaggio, l'articolo 32 della Convenzione prevede che il Concessionario, previo benestare del Concedente, ha facoltà di concedere a particolari categorie di utenti forme di abbonamento per il transito sulle autostrade o altre agevolazioni, “finalizzate a facilitare la riscossione dei pedaggi o ad incrementare il traffico sulle autostrade” (comma 1). È inoltre vietato al Concessionario il rilascio di tessere di libera circolazione sulle autostrade se non per ragioni inerenti al servizio delle autostrade stesse (comma 2)<sup>116</sup>.

**124.** Nel caso di specie, agli atti del fascicolo sono presenti alcuni scambi di corrispondenza tra ASPI e il MIT, forniti dallo stesso professionista in risposta alla richiesta di informazioni formulata in sede di avvio del procedimento, relativi in particolare alla sospensione dei pagamenti dei pedaggi in area Ligure a partire dal tragico evento del Ponte Morandi, o tra ASPI ed organi istituzionali locali (come sopra riportato in riferimento ai disagi riscontrati sulla A/14 - vedi precedente punto 71 e segg.).

**125.** Da tale corrispondenza, in particolare quella relativa alle autostrade liguri, emerge, da un lato, che, in alcune circostanze, è la stessa Direzione generale per la Vigilanza sulle Concessioni Autostradali (DGVCA) del MIT che “(..) chiede di tener informata la scrivente di ogni agevolazione e/o sospensione di pedaggio applicata al fine di decongestionare il traffico cittadino nonché

<sup>116</sup> Il medesimo articolo 32 prevede, altresì, che non sono sottoposti al pagamento del pedaggio i soggetti esentati dalle vigenti disposizioni di legge (comma 3) e che è consentito al Concessionario rilasciare autorizzazioni per singoli viaggi sulle autostrade esclusivamente per ragioni inerenti al servizio delle autostrade stesse o per ragioni promozionali (comma 4).

*generalmente favorire l'utenza interessata*"<sup>117</sup>, dall'altro, che ASPI, in risposta a tale sollecitazione, informa la DGVCA, "(..) *coerentemente con quanto già reso noto tramite il comunicato stampa pubblicato sul proprio sito internet in data 31/08/2018, dal 6 settembre 2018 ha esteso il perimetro territoriale di riferimento per l'applicazione dell'iniziativa di esenzione del pedaggio nell'area genovese, con l'obiettivo di agevolare gli spostamenti (...)*"<sup>118</sup>.

**126.** In altre circostanze (rilevante numero di cantieri temporanei attivi sulla A/12), è ASPI che conferma al MIT l'attivazione della gratuità del pedaggio (tratto Lavagna-Rapallo)<sup>119</sup>.

**127.** Ulteriori documenti evidenziano, altresì, la trasmissione ad ASPI, sempre da parte della DGVCA, di istanze provenienti da istituzioni locali al fine di ottenere l'esonero del pedaggio in alcune tratte autostradali, in relazione alle quali il MIT richiede di conoscere le valutazioni di ASPI in merito alle richieste<sup>120</sup>.

## **2e. Ulteriori rilevazioni: Total Delay e Total Delay Work**

**128.** Con il termine "*Total Delay*" (TD) si indica l'indice di fluidità del traffico; esso misura la differenza tra il tempo medio di percorrenza rilevato su una tratta nel periodo in esame e il tempo medio impiegato in condizioni di deflusso libero a una velocità media specifica della tratta (certificato ISO 9001)<sup>121</sup>.

**129.** Tale differenza viene moltiplicata per il numero di veicoli in transito ottenendo il tempo perso in totale da tutti gli utenti che hanno percorso il tratto in esame. Con il termine "*Total Delay Work*" (TDW) si fa riferimento al medesimo concetto, ma circoscritto alla presenza di cantieri di lavoro sulla tratta.

**130.** Appare logica conseguenza ritenere che, in particolare, il TDW, rappresenti un indice dell'incremento di tempo necessario (perso) per percorrere una determinata tratta autostradale rispetto a quello che si impiegherebbe in condizioni di normale fluidità (ad es., in assenza di lavori, restringimenti, ecc.)

**131.** Nella Tabella seguente, acquisita in ispezione, sono rappresentati, tra gli altri, i dati relativi alla *fluidità* che comprende i due indicatori sopra menzionati (TD e TDW) per l'intera rete gestita da ASPI, confrontando gli anni 2018 e 2019 (vedi successiva Tabella n. 3)<sup>122</sup>

---

<sup>117</sup> Cfr. allegato denominato "2018.08.31\_Mit" – cartella *Corrispondenza MIT – Liguria* - al doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>118</sup> Cfr. allegato denominato "2018.09.10\_Aspi" – cartella *Corrispondenza MIT – Liguria* - al doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>119</sup> Cfr. allegato denominato "2020.02.19\_Aspi" – cartella *Corrispondenza MIT – Liguria* - al doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>120</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, allegati denominati "2018.12.31\_Mit", "2019.10.08\_Mit", "2019.12.04\_Mit", "2020.03.04\_Mit" e, relativamente alla A/14, allegato denominato "2020.07.09\_Mit", tutti presenti nella – cartella *Corrispondenza MIT – sottocartelle Liguria e A/14* - al doc. n. 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>121</sup> Cfr. docc. nn. 21 e 23 di cui all'indice del fascicolo.

<sup>122</sup> Cfr. doc. *Quality Report DICEMBRE 2019 7.0.pdf*, contenuto nella cartella *Reclami da gen19 a mar 20 + QR*, doc. n. 10.3.31, di cui all'indice del fascicolo.

Tabella n.3

ID	Fonte/Responsabilità	Componente di Servizio	2018		INDICATORI QUALITA' EROGATA	2019		
			INTERA RETE			INTERA RETE		
			GEN-NOV	GEN-DIC		GEN-NOV	GEN-DIC (valori non consolidati)	
11	CDV		5.758.211	6.369.649	Total Delay (Totale ore perse)	6.278.077	7.119.390	
12		FLUIDITA'	2.891.742	3.203.292	Total Delay Week End (dalle ore 14,00 di ven alla 22,00 di dom)	3.059.578	3.562.406	
13			137.414	166.188	Total Delay Work (BFP)	397.482	636.370	
14			307	341	Totale ore di chiusura per incidente	369	391	
15			147	146	durata media evento (min)	117	114	
16		GESTIONE EMERGENZE	286	315	Totale ore traffico bloccato per incidente	380	414	
17			164	180	di cui con durata > 1 h	214	232	
18			117	116	durata media evento (min)	101	101	
19		CASELLI IN ENTRATA	408	430	Ore di coda	659	715	
20		SZN	CASELLI IN USCITA	4.813	5.293	Ore di coda	3.924	4.225
21				23	25	N° di caselli > 30 ore di coda all'anno	28	28

132. Analizzando la tabella sopra riportata, sebbene si tratti di valori *non* consolidati, appare più che evidente l'aumento esponenziale del dato del TDW nel confronto tra il 2018 (gen-dic) con lo stesso periodo del 2019 (da 166.188 a 636.370 ore perse a causa dei lavori, quasi il 300% in più)<sup>123</sup>.

## 2f. I reclami

133. La presenza di numerosi cantieri sui tratti autostradali gestiti da ASPI e il conseguente incremento dei tempi medi di percorrenza trovano riscontro anche nelle segnalazioni pervenute e nei reclami che il professionista ha ricevuto sul tema, che sono stati acquisiti agli atti nel corso delle attività ispettive.

134. Di seguito si riportano, a titolo esemplificativo, alcune delle segnalazioni pervenute e dei reclami inoltrati ad ASPI agli atti del fascicolo.

135. In particolare, con riferimento alla A/16, appare significativo quanto evidenziato dal Sindaco di Aquilonia (AV) in un reclamo inoltrato ad ASPI, in data 20 novembre 2019, ove lamenta che *“sono ormai da diversi mesi che il tratto Lacedonia- Avellino ovest è interessato da innumerevoli cantieri per manutenzione. Tutti i ponti e viadotti sono sotto sequestro giudiziario e non si intravedono interventi atti a risolvere la problematica. A prescindere dal notevole incremento dei tempi di percorrenza, a parità di costo, preoccupa fortemente la pericolosità del tratto con l'arrivo imminente della neve e delle forti piogge”*<sup>124</sup> (sottolineature aggiunte).

<sup>123</sup> Nelle sue memorie conclusive, ASPI ha precisato che il Total Delay Work 2019 è stato pari a 641.097 ore (dato consolidato) contro le 166.168 ore del 2018 e dunque con un incremento del 286% rispetto all'anno precedente.

<sup>124</sup> Cfr. doc. 12.3.87, di cui all'indice del fascicolo.

**136.** Inoltre, in un reclamo del 7 dicembre 2019, un utente contestava l'inadeguatezza del pedaggio pagato in ragione della difficoltà di percorrenza di molti tratti campani della A/16 in direzione sud, evidenziando *“il ridicolo limite a 80 (che non osserva nessuno)”*, l'assidua presenza di *“lavori in corso che rallentano ulteriormente il viaggio a noi utenti”* e concludendo: *“Con il pedaggio che fate pagare è veramente riprovevole”*<sup>125</sup>. Di analogo tenore risulta il reclamo inviato, in data 9 dicembre 2019, da una pendolare della tratta Benevento-Napoli che lamentava di essere *“stufa di pagare per un servizio che è scarso, e che mette persino in pericolo la vita dei propri utenti”*, evidenziando, nello specifico, che da circa un mese rimaneva chiuso il tratto Benevento-Avellino Est e che, per colpa di questo disagio, aveva perso ore di lavoro. Lamentava, inoltre, la scarsa chiarezza informativa da parte di ASPI sulla chiusura dell'autostrada e il fatto di dover pagare il pedaggio in toto *“per percorrere un'autostrada che chiamarla tale è ridicolo, in quanto per più della metà è a una corsia, per via di lavori in corso infiniti”*<sup>126</sup>.

**137.** Ciò trova conferma nella segnalazione di un utente che percorre *“abituamente per motivi di lavoro due o tre volte la settimana il tratto dell'autostrada A16 da Benevento (casello di Castel del Lago) fino a Pomigliano in andata e ritorno”*, il quale lamentava di subire *“ormai da lungo tempo notevoli disagi in quanto tale tratto autostradale è oggetto continui lavori e riduzioni di corsie, con l'imposizione di limiti di velocità bassissimi. (...) Nonostante gli standard minimi di servizio siano venuti meno ed il servizio offerto sia molto al disotto dei minimi di efficienza, la società non ha provveduto ad un azzeramento delle tariffe del transito e neanche ad una riduzione. Sollecito, quindi, un provvedimento in tal senso (...)”*. L'utente evidenziava, altresì, la risposta fornita da Autostrade dalla quale si evincerebbe l'effettiva posizione della Società sul tema pedaggio: *“Relativamente al pedaggio, teniamo a ricordare che tali introiti sono quelli che consentono al gestore autostradale non solo di realizzare gli investimenti e le manutenzioni necessarie secondo standard peculiari, ma di garantire l'organizzazione descritta e i migliori livelli di assistenza, informazione e soccorso in caso di emergenza”*<sup>127</sup>.

**138.** La risposta di Autostrade è stata del seguente tenore: *“Gentile Cliente, sull'autostrada A16 Napoli-Canosa sono in corso, come su tutta la rete nazionale gestita da Autostrade per l'Italia, interventi obbligatori per legge - comunitaria e nazionale - alle gallerie con lunghezza superiore ai 500m (D.lgs. 264/06). (...) I lavori sono in corso presso la Galleria Montemiletto, sulla A16 Napoli-Canosa, tra Benevento e Avellino Est, dal km 61+500 al km 59+700, dove la viabilità la circolazione è consentita su una delle due corsie disponibili. Sulla stessa tratta (Napoli-Canosa) sono in corso degli interventi di manutenzione sui cavalcavia di svincolo di Benevento (tra Benevento e Grottaminarda) dove la viabilità è organizzata con un senso unico alternato presidiato da addetti alla viabilità per gestire e favorire i flussi, o la riduzione da due a una corsia. Sono inoltre in corso, nella tratta Vallata - Lacedonia i cantieri di manutenzione dei viadotti D'Antico in carreggiata Ovest al momento chiusa al traffico con doppio senso di circolazione sulla carreggiata opposta in direzione Est, Omero Fabiani e Paolo dove la circolazione in Est è garantita su una sola corsia di percorrenza. Sempre sull'A16, sulle barriere e le corsie di marcia di entrambe le carreggiate in corrispondenza dei viadotti compresi nel tra Baiano e Benevento, è invece attivo un dispositivo di*

<sup>125</sup> Cfr. doc. 12.3.88 di cui all'indice del fascicolo.

<sup>126</sup> Cfr. doc. 12.3.90 di cui all'indice del fascicolo.

<sup>127</sup> Cfr. doc n. 26 di cui all'indice del fascicolo (segnalazione del 17/01/2020).



*sequestro emesso dalla Procura di Avellino su disposizione della quale è stata impostata una riduzione di carreggiata e un limite di velocità a 40 kmh per i mezzi pesanti e a 60 kmh per le auto. (...). Relativamente al pedaggio, teniamo a ricordare che tali introiti sono quelli che consentono al gestore autostradale non solo di realizzare gli investimenti e le manutenzioni necessarie secondo standard peculiari, ma di garantire l'organizzazione descritta e i migliori livelli di assistenza, informazione e soccorso in caso di emergenza”.*

**139.** Infine, significativa appare anche la seguente segnalazione: *“Buongiorno, ho percorso il tratto autostradale da Loreto fino a Canosa di Puglia in andata il 20/12/2019 e al ritorno il 29/12/2020. Richiedo il rimborso del pedaggio pagato tramite telepass (...) in quanto tale autostrada è continuamente ridotta ad una corsia e quindi differente rispetto al servizio solitamente offerto. Questo mi ha comportato una riduzione drastica dei tempi di percorrenza che, in particolare per il tratto di andata, mi ha costretto ad impiegare 9 ore e più per le code create a causa dei continui restringimenti di corsia. Richiedo quindi un rimborso di 100€ causa responsabilità di autostrade nel non gestire la manutenzione delle strade in maniera tale che non si accumulino tutti quei rallentamenti su una unica tratta”*<sup>128</sup>.

**140.** Anche sui tratti autostradali dell’A/14, la presenza di numerosi cantieri e il conseguente incremento dei tempi medi di percorrenza, anche nei mesi antecedenti alle festività natalizie, sono confermati dai reclami pervenuti al professionista sul tema.

**141.** In particolare, si riporta, a titolo esemplificativo, la segnalazione di un utente di suddetta autostrada, che, agli inizi del mese di novembre 2019, lamentava di *“essere entrata in autostrada al casello di Pescara nord alle ore 13.30 per uscire al casello di Ancona sud alle ore 16.29 impiegando esattamente 3 ore per percorrere circa 160 Km”*, richiedendo l'esenzione al pagamento del pedaggio in data 03 novembre 2019 e *“che fino al ripristino del servizio autostradale il pedaggio sia gratuito a tutti gli utenti”*. In una mail acquisita agli atti si esamina tale reclamo e si rileva che a causa dell’elevato numero di reclami è pervenuto con grande ritardo ([omissis]); ASPI risponde che la richiesta di rimborso non può essere accolta rappresentando che il pedaggio costituisce la fonte di copertura degli investimenti, anche di manutenzione, della rete autostradale e che circa la metà dei ricavi da pedaggio è destinata al pagamento delle imposte e dei canoni a favore dello Stato<sup>129</sup>.

**142.** Sempre relativamente alla A/14, da una mail del 22 dicembre 2019<sup>130</sup>, risulta che *“Nella giornata di ieri sono arrivati circa 300 reclami per la A14”*.

**143.** Sul tema, infine, appare significativo quanto evidenziato da un pendolare della tratta tra i caselli di Città Sant'Angelo ed Atri-Pineto, in entrambe le direzioni di marcia, che lamentava *“gravi disservizi che si stanno verificando su tale percorso soprattutto negli ultimi mesi, nonché settimane. Quello che sta diventando davvero ingestibile? l'attuale ennesima (definitiva???) riduzione ad un senso di marcia, in entrambe le direzioni, in corrispondenza di ben tre viadotti e gallerie, con la PREOCCUPANTE comparsa di quei cartelli indicanti le AREE SOTTOPOSTE A SEQUESTRO (...!?). In tali tratte, il transito dei mezzi pesanti è ridotto a 40 km/h, monitorato dai rilevatori della velocità, ed essendo un'arteria interessata da un elevato flusso di autoarticolati, le ripercussioni*

<sup>128</sup> Cfr. doc n. 26 di cui all'indice del fascicolo (segnalazione del 7 gennaio 2020).

