

PS12039 - CONSORZIO AUTOSTRADALE SICILIANE (CAS)-DISAGI SULLA RETE AUTOSTRADALE

Provvedimento n. 30441

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 dicembre 2022;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

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;

VISTA la propria decisione del 5 aprile 2022, con la quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga di 60 (*sessanta*) giorni del termine di conclusione del procedimento per particolari esigenze istruttorie, a seguito della proposta di impegni presentata da CAS - Consorzio per le Autostrade Siciliane;

VISTE le proprie decisioni del 31 maggio 2022 e del 4 agosto 2022, con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato, su istanza della Parte, al fine di consentire a CAS -Consorzio per le Autostrade Siciliane-, di integrare gli impegni presentati in data 10 febbraio 2022;

VISTA la propria decisione del 18 ottobre 2022, con la quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, il termine di conclusione del procedimento è stato ulteriormente prorogato per particolari esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento, nonché di garantire alle Parti un adeguato contraddittorio ed assicurare al Professionista il pieno esercizio del diritto di difesa;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. CAS - Consorzio per le Autostrade Siciliane (di seguito, anche, "CAS" o "il Consorzio" o "il Professionista"), in qualità di Professionista, ai sensi dell'articolo 18, lett. b), del Codice del Consumo. Il Consorzio, con sede legale in Messina, è succeduto, a norma dell'articolo 16, lettera b) della L. 531/82, in tutti i rapporti giuridici posti in essere dai tre diversi Consorzi autostradali Messina-Palermo, Messina-Catania-Siracusa e Siracusa-Gela¹. CAS riveste natura giuridica di ente pubblico regionale non economico sottoposto al controllo della Regione Siciliana².

Dalla Relazione sulla gestione del rendiconto chiuso al 31 dicembre 2021³, risulta che i ricavi delle vendite e prestazioni e proventi dei servizi pubblici realizzati da CAS ammontano ad euro 71.007.477,69, mentre le risultanze complessive del Conto Economico evidenziano un risultato economico di esercizio pari a - 14.464.540,47.

2. FEDERCONSUMATORI APS (di seguito, anche, "FedAPS"), in qualità di segnalante. FedAPS, è un'associazione *senza scopo di lucro* che ha come obiettivi prioritari l'informazione e la tutela dei consumatori ed utenti⁴.

3. FEDERCONSUMATORI SICILIA (di seguito, anche, "FedSIC"), in qualità di segnalante. FedSIC è la Federazione regionale di consumatori e utenti, struttura territoriale della Federconsumatori nazionale, della quale adotta il marchio. L'associazione non ha scopi di lucro, e persegue attività di sostegno, formazione, informazione e tutela di tutti i cittadini nella loro qualità di consumatori, risparmiatori e utenti con particolare riguardo a quelli svantaggiati sul piano economico e sociale⁵.

¹ [Di seguito, si riporta il testo dell'art. 16, della legge 12 agosto 1982, n. 531, Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale (Pubblicata nella Gazz. Uff. 14 agosto 1982, n. 223): "Il Ministro dei lavori pubblici, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, è autorizzato a ricercare intese con la regione siciliana per la costituzione di un consorzio unico di enti pubblici cui trasferire le concessioni relative alle autostrade assentite ai consorzi per l'autostrada Messina-Catania, per l'autostrada Messina-Palermo e per l'autostrada Siracusa-Gela. Tale consorzio dovrà: a) essere costituito con partecipazione maggioritaria della regione siciliana ed avere come scopi il completamento dei lavori di costruzione non ancora realizzati, nonché l'esercizio dell'intera rete assentita in concessione; b) succedere in tutti i rapporti giuridici posti in essere dai suindicati consorzi; c) costituire il proprio fondo di dotazione con i fondi di dotazione dei singoli consorzi autostradali; tale fondo non dovrà essere rimborsato alla scadenza della concessione; d) determinare le tariffe di pedaggio in modo da consentire almeno la copertura dei costi di esercizio, di manutenzione e di rinnovo degli impianti. La convenzione che regolerà i rapporti tra l'ANAS e la regione siciliana per la definizione di tali intese sarà approvata dal Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del tesoro, sentiti il consiglio di amministrazione dell'ANAS ed il Consiglio di Stato" (sottolineatura aggiunta).]

² [Cfr. <http://www.autostradesiciliane.it/chi-siamo/storia/>.]

³ [Reperibile alla pagina web <http://www.autostradesiciliane.it/albopretorio/deliberazioni-assemblea/2022/07/26/01-as-ebc98e76a2fdb154782fc070f8e8f69b-8870/>.]

⁴ [Cfr. <https://www.federconsumatori.it/la-nostra-storia/>.]

⁵ [Cfr. lo statuto dell'Associazione disponibile alla pagina web <https://www.federconsumatorisicilia.it/statuto/>.]

II. LA PRATICA COMMERCIALE

1. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dal Professionista, consistenti - con riferimento alle tratte autostradali A/18 (Messina-Catania-Siracusa-Gela) e A/20 (Messina-Palermo), di seguito, congiuntamente, le *Autostrade*, gestite da CAS sulla base della convenzione stipulata con ANAS il 27 novembre 2000⁶ - nella riduzione/chiusura, a partire dal mese di gennaio 2020, delle corsie di marcia e/o a specifiche limitazioni -per lunghi tratti e nei due sensi di marcia - della velocità massima normalmente consentita lungo tali infrastrutture (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.

2. I disagi connessi al significativo deterioramento della qualità del servizio di viabilità reso, in termini di percorribilità delle *Autostrade*, è apparso, inoltre, riconducibile a gravi carenze del Consorzio nel mantenere costantemente nel tempo, in condizioni di sicurezza ed efficienza, l'infrastruttura delle tratte di competenza dallo stesso gestite.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) *L'iter del procedimento*

3. Sulla base delle segnalazioni pervenute nel periodo aprile-settembre 2021 da parte di FedAPS e FedSIC⁷ e di un consumatore⁸, della risposta alla richiesta di informazioni inoltrata a CAS in fase preistruttoria il 7 giugno 2021⁹, pervenuta il 29 settembre 2021¹⁰, nonché della documentazione acquisita d'ufficio il 23 dicembre 2021¹¹, il successivo 27 dicembre è stato comunicato al Professionista l'avvio del procedimento istruttorio PS12039 con il quale veniva ipotizzata la sussistenza di pratiche commerciali scorrette in presunta violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo¹².

⁶ [Cfr. allegato al doc. n. 9, di cui all'indice del fascicolo (Verbale acquisizione atti del 23 dicembre 2021).]

⁷ [Cfr. doc. n. 1, di cui all'indice del fascicolo. La medesima segnalazione è stata altresì inoltrata per conoscenza all'Agcm dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) - cfr. doc. n. 4, di cui all'indice del fascicolo.]

⁸ [Cfr. doc. n. 7, di cui all'indice del fascicolo.]

⁹ [Cfr. doc. n. 3, di cui all'indice del fascicolo. Con tale documento sono state richieste a CAS le seguenti informazioni (corredate dalla relativa documentazione): 1) con riferimento ai tratti autostradali A18 Messina-Catania e A20 Messina-Palermo (di seguito, le *autostrade*), per il periodo gennaio 2020 - maggio 2021: a) specificare le tratte delle *autostrade* interessate da chiusura, restringimenti di carreggiata superiori a 5 giorni e riduzione dei tempi di percorrenza, precisando la loro estensione (km) rispetto al totale dell'*autostrada* su cui insistono, nonché le motivazioni in base alle quali risulterebbe da tempo la presenza di permanenti cantieri di lavoro che avrebbero comportato dette chiusure e restringimenti; b) descrivere le modalità con cui CAS calcola i tempi medi di percorrenza di una tratta *autostradale* in condizioni di normale fruibilità, nonché indicare, da casello a casello, per ogni specifica tratta/porzione di essa interessata da chiusura, restringimenti di carreggiata superiori a 5 giorni, i tempi medi di percorrenza rispetto a quelli impiegati in condizioni di deflusso normale del traffico, indicando le modalità attraverso le quali CAS determina la velocità media registrata; c) fornire copia di tutti i provvedimenti giudiziari emessi dalle Procure di Messina e Barcellona Pozzo di Gotto, per ciascuna delle tratte delle *Autostrade* interessate da chiusura e restringimenti di carreggiata superiori a 5 giorni, limitazioni della velocità, nonché dei provvedimenti emanati dal Consorzio, in conseguenza di detti provvedimenti giudiziari, fornendo altresì, per ciascuna *autostrada*, i report dei tempi medi di percorrenza registrati su base mensile/giornaliera/oraria; d) fornire copia di tutte le informazioni fornite all'utenza e a terzi (indicando i relativi canali di diffusione), circa le condizioni di viabilità delle suddette tratte *autostradali*, in entrambi i sensi di marcia; e) fornire copia di tutti i provvedimenti emanati dal Consorzio concernenti eventuali misure di riduzione/sospensione del pedaggio adottate in conseguenza dei disagi nella viabilità e delle modalità attraverso le quali sono stati informati gli utenti circa dette agevolazioni tariffarie, fornendo la relativa documentazione al riguardo; f) fornire idonea documentazione (report) circa il numero di reclami ricevuti in conseguenza dei disagi patiti dagli utenti a causa delle chiusure, restringimenti di carreggiata superiori a 5 giorni e riduzione dei tempi di percorrenza e delle risposte standard fornite dal Consorzio; 2) ogni altro elemento ritenuto utile alla valutazione del caso in esame.]

¹⁰ [Cfr. doc. n. 8, di cui all'indice del fascicolo.]

¹¹ [Cfr. il verbale di acquisizione agli atti del 23 dicembre 2021, di cui al doc. n. 9 dell'indice del fascicolo.]

¹² [Cfr. doc. n. 10, di cui all'indice del fascicolo.]

In sede di comunicazione di avvio del procedimento istruttorio (nota prot. n. 0095625 del 27 dicembre 2021), sono state richieste a CAS le seguenti informazioni (corredate dalla relativa documentazione, anche a rilevanza interna), alcune delle quali non fornite nella precedente risposta alla richiesta di informazioni avanzata in fase preistruttoria: a) copia di tutte le ordinanze emesse da CAS -e loro modalità di diffusione- relative alle tratte e/o porzioni delle *autostrade* interessate da chiusura e restringimenti di carreggiata superiori a 5 giorni, da cui risultino le motivazioni in base alle quali sono stati previsti i cantieri di lavoro, nonché l'imposizione di ridotti limiti di velocità; b) in assenza di riscontro circa le informazioni già richieste con la nota del 7 giugno 2022, relativamente ai dati circa i tempi medi di percorrenza in condizioni di deflusso normale del traffico rispetto a quelli registrati in caso di chiusura e/o restringimenti di carreggiata superiori a 5 giorni, descrivere le iniziative avviate da CAS -e loro stato di implementazione- nell'ambito del progetto denominato Sicily Smart Road, con particolare riferimento all'osservazione e monitoraggio dell'intero sedime *autostradale*, del traffico e delle informazioni rese all'utenza sulle condizioni di fruibilità del traffico (Smart Road di tipologia I); c) eventuali ulteriori modalità, oltre quelle indicate nella precedente risposta alla richiesta di informazioni del 29 settembre 2021, adottate per informare gli utenti circa le condizioni di viabilità delle suddette tratte *autostradali*; d) idonea documentazione (report) circa il numero di reclami ricevuti in conseguenza dei disagi patiti dagli utenti a causa delle chiusure, restringimenti di carreggiata superiori a 5 giorni e riduzione dei tempi di percorrenza e delle risposte standard fornite da codesto Consorzio; e) integrazione delle risposte già fornite nella citata nota di risposta alla richiesta di informazioni relativamente all'ultimo semestre; f) ogni altro elemento ritenuto utile alla valutazione del caso in esame.]

4. In data 27 gennaio 2022, il Professionista ha depositato una propria memoria, contestualmente rispondendo alla richiesta di informazioni formulata in sede di comunicazione di avvio del procedimento istruttorio¹³.
5. In data 10 febbraio 2022, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, il Professionista ha presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza delle condotte contestate¹⁴. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 27 settembre 2022, come comunicato al Professionista il giorno successivo, in quanto non adeguatamente integrati¹⁵ e ritenuti non idonei a rimuovere i profili di possibile scorrettezza indicati nella comunicazione di avvio del procedimento^{*,16}.
6. In data 15 febbraio e 13 maggio 2022, CAS è stato sentito in audizione¹⁷.
7. In data 15 marzo 2022, CAS ha trasmesso le informazioni richieste nel corso dell'audizione del 15 febbraio 2022 (ordinanze emesse e copia reclami), acquisite agli atti del fascicolo PS12039 con verbale in pari data¹⁸.
8. In data 5 aprile, 31 maggio, 4 agosto e 18 ottobre 2022, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, sono state disposte altrettante proroghe del termine di conclusione del procedimento: *i)* per particolari esigenze istruttorie; *ii)* al fine di consentire al Professionista, dietro sua istanza, di integrare gli impegni presentati, nonché *iii)* in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento e garantire alle Parti un adeguato contraddittorio assicurando al Professionista il pieno esercizio del diritto di difesa¹⁹.
9. In data 19 ottobre 2022, è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttorie, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, fissandola al 8 novembre 2022²⁰.
10. In data 7 novembre 2022, FedSIC ha avuto accesso agli atti del procedimento, nonché depositato agli atti una propria memoria conclusiva²¹.
11. In data 10 novembre 2022 è stato richiesto, ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis del Codice del Consumo, il parere all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), successivamente pervenuto in data 7 dicembre 2022²².
12. In data 15 dicembre 2022, è pervenuta, oltre il termine di conclusione della fase istruttorie, un'istanza di riesame e di integrazione istruttorie, con contestuale istanza di audizione del CAS e della Regione Sicilia per la definizione degli impegni e l'archiviazione del procedimento PS12039²³.

2) Le evidenze acquisite

A. Breve profilo del Consorzio Autostrade Siciliane (CAS) e del tracciato Autostradale

13. Il CAS è stato costituito nel 1997 dalla unificazione dei tre distinti Consorzi concessionari ANAS operanti in Sicilia per la costruzione e gestione delle autostrade Messina Catania Siracusa, Messina Palermo e Siracusa Gela.
14. Il CAS è titolare della concessione ANAS delle seguenti tre tratte: **1)** Autostrada Messina-Palermo (A/20), interamente aperta al traffico, è lunga 181,8 Km; **2)** Autostrada Messina-Catania (A/18), interamente aperta al traffico, è lunga 76,8 Km; **3)** Autostrada Siracusa-Gela (A/18), lunga 131+700 Km (in esercizio da Siracusa a Rosolini per 41+500 km; in costruzione la restante parte).
15. Fino al mese di luglio 2021, CAS si configurava quale ente non economico, facente parte della struttura amministrativa della Regione Siciliana e soggetto al suo controllo e vigilanza; a partire da quella data, ai sensi

¹³ [Cfr. doc. n. 16, di cui all'indice del fascicolo.]

¹⁴ [Cfr. doc. n. 19, di cui all'indice del fascicolo.]

¹⁵ [Nel corso dell'istruttoria, il Professionista -con i docc. nn. 26 (verbale dell'audizione del 13 maggio 2022), 29 (nota prot. n. 0055447 del 15 luglio 2022) e 32 (nota prot. n. 0069168 del 13 settembre 2022), di cui all'indice del fascicolo- ha infatti più volte prospettato l'integrazione degli impegni presentati il 10 febbraio 2022, richiedendo altrettante proroghe dei termini fissati per detta integrazione alcune delle quali concesse dall'Autorità (cfr. doc. n. 27 -nota prot. n. 0045142 del 1° giugno 2022- e n. 30 -nota prot. n. 0061265 del 5 agosto 2022, di cui all'indice del fascicolo), fino alla comunicazione del loro rigetto (cfr. doc. n. 33, di cui all'indice del fascicolo).]

* [Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

¹⁶ [Cfr. doc. n. 33, di cui all'indice del fascicolo. Nello specifico, gli impegni proposti riguardavano [omissis]. Sussiste, peraltro, nel caso di specie, l'interesse dell'Autorità a procedere all'accertamento dell'eventuale infrazione.]

¹⁷ [Cfr. docc. nn. 20 e 26, di cui all'indice del fascicolo.]

¹⁸ [Cfr. docc. nn. 21 e 22, di cui all'indice del fascicolo.]

¹⁹ [Cfr. docc. nn. 23, 27, 30 e 34, di cui all'indice del fascicolo.]

²⁰ [Cfr. docc. nn. 35 e 36, di cui all'indice del fascicolo.]

²¹ [Cfr. docc. nn. 37, 38 e 39, di cui all'indice del fascicolo.]

²² [Cfr. docc. nn. 40 e 42, di cui all'indice del fascicolo.]

²³ [Cfr. doc. n. 43, di cui all'indice del fascicolo (nota prot. 0098937 del 16 dicembre 2022).]

dell'articolo 1 della Legge Regionale 11 febbraio 2021, n. 4, il CAS ha assunto natura giuridica di ente pubblico economico, approvando un nuovo statuto²⁴.

16. Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 16 della legge 531/1982, il Consorzio ha per scopo il completamento dei lavori di costruzione non ancora realizzati delle autostrade Messina Palermo, Messina – Catania – Siracusa e Siracusa-Gela e la realizzazione di eventuali altre iniziative nel settore autostradale e stradale di cui il Consorzio dovesse risultare concessionario o affidatario, nonché l'esercizio dell'intera rete assentita in concessione o affidata, nonché, più in generale, le finalità indicate nella convenzione sottoscritta con Anas S.p.A. in data 27 novembre 2000 e approvata con decreto interministeriale e le sue eventuali successive modifiche, integrazioni e sostituzioni. Per il raggiungimento di tali fini, il Consorzio si avvale dei contributi dello Stato, della Regione, della Comunità Europea, di altri enti pubblici e di tutte le provvidenze nazionali, regionali, e comunitarie vigenti e future²⁵.

B. Le segnalazioni

17. Le richieste di intervento pervenute nel periodo aprile-settembre 2021, hanno evidenziato le gravi criticità riscontrate in termini di viabilità e sicurezza sulle tratte autostradali A/18 (Messina-Catania-Siracusa-Gela) e A/20 (Messina-Palermo). Tali criticità, come si vedrà *infra*, hanno inciso - ed incidono - significativamente sulla circolazione e la sicurezza degli utenti.

18. In particolare, FedAPS e FedSIC, hanno descritto una situazione di estrema gravità data dalla continua presenza di cantieri e scambi di carreggiata sui tronchi autostradali A18 e A20, da cui ne è derivato un sostanziale, costante blocco della circolazione autostradale, con inevitabile coinvolgimento della rete viaria ordinaria.

19. Le associazioni hanno riferito, poi, di numerosi casi segnalati dai media e dagli utenti che denunciano, da un lato, una condizione di dissesto e incuria manutentiva e, dall'altro, la persistenza di cantieri che provocano la presenza di code interminabili, specie in concomitanza con i *week end* o con gli esodi estivi, con gravissimo impatto sui flussi di traffico. Inoltre, il procrastinarsi senza un termine delle opere manutentive avviate, anche riguardanti la sicurezza autostradale, la mancata o insufficiente segnalazione dei cantieri, l'inosservanza dei criteri di programmazione degli interventi e degli *standard* di informativa all'utenza, avrebbero compromesso la fruibilità dell'infrastruttura autostradale, attestando i livelli dei servizi prestati al di sotto della soglia di tollerabilità, a discapito della sicurezza dei viaggiatori, dei tempi di percorrenza, nonché provocando disagi anche economici agli utenti che hanno pagato un servizio del quale, di fatto, non usufruiscono.

20. Un consumatore, nel mese di settembre 2021, ha poi evidenziato il procrastinarsi da parecchio tempo dei lavori in corso nella tratta della A/20 tra Messina e Villafranca Tirrena, senza che sia stata disposta alcuna riduzione del pedaggio a favore degli utenti.

C. Le cause dei disagi alla viabilità; la consapevolezza delle problematiche esistenti da parte di CAS

21. Dalle risultanze in atti, e nello specifico dall'elenco delle ordinanze emesse in relazione ai cantieri di lavoro con durata superiore a cinque giorni fornito dal Professionista, è emerso come, in particolare nell'ultimo biennio (2020-2021), CAS abbia disposto la chiusura temporanea o alcune limitazioni al transito veicolare sull'intera rete delle *Autostrade*, anche per periodi molto lunghi di intervento²⁶, nell'ambito di un'intensa attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture in concessione²⁷.

22. Le cause delle limitazioni/chiusure, indicate in estrema sintesi dal Professionista nelle tabelle prodotte in relazione sia all'anno 2020 (oltre n. 60 ordinanze emesse) che all'anno 2021 (oltre n. 120 ordinanze emesse)²⁸, riguardano principalmente, per ciascuna delle tratte A/20 ME-PA, A/18 ME-CT-SR-GELA, tanto interventi di manutenzione ordinaria quanto, in particolare, di manutenzione straordinaria²⁹.

²⁴ [Si riporta l'art. 1 della Legge Regionale 11 febbraio 2021, n. 4 (Disposizioni per il Consorzio per le Autostrade Siciliane): "1. Il Consorzio per le Autostrade Siciliane assume la natura di ente pubblico economico mantenendo le proprie finalità istituzionali. 2. Entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Consorzio provvede alle conseguenti modifiche dello Statuto". Vedi anche verbale dell'audizione del 15 febbraio 2022, doc. n. 20, di cui all'indice del fascicolo.]

²⁵ [Il Consorzio ha anche la facoltà di svolgere attività diverse da quella principale, nonché da quelle analoghe o strumentali ausiliarie del servizio autostradale, attraverso l'assunzione diretta o indiretta di partecipazioni di collegamento o di controllo in altre società. Cfr. lo Statuto del Consorzio per le Autostrade Siciliane, approvato con deliberazioni assembleari 31/5/2021 n° 2 e 1/7/2021 n° 3, ai sensi della L.R. 11 febbraio 2021 n° 4, definitivamente approvato con deliberazione di Giunta Regionale di Governo 16/7/2021 n° 297, reperibile alla pagina web <http://www.autostradesiciliane.it/chi-siamo/statuto-sociale/>.]

²⁶ [Alcuni interventi di manutenzione riguardano l'intera tratta (ad es., manutenzione verde).]

²⁷ [Cfr. doc. n. 8, di cui all'indice del fascicolo.]

²⁸ [Tutte le ordinanze sono state trasmesse dal Professionista in corso di istruttoria con la nota prot. n. 0026796 del 15 marzo 2022. Cfr. verbale di acquisizione agli atti del 15 marzo 2022, doc. n. 22, di cui all'indice del fascicolo.]

²⁹ [A titolo esemplificativo, risultano ordinanze che hanno comportato:

Per l'anno 2020:

- interventi di manutenzione ordinaria: i) servizio opere in verde, 3 anni; ii) impianti elettrici, di illuminazione e di ventilazione, 82, 540 e 542 gg; iii) reti di recinzione, 1 anno, ecc.

- interventi di manutenzione straordinaria: i) ripristino barriere e cordoli ammalorati, 210 gg; ii) ripristino tratte di asfalto, 28 gg; iii) funzionalità canali di deflusso acque, 84 gg; iv) lavori in galleria, 60 gg; v) installazione sensoristica per la rilevazione dei flussi

23. Tra queste, a titolo esemplificativo, si evidenziano l'ordinanza no 84, del 8 ottobre 2020, il cui oggetto concerne "Accordo quadro per la realizzazione dei lavori di manutenzione di parti ammalorate in calcestruzzo di sottopassi, muri di sostegno, ecc... dell'Autostrada A/18 Messina - Catania" -durata dell'intervento 293 gg.- e l'ordinanza no 85, del 12 ottobre 2020, relativa a "Lavori di ripristino delle non conformità contestate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) relative alla manutenzione ordinaria dei cavalcavia sull'autostrada A/20 Messina Palermo" -durata dell'intervento 300 gg.- (sottolineature aggiunte). Di seguito, si riporta uno stralcio della tabella relativa alle ordinanze emesse nel corso del 2020.

Tab. 1 – stralcio ordinanze emesse anno 2020

NUM.	ORDINANZE DEL 2020 relativi a cantieri di durata > 5gg.	DURATA	TRATTA			ESTENSIONE	KM	INCIDENZA PERCENTUALE	DESCRIZIONE
	Estremi (numero e data)		GIORNI	A18 ME-CT	A20 ME-PA				
39	49/2020_9.7.2020	75	x			28+000 al 40+000	12,00	16%	Lavori di manutenzione ordinaria Gallerie Taormina S. Antonio S. Alessio Capo Pietra
40	50/2020_9.7.2020	25		x		Dalla barriera di Messin Sud alla barriera di Messina Nord			Servizio di manutenzione ordinaria opere in verde
41	51/2020_13.7.2020	15		x		27+800 al 29+400	1,60	1%	Lavori messa in sicurezza in corrispondenza del cavalcavia 3 e 4. Demolizione impalcato
42	53/2020_17.7.2020	56	x			0+000 al 76+860			Lavori di ripristino della segnaletica orizzontale mancante
43	54/2020_20.7.2020	542				66+900 al 183+000			Lavori di manutenzione impianti tecnologici e di illuminazione
44	55/2020_22.7.2020	32			x	0+000 allo svincolo di Rosolini			Lavori di manutenzione messa in sicurezza marcia stradale pista per Gala I° tronco
45	64/2020_12.8.2020	28	x			12+000 al 11+000 e dal 10+200 al 12+000			Lavori messa in sicurezza Gallerie Guidomandri (Dir. CT) ripristino pilastri e solette di copertura
46	68/2020_27.8.2020	120		x		0+000 al 58+153			Manutenzione ordinaria ripristino reti di recinzione
47	69/2020_31.8.2020	6	x	x		0+740 al 20+316 (ME-PA) 59+400 76+300 (ME-CT)			Campagna di indagini propedeutica progettazione lavori di manutenzione STR
48	70/2020_2.9.2020	45	x			55+000 al 56+100	1,10	1%	Spostamento provvisorio infrastrutture FO RTN a seguito lavori di ripristino Viadotti "Tagliaborsa I" "II" "III" (Dir. CT)
49	72/2020_3.9.2020	30		x		96+000 al 94+000	2,00	1%	Lavori di ripristino non conformità contestate dal MIT rela tive alla manutenzione ordinaria dei cavalcavia (Dir. Messina)
50	74/2020_16.9.2020	23		x		94+000 al 95+200	1,20	1%	Lavori di ripristino non conformità contestate dal MIT rela tive alla manutenzione ordinaria
51	80/2020_30.9.2020	365	x			0+000 al 76+860			Lavori di manutenzione ordinaria reti di recinzione
52	81/2020_28.9.2020	58	x			36+200 al 35+800 e aree di pertinenza rampe uscita/entrata svincolo di Taormina	0,40	1%	Lavori di manutenzione ordinaria svincolo
53	84/2020_8.10.2020	293	x			0+000 al 76+860			Lavori di manutenzione parti ammalorate in calcestruzzo di sottopassi, muri, ecc...
54	85/2020_13.10.2020	300		x		0+000 al 95+200			Lavori di ripristino non conformità contestate dal MIT rela tive alla manutenzione ordinaria dei cavalcavia
55	86/2020_19.10.2020	12	x	x		Parzializzazione chiusure alternate tratte A/20 ME-PA e A/18 ME-CT			Fornitura e posa in opera di segnaletica verticale per superamento non conformità MIT
56	88/2020_22.10.2020	180	x			61+780 al 55+076	6,70	9%	Interventi di manutenzione per il ripristino delle barriere e dei cordoli ammalorati viadotti Fago, Tagliaborsa e sottopasso S.P.49/1
57	89/2020_26.10.2020	14		x		22+000 al 70+000			Esecuzione di 86 pozzi per prelievi di campione terre e rocce di scavo
58	91/2020_30.10.2020	83	x			0+000 al 76+860			Lavori di ripristino barriere incidentate
59	95/2020_9.11.2020	43		x		27+940 al 29+339	1,40	1%	Lavori messa in sicurezza in corrispondenza del cavalcavia 3 e 4. Demolizione impalcato centrali
60	99/2020_27.11.2020	58	x			1+100 al 28+000			Lavori taglio alberi alto fusto e rami terreno proprietà consorzio
61	105/2020_04.12.2020	65		x		3+100 al 2+050 parzializzazione e chiusura carreggiate	1,05	1%	Lavori di ripristino ed adeguamento sistemi di sicurezza stradale "Viadotto Zafferla"
62	113/2020_29.12.2020	55		x		24+000 al 38+022	14,02	8%	Lavori messa in sicurezza ed il ripristino normali e regolari condizioni di viabilità
	TOTALE 62								

24. Per l'anno 2021, si evidenzia l'ordinanza no 9 del 25 gennaio 2021, concernente "Interventi di manutenzione per il ripristino delle barriere e dei cordoli ammalorati in corrispondenza dei viadotti "Fago", "Tagliaborsa I-II-III e Sottopasso S.P. 49/I in entrambe le direzioni dell'Autostrada A/18 Me-Ct" -durata dell'intervento 85 gg.- (sottolineatura aggiunta). Di seguito uno stralcio della tabella delle ordinanze emesse nel corso del 2021.

autostradali, 120 gg; vi) pavimentazione stradale, 270 gg; vii) lavori ripristino non conformità contestata da MIT relativi alla manutenzione ordinaria di un cavalcavia, 300 gg; ecc.

- Per l'anno 2021:

- interventi di manutenzione ordinaria: i) ripristino segnaletica orizzontale e verticale, 57 e 105 gg; ii) ripristino giunti di dilatazione presenti nei ponti e viadotti, 353 gg; ecc.

- interventi di manutenzione straordinaria: i) indagini strutturali sui viadotti, 81 gg; ii) ripristino barriere viadotti, 85 gg; iii) pavimentazione, 26, 312, 9, 32, 152, 10, 16, 18 19 e 27 gg, iv) messa in sicurezza impalcato viadotto, 36 gg; ecc.]