<sup>129</sup> Cfr. doc. n. 10.3.58, di cui all'indice del fascicolo - *“Fw: Reclamo Sig.ra [omissis]”*, acquisito presso la sede legale di ASPI in Roma.

<sup>130</sup> Cfr. doc. n. 10.3.47, di cui all'indice del fascicolo - *Bozza risposta reclami A14*.

sulla circolazione sono immediate ed inevitabili, con pesanti rallentamenti, traffico paralizzato e persino durature congestioni”<sup>131</sup>.

**144.** Con riferimento alle Autostrade liguri, sempre a titolo esemplificativo, si riportano alcune delle segnalazioni inoltrate dall’associazione Altroconsumo.

**145.** In particolare, alcuni utenti della A/26 segnalavano che:

- “il giorno 6 giugno 2020 sono partita da Vercelli Est per raggiungere Andora riscontrando parecchie difficoltà sia per il percorso tortuoso creato dai lavori in corso che per quanto rilevato passando sotto le gallerie: pezzi di materiale (non saprei indicare se intonaco o comunque parti di galleria) che sgretolandosi dalle pareti picchiavano sul tetto dell'auto. La stessa cosa al ritorno il giorno 07 giugno 2020 accedendo all'autostrada ad Albenga per uscire a Vercelli Est. Richiedo pertanto che la tariffa del pedaggio autostradale sia drasticamente ridotta per i disagi materiali (tempo nella percorrenza, materiale che cadeva dalle gallerie) che per i disagi nel dover percorrere un tratto davvero pericoloso”<sup>132</sup>;

- “Buon giorno, ritengo sia inaccettabile che richiediate pedaggio intero Gravellona Ventimiglia nonostante tutti i disagi che arreca per i continui cantieri dovuti a una vs mancanza negli anni di manutenzione e nn mi spingo ad altro perché la cronaca è molto chiara...almeno uno sconto del 50% per i pedaggi futuri e un rimborso per quelli passati. ho telepass quindi potreste risalire facilmente a mio iban. inaccettabile e vergognoso tutto questo”<sup>133</sup>;

- “Buongiorno, ieri sera percorrendo la A26 in direzione Alessandria ho trovato circa 40km di code e rallentamenti dovuti ad una manutenzione massiva delle gallerie. Il fatto che ci sia stata una mala gestione da parte vostra per 10 anni ha comportato questo correre ai ripari provocando disagi inimmaginabili. Ritengo che abbiate provocato un disservizio evidente e oggettivo, quindi sarebbe corretto non richiedere alcun pedaggio per quel tratto autostradale. attendo un vostro cortese riscontro”<sup>134</sup>.

**146.** La tabella seguente, frutto di un’elaborazione della documentazione relativa ai reclami acquisita nel corso delle attività ispettive, evidenzia, per il periodo gennaio 2019 – aprile 2020, per tutte le autostrade gestite dal professionista, il numero di reclami ricevuti relativamente alle fattispecie di interesse nel presente provvedimento (vedi successiva Tabella n.4).

---

<sup>131</sup> Cfr. doc. n. 1 di cui all’indice del fascicolo.

<sup>132</sup> Cfr. doc. n. 26 di cui all’indice del fascicolo (segnalazione del 9/06/2020).

<sup>133</sup> Cfr. doc. n. 26 di cui all’indice del fascicolo (segnalazione del 17/06/2020).

<sup>134</sup> Cfr. doc. n. 26, di cui all’indice del fascicolo (segnalazione del 29/06/2020).

**Tabella n. 4** – Elaborazione della cartella reclami da gen19 a mar 20 + QR (doc. n. 10.3.31, di cui all'indice del fascicolo) -

RECLAMI							
MESE	TIPOLOGIA						
	TARIFFE		FLUIDITA'			INFOVIABILITA'	INFRASTRUTTURA
	Contestazione sul pedaggio	ALTRO	Code per lavori	Cantieri di lavoro	ALTRO (no incidenti)		Viadotti/Cavalcavia / Gallerie / Barriere / Recinzione / Pavimentazione (stato/manutenzione)
gen-19	[10-20]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	-	[1-10]	[10-50]
feb-19	[1-10]	-	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[30-60]
mar-19	[1-10]	-	[1-10]	[5-15]	[1-10]	[1-10]	[10-50]
apr-19	[1-10]	-	[5-15]	[10-50]	[1-10]	[1-10]	[10-50]
mag-19	[1-10]	-	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[10-50]
giu-19	[1-10]	-	[1-10]	[10-50]	[1-10]	[1-10]	[10-50]
lug-19	[1-10]	-	[5-15]	[10-50]	-	[1-10]	[10-50]
ago-19	[10-20]	1-10]	-	-	-	-	[1-10]
set-19	[1-10]	-	[1-10]	[10-50]	[1-10]	[1-10]	[10-50]
ott-19	[5-15]	[1-10]	[5-15]	[10-50]	[100-150]	[1-10]	[10-50]
nov-19	[1-10]	[1-10]	10-50]	[10-50]	[250-350]	-	[10-50]
dic-19	[5-15]	[1-10]	[10-50]	[10-50]	[450-550]	[1-10]	[10-50]
gen-20	[500-1500]	[10-50]	[10-50]	[5-15]	[100-200]	[1-10]	[10-50]
feb-20	[500-1500]	[100-200]	[5-15]	[50-100]	[5-15]	[1-10]	[10-50]
mar-20	[50-150]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[5-15]

**147.** Dall'analisi dei dati sintetizzati nella precedente tabella, pur emergendo delle incongruenze con la documentazione acquisita (in particolare le *e-mail* sopra riportate), che appaiono verosimilmente ascrivibili alle -non chiare- modalità di classificazione dei reclami da parte del professionista, risulta comunque evidente il notevole incremento delle contestazioni relative al pedaggio proprio a ridosso delle gravi criticità riscontrate sulla viabilità a cavallo tra l'anno 2019 e il 2020; in sostanza, è plausibile ritenere che il dato in valore assoluto sia del tutto sottostimato.

### 3) *Le argomentazioni difensive del professionista*

**148.** Nel corso dell'istruttoria, il professionista ha risposto alle richieste di informazioni avanzate dall'Autorità contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, in sede di ampliamento dell'oggetto dello stesso, nel processo verbale di accertamento ispettivo effettuato nella sede di ASPI in Roma, e ha altresì depositato proprie memorie conclusive<sup>135</sup>.

**149.** In via preliminare, secondo ASPI l'Autorità avrebbe contestato "gravi inadempienze agli obblighi di convenzione", limitandosi a richiamare la nota del 28 giugno 2019 con cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha rilevato talune criticità nello svolgimento degli obblighi della citata convenzione da parte di ASPI. Invero, a detta di ASPI, le criticità discendenti da tale documento non sarebbero state provate, bensì smentite dagli eventi verificatesi successivamente alla nota del MIT<sup>136</sup> che confuterebbero qualsiasi responsabilità del Concessionario.

**150.** Ad avviso di ASPI, l'Autorità si sarebbe limitata a citare le varie denunce quali elementi di prova circa le inadempienze della Società, alla quale invece non potrebbe essere ascritta alcuna asserita carenza manutentiva in adempimento alla Concessione, né potrebbero essere imputate le conseguenze dei disagi patiti dall'utenza.

**151.** Ai fini della qualificazione delle condotte contestate come violazioni del Codice del Consumo, l'Autorità non avrebbe dimostrato il presupposto imprescindibile costituito dall'intento decettivo a monte delle condotte asseritamente tenute dalla Società, vale a dire, "la volontà di orientare le scelte della clientela (inducendo quest'ultima ad assumere decisioni che altrimenti si sarebbero diversamente rivolte)"<sup>137</sup>. In sintesi, le condotte contestate ad ASPI non potrebbero in alcun modo essere qualificate come scorrette con riferimento sia agli asseriti profili omissivi sia a quelli aggressivi, difettando a suo dire il requisito dell'indebito condizionamento.

**152.** Con riguardo all'aumento dei tempi medi di percorrenza, ASPI ha rilevato che sarebbero calcolati secondo precise modalità<sup>138</sup> e che l'Autorità avrebbe adottato un approccio parziale e fuorviante sul tema dei ritardi, prendendo in considerazione solo poche giornate, nell'arco di un anno (2020), in cui si sarebbero verificati dei "picchi", senza fornire una fotografia completa ed esaustiva della reale situazione registrata.

**153.** ASPI, inoltre, ha affermato di non aver alcun obbligo in merito alla tempistica del viaggio in autostrada in quanto, ai sensi della Convenzione, sarebbe tenuta soltanto a garantire all'utenza sicurezza ed affidabilità dell'infrastruttura; in tale prospettiva, le opere di manutenzione,

---

<sup>135</sup> Cfr. docc. nn. 23, 38 e 52, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>136</sup> ASPI, in proposito, afferma di aver fornito al MIT tutti i chiarimenti necessari al fine di dimostrare l'insussistenza di qualsivoglia asserita inadempienza agli obblighi convenzionali respingendo le contestazioni subite (allega, sul tema, la lettera di risposta al MIT del 26 luglio 2019 in seguito alla quale il Ministero non avrebbe più adottato alcuna iniziativa, nonostante lo stesso si fosse riservato ogni definitiva determinazione con riguardo all'eventuale "sospensione dell'adeguamento tariffario fino alla rimozione dell'inadempienza", ai sensi dell'art. 23, co. 3, della Convenzione).

<sup>137</sup> Secondo ASPI, sussisterebbe una pratica commerciale scorretta solo nella misura in cui ASPI avesse adottato delle iniziative commerciali volte a indurre il consumatore ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbe adottato, promuovendo, ad esempio, servizi e prestazioni che non sono in realtà forniti o forniti con minore qualità.

<sup>138</sup> Tale procedura prevedrebbe: i) un monitoraggio costante del passaggio dei mezzi sotto le c.d. "boe" di rilevazione degli apparati Telepass posizionati alle stazioni di ingresso ed uscita e in transito, in corrispondenza delle antenne poste sotto i Pannelli a Messaggio Variabile *in itinere*; ii) un'analisi statistica, nell'arco temporale prefissato di 5 minuti, sui dati, basata del criterio statistico di Chauvenet; iii) un confronto tra il TMP così rilevato e il valore atteso di riferimento che varia in base alle caratteristiche dell'autostrada e della tratta (e.g. tratta in pianura, montagna, presenza di curve, la percentuale di pendenza).

ammodernamento, potenziamento o miglioramento previste dalla Convenzione rappresenterebbero interventi necessari, che inevitabilmente possono avere ripercussioni sulla fluidità del traffico.

**154.** Erronea sarebbe altresì la valutazione svolta dall’Autorità nella parte in cui, sempre al fine di dimostrare l’aumento dei TMP in prossimità dei cantieri, ha preso in considerazione gli indici c.d. *Total Delay* e *Total Delay Work*<sup>139</sup>. Tali termini non riporterebbero informazioni inerenti ai tempi medi di percorrenza delle tratte autostradali, quanto piuttosto esprimerebbero l’indice di fluidità di traffico su determinate tratte.

**155.** Secondo ASPI, la conclusione dell’Autorità circa l’aumento esponenziale del dato TDW, nel confronto tra il 2018 (gen-dic) con lo stesso periodo del 2019, sarebbe impropria, dovendosi riconoscere un incremento del 286% rispetto all’anno precedente e non del 400%. Inoltre, delle 641 mila ore di TDW registrate nel 2019, circa il 41% (ovvero 262.863 ore) riguarderebbe i tratti autostradali in prossimità del nodo genovese (già oggetto di uno specifico piano di esenzione del pedaggio), mentre il 36% circa del totale (233.353 ore) sarebbe riferito al tratto di A/14 compreso tra Loreto e Vasto Sud, di cui circa 1/3 registrato nei quattro giorni dal 20 al 23 dicembre 2019, in occasione dell’esodo natalizio<sup>140</sup>.

**156.** Per quanto riguarda nello specifico la A/16, solo 1,5% del totale ASPI (9.476 ore) sarebbe riferito al tratto Baiano-Lacedonia di cui circa il 60% (5.600 ore) registrato nel solo giorno del 10 agosto 2019 - giorno di bollino nero - in occasione dell’esodo estivo. Secondo questa analisi dei dati, i disagi della A16 assumerebbero tutt’altra rilevanza sia in termini assoluti che in termini relativi rispetto ai tratti marchigiani e abruzzesi della A/14.

**157.** Per quanto concerne il pedaggio posto a carico dell’utente per la percorrenza di un determinato tratto autostradale<sup>141</sup>, ASPI ha osservato come esso tenga conto di diversi parametri che, per dettato normativo, non sarebbero condizionati in alcun modo dalla velocità massima né minima consentita per la percorrenza del tratto autostradale. Inoltre, la Società ha evidenziato che eventuali modifiche o parziali esenzioni del pedaggio non potrebbero essere autonomamente decise da ASPI mediante una procedura standardizzata, ma dovrebbero necessariamente essere approvate dal Ministero concedente<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Secondo ASPI, i dati presi in riferimento dall’Autorità si riferirebbero per la maggior parte ai tratti autostradali in prossimità del nodo genovese, oggetto di specifico piano di esenzione del pedaggio.

<sup>140</sup> Tale concentrazione sarebbe da riferirsi al notevole incremento di traffico - tipico di quel periodo dell’anno - in concomitanza dei restringimenti di carreggiata imposti. Il carattere di eccezionalità assunto da tali quattro giorni rispetto all’intero periodo di osservazione rende chiara anche l’eccezionalità del provvedimento di agevolazione del pedaggio adottato.

<sup>141</sup> Il pedaggio autostradale corrisponde all’importo che l’utente è tenuto a versare per usufruire dell’autostrada. I proventi dei pedaggi sono destinati al recupero degli investimenti già effettuati o da effettuare, alla loro remunerazione, nonché a sostenere le spese di ammodernamento, innovazione, gestione e manutenzione della rete. Più specificamente, il pedaggio si calcola moltiplicando la tariffa unitaria (a km) di competenza di ASPI, maggiorata di un importo da corrispondere ad ANAS S.p.A. (Legge n. 102/2009 e legge n. 122/2010) – per la lunghezza in chilometri del percorso compiuto – considerando che oltre ai km tra casello e casello sono conteggiati i km degli svincoli, delle “bretelle” di adduzione e dei tratti autostradali liberi prima e dopo il casello, costruiti e gestiti dalla concessionaria. All’importo così ottenuto si deve inoltre aggiungere l’IVA (pari al 22%) ed applicare un arrotondamento, per eccesso o per difetto, ai 10 centesimi di euro. Infine, la tariffa unitaria applicata dipende dal tipo di veicolo utilizzato (5 classi) e dalle caratteristiche dei tratti autostradali percorsi (di pianura o di montagna).

<sup>142</sup> Ciò troverebbe conferma nell’art. 32 della vigente Convenzione secondo cui ASPI ha la mera facoltà, e solo previo benessere del concedente, di riconoscere a particolari categorie di utenti “agevolazioni” finalizzate a facilitare la riscossione dei pedaggi autostradali. Al secondo comma del medesimo articolo è riportato “il concessionario non può rilasciare tessere di libera circolazione sulle autostrade se non per ragioni inerenti al servizio delle autostrade stesse”. Ne conseguirebbe

**158.** Peraltro il pedaggio, definito in sede di convenzione quale introito posto a carico degli utenti, costituirebbe lo strumento necessario al fine di garantire la copertura del costo degli investimenti affrontati, e per quelli a venire, dalla Società nell'esercizio di attività di pubblico interesse, distribuiti per l'intera rete e per tutta la durata della concessione. Anche grazie all'introito del pedaggio (circa il 52% del quale è versato allo Stato a titolo di tasse e tributi diretti ed indiretti), i concessionari autostradali (non solo ASPI) provvedono a gestire l'intera infrastruttura ad essi affidata.

**159.** In ogni caso, secondo il professionista, le questioni relative alla natura e alle caratteristiche dell'infrastruttura, a livello del pedaggio sulla stessa, agli interventi manutentivi e alla conseguente gestione dei disagi da questi determinati esulerebbero dal campo di applicazione della normativa consumeristica, trovando nel regime regolatorio e concessorio la loro naturale sede di verifica ed eventuale revisione, la cui competenza spetterebbe in primo luogo al Ministero concedente<sup>143</sup>. L'unico profilo che in astratto potrebbe assumere rilievo dal punto di vista consumeristico sarebbe quello di natura informativa al consumatore, in relazione al quale ASPI, nel corso dell'istruttoria, ha presentato impegni.