Tab. 2 - stralcio ordinanze emesse anno 2021

NUM.	ORDINANZE DEL 2021 relativi a cantieri di durata > 5gg.	DURATA GIORNI	TRATTA			ESTENSIONE	KM	INCIDENZA PERCENTUALE	DESCRIZIONE
	Estremi (numero e data)		A18 ME-CT	A20 ME-PA	A18 SR-GELA				
1	6_18.01.2021	81	X	X		0+000 al 76+860 A18ME-CT - 0+000 al 9+200 A20 ME-PA		Indagini strutt. li viadotti, svincolo Tremestieri, Guglielmo, S. Filippo dell'A20. Cavalcavia 3,4,13,15,16,20,21,26 e 27 A18 ME-CT	
2	7_21.01.2021	29	X	X		dal 0+000 al 42+000 A18 ME-CT - dal 0+000 al 181+000 A20 ME-PA		Installazione del divieto di sorpasso nelle gallerie >500 m	
3	9_25.01.2021	85	X			dal 54+000 al 56+200	2,2	3%	Ripristino barriere viadotti Fago, Tagliaborse I,II e III
4	10_27.01.2021	57	X			dal 0+000 al 76+860			Ripristino segnaletica orizzontale
5	11_27.01.2021	105			X	dal 0+000 al 40+1000			Manutenzione ordinaria segnaletica orizzontale e verticale
6	12_29.01.2021	89	X			dal 62+624 al 62+473	0,151	0%	Collocazione barriera fonosorbente
7	14_10.02.2021	83		X		dal 0+000 al 20+516			Ripristino segnaletica verticale/orizzontale, complementare, barriere incidentate e pavimentazione
8	16_12.02.2021	58		X		46+000 al 181+000			Collocazione di delineatori mancanti nelle gallerie
9	17_12.02.2021	92	X			0+000 al 76+860			Ripristino segnaletica verticale e complementare
10	19_17.02.2021	26	X			33+313 al 40+000	6,687	9%	Man. Straord. Pavimentazione
11	20_19.02.2021	52	X	X		da 0+000 al 76+860 A18 ME-CT 0+000 al 46+640 A20 ME-PA			Collocazione di delineatori mancanti nelle gallerie
12	21_23.02.2021	36		X		23+636 al 27+970 - chiusura rampe ingresso svincolo di Rometta	6,334	3%	Messa in sicurezza impalcato viadotto Acquavena dir PA
13	25_02.03.2021	22		X		65+000 al 65+400	0,4	0%	Spostamento infrastrutture RTN
14	27_05.03.2021	86		X		24+000 al 69+000			Sbanchinamento cigli stradali
15	28_08-03-2021	312		X		23+635 al 69+700 32+686 al 37+661			Man. Straord. Pavimentazione
16	29_15.03.2021	52		X		70+000 al 79+700			Impianto telecamere nelle gallerie Calavà e Petrarò
17	30_19.03.2021	9	X			40+000 al 41+238	1,238	2%	Man. Straord. Pavimentazione
18	31_19.03.2021					rampa ingresso svincolo Barcellona			Interdizione ai transiti >3,5 tonn
19	32_24.03.2021	51	X			59+400 al 76+492			Analisi terra e roccia da scavo
20	33_24.03.2021	63		X		19+500 al 20+500	1	1%	Adeguamento impianto elettrico fabbricato esazione
21	36_25.03.2021	32		X		46+720 al 50+542	3,822	2%	Man. Straord. Pavimentazione
22	38_01.04.2021	152	X			0+000 al 51+250			Man. Straord. Pavimentazione
23	48_15.04.2021	10	X			47+812 al 49+583	1,771	2%	Man. Straord. Pavimentazione

25. Uno stralcio delle suddette ordinanze, riportate nelle successive Immagini da 1 a 3, mette in chiara evidenza la natura e l'entità dei disagi arrecati agli utenti in termini di fluidità nella circolazione autostradale, in ragione del lungo periodo previsto per l'esecuzione dei lavori, della parzializzazione delle carreggiate mediante chiusura alternata della corsie di emergenza e marcia o sorpasso in entrambe le direzioni e relativi svincoli e pertinenze sia in orario notturno che diurno (per entrambe le *Autostrade*), dell'istituzione del limite massimo di velocità di 60 km/h³⁰ e del divieto di sorpasso sul tratto autostradale interessato.

³⁰ [Il limite di velocità è stato ulteriormente ridotto a 40 Km/h nelle rampe di svincolo relativamente alle ordinanze nn. 84/2020 e 85/2020.]

Immagine 1 - ORDINANZA NO 84/2020 - stralcio



**Consorzio per le
AUTOSTRADE SICILIANE**

DIREZIONE AREA TECNICA E DI ESERCIZIO

**ORDINANZA N° 84/2020
IL DIRIGENTE DELL'AREA TECNICA E DI ESERCIZIO**

VISTI:

- che in data 30.07.2020 è stato sottoscritto il verbale di consegna, in via d'urgenza, relativo all'Accordo quadro per la realizzazione dei lavori di manutenzione di parti ammalorate in calcestruzzo di sottopassi, muri di sostegno, ecc...dell'Autostrada A/18 Messina - Catania;
- l'art. 5 ed i commi 4 e 5 dell'art.6 del vigente Codice della Strada di cui al D. L.vo 30/04/1992 n. 285 e s.m.i.;
- il Regolamento di Attuazione del vigente C.d.S. di cui al D.P.R. n. 495 del 16/12/1992 e s.m.i.;

RITENUTA urgente ed improcrastinabile l'esecuzione dei lavori previsti nell'Accordo Quadro Annuale relativo all'esecuzione dei lavori di manutenzione di parti ammalorate in calcestruzzo di sottopassi, muri di sostegno, ecc...dell'Autostrada A/18 Messina - Catania;

SENTITO il Responsabile del Procedimento e il Direttore dei lavori sopra citati,

ORDINA

Con decorrenza dalle ore 07,00 del 09.10.2020 e sino alle ore 20,00 del 29.07.2021, compatibilmente con le esigenze derivanti dalla circolazione veicolare, al fine di consentire l'esecuzione dei lavori previsti nell'Accordo Quadro Annuale relativo all'esecuzione dei lavori di manutenzione di parti ammalorate in calcestruzzo di sottopassi, muri di sostegno, ecc...dell'Autostrada A/18 Messina - Catania, la

Parzializzazione della carreggiata mediante chiusura alternata della corsia di emergenza, marcia o sorpasso dell'Autostrada A/18 Messina-Catania nel tratto compreso tra il km 0+000 il km 76+860, in entrambe le direzioni e relativi svincoli e pertinenze, sia in orario diurno che notturno.

E' inoltre istituito il limite massimo di velocità di 60 km/h ed il divieto di sorpasso sul tratto autostradale interessato e 40 Km/h nelle rampe di svincolo in ossequio al Decreto Ministeriale Infrastrutture e Trasporti del 10.07.2002 e al D.M. 22.01.2019.

Immagine 2 - ORDINANZA NO 85/2020 - stralcio



**Consorzio per le
AUTOSTRADE SICILIANE**

DIREZIONE AREA TECNICA E DI ESERCIZIO

**ORDINANZA N° 85/2020
IL DIRIGENTE DELL'AREA TECNICA E DI ESERCIZIO**

VISTO:

- che in data 11.08.2020 è stato sottoscritto il verbale di consegna relativo ai "lavori di ripristino delle non conformità contestate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) relative alla manutenzione ordinaria dei cavalcavia sull'autostrada A/20 Messina-Palermo"
- l'art. 5 ed i commi 4 e 5 dell'art.6 del vigente Codice della Strada di cui al D.L.vo 30/04/1992 n. 285 e s.m.i.;
- il Regolamento di Attuazione del vigente C.d.S. di cui al D.P.R. n. 495 del 16/12/1992 e s.m.i.;
- le ordinanze n.72/2020 del 03.09.2020 e n.74/2020 del 16.09.2020;
- la comunicazione del Direttore dei lavori trasmessa a mezzo email in data 12.10.2020 tendente ad ottenere la proroga delle sopracitate ordinanze.

CONSIDERATO:

che occorre provvedere alla prosecuzione dei lavori di ripristino delle non conformità contestate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) relative alla manutenzione ordinaria dei cavalcavia sull'autostrada A/20 Messina-Palermo.

ORDINA

Con decorrenza dalle ore 07,00 del 12.10.2020 e sino alle ore 20,00 del 10.08.2021, compatibilmente con le esigenze derivanti dalla circolazione veicolare, al fine di consentire la prosecuzione dei lavori di ripristino delle non conformità contestate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) relative alla manutenzione ordinaria dei cavalcavia sull'autostrada A/20 Messina-Palermo

Parzializzazione della carreggiata mediante chiusura alternata della corsia di emergenza, marcia o sorpasso dell'Autostrada A/20 Messina - Palermo nel tratto compreso tra il km. 0+000 al 95+200, in entrambe le direzioni e relativi svincoli e pertinenze, sia in orario diurno che notturno.

E' inoltre istituito il limite massimo di velocità di 60 km/h ed il divieto di sorpasso sul tratto autostradale interessato e 40 Km/h nelle rampe di svincolo in ossequio al Decreto Ministeriale Infrastrutture e Trasporti del 10.07.2002 e al D.M. 22.01.2019.



**Consorzio per le
AUTOSTRADE SICILIANE**

DIREZIONE AREA TECNICA E DI ESERCIZIO

**ORDINANZA N° 9/2021
IL DIRIGENTE DELL'AREA TECNICA E DI ESERCIZIO**

VISTO:

- che in data 06.11.2019 è stato sottoscritto il verbale di consegna relativo agli *"Interventi di manutenzione per il ripristino delle barriere e dei cordoli ammalorati in corrispondenza dei viadotti Fago, Tagliaborse I-II-III e Sottopasso S.P. 49/I in entrambe le direzioni dell'Autostrada A/18 Me-Ct"*;
- l'ordinanza n.18/2020 del 20.02.2020;
- l'ordinanza n.88/2020 del 22.10.2020;
- la comunicazione del Direttore dei lavori del 25.01.2021 introitata al protocollo dell'Ente in pari data con il n. 2443, finalizzata ad ottenere la parziale modifica dell'ordinanza n.88/2020 del 22.10.2020;
- l'art. 5 ed i commi 4 e 5 dell'art.6 del vigente Codice della Strada di cui al D.L.vo 30/04/1992 n. 285 e ss.mm.ii.;
- il Regolamento di Attuazione del vigente C.d.S. di cui al D.P.R. n. 495 del 16/12/1992 e s.m.i.;

CONSIDERATO che occorre provvedere alla prosecuzione dei lavori previsti negli *"Interventi di manutenzione per il ripristino delle barriere e dei cordoli ammalorati in corrispondenza dei viadotti Fago, Tagliaborse I-II-III e Sottopasso S.P. 49/I in entrambe le direzioni dell'Autostrada A/18 Me-Ct"*;

ORDINA

Con decorrenza **dalle ore 07.00 del 27.01.2021 e sino alle ore 24.00 del 22.04.2021**, compatibilmente con le esigenze derivanti dalla circolazione veicolare, al fine di consentire la prosecuzione dei lavori previsti negli *"Interventi di manutenzione per il ripristino delle barriere e dei cordoli ammalorati in corrispondenza dei viadotti Fago, Tagliaborse I-II-III e Sottopasso S.P. 49/I in entrambe le direzioni dell'Autostrada A/18 Me-Ct"*, la

Parzializzazione della carreggiata mediante chiusura alternata della corsia di emergenza, marcia o sorpasso dell'Autostrada A/18 Messina – Catania, nel tratto compreso tra il Km. 54+000 e il Km. 56+200, in entrambe le direzioni, sia in orario diurno che notturno.

E' inoltre istituito il limite massimo di velocità di 60 km/h ed il divieto di sorpasso sul tratto autostradale interessato, in ossequio al Decreto Ministeriale Infrastrutture e Trasporti del 10.07.2002 e al D.M. 22.01.2019.

26. Dalle evidenze fin qui rappresentate, i disagi nella viabilità (imposizione di limiti di velocità, chiusura di corsie di marcia e restringimenti di carreggiata), oggettivamente riscontrabili per lunghi tratti delle *Autostrade*, appaiono dunque riconducibili alla consistente mole di cantieri di lavoro, la cui apertura si è resa necessaria in conseguenza della pluriennale assenza di manutenzione delle infrastrutture da parte di CAS, gestore delle *Autostrade* in argomento (vedi *infra*).

27. Tale contesto appare confermato da quanto si rileva nel provvedimento giudiziario emesso dal Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto (ME) -Ufficio dei Giudici per le Indagini Preliminari- relativo al sequestro preventivo di n. 22 cavalcavia insistenti nel tratto autostradale della A/20 Messina-Palermo³¹. Infatti, nel decreto di sequestro preventivo, risalente al mese di febbraio 2021, si riscontra, tra l'altro, quanto riportato nella *Relazione Tecnica* formata dai consulenti della Procura, depositata il 20 giugno 2020 e aggiornata alla situazione dei beni e dei luoghi alla data del 30 gennaio 2021, in cui si evidenzia che tutti i 22 cavalcavia ricadenti nella circoscrizione del Tribunale erano in avanzato stato di degrado³².

28. In particolare, in detto decreto si sottolinea come, nella citata consulenza tecnica, sia stato messo drammaticamente in evidenza l'ammaloramento delle selle *Gerber* dei soprappassi, *"a causa di una cattiva mancata manutenzione dei giunti, spesso inesistenti, che ha determinato un effetto devastante dell'acqua piovana sul calcestruzzo di copriferro e conseguentemente una diffusa corrosione delle armature; si aggiunge anche un degrado significativo delle banchine di bordo, a causa del cattivo convogliamento e smaltimento delle acque piovane... le condizioni di degrado suesposte possono compromettere significativamente la capacità portante delle selle Gerber, che costituiscono gli elementi di supporto della campata centrale. In particolare, le condizioni di degrado avanzato delle armature, che esibirebbero così sezioni resistenti ridotte, ridurrebbero la capacità a taglio delle selle Gerber, la cui rottura farebbe perdere l'appoggio delle travi della campata centrale con il crollo conseguente. Si tratta di condizioni critiche talmente evidenti che i consulenti hanno rilevato il pericolo urgente per il crollo e la rovina in termini di alta*

³¹ [Cfr. file pdf denominato "092" allegato al doc. n. 8, di cui all'indice del fascicolo, trasmesso dal Professionista in risposta alla richiesta di informazioni avanzata in fase preistruttoria.]

³² [Nel decreto si pone in rilievo come "il presente procedimento ha origine dallo stralcio e trasmissione per competenza di altro procedimento precedentemente iscritto presso il Tribunale distrettuale al RGNR n. (...) - avente ad oggetto una serie eterogenea di reati di omissione di atti di ufficio e diversi incidenti mortali occorsi nella tratta autostradale - cui sono seguiti l'accertamento e l'analisi delle condizioni dell'Autostrada Messina-Palermo cd. A20 e dei cd. cavalcavia o soprappassi e diversi processi per omicidio colposo. Si sono così sviluppati diversi tronchi di procedimenti - cfr. decreti di sequestro preventivo in atti - presso il Tribunale di Messina, in Sede e il Tribunale di Patti, per il reato di cui all'art. 677 c.p. per le omissioni correlate al pericolo di crollo e rovina di cavalcavia (...).]

probabilità, e tanto sulla sola base dei rilievi visivi (...)", senza necessità di alcuna indagine strumentale o valutazioni di calcolo³³.

29. Nel decreto medesimo si afferma, inoltre che, in definitiva, "l'attività di accertamento eseguita nel corso delle indagini ha acclarato come per anni, (...), è stata omessa l'attività volta a evitare il pericolo di crollo e rovina in relazione al controllo ed alla manutenzione dei giunti dei cavalcavia aventi travi Gerber - i cavalcavia nn. 5, 6, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26 - e ciò anche in relazione a quei cavalcavia - i cavalcavia nn. 9, 10, 12, 22 - oggetto di interventi sulle selle ma non sui giunti di dilatazione, mancato intervento che è secondo i consulenti all'origine degli ammaloramenti e del degrado strutturale registrato, come infine indicato anche in relazione al cavalcavia n. 11, nonché i nn. 14 e 25 per il dilavamento riscontrato".

30. In tale contesto, vale altresì rilevare come, da alcuni comunicati stampa del mese di aprile 2021 trasmessi dallo stesso Professionista³⁴, emerge la piena consapevolezza da parte di CAS in ordine al "disagio che si sta patendo in questi giorni attraversando le nostre autostrade, a causa della moltiplicazione dei cantieri. (...). Sappiamo perfettamente che percorrendo le nostre autostrade non si ha esattamente la sensazione di essere in Svizzera, e non è chiaramente tollerabile lo stato in cui versano (...). (vedi successiva Immagine n.4)".

Immagine 4

PRIMO PIANO

/ News / NewsInPrimoPiano / 2021 / 4 / 28 /

28 Aprile 2021 -

DISAGI SULLA TANGENZIALE DI MESSINA, L'IMPEGNO DI AUTOSTRADE SICILIANE PER LA LORO ACCELERAZIONE

Di seguito una dichiarazione del Presidente del Consorzio Autostrade Siciliane, avv. Francesco Restuccia, in merito ai ritardi e ai disagi registrati stamane sulla tangenziale autostradale messinese.

"Insieme a tutti gli organi di sicurezza del territorio, con i quali ci confrontiamo quotidianamente, siamo consapevoli del disagio che si sta patendo in questi giorni attraversando le nostre autostrade, a causa della moltiplicazione dei cantieri. C'è un ritmo di interventi di manutenzione mai visto negli ultimi venti anni che danno la misura dello slancio che in ogni suo reparto Autostrade Siciliane ha impresso al recupero degli oltre 300 chilometri in gestione. Ma se è vero, come è vero, che tutti questi lavori sono dovuti alla necessità inderogabile di recuperare una condizione essenziale di sicurezza per chi si sposta sui mezzi, è evidente che il peso maggiore di questa emergenza, che abbiamo ereditato, gravi ogni giorno su chi si sposta, in particolare in tangenziale.

Mi sento di ringraziare con riconoscenza tutti coloro che ogni giorno ingoiano questa medicina amara, consapevoli che rappresenti l'unica cura che porterà tutti ad avere strade migliori e più sicure, e assicurare a nome del direttivo del Consorzio che abbiamo appena chiesto che ci siano tempi più brevi per la chiusura degli interventi e ritmi di lavoro più intensi che possano essere svolti, ove possibile, anche nelle ore notturne.

Sappiamo perfettamente che percorrendo le nostre autostrade non si ha esattamente la sensazione di essere in Svizzera e non è chiaramente tollerabile lo stato in cui versano, ma tutti insieme stiamo programmando il futuro, tenendo la barra ben dritta sul presente e il nostro impegno è oggi mirato a far sì che il cambio di rotta, evidentemente avviato, possa velocizzarsi al massimo anche, ove consentito, trovando deroghe alle pastoie e lungaggini burocratiche con cui si è costretti a confrontarsi".

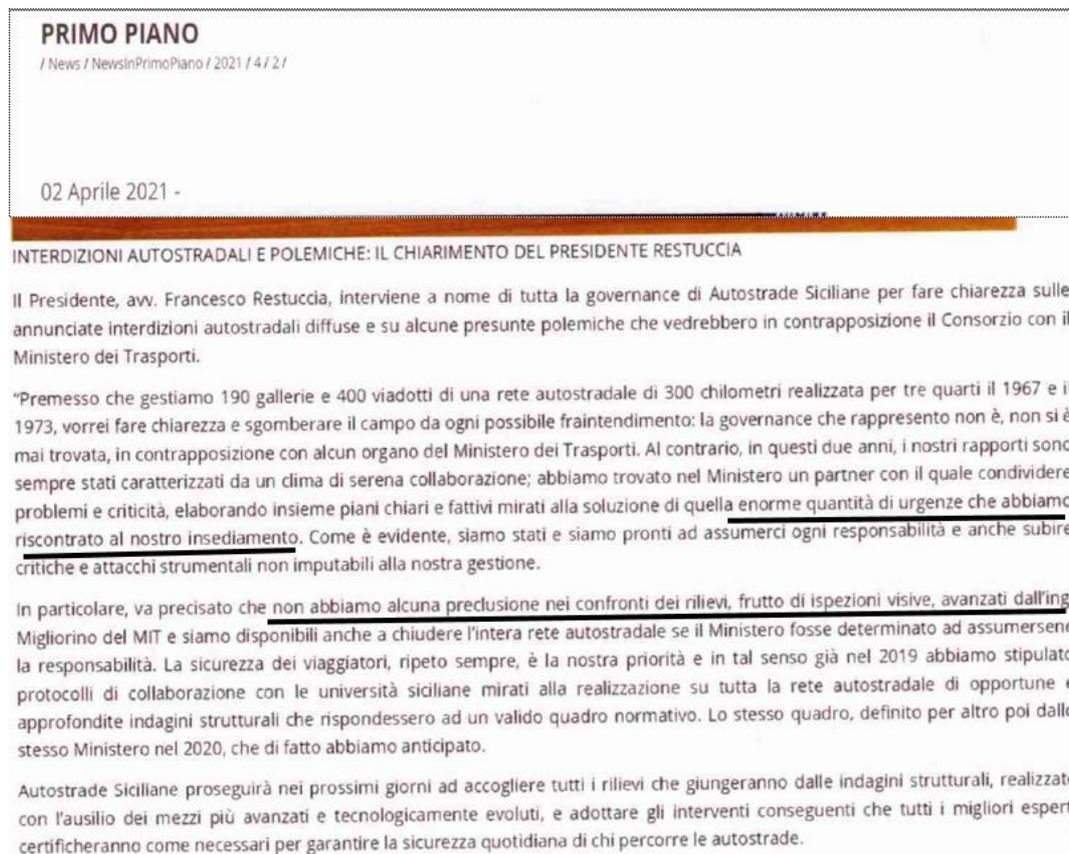
31. Al contempo, da altri comunicati, si ricava la conferma delle precarie condizioni, in termini di sicurezza e viabilità delle *Autostrade*, risultando attestata la "enorme quantità di urgenze" riscontrate dagli organi direttivi dell'Ente al momento del suo insediamento (2018)³⁵ e l'assenza di "preclusione nei confronti dei rilievi, frutto di ispezioni visive, (...) del MIT" (vedi successiva Immagine n.5).

³³ [Dal decreto di sequestro risulta anche che, secondo i consulenti, la stessa stabilità delle strutture portanti è a rischio e che si tratta di un processo di degrado attivo già da tempo (...).]

³⁴ [Cfr. All. 073 al doc. n. 8, di cui all'indice del fascicolo, trasmesso dal Professionista in risposta alla richiesta di informazioni avanzata in fase preistruttoria.]

³⁵ [Cfr. verbale dell'audizione del 15 febbraio 2022, doc. n. 20 di cui all'indice del fascicolo.]

Immagine 5



32. Sul tema della consapevolezza da parte del Professionista delle problematiche di viabilità sulle *Autostrade*, si richiama, inoltre, quanto reso noto da FedSIC nella sua memoria conclusiva depositata il 7 novembre 2022³⁶.

33. In particolare, l'associazione ha evidenziato come le condizioni di estrema precarietà delle tratte autostradali in esame sono state oggetto negli anni di molteplici segnalazioni, interrogazioni parlamentari - regionali e nazionali - e *Relazioni della Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali*, con consequenziali iniziative di revoca della concessione.

34. Al riguardo, FedSIC ha depositato copie sintetizzate delle citate relazioni relative agli anni dal 2017 al 2019, dalle quali emergerebbe lo stato di estrema criticità delle *Autostrade* e le ripetute diffide notificate all'Ente gestore (a far data dal 2013), nonché i mancati interventi da parte di CAS nel corso degli anni³⁷.

35. Nella seguente Immagine n.6, si riporta uno stralcio della relazione della *Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali* per l'anno 2019.

³⁶ [Cfr. doc. n. 38, di cui all'indice del fascicolo.]

³⁷ [Così come l'assenza di atti o provvedimenti volti ad eliminare, ridurre o sospendere il pagamento del pedaggio a fronte di un servizio costantemente non corrispondente al prezzo corrisposto dagli utenti.]

2. Aggiornamenti rilevanti

Il Consorzio Autostrade Siciliane è concessionario per la gestione delle tratte autostradali A20 (Messina-Palermo), A18 (Messina-Catania) e Siracusa-Gela, per un totale di 300,5 km. Il Concessionario riveste natura di soggetto pubblico, sottoposto al controllo della Regione Sicilia. Nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha reiteratamente contestato al Concessionario la sussistenza di inadempimenti agli obblighi convenzionali, intimando lo stesso ad adottare ogni provvedimento idoneo al loro superamento. Il Concessionario ha predisposto un Programma di adeguamento e riqualificazione dell'infrastruttura, finalizzato a risolvere gli elementi di maggiore criticità segnalati. Il mancato superamento delle contestazioni, anche attraverso l'attuazione del Programma proposto, determina l'attivazione della procedura di decadenza contemplata all'art. 23 della Convenzione di concessione. Nel mese di giugno 2020, è stato riscontrato il mancato superamento delle contestazioni precedentemente rilevate e, in relazione agli ulteriori elementi di inadempimento, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha formalizzato la relativa contestazione, ai sensi dell'art. 11 della Convenzione vigente. Con successiva nota del 30 giugno 2020, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha reiterato l'atto di diffida e messa in mora, con il quale è stato richiesto il superamento degli inadempimenti rilevati nell'attività di vigilanza, entro il termine di 120 giorni decorrenti dall'acquisizione dell'atto. Decorso invano predetto termine, ricorrono i presupposti per la procedura di decadenza della concessione.

36. Nonostante, dalle evidenze sopra riportate, appaia assodata da tempo la consapevolezza di CAS circa i gravi disagi verificatisi - e che continuano a verificarsi - nella circolazione sulle *Autostrade*, come si vedrà *infra* il Professionista non ha mai adottato alcuna iniziativa volta alla eliminazione/riduzione/sospensione del pedaggio applicato nelle tratte autostradali oggetto di esame o comunque non risulta aver posto in essere iniziative in grado di compensare adeguatamente i consumatori per i gravi disservizi chiaramente emersi dalle evidenze agli atti sin qui rappresentate.

37. Dalle risultanze istruttorie emerge, in sintesi, come l'intensa attività di manutenzione ordinaria e straordinaria effettuata da CAS nell'ultimo biennio abbia comportato un logico e plausibile "*impatto sulla viabilità ordinaria*" - come anche ammesso dallo stesso CAS perlomeno in relazione ad alcune circostanze³⁸ - che, conseguentemente, si è inevitabilmente tradotto in significativi disagi in termini di fluidità della circolazione sulle reti autostradali gestite dal Professionista, in ragione dell'incremento dei tempi medi di percorrenza (TMP)³⁹.

38. In relazione a quest'ultimo aspetto (TMP), il Professionista, pur richiesto, ha rappresentato l'impossibilità di fornire i dati relativi ai tempi medi di percorrenza in condizioni di normale fruibilità delle tratte autostradali, limitandosi a rendere noto l'avvio del processo di implementazione del progetto denominato "*Sicily Smart Road di tipologia I*" sulla base di quanto previsto dall'articolo 5 del Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 28 febbraio 2018⁴⁰, nonché ulteriori iniziative in corso in tema di monitoraggio e snellimento del traffico veicolare⁴¹.

D. Le iniziative di riduzione/eliminazione del pedaggio

39. A fronte del predetto peggioramento nella fruibilità delle infrastrutture autostradali oggetto di istruttoria, tuttavia, dai documenti acquisiti non è emersa l'adozione da parte di CAS di alcuna procedura strutturata in tema di agevolazioni tariffarie e/o di rimborsi, finalizzata a gestire in modo adeguato gli episodi di disagio arrecato agli utenti

³⁸ [Cfr. doc. n. 16, di cui all'indice del fascicolo, in cui (pag. 4) CAS rappresenta che "Tra le chiusure dei tratti autostradali che hanno impatto sulla viabilità ordinaria figurano la necessaria chiusura che insiste sull'Autostrada A/18 Messina-Catania in corrispondenza della frana di Letojanni e sull'Autostrada A/20 Messina-Palermo per i lavori di adeguamento del viadotto Ritiro in entrambe le direzioni".]

³⁹ [Nello stesso documento di cui alla precedente nota n. 37 il Professionista ha affermato che le chiusure o le parziali limitazioni di carreggiata per l'esecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria avrebbero ripercussioni sui tempi di percorrenza delle tratte autostradali limitate e legate a particolari condizioni di traffico o fasce orarie di cui, in linea generale, terrebbe conto per la pianificazione e l'esecuzione delle attività; inoltre, CAS fornirebbe adeguata comunicazione all'utenza nei casi in cui ritenga plausibile che detti interventi possano generare maggiori disagi all'utenza.]

⁴⁰ [Si definiscono Smart Road le infrastrutture stradali per le quali è compiuto, secondo le specifiche funzionali di cui all'art. 6, comma 1, del Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 28 febbraio 2018, un processo di trasformazione digitale orientato a introdurre piattaforme di osservazione e monitoraggio del traffico, modelli di elaborazione dei dati e delle informazioni, servizi avanzati ai gestori delle infrastrutture, alla pubblica amministrazione e agli utenti della strada, nel quadro della creazione di un ecosistema tecnologico favorevole all'interoperabilità tra infrastrutture e veicoli di nuova generazione. Si riporta il testo dell'art. 5 del Decreto MIT citato: "Art. 5 - Classificazione delle Smart Road - 1. Le Smart Road sono classificate secondo le tipologie identificate come «I» e «II». 2. Rientrano nella tipologia I le infrastrutture appartenenti alla rete TEN-T [Trans-European Network - Transport], core e comprehensive, e, comunque, tutta la rete autostradale. 3. Rientrano nella tipologia II le infrastrutture appartenenti al livello 1 dello SNIT, di cui all'art. 4, comma 2, e non già classificate come Smart Road di tipo I.".]

⁴¹ [Cfr. doc. n. 32, di cui all'indice del fascicolo.]

e, quindi, a rimodulare in misura proporzionata l'importo del pedaggio autostradale in tutte le ipotesi di deterioramento della qualità del servizio⁴².

40. In proposito, nel corso del procedimento, il Professionista ha affermato che, in quanto ente concessionario, ogni eventuale provvedimento o misura di eliminazione/riduzione/sospensione dei pedaggi deve essere sottoposto all'autorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁴³ e che *"La definizione della tariffa (...) non è nella disponibilità del Consorzio, sicché l'ipotesi di una sospensione totale dell'incameramento della tariffa correlata al pedaggio autostradale, in assenza di un'apposita previsione di legge, (...) risulterebbe illegittima, esponendo l'Ente a responsabilità contrattuali verso il Ministero, ed i suoi vertici a responsabilità gestionali ed erariali"*⁴⁴.

41. A detta di CAS, date le tariffe applicate all'utenza (tra le più basse d'Italia), nonché la mole di spese da sostenere per il funzionamento dell'Ente (personale, impiantistica, ecc.) e per la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'infrastruttura, *"procedere a riduzioni del pedaggio richiesto all'utenza in maniera unilaterale non sarebbe assolutamente possibile"*⁴⁵.

42. Nel corso dell'audizione del 13 maggio 2022, il Professionista ha affermato che la realizzazione di un sistema di adeguamento automatico del pedaggio *"necessiterà di tempi lunghi per la sua implementazione dal momento che il CAS è un ente pubblico ed avviare processi di natura straordinaria, (...), ha bisogno dell'approvazione, dell'autorizzazione e dei finanziamenti della Regione Siciliana"*⁴⁶.