**160.** Con specifico riguardo al pedaggio, il professionista ha segnalato infine che – a valle di un confronto con il Ministero concedente e nell'ambito di un piano di rinnovamento tecnologico della Società - ASPI ha previsto l'implementazione di una nuova realtà societaria c.d. "*Free To Xperience*" dedicata allo sviluppo di servizi avanzati per i viaggiatori. Tale riorganizzazione societaria prefigurerebbe, sempre in accordo con il Ministero concedente, la possibilità di introdurre, *inter alia*, la gestione della tariffa dinamica in caso di ritardi per la presenza di cantieri (oltre ai sistemi di pagamento digitali e *cashless* nelle aree di sosta, alla gestione dei servizi di mobilità sostenibile e delle interconnessioni tra la rete autostradale e i grandi agglomerati urbani).

**161.** Ad avviso di ASPI, tale iniziativa – la cui percorribilità concreta sarebbe comunque soggetta al confronto con il Ministero concedente e la cui implementazione potrebbe realizzarsi già a partire dal mese di giugno 2021 - parrebbe idonea a sanare i rilievi evidenziati dall'Autorità nel presente Procedimento.

*Sull'Autostrada A/16 Napoli-Canosa*

**162.** Secondo il professionista<sup>144</sup>, la limitazione della velocità a 80 km/h nel tratto compreso tra Baiano e Candela risulterebbe giustificata da ragioni tecnico-infrastrutturali del tratto autostradale in questione, ove in un determinato numero di curve la combinazione di raggi e pendenze trasversali sarebbe tale da non essere coerente con una velocità di 100 km/h secondo le norme C.N.R.<sup>145</sup>. Al predicato fine di garantire la sicurezza della circolazione e favorire una guida il più possibile regolare

---

per tanto che la "gratuità" del pedaggio sarebbe riservata solo agli operatori del settore. Il terzo comma specifica che "*possono essere esentati dal pagamento del pedaggio solo i soggetti indicati dalle vigenti disposizioni di legge*" (art. 373 DPR 495/1992).

<sup>143</sup> A conferma della natura regolatoria di eventuali interventi sul pedaggio, ASPI evidenzia che la previsione di una procedura standardizzata di rimborso è stata regolata dal legislatore europeo con riguardo al trasporto aereo (Regolamento (CE) n. 261/2004), al trasporto ferroviario (Regolamento (CE) n. 1371/2007) e a quello marittimo (Regolamento (UE) n. 1177/2010), imponendo l'obbligo di fornire in favore dei passeggeri una compensazione economica o un rimborso in caso di cancellazione o ritardo del servizio di trasporto.

<sup>144</sup> Cfr. docc. nn. 21 e 23, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>145</sup> CNR Commissione per lo Studio delle Norme sulle Costruzioni in Acciaio, Ente nazionale italiano di unificazione. Le norme C.N.R. UNI 10005 e 10015 del 1963 introducono una classificazione dei tipi di strada, il concetto di velocità di progetto, i parametri geometrici minimi del tracciato e del profilo.

da parte dell'utente, in coerenza con la norma C.N.R. UNI 10015 del 1963<sup>146</sup>, nonché in applicazione del potere di emettere ordinanze di limitazione della velocità<sup>147</sup>, riconosciuto ai gestori dall'art. 142, secondo comma, del Codice della Strada<sup>148</sup>, ASPI avrebbe ritenuto di “*dovere applicare un limite massimo di velocità pari a 80 km/h non solo sulle curve di raggio più ridotto, (...), ma anche su altre curve dotate di raggi planimetrici più ampi*”<sup>149</sup>.

**163.** In merito alle cause della presenza di permanenti cantieri di lavoro su gran parte dell'autostrada A/16 Napoli-Canosa, ASPI ha affermato che “*La presenza dei cantieri permanenti (...) nasce essenzialmente dai 3 provvedimenti di sequestro delle barriere “bordo ponte” ordinati dalla Procura di Avellino*”<sup>150</sup>, precisando che le cantierizzazioni in essere sui viadotti con barriere bordo ponte sequestrate, imposte dalla Procura sino alla fine dei lavori, prevedono la presenza di barriere rigide in calcestruzzo a protezione delle barriere bordo ponte sequestrate, poste ad una distanza da queste ultime pari a 5,10 mt. Su tutte le tratte interessate, la siffatta prescrizione ha comportato il restringimento ad una sola corsia disponibile al traffico.

**164.** Avuto riguardo ai disagi alla circolazione registrati sulla A/16, ASPI ha sostenuto che i provvedimenti di sequestro si fonderebbero sulla “*presunta*” avvenuta manomissione dei dispositivi di ritenuta delle barriere (derivante dalla sostituzione dei tirafondi tipo Liebig con barre filettate inghisate in malta cementizia) e non sull'omessa manutenzione e mancato monitoraggio della tratta autostradale; inoltre il suddetto intervento di manutenzione straordinaria delle barriere in calcestruzzo sarebbe stato adottato dopo l'incidente nel viadotto Acqualonga al fine di migliorare il funzionamento del dispositivo e ASPI, preso atto di quanto accaduto ai tirafondi del viadotto incidentato, avrebbe avviato importanti attività di manutenzione riferite alle barriere di sicurezza (soprattutto, bordo ponte).

---

<sup>146</sup> La norma CNR-UNI 10015, *Costruzione e manutenzione delle strade: caratteristiche geometriche delle autostrade*, indicava che “*la velocità di progetto deve rimanere costante per tronchi stradali sufficientemente lunghi, attraversanti zone a carattere morfologico omogeneo*”.

<sup>147</sup> Ciò normalmente avviene sui singoli punti della rete autostradale a fronte di analisi sulle caratteristiche plano-altimetriche del tratto, oltre che a fronte dei dati relativi al traffico (tipologia, velocità media, incidentalità) ed è avvenuto per il tratto autostradale compreso tra Baiano e Candela con una serie di ordinanze che si sono succedute nel tempo: i) quattro ordinanze emanate, alla fine degli anni '60, inizio anni '70, dalla Direzione Esercizio VI° Tronco della società al tempo denominata “*Autostrade – Concessione e Costruzione Autostrade S.p.A.*”, acquisite agli atti nel corso dell'attività di verifica svolta nella sede di Cassino di ASPI. (Cfr. doc. n 12.3.64, di cui all'indice del fascicolo - file *Limiti di velocità*, di cui alla cartella 02. *Ordinanze ASPI – sottocartella Ordinanze Limiti Velocità.*); ii) due ordinanze del 3 marzo 1971 relative, rispettivamente, al tratto dalla progressiva km 26+570 alla progressiva 83+143 e al tratto dalla progressiva km 83+143 alla progressiva 127+996; iii) due ordinanze, emanate nel settembre 2010 e nel luglio 2015.

<sup>148</sup> Di seguito, uno stralcio dell'art. 142, commi 1 e 2, del Codice della Strada: “*1. Ai fini della sicurezza della circolazione e della tutela della vita umana la velocità massima non può superare i 130 km/h per le autostrade, i 110 km/h per le strade extraurbane principali, i 90 km/h per le strade extraurbane secondarie e per le strade extraurbane locali, ed i 50 km/h per le strade nei centri abitati, (...). 2. Entro i limiti massimi suddetti, gli enti proprietari della strada possono fissare, provvedendo anche alla relativa segnalazione, limiti di velocità minimi e limiti di velocità massimi, diversi da quelli fissati al comma 1, in determinate strade e tratti di strada quando l'applicazione al caso concreto dei criteri indicati nel comma 1 renda opportuna la determinazione di limiti diversi, seguendo le direttive che saranno impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Gli enti proprietari della strada hanno l'obbligo di adeguare tempestivamente i limiti di velocità al venir meno delle cause che hanno indotto a disporre limiti particolari. (...).*”

<sup>149</sup> ASPI ha precisato, altresì, che, in qualità di gestore, può adottare – ai sensi della normativa vigente - ogni mezzo possibile per garantire e aumentare la sicurezza della circolazione ed ha facoltà, ai sensi dell'art.142, 2° comma, del Codice della Strada, di emettere ordinanze di limitazione della velocità, cosa che normalmente avviene sui singoli punti della rete autostradale a fronte di analisi sulle caratteristiche plano-altimetriche del tratto, oltre che a fronte dei dati relativi al traffico (tipologia, velocità media, incidentalità).

<sup>150</sup> Cfr. docc. nn. 21 e 23, di cui all'indice del fascicolo.

**165.** Nondimeno, a seguito del parere, del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici in relazione a tale intervento, solo parzialmente positivo, ASPI avrebbe comunicato al MIT la disponibilità a discutere l'ambito di effettuazione della riqualifica delle barriere di sicurezza inserite come specifico programma di investimenti nella proposta di Piano Economico Finanziario trasmesso al MIT<sup>151</sup>.

**166.** ASPI avrebbe cercato di contenere i disagi per l'utenza presentando alla procura di Avellino, nel periodo oggetto di contestazione, numerose istanze (tutte rigettate) al fine di spostare la barriera a protezione del bordo ponte e recuperare una seconda corsia per agevolare i flussi di traffico. Solo nel mese di luglio 2020 la Procura avrebbe autorizzato la proposta di cantierizzazione di ASPI<sup>152</sup>, alla quale fino a quel momento sarebbe stato precluso ogni intervento per poter ripristinare la piena fruibilità delle corsie<sup>153</sup>.

**167.** ASPI ha contestato, altresì, l'addebitata "*strategia attendista e dilatoria*" assunta in pendenza dei richiamati provvedimenti dal momento che, nonostante avesse trasmesso svariati progetti esecutivi ai Provveditorati incaricati di svolgere le relative istruttorie tecniche, non avrebbe ottenuto alcun riscontro, con una protrazione dei tempi di giacenza di tali progetti rispetto alle tempistiche previste.

**168.** Con riferimento ai tempi medi di percorrenza, ad avviso di ASPI la valutazione dell'Autorità sarebbe erronea in quanto basata sul confronto dei TMP registrati in alcune giornate del 2020 rispetto alla media annuale dell'anno 2019 e riferita solo a una o, al massimo, due fasce orarie rispetto alle 24 fasce costituenti una giornata<sup>154</sup>. Il dato medio del tempo di percorrenza calcolato dall'Autorità sarebbe quindi inattendibile.

---

<sup>151</sup> Al riguardo, ASPI cita la lettera del 7 giugno 2019 indirizzata al MIT, allegata alla memoria conclusiva di ASPI.

<sup>152</sup> Ciò dimostrerebbe l'assenza di responsabilità al professionista e l'erroneità dell'assunto secondo cui le barre filettate inghisate in malta cementizia, che ASPI ha provveduto a installare, in sostituzione delle barriere *New Jersey* Bordo Ponte, avrebbero compromesso notevolmente la capacità di contenimento delle barriere in caso di urto; al contrario, il dispositivo, come modificato a seguito dell'intervento di ASPI, sarebbe stato sottoposto a due prove di crash-test (con veicolo leggero e pesante) che ne avrebbero attestato la capacità di contenimento, e, in generale, la rispondenza alle prestazioni richieste dalle norme vigenti.

<sup>153</sup> La Società si sarebbe prodigata a instaurare un dialogo con il Concedente al fine di conseguire una soluzione volta a limitare i disagi dell'utenza; sul punto, ASPI richiama la corrispondenza intercorsa con il MIT nei mesi giugno-settembre 2019 con cui si è mostrata la disponibilità di ASPI ad analizzare il problema delle barriere di sicurezza, si sono sottoposti al MIT i documenti di analisi in cui le barriere trovano collocazione con l'analisi di tutto il catasto delle barriere stesse, nonché un cronoprogramma dei lavori. In relazione a quest'ultimo punto, ASPI ha rappresentato al MIT, il successivo mese di novembre 2019, la propria difficoltà a realizzare il citato cronoprogramma in assenza dei richiesti dispositivi di dissequestro per l'effettuazione delle indagini funzionali alla progettazione.

Nondimeno, in data 12 novembre 2019, la Procura ha irrogato ulteriori sequestri, chiedendo l'apposizione immediata di NJ in cls a protezione della barriera, e l'interdizione al traffico della corsia adiacente.

Da ultimo, il 2 gennaio 2020 e il successivo 16 gennaio 2020, ASPI, dopo aver ottenuto l'autorizzazione al dissequestro temporaneo, a fronte di tre istanze tese a recuperare una corsia al traffico e ridurre così la turbativa, in data 3 marzo 2020 subisce un ulteriore sequestro di tre viadotti "Serra dei Lupi", "Flumeri" e "Agrifoglio dx", nel tratto Grottaminarda e Vallata. Con specifico riferimento a quest'ultimo decreto di sequestro, l'affermazione in esso contenuta relativa alla "*condizione diffusa di degrado delle strutture portanti*", si sarebbe rivelata tutt'altro che fondata dal momento che la Procura ha poi deciso di deliberare la revoca del sequestro di tutta la carreggiata Est per i viadotti Serra dei Lupi e Flumeri e la conseguente adozione di un provvedimento analogo a quello già adottato con riguardo agli altri viadotti (apposizione di NJ in cls rigidi a protezione delle barriere bordo, con obbligo della effettuazione delle indagini preliminari alla progettazione in condizioni di assenza di traffico).

<sup>154</sup> Ciò risulterebbe dal documento allegato alla memoria conclusiva che riporta i rilevamenti effettuati dai sistemi di ASPI nelle suddette giornate per tutte le fasce orarie, oltre a indicare le circostanze che avrebbero causato, nelle giornate cui si riferisce l'elaborazione, i fenomeni di rallentamento (applicazione di un provvedimento di sequestro da parte della Procura dell'intera carreggiata Est il 6 marzo; cantieri di lavoro, manutenzione straordinaria dei viadotti e cantieri estemporanei di riparazione barriere - spartitraffico o laterali - post-incidente o cantieri di manutenzione del verde, nelle giornate del 27/5 e 8, 10 e 12/6), il cui effetto medio attribuibile al senso unico alternato predisposto sulla tratta sarebbe stimabile in circa 10



**169.** ASPI ha contestato, altresì, l'assunto secondo cui i tempi di percorrenza potrebbero sicuramente aver raggiunto picchi molto più elevati, atteso che le giornate oggetto di analisi cadevano durante il periodo di *lockdown* o le altre fasce orarie si riferivano a percorrenze notturne. Inoltre, secondo il professionista, il sensibile rallentamento registrato nelle prime tre giornate oggetto di analisi (6 marzo, 8 e 12 maggio 2020) sarebbe da attribuirsi all'applicazione di un provvedimento di sequestro da parte della Procura dell'intera carreggiata Est, successivamente revocato, e nelle altre giornate ai cantieri installati per manutenzione, anche straordinaria, con impatti stimati, in termini di tempi di percorrenza addizionali, che risulterebbero modesti, nonché riferibili a un numero esiguo di soggetti (transiti di utenti che hanno viaggiato da Grottaminarda a Vallata o viceversa).

**170.** Avuto riguardo alle iniziative di riduzione/eliminazione del pedaggio, ASPI ha evidenziato come, atteso che sulla tratta considerata non sarebbero stati rilevati scostamenti che superano la soglia stabilita pari a 80 km/h, la Società avrebbe ritenuto di non dover adottare alcuna iniziativa volta alla riduzione/sospensione del pedaggio autostradale; il modesto e contenuto aumento dei tempi medi di percorrenza, che sarebbe pari o inferiore ai 10 minuti, non sarebbe stato tale da giustificare l'adozione di misure di rimborso e la condotta di ASPI non potrebbe quindi considerarsi scorretta.

*Sull'Autostrada A/14 Bologna-Taranto*

**171.** Per quanto concerne i disagi alla circolazione, il professionista ha affermato che essi sarebbero riconducibili ai provvedimenti con cui la Procura di Avellino, nel corso del 2019, ha posto sotto sequestro preventivo tredici viadotti, imponendo la transitabilità sulle opere esclusivamente sulla corsia di sorpasso<sup>155</sup>. I sequestri in esame sarebbero peraltro stati disposti in prossimità del periodo di esodo natalizio in cui storicamente si registra un incremento del traffico, portando dunque inevitabilmente ad un aumento degli incolonnamenti a causa della transitabilità in corsia unica.

**172.** Secondo ASPI, le valutazioni dell'Autorità sarebbero errate nella misura in cui si limitano a richiamare i decreti di sequestro da cui emergerebbe la responsabilità della Società per asserite carenze manutentive, laddove tali provvedimenti si fonderebbero invece sull'asserita manomissione dei dispositivi di ritenuta delle barriere. Detti provvedimenti, peraltro, costituendo oggetto di un procedimento tuttora pendente nella fase delle indagini preliminari, non potrebbero essere posti a fondamento dei disagi subiti dall'utenza<sup>156</sup>.

---

minuti. ASPI evidenzia comunque che, in realtà, in tale documento non sono stati registrati i tempi medi di percorrenza per le ulteriori fasce orarie in ragione di un malfunzionamento del sistema di rilevamento.