43. CAS, durante la fase istruttoria, ha prospettato alcune misure relativamente alla eventuale implementazione di sistemi di rimborso del pedaggio corrisposto dai consumatori.

44. Il riferimento è al decreto dell'Assessore Regionale Infrastrutture Mobilità e Trasporti della Regione Siciliana D.A. n. 04/2022 del 1° febbraio 2022, in attuazione dell'articolo 107 della legge regionale 15 aprile 2021 n. 9 *"Legge di stabilità regionale 2021 - 2023"*, con il quale è stata disposta l'assegnazione di un contributo economico agli utenti residenti nella provincia di Messina, fino ad un massimo complessivo di duecento euro a persona, a titolo di rimborso dei pedaggi autostradali corrisposti in entrata e in uscita dal casello di Villafranca-Ponte Gallo dell'autostrada A20 Messina-Palermo.

45. La gestione e la corresponsione di tali contributi è di competenza del CAS in quanto Ente vigilato dal Dipartimento Regionale. Gli importi saranno erogati dal C.A.S. agli *"utenti aventi diritto"* successivamente alla liquidazione e all'incasso delle relative somme da parte del Dipartimento delle Infrastrutture, della Mobilità e dei Trasporti⁴⁷.

46. Sempre avuto riguardo, poi, al tema dell'adeguamento del pedaggio in caso di riscontrati disagi nella viabilità, CAS ha dichiarato di avere avviato *interlocuzioni con una società specializzata nel settore* al fine dell'implementazione di un sistema *Free Flow* che potrebbe, in futuro, essere utilizzato anche per l'applicazione di un sistema di indennizzo dei disagi alla mobilità segnalati dagli utenti con la previsione di un sistema di rimborso del pedaggio versato⁴⁸, nonché richiesto una valutazione tecnica ed economica della propria piattaforma tecnologica per il sistema di *Cashback* (rimborso del pedaggio) ad una società *leader* nello sviluppo e nell'integrazione di soluzioni di *Intelligent Transport Systems* ([*omissis*]), allo stato non fattibile dal momento che, come affermato dallo stesso Professionista, comporterebbe un investimento in dotazione *hardware* e *software* sicuramente insostenibile se realizzato con risorse proprie dell'Ente.

E. L'informativa all'utenza

47. Per ciò che concerne l'informativa all'utenza, CAS ha reso noto che il proprio Ufficio Stampa rappresenta l'Ente presso i *Media*, curando quotidianamente la gestione della Rassegna Stampa, i rapporti con i giornalisti, e coordinando

⁴² [Le uniche misure di agevolazione citate dal Professionista nella sua risposta alla richiesta di informazioni avanzata in fase preistruttoria riguardano quelle disposte a favore del personale sanitario e socio-sanitario operante per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica, nonché per i mezzi operativi SEUS 118. CAS ha sottolineato, comunque, di non aver introdotto alcun incremento tariffario dall'anno 2006 e che, allo stato attuale, la tratta A/18 Siracusa-Gela è esente da pedaggio.]

⁴³ [Cfr. doc. n. 8, di cui all'indice del fascicolo.]

⁴⁴ [Cfr. doc. n. 16, di cui all'indice del fascicolo.]

⁴⁵ [Cfr. verbale dell'audizione del 15 febbraio 2022, doc. n. 20, di cui all'indice del fascicolo.]

⁴⁶ [Nel corso della medesima audizione del 13 maggio 2022 CAS ha, al contempo, evidenziato "la situazione di crisi in cui versa attualmente il CAS dovuta agli ingenti lavori in atto (...), evidenziando come "in queste condizioni, ipotizzare un rimborso del pedaggio non appare realistico". Cfr. verbale dell'audizione del 13 maggio 2022, doc. n. 20, di cui all'indice del fascicolo.]

⁴⁷ [Cfr. doc. n. 32, di cui all'indice del fascicolo. Ulteriori misure sono state inserite nella proposta di impegni depositata da CAS (doc. n. 19 dell'indice del fascicolo) consistenti [*omissis*]. Gli ulteriori interventi previsti dagli impegni sono risultati, peraltro, non chiaramente definiti sia in termini di contenuti, sia in termini di tempi di attuazione e loro durata.]

⁴⁸ [I vantaggi del sistema esazione denominato *Free Flow*, quando potrà essere implementato a regime, potranno essere i seguenti: 1. Niente code e rallentamenti al casello: il percorso in autostrada sarebbe completamente libero da caselli ed il tempo di percorrenza non influenzato dal tempo impiegato per fermarsi al casello; 2. Viabilità più rapida: la viabilità scorrerebbe in modo più rapido, fermo restando i limiti di velocità imposti dal codice della strada; 3. Risparmio economico e di tempo per i viaggiatori: il non doversi fermare al casello consentirebbe di risparmiare carburante e tempo; 4. Più certezza sui tempi di percorrenza: il viaggiatore potrà pianificare i suoi tempi di percorrenza solo sulla base della distanza e delle condizioni di viabilità senza dover mettere in conto eventuali code al casello; 5. Riduzione dell'inquinamento acustico e atmosferico: gli accodamenti ai caselli generano inquinamento acustico ed atmosferico che con il *Free Flow* verrebbero eliminati.]

le attività di informazione che amministratori e uffici indirizzano al sistema dei *Media*. Ogni comunicato relativo alla viabilità verrebbe redatto e pubblicato, nonché raccolto in apposita sezione *News* raggiungibile dall'home page del sito www.autostradesiciliane.it (a titolo esemplificativo, si veda la seguente *News* pubblicata nel mese di agosto 2020 – Immagine n.7).

Immagine 7

PRIMO PIANO
/ News / NewsInPrimoPiano / 2020 / 8 / 2 /

02 Agosto 2020 -

AUTOSTRADA A/20 - CHIUSURA AL TRAFFICO TRATTO COMPRESO TRA GLI SVINCOLI DI BROLO KM 84+135 E PATTI KM 66+600 - LAVORI URGENTI ALL'INTERNO DELLA GALLERIA PETRARO DIREZ. MESSINA E DELLE GALLERIE CICERO, PETRARO E CALAVA' DIREZ. PALERMO - ORDINANZA DATE 58/2020

Ordinanza n. 58 DATE/2020

Visualizza archivio

Primo Piano News

- 20/09/2021
- 13/09/2021
- 03/09/2021
- 20/08/2021

48. Sempre avuto riguardo al tema dell'informativa all'utenza circa le condizioni di viabilità sulle *Autostrade*, CAS ha dichiarato di aver installato ed acceso - alla data del settembre 2022 - n. 28 "pannelli a messaggio variabile" equipaggiati con telecamere che riprendono i flussi di traffico ed in grado di rilevare le situazioni del flusso veicolare dalle stesse monitorato e, conseguentemente, attivare le iniziative più consone a ridurre la presenza di eventuali disagi e/o pericoli all'utenza⁴⁹.

F. I reclami

49. La presenza di numerosi cantieri sui tratti autostradali gestiti da CAS e il conseguente incremento dei tempi medi di percorrenza con annessi disagi nella viabilità autostradale procurati all'utenza, trovano riscontro e sono comprovati, oltre che nella segnalazione di Federconsumatori⁵⁰ -la quale cita la testimonianza delle principali testate giornalistiche regionali e locali che denunciano come da anni si registri la continua presenza di cantieri e scambi di carreggiata sui tronchi autostradali A18 e A20, "da cui deriva un sostanziale, costante blocco della relativa circolazione autostradale", anche dai reclami acquisiti agli atti del fascicolo e inoltrati a CAS da consumatori e loro associazioni rappresentative.

50. Di seguito, si riportano, a titolo esemplificativo, solo alcune delle molteplici denunce che le diverse associazioni di consumatori operanti sul territorio hanno inoltrato al Professionista -anche in nome e per conto di alcuni consumatori/utenti- relative al periodo aprile-settembre 2021⁵¹:

- Formulo la presente in nome e per conto del Sig. (...), al fine di invitare codesto Consorzio a stipulare una convenzione di negoziazione (...). Nel corso degli ultimi 10 anni, i tratti autostradali in oggetto sono stati caratterizzati da un'obiettiva e incontestabile carenza di manutenzione, che ha comportato frequenti limitazioni della ordinaria

⁴⁹ [Il Professionista, inoltre, ha reso note ulteriori misure adottate -in corso di adozione- sul tema dell'informativa all'utenza che riguardano: i) l'avvio di un processo per la creazione di un unico centro di controllo al fine di far convergere tutte le informazioni e notizie in tempo reale derivanti dalle varie tratte in gestione presso un unico centro operativo con il compito di fornire notizie che possano dare all'utente le eventuali alternative all'itinerario programmato alla partenza; ii) l'attivazione di una nuova versione del sito, concepito in modo tale da mettere in primo piano le informazioni di viabilità, con l'inserimento nella homepage di una mappa che illustri i principali eventi di traffico e le funzionalità di calcolo percorso e pedaggio, nonché la produzione di infografiche e "pillole" video, su base settimanale e quotidiana che illustreranno i cantieri, la loro tipologia e le conseguenze sul traffico.]

⁵⁰ [Vedi precedente n. 2), lett. B), punto 18 e segg.]

⁵¹ [Cfr. cartella denominata Federconsumatori allegata al doc. n. 22 dell'indice del fascicolo, verbale di acquisizione agli Atti del 15 marzo 2022, concernente l'integrazione documentale richiesta con il verbale dell'audizione del 17 febbraio 2022 (link al Sito internet www.file.ail.com/d/luluztunfinluync, di cui al doc. n. 21 dell'indice del fascicolo).]

percorribilità degli stessi, con evidente disagio per gli utenti. A fronte di tutto ciò, il pedaggio richiesto da Codesto Consorzio è rimasto immutato, a fronte di un servizio reso, come si è detto, in maniera non adeguata al prezzo pagato. (...);

- Con la presente, la scrivente Associazione (...), chiede, vista la disastrosa situazione della A20 Messina-Palermo che produce enormi disagi sui viaggiatori che la percorrono, un incontro urgente per la Sicurezza e la Qualità del servizio offerto. (...);

- Egregio Presidente, le scriventi associazioni di consumatori evidenziano come le precarie condizioni in cui versano i tratti autostradali gestiti da codesto Consorzio richiedano una sempre maggiore attenzione a tutela verso gli utenti, realizzabile solo attraverso l'offerta di un livello di servizi qualitativamente adeguato. A tal fine si rende pertanto necessaria e quanto mai urgente l'adozione di un'ideale Carta della Qualità dei Servizi. Anche su questa tratta autostradale, assistiamo da anni a continue interruzioni, restringimenti, disagi costanti oltre una diffusa condizione di insicurezza, oggi certificata dall'ispezione del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili che si è appena conclusa. (...);

- La scrivente Associazione (...), chiede la riduzione o abolizione del pedaggio autostradale sull'A18 Messina-Catania, così come già esplicitato nella nostra precedente nota (...) a valere sull'A20 Messina-Palermo. (...);

- Nel corso degli ultimi anni, i tratti in oggetto, a causa di una manutenzione inadeguata, hanno frequentemente presentato condizioni di percorribilità assai precarie, che hanno condotto codesto Ente ad imporre limitazioni di velocità, percorrenze su unica corsia, chiusura di tratti con conseguente obbligo per gli utenti di utilizzare strade alternative, ecc.. Ciò ha ovviamente comportato notevolissimi disagi per gli automobilisti con allungamento dei tempi di percorrenza, scarse condizioni di sicurezza, notevole stress. A fronte di tale stato di cose, codesto Consorzio ha tuttavia continuato ad esigere, non correttamente, l'ordinario prezzo del pedaggio, non tenendo in considerazione l'inadeguatezza del servizio offerto. Non c'è alcun dubbio infatti che il pedaggio rappresenti il corrispettivo richiesto agli utenti per il servizio dato e che, allorquando detto servizio non corrisponda al prezzo richiesto, lo stesso debba essere ridotto ovvero rimborsato. Per quanto sopra, la scrivente associazione invita codesto Consorzio a comunicare la propria disponibilità a provvedere al rimborso, in favore degli utenti dalla stessa rappresentati, del 50% del pedaggio corrisposto negli ultimi dieci anni, previa esibizione di idonea documentazione attestante il pagamento. (...).

3) Le argomentazioni difensive del Professionista

51. Nel corso dell'istruttoria, il Professionista ha risposto alle richieste di informazioni avanzate dall'Autorità sia in fase preistruttoria sia contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, nonché fornito la documentazione integrativa richiesta nel corso dell'audizione del 15 febbraio 2022. CAS, benché non abbia depositato memorie conclusive a seguito della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria⁵², ha comunque sviluppato nel corso del procedimento le proprie argomentazioni difensive relativamente alle contestazioni sollevate in sede di comunicazione di avvio⁵³ ribadendole, da ultimo, con la propria nota pervenuta oltre il termine di conclusione della fase istruttoria⁵⁴.

52. In via preliminare, CAS ha evidenziato di non rivestire natura giuridica di ente privato e che le condotte contestate sarebbero medio tempore ascrivibili all'area del diritto pubblico. Infatti, come evidenziato al precedente punto 2), lett. A), fino al mese di luglio 2021 il Consorzio si configurava quale ente non economico, facente parte della struttura amministrativa della Regione Siciliana e soggetto al suo controllo e vigilanza⁵⁵;

53. Sul punto, il Professionista ha rimarcato come, a suo dire, nel caso di specie non sussisterebbero i presupposti per la sanzionabilità delle condotte oggetto del procedimento in quanto gli atti ed i provvedimenti che hanno avuto ad oggetto gli interventi di manutenzione e la regolazione dei transiti sulle tratte interessate sarebbero stati legittimamente assunti con provvedimenti amministrativi che rientrerebbero nell'alveo del diritto pubblico⁵⁶.

54. CAS, inoltre, ha evidenziato come, in quanto ente pubblico istituito con legge dello Stato e sottoposto al controllo e vigilanza della Regione Sicilia e del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) per i rapporti oggetto di convenzione governativa, non sarebbe configurabile quale Professionista ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. c) del Codice del Consumo⁵⁷ e neppure come produttore ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. d) della medesima disposizione normativa⁵⁸.

⁵² [Cfr. doc. n. 35, di cui all'indice del fascicolo (nota prot. n. 0079077 del 19 ottobre 2022 che fissava il termine di conclusione della fase istruttoria al 8 novembre 2022).]

⁵³ [Cfr. doc. n. 16, di cui all'indice del fascicolo.]

⁵⁴ [Cfr. doc. n. 43, di cui all'indice del fascicolo (nota prot. 0098937 del 16 dicembre 2022).]

⁵⁵ [A partire da quella data, luglio 2021, ai sensi dell'art. 1 della Legge Regionale 11 febbraio 2021, n.4, il CAS ha assunto natura giuridica di ente pubblico economico, approvando un nuovo statuto – vedi precedente punto 15.]

⁵⁶ [Tali provvedimenti si sarebbero consolidati in assenza di censure da parte delle Autorità -amministrative e giudiziarie- preposte al loro controllo ed oggetto di monitoraggio tecnico da parte degli Uffici Ministeriali e delle Prefetture, senza che mai dette Autorità abbiano disposto una loro interruzione e/o sospensione.]

⁵⁷ [Ciò perché, per effetto della Concessione con il Ministero (ex ANAS), le attività del Consorzio hanno ad oggetto la gestione delle tratte autostradali con riferimento alle quali il CAS è subentrato ai precedenti Enti consortili gestori, sicché le infrastrutture transitate alla gestione patrimoniale del Consorzio non sono nella proprietà dell'Ente medesimo che li ha assunti in concessione per un

55. L'ente – le cui tariffe non sono dallo stesso determinate bensì soggette a precisi meccanismi di calcolo approvati dal Ministero concedente e dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), attualmente tra le più basse in Italia-, si sosterebbe con le risorse provenienti dai pedaggi⁵⁹ che risulterebbero appena sufficienti per provvedere alle spese per il suo funzionamento (personale, impiantistica, ecc.), nonché a quelle relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'infrastruttura (circa 310 Km di rete autostradale).

56. Inoltre, CAS ha precisato che il Consiglio direttivo dell'ente, insediatosi nel 2018, ha dovuto far fronte ad una situazione di estrema criticità legata all'assenza di attività di manutenzione delle infrastrutture negli anni pregressi derivante da una serie di circostanze negative contingenti, *in primis* la crisi finanziaria conseguente ai diversi contenziosi creatisi dopo la costruzione della tratta Messina-Palermo. L'ente è stato quindi costretto ad effettuare importanti interventi di manutenzione ordinaria, ma anche straordinaria, coperti in parte con fondi propri, sia sulla A/18 che sulla A/20, nonché interventi di verifica delle strutture quali ponti, viadotti e gallerie. Tutti i cantieri di lavoro presenti sul sedime autostradale sarebbero, dunque, volti a garantire la sicurezza dei viaggiatori ed il mantenimento in vita di strutture che hanno circa 60 anni di età; le condizioni di vetustà intrinseca delle opere e la loro trascuratezza sarebbe imputabile alle passate gestioni del CAS, principalmente in ragione della sua natura giuridica (ente pubblico non economico).

57. In questa situazione, dunque, procedere a riduzioni del pedaggio richiesto all'utenza in maniera unilaterale non sarebbe assolutamente possibile.

58. Il Professionista, con riferimento ai provvedimenti di sospensione o riduzione sull'applicazione della tariffa⁶⁰, ha rappresentato che il Consorzio per le Autostrade Siciliane è un ente concessionario, pertanto qualunque provvedimento di riduzione/eliminazione/sospensione del pedaggio autostradale deve essere sottoposto all'autorizzazione del Ministero concedente, così come riportato all'articolo 13 della Convenzione vigente⁶¹, sicché l'ipotesi di una sospensione totale dell'incameramento della tariffa correlata al pedaggio autostradale, in assenza di un'apposita previsione di legge, qualora continui ad essere aperto al pubblico transito, risulterebbe illegittima, esponendo l'Ente a responsabilità contrattuali verso il Ministero ed i suoi vertici e responsabilità gestionali ed erariali.

59. In ogni caso, CAS ha precisato che per le tratte gestite a pedaggio, non introduce incrementi tariffari dal 1° Gennaio 2006 e che per quanto riguarda il transito lungo la tratta A/18 Siracusa-Gela esso risulta, allo stato, esente da ogni pagamento⁶². Attualmente la convenzione non prevede la possibilità di esenzione dal pagamento del pedaggio se non limitatamente ad alcune circostanze e per specifiche categorie di utenza. Ciò nonostante, CAS si è comunque attivato attraverso l'istituzione nel proprio bilancio di previsione 2022-2024 di un apposito capitolo di spesa (con uno stanziamento allo stato pari a 100.000 euro) nell'intento di risolvere le problematiche riscontrate dall'Autorità⁶³.

60. Sempre secondo CAS, la presenza di frequenti raccordi e di nodi interoperabili consentirebbe all'utenza di scegliere se optare il percorso autostradale ovvero se prediligere il percorso parallelo non autostradale esente dagli oneri di pedaggio.

61. CAS ha altresì rappresentato che le chiusure o le limitazioni di carreggiata per l'esecuzione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria hanno ripercussioni sui tempi di percorrenza delle tratte autostradali che sarebbero limitate e legate a particolari condizioni di traffico o fasce orarie di cui in linea generale si tiene conto per la pianificazione ed esecuzione delle attività⁶⁴.

tempo in scadenza al 2030, onerandosi degli interventi di manutenzione, altresì vincolato nelle regole concessorie dello Stato anche per quanto attiene il regime delle tariffe dei pedaggi.]

⁵⁸ *[CAS ha osservato che l'oggetto della concessione autostradale sfuggirebbe alla definizione dell'ampio genus della categoria del cd. prodotto per il quale l'art. 3 comma 1, lett. e), del Codice del Consumo presuppone in via prevalente l'esercizio di una attività imprenditoriale di natura privata e commerciale nell'ambito della quale non sarebbero inquadrabili né le funzioni né le attività del Consorzio.]*

⁵⁹ *[Una parte delle quali viene restituita allo Stato quali oneri concessori.]*

⁶⁰ *[In relazione al regime delle tariffe dei pedaggi, CAS ha sottolineato che, in assenza di condizioni totalmente preclusive e/o di provvedimenti di interdizione totale, il traffico su gomma misurabile nei pedaggi è sottoposto all'applicazione di una tariffa di pedaggio minima che, nel caso di specie, non sarebbe ulteriormente ribassabile, neppure qualora gli interventi di ammodernamento e messa in sicurezza costringano ad una limitazione del traffico che non si traduca in una interdizione assoluta all'accesso.]*

⁶¹ *[Il pedaggio autostradale è infatti commisurato esclusivamente all'effettivo utilizzo della infrastruttura, e le Convenzioni (ossia i contratti tra l'Autorità pubblica e le concessionarie sulla base dei quali tutte le attività di queste ultime sono regolate) escluderebbero qualsiasi autonomia o discrezionalità nella quantificazione della tariffa o negli aggiornamenti annuali da parte delle concessionarie stesse. Sottolinea, poi, che il concessionario, sempre in base alla convenzione, ha la facoltà di articolare il proprio piano tariffario anche a fini commerciali, ma non risulta che allo stato ciò sia stato attuato. Detti costi, si ribaltano sì sugli utenti, ma non in quanto consumatori, bensì in qualità di cittadini che vi contribuiscono nella misura in cui lo Stato non li solleva dal loro sostenimento.]*

⁶² *[Inoltre, il Professionista ha evidenziato che, nel panorama delle concessionarie pubbliche - dalle quali il CAS si distinguerebbe in quanto è ente pubblico e non ha la forma societaria dell'impresa - applicherebbe la tariffa di pedaggio più bassa di tutte (con pedaggi mediamente inferiori del 20%) in considerazione delle diverse circostanze che connotano lo svolgimento della concessione. Tale dato sarebbe riscontrabile dalla Relazione redatta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali relativa all'attività svolta dalle Concessionarie nell'anno 2019.]*

⁶³ *[Cfr. verbale dell'audizione del 13 maggio 2022, doc. n. 26 di cui all'indice del fascicolo.]*

⁶⁴ *[Di tali interventi verrebbe fornita ampia e diffusa comunicazione mediante l'utilizzo di mezzi di informazione idonei a consentire all'utente di decidere se optare per vie alternative al fine di evitare di incorrere in eventuali disagi/ritardi durante la percorrenza dell'autostrada. In ogni caso, secondo il Professionista, la viabilità alternativa al tracciato autostradale a servizio dell'utenza, a causa*

62. In merito alle lamentele delle Associazioni dei consumatori sulle difficili condizioni di viabilità delle *Autostrade* e sull'aumento dei tempi di percorrenza, CAS ha sottolineato che esse inevitabilmente derivano dai lavori che si è reso necessario effettuare, anche a seguito degli interventi delle Procure della Repubblica competenti, per garantire la sicurezza e l'incolumità dei viaggiatori. Lavori e disagi derivanti dal traffico, pertanto, necessariamente coesisterebbero, non essendo possibile chiudere le *Autostrade* e nemmeno azzerare i pedaggi che rappresentano lo strumento attraverso il quale effettuare i citati lavori di manutenzione e che a questi vengono completamente destinati, essendo CAS, come detto un ente economico senza scopo di lucro.

63. Infine, ad avviso del Professionista, CAS non avrebbe alcun obbligo in merito alla tempistica del viaggio in autostrada in quanto, ai sensi della Convenzione, sarebbe tenuto soltanto a garantire all'utenza sicurezza ed affidabilità dell'infrastruttura; in tale prospettiva, le opere di manutenzione, ammodernamento, potenziamento o miglioramento previste dalla Convenzione rappresenterebbero interventi necessari che *inevitabilmente possono avere ripercussioni sulla fluidità del traffico*⁶⁵.

64. In conclusione, CAS ha chiesto l'archiviazione del procedimento per difetto dei presupposti ovvero giustificando le condotte in quanto esenti da profili di responsabilità.

4) Le memorie conclusive di Federconsumatori Sicilia

65. A seguito della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, in data 7 novembre 2022, Federconsumatori Sicilia, associazione Parte del procedimento, ha depositato agli atti una propria memoria conclusiva.

66. Secondo l'associazione, quanto emerso dall'istruttoria avrebbe pienamente confermato la sussistenza, nel periodo considerato (2020-2021), delle frequenti e prolungate limitazioni alla normale percorribilità dei tratti autostradali A/18 e A/20 gestiti da CAS e causati dall'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria realizzata dal Consorzio, con i conseguenti gravi disagi patiti dagli utenti.

67. Secondo FedSIC, poi, non corrisponderebbe al vero quanto asserito dal Consorzio circa l'impossibilità di ribassare le tariffe in assenza di una specifica previsione di legge dal momento che, nel mese di giugno 2014 e 2015, CAS avrebbe deliberato, previa autorizzazione del Ministero dei Trasporti, una riduzione del pedaggio del 50% nel tratto autostradale Messina Bocchetta – Villafranca Tirrena per coloro che avessero percorso nel periodo estivo detta tratta in alcune fasce orarie (21-08/14-16), al fine specifico di ridurre il più possibile il formarsi di lunghe code durante il resto della giornata. L'intervento sarebbe stato dettato dalla limitata percorribilità della tratta sopra indicata derivante dagli interventi manutentivi sul viadotto Ritiro che, trascorsi otto anni, sono tuttora in corso e causa di lunghe code.

68. Per quanto concerne il mancato incremento dell'importo del pedaggio negli ultimi 16 anni, l'associazione osserva che tale aumento è di norma conseguenza degli investimenti effettuati per la manutenzione stradale la cui carenza avrebbe reso del tutto automatico il blocco del pedaggio.

69. Da ultimo, FedSIC rileva come l'asserito contributo economico, fino a un massimo di duecento euro a persona, a titolo di rimborso dei pedaggi autostradali in entrata e in uscita dal casello di Villafranca Ponte Gallo dell'A/20 sia stato disposto esclusivamente a titolo di indennizzo per i residenti della Provincia di Messina in quanto tale barriera insiste nel territorio del comune di Messina e conduce a tutti i villaggi della zona nord della città, assimilabile dunque ad una tangenziale che, per tutto il resto del territorio messinese, è invece gratuita.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

70. In data 10 novembre 2022 è stato richiesto il parere all'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo, poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore del trasporto su strada⁶⁶.

71. Con parere pervenuto in data 7 dicembre 2022⁶⁷, la suddetta Autorità ha svolto le seguenti considerazioni.

72. In particolare, l'ART, dopo aver preliminarmente rappresentato quali siano le competenze ad essa attribuite dall'articolo 37, comma 2, del decreto-legge 201/2011⁶⁸, ha reso noto come il D.L. 109/2018⁶⁹ abbia esteso alle concessioni vigenti le competenze dell'Autorità in merito alla definizione del sistema tariffario di pedaggio.

anche della particolare conformazione orografica, sarebbe limitata alle sole strade statali 113 (Settentrionale Sicula) e 114 (Orientale Sicula), con percorsi angusti e trafficati, ciò che determinerebbe comunque uno svantaggio nei tempi di percorrenza in termini assoluti rispetto al percorso autostradale. CAS ha poi dato risalto a situazioni particolari (straordinarie) di chiusure di tratti autostradali che hanno un impatto importante sulla viabilità ordinaria quali la frana di Letojanni, sull'A18 e l'adeguamento del Viadotto Ritiro, sull'A20. Riguardo quest'ultimo, trattasi di un intervento necessario e prioritario eseguito al fine di prevenire eventi catastrofici con conseguenze incommensurabili.]

⁶⁵ [Cfr. nota prot. n. 0015444 del 27 gennaio 2022, doc. n. 16, di cui all'indice del fascicolo.]

⁶⁶ [Cfr. doc. n. 40, di cui all'indice del fascicolo.]

⁶⁷ [Cfr. doc. n.42, di cui all'indice del fascicolo.]

⁶⁸ [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).]

⁶⁹ [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).]

73. Tanto premesso, per quanto riguarda la Convenzione sottoscritta tra ANAS e CAS il 27 novembre 2000, l'ART ha reso noto che il Ministero concedente, nel rappresentare di aver formulato più volte a CAS l'esigenza di procedere ad un aggiornamento della Convenzione vigente, connesso anche alla definizione del sistema tariffario di pedaggio, ha chiesto alla stessa Autorità di avviare il relativo procedimento, presupposto del quale è l'acquisizione dei necessari dati tecnici ed economici della concessionaria che però CAS non ha mai fornito, nonostante numerose richieste e ripetuti solleciti.

74. Per quanto di specifico interesse, l'ART ha rilevato che, per effetto dell'applicazione del sistema tariffario che verrà definito dall'Autorità, gli utenti potranno beneficiare di un adeguamento del pedaggio a fronte di eventuali disagi subiti in conseguenza della indisponibilità dell'infrastruttura, 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.

75. L'ART ha rappresentato, inoltre, di aver avviato con delibera n. 59/2022 del 14 aprile 2022 un'indagine conoscitiva finalizzata all'avvio di un procedimento volto a definire il contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti possono esigere nei confronti dei concessionari autostradali e dei gestori delle aree di servizio delle reti autostradali, nell'ambito della quale si evidenzia, tra l'altro, che *"il rallentamento del traffico veicolare, provocato dalla presenza di cantieri sulla carreggiata, si pone in contrasto con la connotazione funzionale dell'infrastruttura autostradale che si distingue dalle altre strade per il fatto che la stessa assicura, non tanto il diritto alla mobilità, essendo quest'ultimo diritto garantito da tutte le reti stradali, quanto il diritto al materiale raggiungimento della destinazione nei tempi più brevi e nei modi più sicuri possibili"*.

76. L'Autorità ha osservato, poi, che per quanto concerne i cantieri, *"(...) i concessionari autostradali dovrebbero assicurare standard gestionali tesi a mitigare o annullare il disagio per gli utenti"*.

77. Avuto riguardo alla vigente disciplina della concessione contenuta nella Convenzione unica tra ANAS e CAS, l'ART ha evidenziato come l'articolo 31 della Convenzione preveda, tra l'altro, che il concessionario è tenuto alla redazione della Carta dei Servizi, con l'indicazione degli *standard* di qualità dei singoli servizi⁷⁰, precisando, al riguardo, che tra gli *standard* qualitativi contenuti nell'Allegato C alla Convenzione non sono previste forme di riduzione/rimborso del pedaggio a favore degli utenti in presenza di cantieri che possono determinare un allungamento dei tempi di percorrenza⁷¹, mentre nella Carta dei servizi, alla sezione *"qualità dei servizi"*, si rinvia alla particolare attenzione riservata *"alla qualità dei servizi erogati"* e alle *"importanti risorse"* investite a tale scopo *"per i miglioramenti e gli adeguamenti strutturali e gestionali necessari a mantenere elevati gli standard dei livelli di qualità dei servizi"*.