Sul punto, oltre a rilevare l'inattendibilità del documento che, come indicato dallo stesso professionista, risulta viziato dalla mancata registrazione dei tempi medi di percorrenza per numerose fasce orarie *in ragione di un malfunzionamento del sistema di rilevamento*, ci si limita ad osservare che le risultanze riportate -peraltro confermate a livello di rilevazione dei TMP giornalieri- sono frutto delle elaborazioni effettuate su dati forniti dalla Parte. I dati sono stati analizzati per fascia oraria laddove ASPI li ha forniti (Cfr., ad es., analisi relativa ai TMP dell'A/14, precedente punto n. 60).

<sup>155</sup> Affermazioni di analogo tenore sono contenute nella bozza di risposta alla richiesta della Giunta regionale Marche, ove ASPI ha rappresentato preliminarmente che *"la chiusura delle corsie di marcia tra i caselli di Porto Sant'Elpidio e San Benedetto del Tronto è dovuta all'esecuzione di un Decreto di sequestro emesso dalla AG di Avellino, (...)"*. L'oggetto del sequestro è costituito dalle barriere di protezione su alcuni viadotti, (...). Cfr. doc. n. 10.3.93, di cui all'indice del fascicolo - mail denominata *"Re: R: Rif: Re: bozza testo lettera per Vicepresidente Giunta regionale Marche"* del 23 ottobre 2019 - acquisito presso la sede legale di ASPI in Roma.

<sup>156</sup> Sul punto, ai fini del presente provvedimento, basti rilevare che se anche la Procura avesse emanato i provvedimenti di sequestro a causa della manomissione dei dispositivi di ritenuta delle barriere. ASPI ha comunque posto in essere le sostituzioni delle barriere per sopperire al degrado delle stesse; ciò, pertanto, è da ritenersi in ogni caso causa di evidenti

**173.** Così come argomentato in relazione alla A/16, ASPI ha ribadito che gli eventi successivi ai sequestri dimostrerebbero nei fatti l'assenza di responsabilità in capo ad ASPI rispetto ai disagi subiti da consumatori in ragione dei sequestri e, dall'altro, l'atteggiamento propositivo della stessa teso a elidere siffatti disagi. In particolare, attraverso le numerose istanze di dissequestro asseritamente formulate, oltre a dimostrare la piena funzionalità dei dispositivi di ritenuta presenti sui viadotti sequestrati, si sarebbe resa disponibile a implementare soluzioni adeguate a far venir meno le turbative causate dai sequestri. Nondimeno, le diverse soluzioni proposte da ASPI sarebbero state immotivatamente rigettate dalla Procura.

**174.** Preso atto di tali dinieghi, a partire da Gennaio 2020, ASPI avrebbe proposto una soluzione che implicava l'adozione di sistemi di protezione delle barriere sequestrate, che consentisse il deflusso del traffico su due corsie seppure di larghezza ridotta. Tale soluzione sarebbe stata accolta dalla Procura il 31 luglio 2020, così consentendo ad ASPI di far venir meno ogni possibile rischio di turbativa in vista dell'esodo estivo<sup>157</sup>.

**175.** Avuto riguardo ai tempi medi di percorrenza e alle iniziative di riduzione/eliminazione del pedaggio, ASPI si è limitata a ribadire quanto affermato in relazione alla A/16, circa l'erroneità dell'esame dell'Autorità sui TMP, l'imputabilità dei disagi ai sequestri dei viadotti disposti dalla Procura di Avellino, il tentativo di ASPI di individuare dei meccanismi di compensazione ai disagi arrecati all'utenza e l'assenza dell'obbligo di prevedere una procedura standardizzata per la modulazione del pedaggio. Sarebbe peraltro pacifico che nei giorni in cui si sono effettivamente verificate talune turbative, ASPI avrebbe in ogni caso riconosciuto il rimborso del pedaggio; la circostanza che solo una percentuale inferiore all'1% (0,6%) dell'utenza abbia richiesto il rimborso dimostrerebbe lo scarso impatto che le turbative e i disagi hanno effettivamente arrecato all'utenza.

#### *Sulle Autostrade Liguri*

**176.** in relazione ai disagi alla circolazione, il professionista, sottolineando che non vi sarebbe stato alcun accertamento delle responsabilità di ASPI relativo a ritardi o errori manutentivi né da parte della magistratura né da parte delle Autorità amministrative, ha affermato che le chiusure, i restringimenti di carreggiata e le limitazioni della velocità che hanno interessato, a partire da agosto 2018, le tratte in esame nel presente provvedimento, non sarebbero state originate da provvedimenti giudiziari, bensì unicamente dall'iniziativa delle Direzioni di Tronco della Società che avrebbero emanato una serie di ordinanze con cui sono stati disposti diversi interventi nelle gallerie della rete autostradale ligure richiesti dalle amministrazioni locali e, in alcuni casi, imposti da disposizioni ministeriali.

**177.** ASPI avrebbe collaborato attivamente per garantire minori disagi possibili all'utenza, come dimostrerebbero i documenti richiamati dall'Autorità nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria in cui ASPI esporrebbe dettagliate relazioni che illustrano i criteri di programmazione individuati e i provvedimenti adottati al fine di ridurre i disagi. In particolare,

---

carenze manutentive da parte della Concessionaria. Appare comunque innegabile la presenza di turbative sui tratti della A/14 interessati dai sequestri almeno nel periodo da settembre 2019 a luglio 2020 (cfr. p. 78 della memoria conclusiva) e che esse, come rilevato dalla stessa ASPI nella nona istanza di dissequestro avanzata alla Procura di Avellino, hanno di fatto comportato notevoli disagi all'utenza dal momento che "*indipendentemente dalle estreme punte di traffico registratesi nel periodo di rientro dalle festività natalizie, continuano a formarsi, con cadenza quotidiana, importanti congestioni di traffico anche sulle strade statali (...)*".

<sup>157</sup> Ad oggi, sulla A/14 insiste ancora la configurazione dei cantieri autorizzata il 31.07.2020 e prorogata il 05.10.2020.

ASPI dal 2008 al 2019 avrebbe sostenuto spese per attività di manutenzione superiori a quanto previsto sia in convenzione che negli atti aggiuntivi, ciò che escluderebbe l'asserita omessa manutenzione delle tratte e confermerebbe il pieno rispetto degli obblighi imposti dalla Concessione.

**178.** Avuto riguardo alle iniziative di riduzione/eliminazione del pedaggio, ASPI si è limitata ad affermare di non comprendere le motivazioni in base alle quali avrebbe dovuto concedere esenzioni anche per le tratte non interessate dai turbamenti, pretesa che si tradurrebbe in un'illegittima imposizione regolatoria e sarebbe del tutto sproporzionata.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI**

**179.** Poiché una delle condotte oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso *internet*, in data 11 febbraio 2021 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

**180.** Con parere pervenuto in data 10 marzo 2021, la suddetta Autorità ha limitato le proprie valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione, utilizzato per diffondere la pratica commerciale, a incidere e amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

**181.** L'AGCOM, in particolare, ha sottolineato che *internet* è una rete di comunicazione globale, in grado di offrire velocemente all'utente una vasta sequenza di informazioni potenzialmente atte a influenzarne il comportamento, atteso che l'utilizzo quotidiano di *internet* tra la popolazione italiana è in costante crescita, così come il numero di persone che fanno acquisti *online*, con oltre 20 milioni di cittadini che nel 2019 hanno comprato tramite il *web*, il 9% in più rispetto all'anno precedente (Istat, Report "Cittadini imprese e ICT", anno 2019) e che, quindi, *internet* ha assunto una valenza sempre maggiore per i cittadini nell'attività di acquisto di beni e servizi.

**182.** L'Autorità ha, quindi, evidenziato che il suddetto mezzo di comunicazione, utilizzato da ASPI per informare gli automobilisti della modalità di richiesta di rimborso, risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità promozionale della comunicazione *on line*.

Pertanto, l'AGCOM ha ritenuto che, nel caso di specie, il mezzo *internet* sia uno strumento idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale rispetto alla quale è stato richiesto il parere, in quanto le informazioni contenute nel sito del professionista sono in grado di esercitare impatto sui consumatori e le loro scelte.

#### **V. PARERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI**

**183.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore del trasporto su strada, in data 11 febbraio 2021 è stato richiesto il parere all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo, introdotto dall'art. 1, comma 6, lett. *a*), del D.lgs. n. 21/2014.

**184.** Con parere pervenuto in data 12 marzo 2021, la suddetta Autorità ha svolto le seguenti considerazioni.

**185.** Dopo aver preliminarmente illustrato le competenze ad essa attribuite dall'art. 37, comma 2, del decreto-legge 201/2011<sup>158</sup>, l'ART ha reso noto come il D.l. 109/2018<sup>159</sup> abbia esteso alle concessioni vigenti le competenze dell'Autorità in merito alla definizione del sistema tariffario di pedaggio.

**186.** Per quanto riguarda la Convenzione unica sottoscritta da Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI), l'Autorità ha rappresentato, ad esito della conclusione di un procedimento di consultazione, di avere adottato la delibera n. 71/2019, recante "*Approvazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla Convenzione Unica ANAS S.p.A. - Autostrade per l'Italia S.p.A.*".

**187.** Per quanto di specifico interesse, tale sistema tariffario prevede sia alcuni meccanismi di penalità/premi, con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi offerti all'utenza, sia i principi che il concedente sarà tenuto ad applicare per valutare la *performance* del concessionario autostradale. Tali meccanismi, che hanno impatto diretto sull'aggiornamento annuale delle tariffe, correlandole ai livelli di servizio resi all'utenza, sono incentrati, tra l'altro, quali fattori qualitativi, sui tempi medi di viaggio e i livelli di disponibilità delle infrastrutture, connessi all'esazione e soprattutto ai lavori di manutenzione (periodi, durata, programmazione, etc.).

**188.** Conseguentemente, per effetto dell'applicazione del sistema tariffario definito dall'Autorità, gli utenti potranno beneficiare di un adeguamento del pedaggio a fronte di eventuali disagi, subiti in conseguenza della indisponibilità dell'infrastruttura, che siano stati rilevati durante il monitoraggio annuale degli indicatori di qualità dei servizi e dei relativi obiettivi, come individuati dal concedente nell'ambito delle aree tematiche definite dall'Autorità.

**189.** Sotto il profilo dell'applicazione temporale, è previsto che il nuovo sistema tariffario decorra dal 1° gennaio 2020; tuttavia, esso non è - ad oggi - ancora stato applicato<sup>160</sup>.

**190.** Avuto riguardo alla vigente disciplina della concessione contenuta nella Convenzione unica tra ANAS e ASPI, l'ART ha evidenziato come l'articolo 35 della Convenzione preveda, tra l'altro, che il concessionario è tenuto<sup>161</sup> alla redazione e all'aggiornamento annuale della Carta dei Servizi, con l'indicazione degli *standard* di qualità di cui all'Allegato N, nonché delle penali applicabili dal concedente al concessionario in caso di inadempimento o disallineamento, di cui allo stesso Allegato N.

**191.** Nelle more dell'applicabilità di tale specifico sistema tariffario, così come dell'adozione, anche con riferimento al settore interessato, di provvedimenti dell'Autorità volti a definire il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere, l'ART rileva tuttavia che quanto richiamato in merito ai sistemi tariffari approvati dall'Autorità in

---

<sup>158</sup> Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*" (GU Serie Generale n.284 del 06-12-2011 - Suppl. Ordinario n. 251).

<sup>159</sup> Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante: "*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*". (GU Serie Generale n.226 del 28-09-2018)

<sup>160</sup> Ai fini del recepimento di tale sistema tariffario negli atti convenzionali vigenti, il concedente MIT ha trasmesso all'Autorità la proposta di aggiornamento del PEF della concessione in esame, per l'espressione del parere ex articolo 43, comma 1, del D.l. 201/2011; al riguardo, in data 14 ottobre 2020 l'Autorità ha reso il parere n. 8/2020. In applicazione della riportata normativa, pertanto, il CIPE, previo parere del NARS, dovrà pronunciarsi sull'approvazione della proposta in questione; successivamente al perfezionamento della relativa delibera, il procedimento potrà concludersi con l'adozione del decreto interministeriale di approvazione, che diverrà efficace a seguito della registrazione presso la Corte dei Conti.

<sup>161</sup> In conformità a quanto previsto dai DPCM del 27 gennaio 1994 e del 30 dicembre 1998, nonché dal d.lgs. 286/1999.

ambito autostradale e, in particolare, agli indicati meccanismi di penalità/premialità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi offerti all'utenza, nonché ai principi che il concedente è tenuto ad applicare per valutare la *performance* del concessionario autostradale, possa essere assunto quale espressione di principi generali da considerare come parametro per la valutazione della diligenza richiesta all'operatore del servizio di cui trattasi.

## VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

### *Premessa*

**192.** Il presente provvedimento ha ad oggetto i comportamenti posti in essere da ASPI nell'ambito della gestione del servizio autostradale, descritti al precedente paragrafo II e consistenti: **(a)** nella riduzione delle corsie di marcia e/o in specifiche limitazioni - per lunghi tratti delle *Autostrade* - della velocità massima consentita, con conseguente notevole disservizio e disagio recato ai consumatori - come confermato e provato dal significativo incremento dei relativi tempi di percorrenza - senza tuttavia prevedere alcun corrispondente adeguamento dell'importo richiesto a titolo di pedaggio, nonché **(b)** nelle inadeguate modalità informative relative alle eventuali procedure di rimborso, come emerso in relazione all'Autostrada A/14 Bologna-Taranto. Tali condotte integrano una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

**193.** In particolare, le condotte di ASPI sopra illustrate, alla luce delle evidenze istruttorie, risultano discendere dalla mancata o insufficiente attuazione di interventi manutentivi della rete autostradale dalla stessa gestita nel corso degli anni, con riferimento a ciascuna delle *Autostrade* (A/16 Napoli-Canosa, A/14 Bologna-Taranto, A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di competenza di ASPI, A/7 Milano-Serravalle-Genova, A/10 Genova-Savona-Ventimiglia e A/12 Genova-Rosignano) che sono state interessate da un significativo peggioramento del servizio in danno dei consumatori, atteso il consistente aumento dei tempi di percorrenza. A fronte di tale oggettivo disservizio, la Società ha comunque richiesto ai propri utenti la corresponsione del pedaggio nella misura ordinaria. La condotta di ASPI, si caratterizza, altresì, per l'inadeguatezza delle informazioni fornite ai consumatori circa le modalità da seguire per le richieste di rimborso del pedaggio deliberate dal professionista in conseguenza dei gravi disagi alla viabilità, come ad esempio registrato sull'autostrada A/14 Bologna-Taranto alla fine dell'anno 2019- inizio 2020; tali modalità, infatti, sono risultate inadeguate, parziali e, comunque, intempestive.

**194.** Siffatte condotte si pongono innanzitutto in contrasto con l'articolo 20 del Codice del Consumo, in quanto contrarie alla diligenza professionale e idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore, dal momento che ASPI, pur consapevole "*di occupare una posizione di leadership in un settore fondamentale per la vita sociale ed economica del Paese [che] rafforza la motivazione di Autostrade per l'Italia a offrire un servizio di livello qualitativo sempre maggiore*"<sup>162</sup>, non ha improntato la propria organizzazione aziendale alla diligenza da essa esigibile quale gestore della concessione amministrativa autostradale che ha come oggetto la realizzazione, la gestione, il miglioramento e il mantenimento in pristino di tratte autostradali in Italia, omettendo di porre in essere quei comportamenti che discendono

---

<sup>162</sup> Cfr. <https://www.autostrade.it/it/autostrade-sostenibilita/aree-di-lavoro/qualita-del-servizio>.

dall'applicazione del più generale principio di buona fede al quale si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore.

**195.** Le modalità di gestione del servizio autostradale nelle numerose tratte sopra indicate risultano inoltre connotate da profili di aggressività, in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo, nella misura in cui il professionista, a fronte della fornitura di un servizio di qualità inferiore rispetto alla natura intrinseca dell'infrastruttura autostradale, ha nondimeno preteso il pagamento dell'intero pedaggio, ossia un corrispettivo parametrato sull'ordinario livello di prestazione, del quale i consumatori non hanno però effettivamente fruito.

**196.** Infine, rilevano, sotto il profilo dell'omissione ingannevole, ai sensi dell'articolo 22 del Codice del Consumo, le inadeguate modalità informative adottate da ASPI nella fattispecie concreta in cui abbia previsto un rimborso del pedaggio, con particolare riferimento all'Autostrada A/14 Bologna-Taranto, in relazione alla procedura da seguire per effettuare le relative richieste di rimborso in conseguenza di riduzioni delle corsie di marcia o di specifiche limitazioni alla viabilità.

**197.** Così delineato l'ambito di intervento dell'Autorità, appare evidente che la fattispecie in esame riguarda, contrariamente a quanto sostenuto da ASPI, profili che integrano la violazione di specifiche disposizioni del Codice del Consumo e che rientrano, dunque, nella competenza esclusiva dell'Autorità. Infatti, ASPI è un concessionario di un pubblico servizio e, pertanto, accanto al rapporto pubblicistico concessorio sussistente, appunto, tra la concessionaria ASPI e l'amministrazione-concedente, sussiste, altresì, il rapporto privatistico intercorrente tra la stessa concessionaria ASPI e l'utente, i cui aspetti costituiscono oggetto del presente provvedimento. Ciò posto, data la sinallagmaticità che caratterizza il rapporto tra ASPI e gli utenti nell'ambito dell'attività di gestione ed erogazione del servizio autostradale, a fronte del quale è previsto il pagamento di un pedaggio a titolo di corrispettivo per l'uso dell'infrastruttura autostradale, va dunque riconosciuta la sottoposizione dell'attività della concessionaria alla disciplina del Codice del Consumo<sup>163</sup>.

#### ***Valutazioni di merito***

**198.** In via preliminare, alla luce della copiosa documentazione acquisita in atti e delle amplissime risultanze istruttorie descritte al precedente paragrafo III, appare innanzitutto incontrovertibile il fatto che, in particolare nell'ultimo biennio, si sia registrato un significativo peggioramento della qualità del servizio reso da ASPI sulle *Autostrade* oggetto di osservazione nel presente provvedimento.

**199.** Le evidenze raccolte, infatti, dimostrano inequivocabilmente che, nel periodo di riferimento, le *Autostrade* sono state spesso interessate da consistenti disagi nella viabilità e nella regolare fluidità della circolazione, misurabili in tempi medi di percorrenza molto più elevati e in velocità medie notevolmente più basse rispetto a quelle normalmente consentite - e attese dall'utenza - in autostrada (130 km/h) o assunte da ASPI come parametro di riferimento (90 km/h)<sup>164</sup>, a causa della presenza di numerosi cantieri, chiusure e/o restringimenti di carreggiata con conseguente imposizione di limiti di velocità ridotti.

---

<sup>163</sup> Cfr. Sentenza Tar Lazio, n. 3186/2018, pubblicata il 22 marzo 2018, relativa al procedimento PS6853.

<sup>164</sup> Vedi precedente punto n. 39.

**200.** A dimostrazione della notevole dimensione assunta dal fenomeno di cui si discute, soprattutto nell'arco temporale tra il 2019 e il 2020, si pone l'imponente risalto che gli organi di stampa, sia *on line* che *off line*, hanno riservato ai disagi nella circolazione subiti dagli utenti delle *Autostrade*, spesso associati alla descrizione delle precarie condizioni strutturali di ponti, viadotti e gallerie insistenti sulla rete autostradale italiana e, in particolare, sulle tratte di competenza di ASPI oggetto del presente provvedimento (A/16, A/14 e *Autostrade liguri*)<sup>165</sup>. Numerosi risultano, inoltre, i reclami direttamente pervenuti all'Autorità o a questa trasmessi da Altroconsumo, associazione Parte del procedimento<sup>166</sup>,

**201.** Dall'istruttoria svolta emerge con chiarezza come tali disagi siano ascrivibili a gravi carenze da parte del professionista nella gestione e nella manutenzione ordinaria delle infrastrutture ad essa affidate in concessione, senza che a tale peggioramento del servizio abbia fatto seguito alcuna riduzione o sospensione dei pedaggi - a *parziale* compensazione dei disagi subiti e del servizio non fornito - se non in sporadiche e limitatissime circostanze; in base a quanto ampiamente descritto nelle risultanze istruttorie, le predette carenze sono venute alla luce, da un lato, a seguito dei recenti interventi della magistratura (il riferimento è, in particolare, ai provvedimenti di sequestro delle barriere protettive e delle contigue corsie di marcia emanati dal Tribunale di Avellino nel 2019 e all'inizio del 2020), dall'altro, in esito all'accelerazione data da ASPI, in particolare nell'area ligure, al piano di manutenzione della rete autostradale avviato a valle del tragico evento del Ponte Morandi, con l'obiettivo di garantire nuovo impulso alla gestione del patrimonio infrastrutturale<sup>167</sup>.

**202.** Occorre sin da subito evidenziare che, quando si verificano situazioni di grave e persistente disagio alla circolazione, misurabili in tempi di percorrenza molto elevati, riconducibili alla responsabilità del professionista derivante dall'insufficiente e inadeguata manutenzione delle infrastrutture autostradali in concessione, si riscontra il mancato rispetto dell'obbligo di diligenza esigibile dall'operatore incaricato della gestione della concessione amministrativa autostradale, quale ASPI, e non si giustifica il pagamento integrale del pedaggio proprio in quanto vi è una riduzione sensibile e permanente della qualità del servizio, dal momento che non è garantita la

---

<sup>165</sup> Cfr. doc. n. 4, di cui all'indice del fascicolo (Verbale di acquisizione agli atti del 25 febbraio 2020), cartella *Articoli di stampa*. Vedi anche, a titolo esemplificativo, la precedente nota n. 53 che dà conto dei disagi intercorsi sulla A/14 a fine 2019.

<sup>166</sup> Cfr. in particolare, il. doc. n. 26, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>167</sup> La profonda revisione dei piani di manutenzione ha comportato la significativa accelerazione del programma previsto nel periodo 2020-2023, con la definizione di un piano da circa [1-3] miliardi di euro, che ha registrato un incremento di spesa di circa il [35-45] % rispetto alla media del quadriennio precedente (più che raddoppiati gli importi sul perimetro delle opere d'arte e gallerie).

L'incremento di spesa è evidente rispetto al valore storico in particolare sul perimetro delle opere d'arte dove è possibile identificare anche nella curva di previsione economica 2 macro-fasi: Fase I: Interventi di recupero strutturale delle opere; Fase II: Interventi di Manutenzione preventiva delle opere a cui si dovranno aggiungere gli adeguamenti prestazionali alle vigenti normative. Cfr. doc. n. 10.3.59, di cui all'indice del fascicolo, denominato "*grafici e tabelle*" cui è allegato il file denominato "*20200416\_Nota [omissis]\_PEF Manutenzioni v1.1 Grafici (Nota di accompagnamento al Piano di Manutenzione previsto nel Piano Economico Finanziario presentato ad Aprile 2020)*".

In proposito, giova subito osservare -in risposta all'obiezione del professionista che, nella sua memoria conclusiva, ha rilevato che le spese per attività di manutenzione svolte da ASPI, a partire dal 2008, sarebbero state superiori rispetto agli impegni previsti nella convenzione e nei relativi atti aggiuntivi e che, come risulta dal documento stesso, la profonda revisione dei piani di manutenzione è stata avviata da ASPI "*a valle degli eventi del 2018*", comportando la anzidetta significativa accelerazione dei programmi di manutenzione prevista nel periodo 2020-2023. Di conseguenza, appare plausibile desumere che, proprio tali *eventi* [in particolare il crollo del ponte Morandi], abbiano messo in luce la deficitaria attività di manutenzione effettuata fino a quel momento e la conseguente accelerazione degli interventi da parte di ASPI, come descritta, appunto, nel documento citato.

normale funzione del servizio autostradale, ossia quella di consentire, in sicurezza, il traffico veloce dei mezzi di trasporto, individuali e commerciali.

**203.** Sebbene il professionista nelle sue memorie conclusive sostenga che non vi sarebbe da parte del Concessionario alcun obbligo in merito alla tempistica del viaggio in autostrada<sup>168</sup>, si deve evidenziare, in primo luogo, che è lo stesso atto concessorio a stabilire l'obbligo di ASPI di porre in essere gli interventi di adeguamento richiesti, oltre che da esigenze relative alla sicurezza del traffico, anche "dal mantenimento del livello di servizio" (art. 2, comma 2); in ogni caso, l'obbligo di assicurare la "qualità" del servizio, oltre alla sicurezza, incombe sul concessionario autostradale quale minima declinazione del dovere di diligenza ai sensi del quale è dunque tenuto a svolgere la corretta manutenzione dell'infrastruttura autostradale al fine di assicurarne il corrispondente "livello di servizio" che, per le sue caratteristiche intrinseche, consiste nel consentire lo scorrimento dei veicoli ad alta velocità e la fluidità del traffico senza interruzioni a fronte del pagamento del pedaggio da parte dei consumatori. In senso conforme l'ART, nel proprio parere, ha evidenziato che con la delibera n. 71/2019 sono stati previsti alcuni meccanismi di penalità/premi sull'aggiornamento annuale delle tariffe basati sulla qualità dei servizi resi all'utenza, fra i quali i tempi medi di viaggio, i livelli di disponibilità delle infrastrutture, connessi ai lavori di manutenzione. Si consideri, infine, che proprio sulle autostrade è previsto un limite minimo di velocità, non essendo corrispondentemente permesso l'accesso di veicoli lenti (ad es. al di sotto di una certa cilindrata)<sup>169</sup>.

**204.** Il suddetto obbligo in termini di qualità del servizio trova conferma altresì nella circostanza che il pedaggio autostradale costituisce l'importo che il consumatore è tenuto a pagare per l'uso dell'autostrada, nonché sull'ulteriore considerazione che i proventi dei pedaggi sono destinati al recupero degli investimenti già effettuati o da effettuare, alla loro remunerazione, nonché a sostenere le spese di ammodernamento, innovazione, gestione e manutenzione della rete.

**205.** Pertanto, se, come sostenuto dal professionista, tra i diversi parametri definiti in sede di convenzione per la determinazione del pedaggio non ricorra il rispetto di tempi medi di percorrenza minimi, ai fini della applicazione delle tariffe applicabili su una determinata tratta, sotto il profilo della disciplina a tutela del consumatore, i TMP rappresentano un efficace indicatore del disservizio prestato da ASPI che, come chiaramente emerso dalle evidenze agli atti nel caso di specie, deriva proprio da un'inadeguata gestione dell'infrastruttura autostradale nel tempo.

**206.** D'altra parte, tali carenze nella manutenzione delle tratte autostradali in concessione emergono dal documento denominato "PEC al MIT\_Gestione Rapporto Concessorio\_26 luglio 2019", acquisito in sede ispettiva, consistente in una lettera di risposta di ASPI all'ente concedente

---

<sup>168</sup> Il professionista rileva, infatti, che ai sensi della Convenzione stipulata con lo Stato, ASPI è tenuta a garantire all'utenza sicurezza ed affidabilità dell'infrastruttura e, in tale prospettiva, le opere di manutenzione, ammodernamento, potenziamento o miglioramento previste dalla Convenzione, sono interventi necessari, che inevitabilmente possono avere ripercussioni sulla fluidità del traffico.

<sup>169</sup> L'articolo 175, comma 4, del Codice della Strada, prevede che, "Nel regolamento sono fissati i limiti minimi di velocità per l'ammissione alla circolazione sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali di determinate categorie di veicoli".

L'art. 372, comma 4, del D.P.R., 16/12/1992 n° 495, recante "Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada", dispone, infatti, che "Gli autoveicoli di cui all'art. 54, comma 1, lettera a), del codice non sono ammessi a circolare in autostrada o nelle strade extraurbane principali se non sono in grado, per costruzione, di sviluppare la velocità in piano di almeno 80 km/h. Il Ministro dei lavori pubblici può, ai sensi dell'art. 142, comma 2, del codice, fissare limiti minimi di velocità per altre categorie di veicoli di cui all'art. 54 del codice".

Peraltro, il comma 6 dell'articolo 141 del codice della Strada prevede, infatti, che "Il conducente non deve circolare a velocità talmente ridotta da costituire intralcio o pericolo per il normale flusso della circolazione".



che contestava, in data 28 giugno 2019, il presunto grave inadempimento agli obblighi della convenzione a seguito delle asserite criticità segnalate dall'Ufficio Territoriale di Roma. In particolare il MIT attribuiva ad ASPI l'inadeguato stato manutentivo e la carenza delle condizioni di sicurezza dell'esercizio autostradale<sup>170</sup>.

**207.** È, infatti, soltanto a seguito di tale contestazione, che si aggiunge ai primi interventi della magistratura di aprile e giugno 2019, che ASPI ha avviato tutta una serie di lavori di manutenzione della rete autostradale comportanti oggettivi e inevitabili disagi agli utenti, la cui causa è da rinvenirsi nella pregressa mancata diligenza del professionista nel mantenere costantemente nel tempo, in condizioni di sicurezza ed efficienza, la struttura autostradale e non, come vorrebbe lasciare intendere la Società - ad es. in alcuni suoi comunicati stampa -, agli interventi del giudice che proprio quella mancata diligenza e la sicurezza nella viabilità hanno inteso ripristinare<sup>171</sup>.

**208.** Le numerosissime ordinanze agli atti deliberate da ASPI relativamente alle *Autostrade*, in particolare nell'ultimo biennio, sia per adeguarsi ai provvedimenti giudiziari del 2019-2020 (A/14 e A/16) che per l'accelerazione data al programma di manutenzione della rete dalla stessa gestita (in particolare per le *Autostrade liguri*), costituiscono il presupposto e la prova inconfutabile dei disagi arrecati agli utenti delle *Autostrade* derivanti dalla riduzione e/o chiusura di carreggiate con annessa imposizione di limiti di velocità, in alcune circostanze anche molto ridotti (ad es. 60 km/h per i veicoli leggeri e 40 km/h per i veicoli pesanti sulla A/16 e A/14).

**209.** Ciò, specie nelle Regioni del Paese su cui insistono le *Autostrade* oggetto del presente provvedimento, si è tradotto nell'omessa prestazione da parte del gestore della concessione autostradale della principale funzione del servizio da espletare, a detrimento dei consumatori che hanno orientato la loro scelta di consumo, nel caso di specie di infrastruttura di percorso, verso la rete autostradale e si sono determinati a subire l'esborso economico del pedaggio nell'erroneo

---

<sup>170</sup> Cfr. doc. n. 10.3.82, di cui all'indice del fascicolo, cit. alla precedente nota n. 27. In relazione a dette contestazioni, ASPI, nella sua memoria conclusiva (cfr. doc. n. 52, di cui all'indice del fascicolo), afferma che, a seguito dei chiarimenti forniti nell'ambito del documento citato, il Ministero non avrebbe adottato alcuna iniziativa, nonostante si fosse riservato ogni definitiva determinazione con riguardo all'eventuale sospensione dell'adeguamento tariffario fino alla rimozione dell'inadempimento, ai sensi dell'art. 23, co. 3, della Convenzione, in base al quale, tra l'altro, le verifiche del Concedente possono riguardare "la sussistenza di gravi inadempimenti delle disposizioni della presente convenzione che siano state formalmente contestate al Concessionario entro il 30 giugno precedente".

Si rileva, tuttavia, che nel medesimo doc. n. 10.3.82 in esame, ASPI non nega l'esistenza delle anomalie contestate se non riguardo al loro numero ([1.500-2.000] anziché [2.000-3.000]), precisando che le segnalazioni non riguardavano carenze manutentive, bensì "caratteristiche strutturali di alcuni asset", e che dette anomalie sarebbero impropriamente attribuite agli ambiti PAM (Programma Annuale di Monitoraggio) non potendo configurarsi come "violazioni agli obblighi convenzionali".

Sul punto, giova inoltre precisare che, ai fini del presente provvedimento, non rileva se, in che misura ed entro quale ambito ASPI abbia o meno violato gli obblighi previsti dalla convenzione -e, in particolare, relativamente all'applicazione o meno delle penali previste nell'allegato N alla convenzione stessa (tematica che attiene espressamente ai rapporti tra Concedente e Concessionario)-, quanto piuttosto il fatto che, da tale documento, emerge con chiarezza l'attribuzione ad ASPI, come indicato nel testo, di "gravi inadempimenti derivanti dall'inadeguato stato manutentivo e da una carenza delle condizioni di sicurezza in cui verte l'esercizio autostradale" - cfr. pag. 2 del documento cit.).

<sup>171</sup> A conferma di ciò, si veda, a titolo esemplificativo, la mail "Re: R: Rif: Re: bozza testo lettera per Vicepresidente Giunta regionale Marche" (cit.) del 23 ottobre 2019, in cui ASPI, in risposta alla richiesta del Vicepresidente Giunta regionale Marche, rappresenta preliminarmente che "la chiusura delle corsie di marcia tra i caselli di Porto Sant'Elpidio e San Benedetto del Tronto è dovuta all'esecuzione di un Decreto di sequestro emesso dalla AG di Avellino, che fa seguito ad analogo provvedimento che già interessava altri viadotti dell'autostrada A/16". L'oggetto del sequestro è costituito dalle barriere di protezione su alcuni viadotti, sulle quali la Direzione di Tronco aveva già operato, negli anni 2014 e 2015, un intervento di integrale sostituzione del sistema di ancoraggio al cordolo del viadotto".

convincimento, indotto dalla natura intrinseca dell'infrastruttura, di raggiungere in tempi ridotti le località di destinazione.

**210.** Dalle elaborazioni sui tempi medi di percorrenza sopra illustrati relativamente ad alcuni tratti delle principali autostrade gestite da ASPI, e per certi periodi, è risultata una loro significativa dilatazione e quindi una consistente riduzione della velocità media normalmente attesa in autostrada, quasi mai assistita da misure di adeguamento del pedaggio richiesto; in aggiunta, nei pochi casi in cui ASPI ha riconosciuto eventuali riduzioni/rimborsi dell'importo del pedaggio, le misure approntate sono risultate artificialmente parziali, intempestive -e in ogni caso non accompagnate da un'adeguata informazione a favore degli utenti aventi diritto alla riduzione - circa i criteri, le modalità e tempistiche relative alle richieste di rimborso.

**211.** Per quanto riguarda il *Total Delay Work*, dai dati riportati nella precedente Tabella n. 3, si evince che la maggior parte delle ore perse sia riferibile proprio ai disagi nelle *Autostrade*, in particolare la A/14 e le *Autostrade liguri*.

**212.** Assolutamente significativo è il dato relativo all'incremento - sia in valore assoluto che in percentuale - delle "ore perse a causa dei lavori" nel confronto tra l'anno 2018 e il 2019, che la stessa ASPI, nelle sue memorie conclusive, conferma essere pari a quasi il 300% in più (641.097 ore nel 2019, contro le 166.168 ore del 2018).

**213.** Altrettanto significativo appare il dato delle ore di coda registrate mensilmente in uscita ai caselli dell'area cittadina genovese dove - nel confronto tra i periodi settembre 2017/luglio 2018 e settembre 2018/luglio 2019 (quindi subito dopo il crollo del ponte Morandi) - si evince che in quest'ultimo periodo il numero di code registrato è di gran lunga superiore (750 vs 440, quindi circa il doppio)<sup>172</sup>.

**214.** Le circostanze appena descritte, si pongono, peraltro, in netto contrasto con quanto indicato nelle Carte dei servizi 2019-2020 di ASPI, alle voci *Continuità*, *Partecipazione* e *Efficienza ed efficacia*, laddove il professionista si impegna al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture autostradali gestite in concessione, nonché a fornire le proprie attività in modo efficiente, cioè con diligenza, e in modo efficace, il più utile possibile ai suoi clienti, così da mantenere e migliorare proprio l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni offerte.

**215.** In ogni caso, la rilevanza e consistenza dei disagi arrecati agli utenti delle *Autostrade*, soprattutto nei tempi più recenti, emerge in tutta la sua evidenza dai documenti agli atti relativi ai reclami, i quali sono notevolmente incrementati in relazione al pedaggio nei mesi di dicembre 2019, gennaio e febbraio 2020 (che comunque non sono da ritenersi idonei a fornire una compiuta rappresentazione della realtà dei fatti in quanto, alla luce delle modalità di classificazione dei reclami adottate da ASPI, appaiono verosimilmente sottostimati)<sup>173</sup>, nonché dalle lettere di esponenti

---

<sup>172</sup> Vedi precedente Immagine n. 13.

<sup>173</sup> Vedi precedente Tabella n. 4, elaborazione della documentazione relativa ai reclami acquisita nel corso delle attività ispettive, relativa al periodo gennaio 2019 – aprile 2020, per tutte le autostrade gestite dal professionista.

governativi, nazionali e locali<sup>174</sup>, dalla corrispondenza di ASPI con il MIT<sup>175</sup>, nonché dai numerosissimi articoli di stampa pubblicati sul tema sin dalla fine del 2019<sup>176</sup>.

**216.** Ciò premesso, esaminando più nel dettaglio le risultanze acquisite in corso di istruttoria, esse sono atte ad acclarare l'assenza di manutenzione ultradecennale della rete autostradale da parte di ASPI, indice di una grave ed assoluta mancanza di diligenza nella gestione e manutenzione ordinaria dell'infrastruttura in concessione.

**217.** Con specifico riferimento all'A/16 Napoli-Canosa, ove anche si assuma che l'imposizione del limite di 80 km/h per quasi tutto il suo tracciato derivi dalle norme emesse in ambito CNR-UNI successive alla fase di progettazione ed inizio lavori sull'autostrada e che esso sia stato posto da ASPI per ragioni di sicurezza, si deve rilevare che i recenti provvedimenti giudiziari hanno imposto, in alcune circostanze, una limitazione ancor più significativa della velocità nei tratti sottoposti a cantiere (40 e 60 chilometri orari) e che, rispetto a quest'ulteriore limitazione, come confermato dalla stessa ASPI, non è stata adottata alcuna misura di agevolazione tariffaria, in termini di riduzione del pedaggio, a favore degli utenti.

**218.** Dalla lettura di detti provvedimenti giudiziari (del 30 aprile, 11 giugno, 12 novembre 2019 e del 3 marzo 2020 – che riguardano sia l'autostrada A/16 Napoli-Canosa che la A/14 Bologna-Taranto), emergono numerosi documenti ed elementi fattuali atti a evidenziare la carenza di manutenzione ultradecennale dell'infrastruttura autostradale in esame da parte di ASPI, nonché finanche le precarie condizioni di sicurezza per la viabilità riscontrata per alcune infrastrutture (viadotti).

**219.** Risulta, pertanto, inconferente quanto sostenuto dal professionista nelle sue memorie conclusive circa il fatto che i citati provvedimenti giudiziari di sequestro si fondino su un presupposto diverso dall'omessa manutenzione e omesso monitoraggio della tratta autostradale, ossia sulla manomissione delle barriere, risalenti a *circa 25-30 anni fa*, operata attraverso la sostituzione dei tirafondi *Liebig* che è stata autonomamente effettuata da ASPI su tutto il territorio nazionale, senza alcuna preventiva autorizzazione degli organi deputati al controllo, e soggetta ai pareri sfavorevoli nn. 48/2018 e 2/2019 del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (massimo organo tecnico dello Stato in materia di lavori pubblici)<sup>177</sup>. Tale sostituzione, a prescindere dalla legittimità ed efficacia dell'iniziativa di ASPI, non si sarebbe, evidentemente, resa necessaria se i citati tirafondi fossero stati ordinariamente controllati e verificati rispetto alla loro efficienza nel corso degli anni<sup>178</sup>.

<sup>174</sup> A titolo meramente esemplificativo, si veda quanto riportato al precedente punti 71-72 e alla nota n. 69.

<sup>175</sup> A titolo meramente esemplificativo, si veda quanto riportato ai precedenti punti 124 e 125.

<sup>176</sup> Cfr. doc. n. 4 di cui all'indice del fascicolo (Verbale di acquisizione agli atti del fascicolo, cartella 1-ARTICOLI DI STAMPA).

<sup>177</sup> Cfr. decreto di sequestro preventivo del 30 aprile 2019, pag. 4, doc. n. 12.3.8, di cui all'indice del fascicolo.

<sup>178</sup> Nei citati provvedimenti di sequestro si rinvenivano alcuni significativi elementi fattuali (documenti, dichiarazioni, ecc.) che comprovano la carenza -o inadeguata- manutenzione delle proprie infrastrutture da parte di ASPI, dei quali si riportano di seguito alcuni esempi:

**Decreto del 30 aprile 2019:** *i)* nel corso del giudizio definito in primo grado con sentenza emessa dal Giudice Monocratico di Avellino, la relazione del perito Ordinario di Strade, Ferrovie e Trasporti dell'Università degli Studi di Parma ha evidenziato che l'incidente lungo il viadotto Acqualonga dell'Autostrada A/16 avrebbe avuto conseguenze meno tragiche *“se solo le barriere in questione fossero state tenute in perfetto stato di conservazione ...”* (pag. 3); *ii)* il parere n. 48/2018 del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che esprimeva parere contrario alla sostituzione dei tirafondi *Liebig*, già contestata dall'Ufficio Ispettivo Territoriale di Roma, effettuata da Autostrade sulla base di uno studio effettuato da tecnici

**220.** Analoghe considerazioni valgono per quanto riguarda le Autostrade liguri, in quanto le criticità riscontrate nella viabilità appaiono affondare le proprie radici nella scarsa o inadeguata manutenzione effettuata da ASPI nel corso del tempo, circostanza da ritenersi all'origine degli interventi della magistratura e del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, attraverso i propri organi tecnici -Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e Uffici Tecnici Ispettivi territoriali- che hanno indotto la Società ad avviare tutta una serie di lavori allo scopo di porre rimedio alle problematiche di sicurezza evidenziate dalle istituzioni deputate ai controlli.

**221.** Dalle evidenze agli atti, in particolare dai documenti acquisiti in sede di ispezione, emerge con chiarezza l'imponente attività di manutenzione svolta da ASPI sulle *Autostrade liguri* nel periodo di riferimento (vedi precedente punto n. 91 e segg.) attraverso l'apertura di numerosi cantieri avviati tra la seconda metà di febbraio e la prima metà di marzo 2019<sup>179</sup>. Del resto, è lo stesso professionista che conferma il numero estremamente elevato di ordinanze (circa 2.000) emanate - nel medesimo periodo di riferimento- dalle Direzioni di Tronco competenti al fine di disporre i

---

del settore senza alcuna preventiva autorizzazione, in quanto "non pienamente aderenti alla norma EN1317-5" non risultando "sufficientemente documentata la sostanziale equivalenza di prestazioni tra il dispositivo modificato e quello dotato di qualificazione con particolare riferimento al caso di urto con veicolo leggero" (pag. 5), nonché la minore capacità di contenimento delle barriere in caso di urto con veicolo pesante (pag. 19).

**Decreto del 11 giugno 2019: i)** il parere n. 2/2019 del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici che conferma l'insussistenza di elementi e condizioni per poter pervenire ad un riconoscimento della sostanziale equivalenza dei due sistemi di ancoraggio della barriera NJ al cordolo (pagg. 22-23); **ii)** la relazione descrittiva dei consulenti del PM del 19 maggio 2019 in cui si evidenzia che gli elementi in polietilene collocati in via provvisoria ed urgente all'atto del sequestro a scopo principalmente psicologico, cioè per indurre gli automobilisti a rallentare durante la marcia, sono inadeguati a garantire adeguate condizioni di sicurezza della circolazione stradale o, comunque, per il periodo (certamente non breve) necessario all'esecuzione da parte del Concessionario di interventi strutturali di messa in sicurezza delle barriere "bordo-ponte". Pertanto, in attesa della programmazione e realizzazione di tali interventi definitivi, occorre nel frattempo aumentare le condizioni di sicurezza del traffico, prevedendo nuove modalità di protezione agli urti delle barriere "bordo-ponte" in sequestro: a tal fine, i consulenti della Procura hanno suggerito, da un lato, di chiudere al traffico la corsia di marcia contigua al margine destro in corrispondenza di tutti i viadotti sottoposti a sequestro, dall'altro, di apporre segnaletica di cantiere secondo le prescrizioni del Codice della Strada e di un limite di velocità pari a 40 km/h per i mezzi pesanti e 60 km/h per quelli leggeri pag. 41); **iii)** i consulenti del PM evidenziano, tra l'altro, che gli interventi di sostituzione sono stati effettuati con un prodotto che come evidenziato nel precedente decreto di sequestro — non è certificato per questo tipo di uso (ancorante non strutturale) e privo del c.d. Benessere Tecnico Europeo (pag. 42).

**Decreto del 12 novembre 2019:** la nota del 27 settembre 2019 con la quale l'Ufficio Ispettivo Territoriale di Roma comunicava di non condividere le iniziative intraprese dalla Società Concessionaria, rilevando come "l'arbitraria manomissione" del sistema di ancoraggio delle barriere stradali "è stata considerata quale parametro che incide in maniera rilevante sui criteri di priorità recentemente definiti dall'Ufficio e che hanno determinato la necessità di un programma di sostituzione e riqualifica delle barriere"; pertanto, "in tale contesto non si capisce la finalità dell'iniziativa intrapresa da ASPI [di procedere alla verifica locale sulla tenuta degli ancoraggi esistenti] posto che le barriere devono essere sostituite (pag. 26).

**Decreto del 3 marzo 2020: i)** la nota dell'Ufficio Ispettivo Territoriale di Roma del 17 febbraio 2020 con la quale sono stati trasmessi alla Procura di Avellino gli esiti dei sopralluoghi svolti sui viadotti in esame [Serra dei Lupi, Flumeri e Agrifoglio, insistenti sulla A/16] dai quali sono emerse "carenze manutentive che, (...), possono non garantire i necessari standard di sicurezza della circolazione autostradale e della pubblica incolumità (pag. 6); **ii)** il report fotografico dell'UIT di Roma del 21 febbraio 2020 contenente le immagini dei viadotti in questione, che bene rappresentano la condizione diffusa di degrado delle loro strutture portanti, per l'esistenza di estese crepe, fessurazioni, lesioni, fuoriuscita dei ferri di armatura e fenomeni di ossidazione delle parti in acciaio, i quali rendono tali viadotti assolutamente pericolosi per la circolazione stradale, in particolare per ciò che concerne il transito dei mezzi pesanti e di quelli adibiti al trasporto eccezionale (pag. 6).

Con specifico riferimento a quest'ultimo decreto di sequestro, ASPI contesta l'affermazione in esso contenuta relativa alla "condizione diffusa di degrado delle strutture portanti", sostenendo che a valle delle analisi tecniche condotte nelle settimane successive al decreto di sequestro, la Procura ha poi deciso di deliberare la revoca del sequestro di tutta la carreggiata Est per i viadotti Serra dei Lupi e Flumeri e la conseguente adozione di un provvedimento analogo a quello già adottato con riguardo agli altri viadotti (apposizione di NJ in cls rigidi a protezione delle barriere bordo ponte).

Sul punto, basti rilevare che l'apposizione di NJ in cls rigidi a protezione delle barriere bordo ponte non smentisce la condizione diffusa di degrado delle strutture portanti.

<sup>179</sup> Cfr. doc. n. 10.3.43, di cui all'indice del fascicolo - *Bozza Lettera DGVCA cantieri DTI*.

diversi interventi sulle tratte (e.g. chiusure, restringimenti di carreggiata, limitazioni della velocità) anche a seguito di richieste avanzate da amministrazioni locali e/o da disposizioni ministeriali<sup>180</sup>.

**222.** A titolo esemplificativo, si richiama l’informativa predisposta per gli organi di vertice di ASPI alla fine del 2019 (novembre) relativamente alle “*Opere con limitazioni del traffico in area ligure*”; da detta informativa emerge il quadro di insieme dell’area della Direzione di Tronco di Genova in termini di opere in esercizio che risultavano aver raggiunto un punteggio di ammaloramento significativo (vedi precedente punto 95 e l’immagine n. 8) plausibilmente determinato da carenze di manutenzione delle relative infrastrutture (ponti e viadotti).

**223.** Si consideri, poi, la manutenzione delle gallerie della rete, le cui attività di sorveglianza, avviata dalla Società nell’ottobre 2018, è stata ulteriormente incentivata dall’evento avvenuto nella galleria Bertè in data 30 dicembre 2019<sup>181</sup>, che ha indotto ASPI ad organizzare con la massima celerità un vero e proprio *assessment* di tutte le gallerie della rete, senza tenere conto degli esiti dell’attività di sorveglianza svolta fino al 31 dicembre 2019.

**224.** Logica e inevitabile conseguenza della situazione sopra sinteticamente rappresentata è stato il danno provocato agli utenti delle *Autostrade liguri* in termini di code, rallentamenti, significativi aumenti dei tempi di percorrenza delle tratte interessate dai lavori la cui misura è testimoniata, anche in questo caso, dai numerosissimi articoli di stampa acquisiti agli atti del fascicolo<sup>182</sup> (vedi, a titolo esemplificativo, la successiva Immagine n. 14, articolo apparso sul quotidiano *on line* Telenord, del 27 dicembre 2019).

---

<sup>180</sup> Cfr. doc. n. 38, di cui all’indice del fascicolo, concernente la risposta alla richiesta di informazioni formulata in sede di comunicazione di integrazione oggettiva dell’avvio del procedimento istruttorio.

<sup>181</sup> In particolare, le onduline, che rivestivano le pareti del soffitto della galleria, si sono staccate dalla volta del tunnel finendo sulla carreggiata nella corsia di sorpasso, sicché, Aspi si è trovata costretta a chiudere al traffico il tratto autostradale tra le uscite di Ovada e Masone in direzione Genova e predisporre uno scambio di carreggiata all’altezza del casello di Masone in modo da convogliare tutto il traffico nel tunnel parallelo.

<sup>182</sup> Cfr. doc. n. 4, di cui all’indice del fascicolo (Verbale di acquisizione agli atti del 25 febbraio 2020), cartella Articoli di stampa, sottocartella AUTOSTRADE LIGURI.

*Immagine n. 14***Disagi da record sull'autostrada A26: 18 chilometri di coda**

di Redazione

*Altri 6 chilometri sulla A10 in direzione Ventimiglia tra Pra' ed Arenzano*

Ancora una giornata di passione per il traffico autostradale in Liguria. I maggiori disagi si registrano in A26 con 18 chilometri di coda per lavori tra Masone e il bivio **A26/A10 Genova-Ventimiglia**. In A10, in direzione Ventimiglia, sono sei i chilometri di coda tra **Genova Prà e Arenzano**, sempre per lavori. Infine, in A12 coda di 4 chilometri tra **Genova est e Genova Nervi** per lavori.

**225.** Ciò detto, si rileva che, contrariamente a quanto sostenuto da ASPI, in molti casi è sicuramente possibile prevedere *ex ante* le situazioni di particolare criticità, ad es. nei casi di riduzione di carreggiata o imposizione di limiti di velocità ridotti rispetto a quelli normalmente applicati in determinate tratte autostradali e, quindi, attivare tempestivamente meccanismi di adeguamento tariffario, non ostando a tale iniziativa l'addotta esigenza di coordinamento con il Ministero concedente, in tutti i casi in cui si riscontrino gravi problematiche di fruibilità del servizio autostradale prestato che non dipendono da situazioni esogene -quali incidenti o avverse condizioni meteo, ma direttamente imputabili a responsabilità del gestore delle autostrade<sup>183</sup>.

**226.** Viceversa, dagli atti documentali acquisiti è emerso, come peraltro confermato dallo stesso professionista, che ASPI non dispone di alcuna procedura standardizzata in termini di riduzione/eliminazione del pedaggio da attivare tempestivamente nelle circostanze in cui si manifestano gravi criticità nella circolazione come quelle sopra rappresentate.

**227.** Al riguardo, occorre precisare che nell'atto concessorio è espressamente attribuita ad ASPI la facoltà, ai fini commerciali, di esazione o di ottimizzazione dell'uso dell'autostrada e ferma restando la tariffa media ponderata per chilometro, di "articolare il sistema tariffario di cui all'Allegato A introducendo tariffe elementari differenziate, se del caso, secondo il percorso, le caratteristiche della strada, la tipologia dei veicoli, il periodo e le modalità di pagamento", presentando al Concedente apposito progetto di modulazione delle tariffe (art. 18). Sulla base della medesima Convenzione, ASPI ha la facoltà "di applicare ed aggiornare le tariffe ....., riscuotendo i relativi pedaggi, i cui introiti restano nella sua disponibilità", salvo l'obbligo di corrispondere il canone annuo di concessione pari al 2,4% dei proventi netti dei pedaggi (art. 31), nonché la facoltà di concedere a particolari categorie di utenti, previo benestare del Concedente, forme di abbonamento

<sup>183</sup> Del resto, ne sono prova le attuali riduzioni/esenzioni del pagamento del pedaggio attivate nell'area ligure.

per il transito sulle autostrade o “*altre agevolazioni*”, finalizzate a facilitare la riscossione dei pedaggi o ad incrementare il traffico sulle autostrade (art. 32).

**228.** Dall’insieme di tali previsioni si evince quindi come l’eventuale possibilità di adottare misure di adeguamento del pedaggio, in termini di esenzioni/riduzioni del relativo importo, rientri nella disponibilità di ASPI, alla luce delle facoltà ad essa attribuite nell’atto concessorio, ciò che risulta confermato anche da quanto riportato nel bilancio ordinario di esercizio chiuso al 31 dicembre 2019, dove - nell’illustrazione dei ricavi da pedaggio - si qualifica espressamente come “*iniziativa aziendale*” la misura di esenzione del pedaggio sull’area di genovese dalla quale sarebbero derivati minori ricavi da pedaggio (“*si segnala che l’iniziativa aziendale relativa all’esenzione del pedaggio sull’area genovese ha originato minori ricavi...*”)<sup>184</sup>. Analoghe indicazioni si rinvengono nella “*Relazione finanziaria semestrale al 30 giugno 2020*”, dove si riporta che in Liguria “*L’ingente numero di cantieri di ispezione e manutenzione quotidiani - pari a una media di 100 - ha comportato ragguardevoli disagi alla viabilità. Per questo motivo, la società ha deciso di attivare un’esenzione totale dei pedaggi su oltre 150 km della rete ligure per tutta la durata dei disagi*” (pag. 12).

**229.** Le risultanze istruttorie hanno altresì consentito di appurare che, nel periodo oggetto di esame nel presente provvedimento, ASPI è intervenuta ai fini di un adeguamento del pedaggio unicamente in forma sporadica e disomogenea, in alcuni casi dettata da specifiche sollecitazioni (mediatiche, politiche e finanche dello stesso MIT)<sup>185</sup> che hanno spronato il professionista ad una gestione emergenziale -*ex post*- delle problematiche riscontrate, senza approntare alcuna metodologia strutturata e uniforme di intervento a favore dell’utenza<sup>186</sup>.

**230.** Per quanto riguarda, poi, le modalità adottate da ASPI per informare gli utenti del loro diritto al rimborso del pedaggio relativamente ai disagi registrati sull’A/14, esse sono risultate del tutto insufficienti in quanto consistenti unicamente nella pubblicazione dei relativi criteri sul sito *web* del professionista, nelle *News* e nella sezione “*media*”, non rilevando a tal fine, come invece preteso dal professionista, la circostanza che i comunicati stampa possano essere eventualmente oggetto di informativa da parte di soggetti terzi, attraverso diversi mezzi di comunicazione come articoli di stampa, *web* e radio tv.

**231.** Peraltro, il fatto che soltanto nel mese di gennaio 2020 sia stato esteso, anche alle giornate del 20-23 dicembre 2019, il rimborso del pedaggio per i disagi registrati nei tratti abruzzesi e marchigiani in direzione sud, denota l’inadeguatezza e la non tempestività della misura. Infatti, nell’ambito dei comunicati stampa pubblicati sul sito *web* di ASPI non si precisa che il rimborso è corrisposto, mediante autocertificazione, anche agli utenti che abbiano pagato in contanti e non siano in possesso della ricevuta di avvenuto transito; è del tutto plausibile ritenere che i consumatori privi della suddetta ricevuta siano stati indotti, dalle modalità informative omissive dal professionista, a non presentare richiesta di rimborso rinunciando così ad esercitare il proprio diritto alla restituzione degli importi non dovuti.

---

<sup>184</sup> Cfr. Bilancio ordinario di esercizio, relativo all’esercizio chiuso al 31 dicembre 2019, punto 7.1 delle “*Note Illustrative*”, intitolato “*Ricavi da pedaggio*”, all’interno delle “*Informazioni sulle voci di conto economico*”.

<sup>185</sup> Vedi precedente punto n. 125.

<sup>186</sup> Sul tema, ASPI, nelle sue memorie conclusive, nel ritenere che questo aspetto rivesta prettamente natura regolatoria ed attenga alle prerogative del Ministero concedente, ha escluso *nella maniera più assoluta* la possibilità da parte di ASPI di poter intervenire in via autonoma e standardizzata per corrispondere rimborsi o esenzioni del pedaggio (laddove ne ricorrano le condizioni eccezionali) senza il previo consenso dell’amministrazione concedente.

**232.** A ulteriore conferma dell'inadeguatezza della modalità informativa e di gestione dei rimborsi si pone l'esiguo numero di richieste in tal senso pervenute ad ASPI sulla casella *e-mail* dedicata – peraltro unico strumento previsto da ASPI per presentare istanza di rimborso- rispetto al totale dei transiti registrati nel periodo di riferimento (vedi precedente punto 89 e segg.).

**233.** Avuto riguardo, infine, alle agevolazioni tariffarie deliberate da ASPI in relazione ai transiti autostradali nella zona di Genova, si rileva - a fronte di tutte le criticità riscontrate su viadotti, ponti e gallerie, esplose dopo la tragedia del crollo del Ponte Morandi ed ascrivibili ai frequenti cantieri predisposti che hanno comportato restringimenti delle carreggiate a una sola corsia e riduzioni dei limiti di velocità -, che esse sono risultate, nel tempo, quanto meno parziali o sicuramente inadeguate. In particolare, le evidenze agli atti hanno mostrato, a partire dalla prima misura di esenzione deliberata da ASPI nell'agosto del 2018, una progressiva evoluzione di dette esenzioni che inizialmente hanno riguardato solo i transiti con origine/destinazione nelle stazioni interessate dai disagi<sup>187</sup>, per poi successivamente ampliare il loro raggio di applicazione, ma sempre con esclusivo riferimento ai transiti con origine/destinazione ad *ulteriori* stazioni per i tratti che registravano significativi impatti sulla viabilità a seguito del rilevante numero di cantieri presenti<sup>188</sup>; soltanto a partire dal 4 luglio 2020 l'esenzione è stata estesa a tutti gli utenti in transito nell'area ligure indipendentemente dalla stazione di origine e/o destinazione<sup>189</sup>.

### **Conclusioni**

**234.** In conclusione, da quanto sin qui esposto, con riferimento a tutte le tratte autostradali oggetto del presente provvedimento (A/16, A/14, *Autostrade liguri*), le evidenze acquisite hanno fatto emergere, a partire dal crollo del viadotto Polcevera sull'A/10 Genova/Ventimiglia, una situazione caratterizzata da gravi disagi nella viabilità e nella regolare fluidità della circolazione nelle infrastrutture autostradali gestite da ASPI, derivante da significative carenze nella gestione e manutenzione dei tratti autostradali di competenza, protrattesi negli anni, che ha comportato un notevole incremento dei tempi medi di percorrenza rispetto a quelli che normalmente si attende un utente della rete autostradale, dovute a chiusure, restringimenti di carreggiata e imposizione di limiti di velocità con conseguenti formazioni di code e rallentamenti.

<sup>187</sup> Dalle ore 10:00 del 21 agosto 2018, è stata infatti attivata la gratuità del pedaggio per i percorsi con origine/destinazione tra i seguenti caselli: GE OVEST – GE BOLZANETO; GE OVEST – GE EST; GE EST – GE BOLZANETO (vedi precedente nota n.110).

<sup>188</sup> A titolo esemplificativo:

- Dalle 00:00 del 6 settembre 2018, la gratuità del pedaggio per percorsi con origine/destinazione tra i seguenti caselli: GE AEROPORTO - GE PEGLI; GE AEROPORTO - GE PRA'; GE PEGLI – GE PRA'; GE OVEST – GE BOLZANETO; GE OVEST – GE EST; GE EST – GE BOLZANETO è stata riconosciuta anche per i transiti dei veicoli, in uscita e in entrata ai suddetti caselli, con origine/destinazione i caselli dell'A26, da Ovada, dell'A10 da Albisola, dell'A7 da Vignole Borbera, dell'A12 da Sestri Levante; - Dalle 00:00 del 15 febbraio 2020, a seguito di alcuni cantieri temporanei attivi sull'A12 con significativi impatti sulla viabilità, è stata attivata la gratuità del pedaggio per il tratto dell'A12 Lavagna–Rapallo a beneficio di tutti gli utenti che effettuano un percorso avente origine/destinazione compreso tra i caselli autostradali dell'A12, da Sestri Levante, a quelli dell'A7 di GE Ovest e GE Bolzaneto. (vedi precedente nota n.110).

<sup>189</sup> Dalle 00:00 del 4 luglio 2020, i seguenti tratti sono gratuiti per tutti i veicoli in transito, indipendentemente dall'origine/destinazione:

- gratuità della tratta dell'A7, da Vignole Borbera a Genova Ovest;
- gratuità della tratta dell'A12, da Lavagna all'allacciamento con la A7;
- gratuità della tratta dell'A10, da Varazze a Genova Aeroporto;
- gratuità della tratta dell'A26, da Ovada all'allacciamento con la A10.



**235.** È al riguardo emersa la mancata adozione, da parte di ASPI, di una procedura strutturata in tema di agevolazioni tariffarie (eliminazione/riduzione dei pedaggi) e rimborsi volta a gestire in modo adeguato, sotto il profilo dell'informativa e dell'eventuale ristoro, le ipotesi di disagi e disservizi sulla rete autostradale di sua competenza, che nel presente provvedimento sono individuate in relazione alle *Autostrade* oggetto di accertamento ma che sono suscettibili di ripetersi nel tempo su tutta l'estesa infrastruttura autostradale nazionale.

**236.** Come accennato in premessa, le condotte poste in essere da ASPI in relazione alle modalità di gestione dell'infrastruttura autostradale in concessione e del relativo pedaggio, con specifico riferimento a ciascuna delle sopraindicate tratte autostradali, sono idonee a configurare una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contrarie alla diligenza professionale e, nello specifico, all'obbligo di mantenere la rete autostradale, di fornire ai consumatori un servizio adeguato alla natura dell'infrastruttura gestita, di chiedere un importo a titolo di pedaggio proporzionato alla qualità delle prestazioni erogate agli utenti per i transiti autostradali, di fornire chiare e complete informazioni in merito alle eventuali misure di riduzione/esenzione del pedaggio e alle procedure adottate per il relativo rimborso.

**237.** Per quanto concerne quindi la configurabilità della pratica commerciale, ricorrono nel caso di specie le due condizioni costitutive di tale fattispecie di illecito, vale a dire una condotta di ASPI contraria ai canoni di diligenza professionale e l'alterazione sensibile della capacità del consumatore medio di prendere una decisione consapevole. La condotta di ASPI si è discostata dal livello di diligenza media che ci si poteva attendere dalla concessionaria del servizio autostradale e dal canone di correttezza imposto dal Codice del Consumo, in quanto ha preteso dai consumatori, ai quali ha erogato un servizio non corrispondente al livello atteso dall'infrastruttura autostradale gestita, arrecando notevoli disagi, il pagamento di un importo sproporzionato rispetto alla qualità della prestazione effettivamente espletata e, nei rari casi in cui fosse prevista una riduzione o esenzione del pedaggio, ha omesso di fornire in modo adeguato e tempestivo informazioni ai consumatori sulla possibilità di ottenere il rimborso, così ostacolando l'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti che avevano già utilizzato l'autostrada e impedendo ai potenziali fruitori di prendere una decisione consapevole in ordine all'utilizzo o meno del percorso autostradale, alla luce dei relativi costi effettivi.

**238.** Quanto in particolare al carattere di aggressività della pratica commerciale, giova sottolineare che l'art. 24 del Codice del Consumo "*nel descrivere la pratica commerciale aggressiva, pur indicando alcune possibili modalità, collega la ricorrenza dell'illecito ad una valutazione finalistica*"<sup>190</sup>, ravvisabile ogni volta che la condotta del professionista si atteggia come invasiva, per le pressioni in cui in concreto consiste, della libertà di scelta del consumatore; nel caso di specie, agli automobilisti ai quali non sono state garantite le caratteristiche di percorribilità tipiche della rete autostradale non è stata lasciata alcuna possibilità alternativa rispetto al pagamento del pedaggio. Ricorre dunque quell'indebito condizionamento che la giurisprudenza, da tempo, ravvisa in qualsiasi forma di coercizione della volontà del consumatore e della sua libertà di azione.

**239.** I comportamenti di ASPI oggetto di valutazione sono quindi connotati da elementi di aggressività nella misura in cui sono idonei a limitare considerevolmente, mediante indebito condizionamento, la libertà di scelta dei consumatori in relazione alla fruizione dell'infrastruttura

---

<sup>190</sup> Cfr. sentenza TAR Lazio, n. 3186/2018, pubblicata il 22 marzo 2018.

autostradale, inducendoli ad assumere una decisione di natura commerciale, quale nel caso di specie l'utilizzo della rete autostradale e il pagamento del relativo pedaggio, nell'erroneo convincimento circa l'elevata qualità del servizio, data la natura intrinseca e le caratteristiche della rete autostradale, in particolare in termini di tempi di percorrenza, rispetto ad altre soluzioni disponibili per il proprio tragitto, laddove sono costretti poi a corrispondere l'intero importo del pedaggio a fronte di un servizio di qualità inferiore a quello atteso dal gestore della concessione autostradale. I consumatori, infatti, nel ragionevole presupposto di riuscire ad abbreviare i tempi del proprio viaggio, sono indotti ad utilizzare un servizio a pagamento, quale quello autostradale, che non avrebbero altrimenti utilizzato, e sono quindi costretti a corrispondere l'intero ammontare del pedaggio anche a fronte della persistenza dei disagi riscontrati nella documentazione in atti.

**240.** Infine, le modalità adottate da ASPI per procedere al rimborso del pedaggio, nelle rare ipotesi in cui è stato previsto in relazione ai disagi registrati, come è avvenuto per l'A/14, si caratterizzano come omissive, inadeguate e intempestive, essendo in primo luogo assolutamente insufficienti quanto al modo di diffusione, consistente unicamente nella pubblicazione su alcune sezioni del sito *web* aziendale (nelle News e nella sezione "media"); inoltre, risulta del tutto omessa, nel testo dei comunicati stampa pubblicati sul predetto sito *internet*, l'informazione essenziale per cui anche i consumatori che abbiano pagato in contanti e non siano in possesso della ricevuta di avvenuto transito possono ottenere il rimborso, mediante autocertificazione. Quest'ultima condotta omissiva rileva in quanto idonea a indurre decettivamente gli utenti della rete autostradale, privi della suddetta ricevuta, a non presentare istanze di rimborso e rinunciare così all'esercizio dei propri diritti. L'inadeguatezza delle suddette modalità informative emerge, infatti, dall'esiguo numero di richieste di rimborso ad oggi pervenute ad ASPI sulla casella *e-mail* dedicata, che peraltro rappresenta l'unico modo previsto per inviare le richieste di rimborso, rispetto al totale dei transiti autostradali registrati nel periodo di riferimento.

**241.** Parimenti inadeguate in quanto parziali e non idonee a compensare i disagi arrecati agli utenti appaiono le agevolazioni ed esenzioni tariffarie disposte da ASPI nella zona di Genova almeno fino al luglio 2020 quando l'esenzione è stata estesa a tutti gli utenti in transito nell'area ligure indipendentemente dalla stazione di origine e/o destinazione.

## VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**242.** Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**243.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**244.** Riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, dell'importanza e della dimensione economica del professionista, il quale "si posiziona ai primi posti in Europa tra i concessionari di costruzione e gestione di autostrade a pedaggio ed è leader mondiale nello sviluppo e nell'implementazione di tecnologie per il pedaggiamento, la sicurezza e

il controllo della viabilità”<sup>191</sup> e ha registrato, nell’esercizio chiuso al 31 dicembre 2019, ricavi complessivi per oltre 3,8 miliardi di euro, di cui circa 3,4 miliardi di euro quali specifici *Ricavi da pedaggio*.

**245.** In proposito, vale rilevare che nell’anno 2019, nonostante “l’iniziativa aziendale relativa all’esenzione del pedaggio sull’area genovese [abbia] originato minori ricavi da pedaggio stimabili in circa 19 milioni di euro”<sup>192</sup>, i ricavi totali da pedaggio hanno in ogni caso registrato un incremento di oltre 34 milioni di euro rispetto al 2018, passando da euro 3.369.843.000 ad euro 3.403.979.000<sup>193</sup>. Si consideri, altresì, che, con riferimento solo all’A/14, dagli atti istruttori emerge, nel periodo compreso tra gennaio e giugno 2019, un incasso annuo stimato pari a circa 30.000.000 euro tra le sole n. 12 stazioni -tra P. Sant’Elpidio e Francavilla - sulle 57 stazioni totali insistenti su detta autostrada<sup>194</sup>.

**246.** La gravità della pratica va apprezzata tenendo conto della sua natura pluri-offensiva, nonché del fatto che la condotta del professionista ha arrecato gravissimi disagi che hanno interessato un numero significativamente elevato di consumatori e di operatori economici, ossia gli utenti delle infrastrutture autostradali oggetto del presente provvedimento, rispetto ai quali non sono state adottate misure volte a limitare, quantomeno, il danno economico subito (pagamento del pedaggio) o che comunque sono risultate parziali e/o inadeguate. In tale contesto non vanno sottaciuti, altresì, i gravi e conseguenti danni all’economia, in particolare, ai settori secondario e terziario quali, a titolo meramente esemplificativo: quelli cagionati alle imprese di trasporto per i maggiori tempi di percorrenza degli operatori e i connessi riflessi sulle imprese destinatarie delle merci.

**247.** Inoltre, come sottolineato nelle risultanze istruttorie occorre considerare, con specifico riferimento alla A/16, che nessun rimborso è stato erogato da ASPI nonostante i notevolissimi disagi e disservizi cagionati ai consumatori nel vasto arco temporale oggetto del presente procedimento. Tali condotte omissive, ampiamente provate e documentate, sono caratterizzate da estrema gravità nella misura in cui risultano connesse ad un lunghissimo periodo di scarsa manutenzione delle infrastrutture, che ha costretto l’Autorità Giudiziaria, anche a seguito di gravi incidenti mortali in cui sono rimaste vittime numerosi utenti del servizio autostradale, a sottoporre a sequestro lunghi tratti dell’infrastruttura, con conseguenti restringimenti delle corsie di marcia e conseguente riduzione dei tempi di percorrenza.

**248.** Da ultimo, con specifico riferimento all’A/14, ASPI, a fronte dei notevolissimi disagi causati, è stata costretta ad erogare a titolo di rimborsi la somma irrisoria di euro [20.000-30.000] a fronte di richieste di rimborso pari allo [0,1-5%] del totale dei transiti registrati nelle giornate in cui si sono verificate criticità (superiori a 400.000) (cfr. precedenti punti nn. 89 e 90). La bassa percentuale di richiesta di rimborsi rispetto al numero dei transiti, vale appena il caso di ribadirlo, è stata cagionata

---

<sup>191</sup> Cfr. <https://www.autostrade.it/it/chi-siamo>.

<sup>192</sup> Tale dato trova conferma anche in alcuni documenti agli atti. Cfr., a titolo esemplificativo, doc. n. 10.3.58, di cui all’indice del fascicolo, denominato *Fw\_I\_calcolo pedaggi ed esenzioni.eml*, cui è allegato il file *Aggiornamento su agevolazioni pedaggio area Genova\_27 dicembre 2019\_invio IT.pdf*.

<sup>193</sup> Cfr. Bilancio ordinario di esercizio al 31 dicembre 2019, pagg. 5 e 72.

<sup>194</sup> Cfr. doc. n. 10.3.75, di cui all’indice del fascicolo, denominato *Ipotesi agevolazione DT7\_A14.eml*, cui è allegato il file *Ipotesi agevolazioni pedaggio DT/01 01 2020*, secondo cui la media mensile degli incassi, tra le sole n. 12 stazioni (tra Porto Sant’Elpidio e Francavilla) sulle n. 57 stazioni complessive insistenti su detta autostrada, risulta pari a circa 2.515.000 di euro.

dall'assoluta inadeguatezza dell'informativa predisposta da ASPI in ordine alla possibilità e alle stesse modalità previste per la richiesta di rimborsi.

**249.** Inoltre, sono del tutto prive di pregio le motivazioni *standard* con le quali ASPI ha provato a giustificare ai vari interlocutori istituzionali la mancanza di indennizzi o rimborsi agli utenti. Invero, a fronte delle istanze più volte ricevute in tal senso, il professionista ha sempre risposto che i corrispettivi da pedaggio non avrebbero potuto essere ridotti in quanto necessari per gli investimenti per le manutenzioni della rete autostradale, investimenti che, come ampiamente dimostrato e come risulta anche dagli stessi numerosi provvedimenti di sequestro adottati dall'Autorità Giudiziaria<sup>195</sup>, avrebbero dovuto essere effettuati ben prima dei disastri e conseguenti disservizi verificatisi e, in ogni caso, i medesimi sono risultati del tutto scarsi. Tali disservizi, cagionati dalla *mala gestio* del concessionario, all'origine delle condotte contestate con il presente provvedimento, hanno determinato il venir meno del sinallagma che caratterizza il rapporto tra concessionario e utente-consumatore, il quale, a fronte dell'inadeguatezza del servizio offerto avrebbe avuto diritto, quantomeno, a opportune riduzioni del pedaggio.

**250.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere almeno a decorrere dal mese di agosto 2018, data a partire dalla quale, successivamente al tragico evento del crollo del viadotto Polcevera sull'A/10 Genova/Ventimiglia, hanno cominciato a manifestarsi i disagi nella fruibilità del servizio autostradale nell'area ligure che si sono poi estesi anche alle autostrade A/14 e A/16 in conseguenza della carenza di manutenzione delle relative infrastrutture emersa a seguito dell'intervento della procura di Avellino.

**251.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Autostrade per l'Italia S.p.A. nella misura massima consentita di 5.000.000 € (cinque milioni di euro), che corrisponde allo 0,13% del fatturato complessivo ed allo 0,15% del totale dei ricavi da pedaggio nel 2019. Tali elementi valutativi, unitamente alla considerazione relativa al fatto che le iniziative di esenzione del pedaggio attuate da ASPI nella sola area genovese e nel solo anno 2019 ammontano a circa il quadruplo della sanzione irrogata con il presente provvedimento, sono atti a dimostrare che il *quantum* sanzionatorio risulta proporzionato alle risorse finanziarie del professionista.

**252.** Non si rinviene, pertanto, nel caso di specie, la sussistenza dei presupposti per riconoscere una circostanza attenuante in relazione alle condizioni economiche dell'impresa, in ragione della circostanza per cui, anche se il professionista nell'ultimo bilancio approvato (2019), riporta contabilmente una perdita di esercizio pari a circa 292 milioni di euro, tale dato non appare significativo in ordine alla capacità contributiva della società, atteso che essa discende plausibilmente dall'accantonamento al fondo per rischi ed oneri per oltre 1,5 miliardi di euro, connessi quasi interamente *“alle negoziazioni in corso con il Governo e con il MIT volto alla chiusura delle contestazioni avanzate (...) [in ordine al tragico] “Evento del 14 agosto 2018 relativo*

---

<sup>195</sup> Tra gli altri, cfr. *infra* provvedimento, pagine 8 e ss.: decreto di sequestro preventivo del 30 aprile 2019 delle barriere bordo-ponte installate su dodici viadotti presenti sulla tratta autostradale A/16 Napoli-Canosa tra le uscite di Baiano e Benevento; decreto di sequestro dell'11 giugno 2019 delle barriere "New-Jersey"; decreto di sequestro del 12 novembre 2019 su tre viadotti nella tratta tra Vallata e Lacedonia dell'A/16; recente decreto di sequestro preventivo del 3 marzo 2020, relativo alle barriere "bordo ponte" installate, nel tratto Grottaminarda e Vallata, sui viadotti "Serra dei Lupi", "Flumeri" e "Agrifoglio dx" presenti sulla tratta autostradale A/16 Napoli-Canosa, tra le uscite di Grottaminarda e Vallata.

al crollo di una sezione del viadotto Polcevera a Genova”<sup>196</sup> e tenuto peraltro conto che, in relazione agli esercizi 2018 e 2017, i bilanci di ASPI riportano utili, rispettivamente, pari ad oltre 618 milioni di euro e a quasi 1 miliardo di euro.

**253.** Al riguardo, giova osservare che, in considerazione della gravità della pratica e dei significativi danni arrecati ai consumatori in termini di inadeguata qualità del servizio autostradale e incongruità dell’importo del pedaggio, anche in relazione al fatturato specifico generato da ASPI nel solo anno 2019, la sanzione, seppure irrogata nel massimo edittale, non risulta deterrente. D’altro canto, si osserva che, allo stato, non è stata ancora recepita nell’ordinamento nazionale la Direttiva 2019/2161/UE che fissa ad almeno il 4% del fatturato annuo del Professionista nello Stato Membro interessato, il massimo edittale della sanzione irrogabile.

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e di quello dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante indebito condizionamento a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al servizio autostradale erogato dal professionista;

RITENUTO, altresì, che, in ragione dei rilevanti effetti sui consumatori delle condotte poste in essere da ASPI, con particolare riferimento ai gravi disagi nella viabilità e nella regolare fluidità della circolazione nelle infrastrutture autostradali gestite da ASPI, a fronte dei quali non sono state adottate congrue misure di adeguamento del corrispettivo richiesto quale pedaggio e/o sono state diffuse inadeguate informazioni in merito alle eventuali riduzioni/esenzioni del pedaggio e alle procedure relative al connesso rimborso, si rende necessario disporre la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento, a cura e spese del professionista, ai sensi dell’art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, al fine di impedire che la pratica commerciale in oggetto continui a produrre effetti anche successivamente alla sua cessazione;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Autostrade per l’Italia S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare alla società Autostrade per l’Italia S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 € (cinquemilioni di euro);

c) che il professionista comunichi all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

---

<sup>196</sup> Cfr. “Altri Fondi per rischi e oneri”, in Note illustrative al bilancio di esercizio al 31 dicembre 2019, p. 61, lettera a).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

#### DISPONE

a) che la società Autostrade per l'Italia S.p.A., pubblichi, a sua cura e spese, un estratto della presente delibera, ai sensi dell'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell'estratto della delibera e la veste grafica nella quale dovrà essere pubblicato sono quelli riportati in allegato al presente provvedimento;

2) l'estratto della delibera dovrà essere pubblicato, entro centoventi giorni dall'avvenuta notificazione del presente provvedimento, sulla *homepage* del sito *internet* [www.autostrade.it/it/home](http://www.autostrade.it/it/home), per la durata di trenta giorni, mediante un *link* denominato "*Informazioni a tutela dei consumatori*" posizionato in un riquadro pari ad almeno un quinto della pagina nonché per una volta sul quotidiano *Il Corriere della Sera*, in una delle prime sei pagine, in uno spazio corrispondente ad almeno un quarto di pagina;

3) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto della delibera allegato; i caratteri del testo dovranno essere di dimensione doppia rispetto a quelli degli articoli ordinari e le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina di pubblicazione dell'estratto della delibera nel sito web [www.autostrade.it/it/home](http://www.autostrade.it/it/home), nonché sul quotidiano *Il Corriere della Sera*, così come nelle restanti pagine, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto stesso o che comunque tendano ad attenuarne la portata ed il significato;

b) che la pubblicazione dell'estratto della delibera nel sito web [www.autostrade.it/it/home](http://www.autostrade.it/it/home) e nel predetto quotidiano dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la

stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia originale di tale pubblicazione contenente l'estratto della delibera pubblicato nei predetti sito web e quotidiano.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**PS11644 - AUTOSTRADE PER L'ITALIA -DISAGI SULLA RETE AUTOSTRADALE**

*Allegato al provvedimento n. 28604*

L' AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 marzo 2020;

*[omissis]*

**I. LE PARTI**

1. Autostrade per l'Italia S.p.A. *[omissis]*.
2. Altroconsumo *[omissis]*.

**II. LA PRATICA COMMERCIALE**

3. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dal professionista, consistenti: **a)** con riferimento alla A/14 Bologna-Taranto, alla A/16 Napoli-Canosa e alle *Autostrade liguri* [A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di sua competenza, A/7 Milano-Serravalle-Genova, A/10 Genova-Savona-Ventimiglia e A/12 Genova-Rosignano] (di seguito tutte, congiuntamente, "*le Autostrade*"), nella riduzione delle corsie di marcia o in specifiche limitazioni -per lunghi tratti- della velocità massima consentita (normalmente pari a 130 km/h), che hanno creato rilevanti disagi ai consumatori e aumentato in maniera consistente i tempi di percorrenza, in assenza di adeguamento del corrispettivo richiesto quale pedaggio autostradale; **b)** con riferimento a tutte le tratte della rete autostradale gestite da ASPI, nelle modalità informative adottate dal professionista, in particolare sulla A/14 Bologna-Taranto, relative alle procedure di rimborso, con specifico riguardo ai casi di peggioramento del servizio in conseguenza di riduzioni delle corsie di marcia o di specifiche limitazioni alla viabilità (quali, ad es., riduzione della carreggiata, della velocità massima, interdizione di veicoli pesanti, chiusura di alcune uscite), che sono risultate omissive, inadeguate o, comunque, intempestive.

*[omissis]*

**DELIBERA**

- a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Autostrade per l'Italia S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;
- b) di irrogare alla società Autostrade per l'Italia S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 € (cinquemilioni di euro);



---

c) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

*[omissis]*

*(Estratto del provvedimento del 16 marzo 2021,  
il cui testo integrale è pubblicato sul sito dell'Autorità [www.agcm.it](http://www.agcm.it))*

---

---

***Autorità garante  
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale  
Anno XXXI- N. 13 - 2021

---

***Coordinamento redazionale***

Giulia Antenucci

***Redazione***

Valerio Ruocco, Simonetta Schettini, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <http://www.agcm.it>

---

***Realizzazione grafica***

Area Strategic Design

---