78. Alla luce di quanto illustrato, nelle more dell'adozione di uno specifico sistema tariffario, così come dell'adozione di provvedimenti dell'Autorità volti a definire contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti autostradali possono esigere, l'ART ha rilevato che i sistemi tariffari approvati dall'Autorità in ambito autostradale e, in particolare, i meccanismi di penalità/premialità con riferimento alla valutazione della qualità dei servizi offerti all'utenza, nonché i principi che il concedente è tenuto ad applicare per valutare la *performance* del concessionario autostradale, previsti dall'Autorità già a partire dal 2017, possono essere assunti quale espressione di principi generali da considerare come parametro per la valutazione della diligenza richiesta all'operatore del servizio a fronte di una qualità non rispondente ai livelli attesi.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

V.1 Premessa

79. Il presente provvedimento ha ad oggetto i comportamenti descritti al precedente paragrafo II posti in essere da CAS, a far data dal mese di gennaio 2020, e consistenti nella riduzione delle corsie di marcia e/o in specifiche limitazioni della velocità massima consentita per lunghi tratti sulle autostrade gestite in concessione A/18 (Messina-Catania-Siracusa-Gela) e A/20 (Messina-Palermo) con conseguenti notevoli disservizi e disagi recati ai consumatori e nei conseguenti oggettivi incrementi dei relativi tempi di percorrenza, così come emerso dalle numerose ordinanze istitutive di cantieri di lavoro nell'ultimo biennio, nonché dalle segnalazioni e dai reclami acquisiti agli atti del procedimento, senza tuttavia prevedere alcun corrispondente adeguamento dell'importo richiesto a titolo di pedaggio.

80. Tali condotte, come sarà dettagliato nel prosieguo, integrano una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

V.2 Questioni preliminari

81. In via preliminare, si rileva come appare priva di pregio, nonché di fondamento, la principale difesa del Professionista consistente nel ritenere di non poter essere destinatario delle disposizioni previste dal Codice del Consumo dal momento che i provvedimenti che hanno avuto ad oggetto gli interventi di manutenzione e la regolazione

⁷⁰ [Ai sensi dell'articolo 2, comma 2 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 163 e della legge 14 novembre 1995, n. 481.]

⁷¹ [Al riguardo, nella Carta dei servizi della concessionaria si precisa, tra l'altro, nella sezione dedicata ai principi generali, che: "Il concessionario autostradale riconosce che è un diritto dei suoi Clienti usufruire di prestazioni qualitativamente efficienti. Si veda al riguardo la Carta dei servizi pubblicata all'indirizzo web: <http://www.autostradesiciliane.it/rete-autostradale/carta-dei-servizi/>.]

dei transiti sulle tratte interessate sarebbero stati legittimamente assunti con provvedimenti amministrativi che rientrerebbero nell'alveo del diritto pubblico.

82. Sul punto, come peraltro confermato da copiosa e recente giurisprudenza, la nozione di Professionista ricomprende una tipologia molto ampia di soggetti, sia privati che pubblici, che esercitano un'attività imprenditoriale o libero professionale la quale non deve necessariamente essere connotata dallo scopo di lucro⁷².

83. Ai fini dell'assunzione della qualificazione soggettiva di cui trattasi è sufficiente che la pratica commerciale sia posta in essere dal soggetto quale manifestazione della sua ordinaria attività di lavoro⁷³. Il richiamo, nella definizione normativa di "Professionista", alla natura "commerciale" delle pratiche soggette al rispetto del Codice del Consumo, circoscrive la tutela alle pratiche finalizzate a realizzare uno scambio di beni o servizi, ma non richiede che si tratti di attività svolta, dal "Professionista", a scopo di lucro. Ciò che conta, in definitiva, è che si tratti di una attività deputata allo scambio di beni o servizi, esercitata in maniera "ordinaria", svolta con continuità, mediante una organizzazione tendenzialmente stabile, e nel rispetto, ove esistente, della normativa di settore, oltre che degli obblighi contabili e fiscali⁷⁴.

84. Così delineato l'ambito di intervento dell'Autorità, appare evidente che la fattispecie in esame riguarda, contrariamente a quanto sostenuto da CAS, profili che attengono pienamente ad aspetti di pura applicazione del Codice del Consumo, rientranti nella competenza esclusiva dell'Autorità. Poiché CAS è un soggetto concessionario di un pubblico servizio, nell'ambito del rapporto concessorio in essere, accanto al rapporto pubblicistico tra la concessionaria CAS e l'amministrazione, si affiancano infatti profili privatistici riguardanti il rapporto tra concessionario e utente; sono proprio questi ultimi gli aspetti che costituiscono oggetto del presente provvedimento. Sotto tale dirimente profilo e in considerazione degli aspetti di sinallagmaticità che si instaurano tra CAS 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 consumo⁷⁵.

85. In definitiva, il fatto che CAS rivestisse natura giuridica di ente pubblico *non* economico fino al mese di luglio 2021 non vale, per i motivi sopra esplicitati, a sottrarlo dall'osservanza delle norme consumeristiche, così come non assume rilevanza la circostanza che, secondo quanto affermato dal Professionista in corso di istruttoria, tutti i lavori sarebbero stati imposti al nuovo Consiglio direttivo dell'Ente -peraltro insediato nel 2018 e dunque ben prima dell'avvio del procedimento istruttorio- dalle condizioni di vetustà intrinseca delle opere e dalla trascuratezza imputabile alle passate gestioni del CAS⁷⁶, non può esimerlo dall'onore degli obblighi assunti dal Consorzio in virtù della sua successione, a norma dell'articolo 16, lettera b) della L. 531/82, in tutti i rapporti giuridici posti in essere dai precedenti gestori⁷⁷.

86. Da ultimo, sono da considerarsi inammissibili le istanze di riesame e di integrazione istruttoria, con contestuale istanza di audizione del CAS e della Regione Sicilia per la definizione degli impegni e l'archiviazione del procedimento

⁷² [Per tutte, valga citare la sentenza n. 07122/2019 relativa al caso PS9943 - AMA-CONSORZI RACCOLTA INDUMENTI USATI, nella quale il TAR del Lazio, ha rammentato la definizione di "Professionista" di cui all'art. 18, lett. b), del Codice del Consumo: "qualsiasi persona fisica o giuridica che, nelle pratiche commerciali oggetto del presente titolo, agisce nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale e chiunque agisce in nome o per conto di un Professionista".

Tale nozione, secondo la giurisprudenza della Sezione, "deve essere intesa in senso ampio, essendo sufficiente che la condotta venga posta in essere nel quadro di una attività di impresa finalizzata alla promozione e/o alla commercializzazione di un prodotto o servizio. In tal senso, per "Professionista" autore (...) della pratica commerciale deve intendersi chiunque abbia un'oggettiva cointeressenza diretta ed immediata alla realizzazione della pratica commerciale medesima (...).]

⁷³ [A tale dato oggettivo soltanto essendo correlati gli accresciuti oneri di diligenza e di informazione a protezione di chi opera, al contrario (il consumatore), al di fuori dell'esercizio della sua attività professionale ed è per tale ragione in posizione di tendenziale debolezza contrattuale (in tal senso, ex plurimis, Cons. Stato, VI, 22 luglio 2014, n. 3897 e T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 7 aprile 2015, n.5039).]

⁷⁴ [La sentenza richiama, peraltro, quanto affermato dalla Corte di Giustizia nel caso C-59/12, originato da una controversia in cui veniva in considerazione il comportamento tenuto da un organismo di diritto pubblico tedesco erogante prestazioni di cassa malattia obbligatoria ed operante senza scopo di lucro: detto istituto, denunciato da una associazione di consumatori in relazione ad una pratica commerciale scorretta tenuta nei confronti degli iscritti, aveva dedotto di non poter essere qualificato, in tale sua qualità, come «Professionista» ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. In tale occasione, la Corte di Giustizia ha affermato che «il legislatore dell'Unione ha sancito un concetto particolarmente ampio della nozione di "Professionista", la quale comprende "qualsiasi persona fisica o giuridica" in quanto eserciti un'attività remunerata e non esclude dal suo ambito di applicazione né gli enti incaricati di una missione di interesse generale né quelli che abbiano uno status di diritto pubblico" (sentenza C-59/12, par. 32), soggiungendo che, "ai fini dell'interpretazione della direttiva in esame, la nozione di consumatore riveste un'importanza fondamentale e che le sue disposizioni sono concepite essenzialmente nell'ottica del consumatore quale destinatario e vittima di pratiche commerciali sleali (v., in tal senso, sentenze del 12 maggio 2011, Ving Sverige, C-122/10, Racc. pag. 1-3903, punti 22 e 23, nonché del 19 settembre 2013, CHS Tour Services, C-435/11, punto 43)." (ibidem, par. 36).]

⁷⁵ [Cfr. Sentenza Tar Lazio, n. 3186/2018, pubblicata il 22 marzo 2018, relativa al procedimento PS6853.]

⁷⁶ [CAS, in particolare, sarebbe stato "costretto" ad effettuare importanti interventi di manutenzione ordinaria, ma anche straordinaria, sia sulla A/18 che sulla A/20, nonché interventi di verifica delle strutture quali ponti, viadotti e gallerie. Cfr. doc. n. 20, di cui all'indice del fascicolo - verbale dell'audizione di CAS del 15 febbraio 2022.]

⁷⁷ [In proposito, si richiama la legge 12 agosto 1982, n. 531 (Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale) la quale, nell'autorizzare, al suo articolo 16, il Ministro dei lavori pubblici a ricercare intese con la Regione Siciliana per la costituzione di un consorzio unico di enti pubblici cui trasferire le concessioni relative alle autostrade assentite ai consorzi per l'autostrada Messina-Catania, Messina-Palermo e Siracusa-Gela, ha previsto che tale consorzio dovrà, tra l'altro, succedere in tutti i rapporti giuridici posti in essere dai suindicati consorzi.]

PS12039, in quanto pervenute ben oltre il termine di conclusione della fase istruttoria (16 dicembre 2022) comunicato al Consorzio in data 19 ottobre 2022 (con nota prot. n. 0079077) e fissato alla data del 8 novembre 2022. Peraltro, dalle suddette istanze, non sono emersi elementi nuovi, di fatto o di diritto, che consentano di rivedere quanto già comunicato a CAS nel corso dell'istruttoria⁷⁸. Pertanto, sulla base di tali considerazioni, non si rende necessario disporre una nuova audizione.

V.3 Valutazioni di merito

87. Fermo quanto specificato in *Premessa*, si rileva che, sulla base delle evidenze istruttorie illustrate nel presente provvedimento (vedi precedente paragrafo **2**)), le condotte poste in essere da CAS, con riferimento a ciascuna delle *Autostrade*, hanno messo in luce il significativo peggioramento del servizio reso ai consumatori a decorrere almeno dall'anno 2020.

88. Le evidenze acquisite, infatti, hanno consentito di individuare i consistenti disagi nella viabilità e nella regolare fluidità della circolazione arrecati agli utenti delle *Autostrade*, a causa di chiusure, restringimenti di carreggiata, imposizione di limiti di velocità (normalmente pari a 130 km/h), con inevitabile formazione di code e rallentamenti e conseguente incremento dei tempi medi di percorrenza (TMP).

89. 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 esso 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 (vedi *infra*) (vedi precedente punto n. 26 e segg.).

90. Sebbene il Professionista, nelle proprie difese⁷⁹, abbia sostenuto l'insussistenza di obblighi da parte del Concessionario in merito alla tempistica del viaggio in autostrada⁸⁰, in quanto, secondo la Convenzione, sarebbe soltanto tenuta a garantire all'utenza sicurezza ed affidabilità dell'infrastruttura, si deve evidenziare, in primo luogo, che è proprio lo stesso atto concessorio ad affidare a CAS "(...) *le attività ed i compiti necessari per l'esercizio delle autostrade (...) nonché (...), la progettazione ed esecuzione degli interventi di adeguamento, richiesti da esigenze relative alla sicurezza del traffico [ma anche] al mantenimento del livello di servizio*"⁸¹ (sottolineatura aggiunta); 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 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.

91. Si consideri, al riguardo, che proprio sulle autostrade è previsto un limite minimo di velocità, non essendo corrispondentemente permesso l'accesso di veicoli lenti (ad esempio, al di sotto di una certa cilindrata)⁸².

92. Peraltro, la persistenza di condizioni di viabilità a velocità ridotta, non appare in linea con quanto previsto nella sezione *Carta dei Servizi*, presente nel sito *internet* del Professionista, laddove, alle voci "*Continuità, Partecipazione e Efficienza ed efficacia*", CAS si impegna al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture autostradali gestite in concessione attraverso la manutenzione e la riparazione tempestive delle stesse, nonché a fornire le proprie attività in modo qualitativamente efficiente, così da mantenere e migliorare l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni offerte⁸³.

93. Il suddetto obbligo in termini di qualità del servizio trova conferma, altresì, nella circostanza che i proventi dei pedaggi - come affermato dallo stesso Professionista nel corso dell'audizione del 15 febbraio 2022- sono destinati, tra l'altro, a sostenere le spese di ammodernamento, innovazione, gestione e manutenzione della rete.

⁷⁸ [Il riferimento è alla nota prot. n. 0073404 del 28 settembre 2022 (rigetto impegni) e alla nota prot. n. 0079077 del 19 ottobre 2022 (comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria).]

⁷⁹ [Cfr. doc. n. 16, di cui all'indice del fascicolo.]

⁸⁰ [Il Professionista rileva, infatti, che ai sensi della Convenzione stipulata con lo Stato, CAS 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.]

⁸¹ [Cfr. art. 2, comma 2, della Convenzione, acquisita agli atti con il doc. n. 9 e 19, di cui all'indice del fascicolo.]

⁸² [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".]

⁸³ [Cfr. <http://www.autostradesiciliane.it/rete-autostradale/carta-dei-servizi/> (al momento dell'avvio la sezione del sito di CAS dove si riportava quanto nel testo era denominata Servizi agli utenti - cfr. doc. n. 10, di cui all'indice del fascicolo).]

94. In proposito, sebbene CAS abbia dichiarato di non essere in grado di fornire alcun dato sui TMP di una tratta autostradale in condizioni di normale fruibilità⁸⁴, si rileva come il loro incremento sia oggettivamente deducibile alla luce delle numerose ordinanze emanate nell'ultimo biennio dal Consorzio (vedi precedente punto n. 21 e segg.) relative all'attuazione dei numerosi interventi manutentivi posti in essere, nonché dalle segnalazioni e dai puntuali reclami inoltrati a CAS (vedi precedente punti nn. 49 e 50) dai consumatori e loro associazioni rappresentative.

95. Del resto, è lo stesso Professionista che ha ammesso più volte, come rinvenibile sia dalla documentazione agli atti del fascicolo, sia dalle notizie stampa riportate alle precedenti Immagini nn. 4 e 5, la sussistenza di critiche condizioni di viabilità sulle *Autostrade* a causa dei numerosi ed importanti interventi di manutenzione ordinaria, ma anche straordinaria, effettuati sia sulla A/18 che sulla A/20 negli ultimi due anni, nonché degli interventi di verifica delle strutture quali ponti, viadotti e gallerie.

96. Le numerosissime ordinanze agli atti, deliberate da CAS relativamente alle *Autostrade*, in particolare nell'ultimo biennio, sia per adeguarsi al provvedimento giudiziario del 2021 che per l'accelerazione data al programma di manutenzione della rete dalla stessa gestita, 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, 40 km/h sulle rampe di svincolo, divieto di sorpasso). Rilevano, infine, anche alcune "non conformità" contestate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) sia nel 2020 che nel 2021⁸⁵, in relazione, ad esempio, alla manutenzione ordinaria dei cavalcavia sull'autostrada A20⁸⁶.

97. Da quanto sin qui rappresentato ed illustrato al precedente paragrafo 2), si evince, dunque, come i significativi e continui disagi subiti dagli utenti delle infrastrutture autostradali in esame, come confermato dalle segnalazioni e dai reclami inoltrati degli utenti stessi, siano logica conseguenza e da attribuirsi alla consistente attività di manutenzione ordinaria e straordinaria posta in essere da CAS nell'ultimo biennio, resasi necessaria proprio dall'assenza pressoché totale di interventi/lavori nel corso dell'ultimo decennio.

98. Siffatta condotta si pone, pertanto, in contrasto con l'articolo 20 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore, dal momento che CAS non appare aver improntato la propria organizzazione aziendale alla diligenza da essa esigibile quale gestore della concessione amministrativa autostradale, omettendo di porre in essere quei comportamenti che discendono dall'applicazione del più generale principio di buona fede al quale si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore.

99. Alla luce di quanto sopra rappresentato, si rileva che, a fronte dei gravi disservizi ampiamente documentati, dalle evidenze istruttorie è emerso che il Consorzio ha comunque richiesto negli anni ai propri utenti la corresponsione del pedaggio nella misura ordinaria.

100. In particolare, la condotta oggetto di accertamento nel presente provvedimento si sostanzia proprio nel mancato adeguamento da parte del Professionista dell'importo richiesto a titolo di pedaggio autostradale, nonostante il rilevante deterioramento della qualità del servizio reso agli utenti e i disagi arrecati alla viabilità delle *Autostrade*.

101. In proposito, in un'ottica di tutela del consumatore, si evidenzia come, a fronte del pagamento del pedaggio, quest'ultimo deve poter fruire della rete autostradale proprio per effettuare un viaggio in tempi ridotti e, quindi, nei casi di scarsa qualità del servizio reso, deve corrispondere un adeguamento al ribasso del corrispettivo richiesto.

102. Viceversa, dagli atti documentali acquisiti è emerso, come peraltro confermato dallo stesso Professionista, che CAS non dispone di alcuna procedura standardizzata/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, da attivare tempestivamente nelle circostanze in cui si manifestano gravi criticità nella circolazione come quelle rappresentate nel presente provvedimento e che, ancora oggi, continuano a manifestarsi⁸⁷.

⁸⁴ [Cfr. doc. n. 8, di cui all'indice del fascicolo.]

⁸⁵ [Secondo, infatti, quanto reso noto dalle associazioni di consumatori segnalanti (cfr. doc. n. 1, di cui all'indice del fascicolo), nel mese di marzo 2021 per quanto riguarda l'A20 ed in quello di aprile del 2021 per l'A18 si sono svolte le ispezioni del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (MIMS) al fine di verificare una parte delle infrastrutture (viadotti e gallerie in primis) riscontrando le condizioni molto critiche in cui versano le due tratte autostradali e prescrivendo restrizioni e limitazioni aggiuntive a quelle già esistenti.]

⁸⁶ [Si veda, al riguardo, quanto emerge in particolare dall'ordinanza n. 85/2020 di cui all'Immagine n.2. Vedi anche Ordinanze nn. 72 e 74 del 2020 fornite da CAS in corso di istruttoria (cfr. doc. n. 22, di cui all'indice del fascicolo).]

⁸⁷ [A titolo esemplificativo, si riporta quanto pubblicato nel sito del Professionista - nella sezione News - lo scorso 8 novembre 2022, relativamente ai lavori in corso su tratti dell'A/18 ME-CT: "SULLA A18 SONO INIZIATI I LAVORI DI RINNOVO DEI SISTEMI DI SICUREZZA TRA GIARRE E CATANIA, DOVE SI VIAGGIA SU UNA CORSIA PER 2,5 KM - Tra Giarre e Catania sono iniziati lunedì, per il primo tratto di due chilometri e mezzo, i lavori di *Autostrade Siciliane* dedicati al rinnovo dei sistemi di sicurezza stradale (barriere longitudinali, terminali e transizioni, e varchi apribili). Gli interventi, che rientrano nel progetto generale di riqualificazione dell'autostrada A18 Messina-Catania, hanno già visto l'installazione dei primi cantieri a partire dal km. 59,400, in prossimità dello svincolo di Giarre, in entrambe le direzioni.

Ultimato questo primo tratto le lavorazioni proseguiranno per ulteriori 2,5 km e così via di settimana in settimana, fino al completamento. Gli assistenti al traffico di *Autostrade Siciliane*, che monitoreranno l'area, raccomandano collaborazione e prudenza in un considerazione dei disagi che interverranno sulla circolazione. Si ricorda di rispettare il divieto di sorpasso, la segnaletica stradale i limiti di velocità indicati".

103. Al riguardo, occorre precisare che nell'atto concessorio è espressamente attribuita a CAS la facoltà, a 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" (articolo 6, comma 3)⁸⁸.

104. 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 CAS, alla luce delle facoltà ad essa attribuite nell'atto concessorio.

105. Peraltro, le sporadiche iniziative al riguardo assunte sembrano derivare da una gestione emergenziale -ex post- delle problematiche emerse, non riscontrandosi, invece, alcuna procedura standardizzata volta ad intervenire in modo strutturale a favore dell'utenza autostradale, in termini di riduzione/eliminazione/sospensione del pedaggio, nelle circostanze in cui si manifestino criticità nella circolazione all'interno delle infrastrutture gestite con conseguenti disagi per i consumatori.

106. In tal senso non appare sufficiente il decreto dell'Assessore Regionale Infrastrutture Mobilità e Trasporti della Regione Siciliana del 1° febbraio 2022, con il quale è stata disposta l'assegnazione di un contributo economico agli utenti residenti nella provincia di Messina, fino ad un massimo complessivo di duecento euro a persona, a titolo di rimborso dei pedaggi autostradali corrisposti in entrata e in uscita dal casello di Villafranca-Ponte Gallo dell'autostrada A20 Messina-Palermo (vedi precedente punto 44), trattandosi di un intervento *tardivo*⁸⁹, asseritamente subordinato all'approvazione, autorizzazione ed ai finanziamenti della Regione Siciliana, volto a ristorare gli utenti solo *ex post*. Si tratta, inoltre, di un ristoro *parziale*, in quanto relativo ad una minima e circoscritta porzione delle tratte autostradali gestite, nonché concernente un numero limitato di consumatori (chi presenta reclamo o abbia determinati requisiti, quali ad esempio, la residenza nel territorio) e non costituente, alla luce dei documenti acquisiti, una procedura standardizzata a favore di tutta l'utenza delle *Autostrade*, in termini di riduzione/eliminazione/sospensione del pedaggio, nelle circostanze in cui si manifestano gravi criticità nella circolazione all'interno delle infrastrutture gestite.

107. Né comunque assumono rilievo, in questa sede, le varie iniziative ed interlocuzioni assunte dal professionista per dotarsi di un sistema di riduzione del pedaggio, in quanto evidenziano la mera intenzionalità della misura prospettata, comunque priva di supporti documentali che attestino le modalità di attuazione ed implementazione concrete dell'iniziativa rappresentata da CAS.

108. Alla luce di quanto esposto, pertanto, le modalità di gestione del servizio autostradale nelle tratte delle *Autostrade* risultano 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 dai consumatori il pagamento dell'intero pedaggio, ossia un corrispettivo parametrato sull'ordinario livello di prestazione, del quale essi non hanno però effettivamente fruito, ovvero realizzato misure di rimborso intempestive, inadeguate e parziali, del tutto insufficienti a compensare i disagi subiti dagli utenti dell'intera rete delle *Autostrade*.

V.4 Conclusioni

109. Da quanto sin qui rappresentato, con riferimento a tutte le tratte autostradali oggetto di osservazione (A/18 Messina-Catania-Siracusa-Gela e A/20 Messina-Palermo), le evidenze acquisite hanno consentito di individuare, in particolare a partire dall'anno 2020, quanto di seguito rappresentato:

- gravi e prolungati disagi nella viabilità e nella regolare fluidità della circolazione, a causa di chiusure, restringimenti di carreggiata, imposizione di limiti di velocità documentati dalle risultanze in atti, con inevitabile formazione di code e rallentamenti;

- assenza di una procedura in tema di agevolazioni tariffarie (eliminazione/riduzione dei pedaggi) e rimborsi volta gestire in modo adeguato i gravi e ripetuti episodi di disagio arrecato agli utenti.

Inoltre, avuto riguardo ai lavori sul Viadotto Ritiro, sebbene il Professionista avesse indicato, in corso di istruttoria (cfr. doc. n. 16, di cui all'indice del fascicolo), che l'ultimazione dei lavori sarebbe avvenuta nel mese di luglio 2022, si riporta uno stralcio di quanto apparso, sempre nella sezione News del sito di CAS, in data 14 novembre 2022, dal quale si evince come detti lavori siano ancora in corso: "VIADOTTO RITIRO, AUTOSTRADE SICILIANE FA CHIAREZZA - In merito alle notizie diffuse nelle scorse ore, relative al cantiere per la realizzazione del Viadotto Ritiro, Autostrade Siciliane conferma che le attività per il suo completamento non sono mai state interrotte, che i lavori (giunti ormai al 92%) stanno proseguendo regolarmente (...). Dal proprio insediamento la governance di Autostrade Siciliane ha riconosciuto ai lavori per la realizzazione del nuovo Viadotto Ritiro una priorità eccezionale, (...) e in tal senso ha da subito impresso un deciso impulso alla sua realizzazione (dopo un'attesa decennale), monitorando in modo costante ogni fase di lavorazione." (sottolineature aggiunte).]

⁸⁸ [CAS, in corso di audizione (febbraio 2022), ha sottolineato tale facoltà, dichiarando al contempo di non aver mai proceduto ad articolare il sistema tariffario a fini commerciali. Al contrario, gli introiti derivanti dai pedaggi sarebbero destinati interamente ai lavori di manutenzione e di funzionamento del Consorzio.]

⁸⁹ [Ancora nel mese di settembre 2022, quindi ben oltre l'avvio del procedimento istruttorio, CAS ha dichiarato di stare "introitando le numerose richieste di rimborso pervenute dagli utenti e si sta occupando di processarle al fine dell'assegnazione del rimborso spettante agli aventi diritto" (vedi doc. n. 32, di cui all'indice del fascicolo, cit.). Si consideri, peraltro, che il decreto dell'Assessore Regionale Infrastrutture Mobilità e Trasporti della Regione Siciliana D.A. è del 1° febbraio 2022 e che l'art. 107 della "Legge di stabilità regionale 2021 - 2023" prevedeva che le modalità attuative di detto articolo (Rimborso pedaggi autostradali) fossero disciplinate entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore (coincidente con la data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana, avvenuta il 21 aprile 2021).]

110. Come accennato in *Premessa* alle presenti valutazioni, le condotte poste in essere da CAS in relazione alle modalità di gestione delle infrastrutture autostradali in concessione e del relativo pedaggio sono idonee a configurare una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contrarie alla diligenza professionale e, nello specifico, all'obbligo di mantenere la rete autostradale in condizioni di efficienza e sicurezza, di fornire ai consumatori un servizio adeguato alla natura dell'infrastruttura gestita, di richiedere un importo a titolo di pedaggio proporzionato alla qualità delle prestazioni erogate agli utenti per i transiti autostradali; rilevano, altresì, le parziali e insufficienti misure adottate per il rimborso di una limitata porzione di utenza del Professionista.

111. Quanto in particolare al carattere di aggressività della pratica commerciale, giova sottolineare che l'articolo 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*"⁹⁰, 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 del servizio, e specificamente di percorribilità tipiche della rete autostradale, non è stata lasciata alcuna possibilità alternativa rispetto al pagamento integrale del pedaggio.

112. 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.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

113. Ai sensi dell'articolo 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.

114. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 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.

115. Riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, dell'importanza del Professionista, ente titolare della concessione ANAS e gestore delle principali tratte autostradali siciliane, di lunghezza complessiva pari ad oltre 350 km di rete, il quale ha registrato, nell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2021, ricavi per vendite e prestazioni e proventi dei servizi pubblici realizzati pari ad oltre 70 milioni di euro⁹¹.

116. La gravità della pratica va inoltre apprezzata in considerazione del fatto che la condotta del Professionista, come attestato dalle numerose ordinanze di chiusura e limitazioni alla viabilità, nonché dai reclami delle associazioni di consumatori agli atti del procedimento, ha arrecato gravissimi disagi che hanno plausibilmente interessato un numero 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.

117. In tale contesto non vanno sottaciuti, altresì, i 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.

118. 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 gennaio 2020, data a partire dalla quale sono documentati agli atti i numerosi interventi di manutenzione effettuati ed i conseguenti disagi nella fruibilità del servizio autostradale emersi dalle segnalazioni dei consumatori.

119. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a CAS - Consorzio per le Autostrade Siciliane nella misura di 700.000 (settecentomila) euro, che corrisponde allo 0,99% dei ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici nel 2021.

120. Si considera, altresì, che ancora nel mese di settembre 2022, quindi ben oltre l'avvio del procedimento istruttorio, in relazione alle *niche* e *parziali* iniziative di rimborso del pedaggio risultanti agli atti, CAS ha dichiarato di stare ancora "*introitando le numerose richieste di rimborso*" pervenute dagli utenti della *sol*a provincia di Messina.

121. Fermo quanto innanzi, considerato che sussistono, nel caso di specie, circostanze attenuanti consistenti, da un lato, nell'attuazione, ancora in corso, delle citate, benché parziali, iniziative di rimborso del pedaggio e, dall'altro, nelle oggettive difficoltà e nel rallentamento dei processi decisionali (derivanti dalla natura giuridica dell'ente soggetto al

⁹⁰ [Cfr. sentenza TAR Lazio, n. 3186/2018, pubblicata il 22 marzo 2018.]

⁹¹ [Il dato è inferiore a quello relativo ai medesimi ricavi registrati nell'anno 2019 (circa 77 mln di euro) e superiore a quello del 2020 (poco più di 61 mln di euro); in relazione a quest'ultimo dato, si consideri la oggettiva riduzione della circolazione autostradale quale effetto dell'emergenza epidemiologica all'epoca in corso. Per entrambi gli anni, il risultato economico dell'esercizio è risultato invece positivo (3.371.113 per il 2019 e 1.588.783, per il 2020).
Cfr. <http://www.autostradesiciliane.it/albopretorio/deliberazioni-assemblea/2021/09/09/04-as-2021-4952e43ad1bf79781203ad4735d56698-7154/>]

controllo della Regione Siciliana e dalle autorizzazioni ed approvazioni da richiedere all'ente concedente in materia di agevolazioni tariffarie), nonché considerata la situazione economica del Professionista, che presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita nell'anno 2021, si ritiene congruo determinare l'importo finale della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a CAS - Consorzio per le Autostrade Siciliane nella misura di 500.000 (cinquecentomila) euro.

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta, ai sensi degli articoli 20, 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;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da CAS - Consorzio per le Autostrade Siciliane, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare al CAS - Consorzio per le Autostrade Siciliane una sanzione amministrativa pecuniaria di 500.000 € (cinquecentomila euro);

c) che il Professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto 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*.

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'articolo 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.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 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'articolo 135, comma 1, lett. 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'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 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

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli