



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXII - n. 27

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
18 luglio 2022**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>A536 - REGIONE TOSCANA/GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE</b>	
<i>Provvedimento n. 30205</i>	5
<b>A552 - GOOGLE-OSTACOLI ALLA PORTABILITÀ DEI DATI</b>	
<i>Provvedimento n. 30215</i>	83
<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>94</b>
<b>C12461 - ENEL PRODUZIONE/ERG POWER</b>	
<i>Provvedimento n. 30220</i>	94
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	<b>106</b>
<b>PS12351 - ESTENERGY - CONDIZIONI ECONOMICHE OFFERTA COMMERCIALE</b>	
<i>Avviso di avvio di procedimento istruttorio</i>	106



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **A536 - REGIONE TOSCANA/GARA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

*Provvedimento n. 30205*

L’AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 21 giugno 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO l’articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio europeo del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e s.m.i.;

VISTO il d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la Comunicazione della Commissione europea sulla cooperazione nell’ambito della rete delle autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTA la “*Comunicazione relativa all’applicazione dell’articolo 14-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287*” assunta con provvedimento n. 16218 nell’adunanza del 12 dicembre 2006;

VISTA la propria delibera n. 28255 del 3 giugno 2020, con cui è stato avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell’articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di ATAF&Linea S.c. a r.l., ATAF Gestioni S.r.l., Li-nea S.p.A., Tiemme S.p.A., Siena Mobilità S.c. a r.l., ByBus S.c. a r.l., BusItalia – Sita Nord S.r.l., CTT Nord S.r.l., Vaibus S.c. a r.l., Trasporti Toscani S.r.l., Consorzio Pisano Trasporti S.r.l., 3’ Millennium Travel S.r.l., Etruria Mobilità S.c. a r.l., Baschetti Autoservizi S.r.l., A.L.A. Bus S.r.l., Autolinee Fabbri S.r.l., BluBus S.c. a r.l., Copit S.p.A., Consorzio Autolinee Pratesi S.c.a.r.l., Cooperativa Autotrasporti Pratese – Società Cooperativa, Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l., Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l., Ala Golden Tour S.r.l., Fratelli Alterini Autoservizi Reggello di Piero Alterini e C. S.n.c., PiùBus S.c a r.l. e ONE S.c. a r.l., allo scopo di accertare se tali imprese abbiano posto in essere delle condotte suscettibili di integrare una violazione dell’articolo 102 del TFUE, nonché, contestualmente, adottate misure cautelari provvisorie, ai sensi dell’articolo 14-*bis*, della legge n. 287/90, nei confronti delle medesime società;

VISTA la propria delibera n. 28277 del 23 giugno 2020, con cui sono state confermate le misure cautelari, ai sensi dell’articolo 14-*bis* della legge n. 287/90, nei confronti di ATAF&Linea S.c. a r.l., ATAF Gestioni S.r.l., Li-nea S.p.A., Tiemme S.p.A., Siena Mobilità S.c. a r.l., ByBus S.c. a r.l., BusItalia – Sita Nord S.r.l., CTT Nord S.r.l., Vaibus S.c. a r.l., Trasporti Toscani S.r.l., Consorzio Pisano Trasporti S.r.l., 3’ Millennium Travel S.r.l., Etruria Mobilità S.c. a r.l., Baschetti Autoservizi S.r.l., A.L.A. Bus S.r.l., Autolinee Fabbri S.r.l., BluBus S.c. a r.l., Copit S.p.A., Consorzio Autolinee Pratesi S.c.a.r.l., Cooperativa Autotrasporti Pratese – Società Cooperativa, Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l., Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l., Ala Golden Tour S.r.l., Fratelli Alterini Autoservizi Reggello di Piero Alterini e C. S.n.c., PiùBus S.c a r.l. e ONE S.c. a r.l.;

VISTA la propria delibera n. 28496 del 22 dicembre 2020, con cui è stato esteso il procedimento nei confronti delle società Rete Automobilistica Maremmana Amiatina S.p.A., Tra.In S.p.A. e Autolinee Toscana Nord S.r.l., nonché esteso l’oggetto della contestazione anche all’ipotesi della condotta

abusiva concernente il mancato trasferimento, anche in via transitoria, dei beni essenziali (beni immobili in vendita e/o locazione, autobus e altri beni mobili) per il subentro di Autolinee Toscane S.p.A. nei confronti delle società: ONE S.c. a r.l., ATAF Gestioni S.r.l., Li-nea S.p.A., Tiemme S.p.A., BusItalia – Sita Nord S.r.l., CTT Nord S.r.l., Trasporti Toscani S.r.l., 3' Millennium Travel S.r.l., Baschetti Autoservizi S.r.l., Autolinee Fabbri S.r.l., Copit S.p.A. e Cooperativa Autotrasporti Pratese – Società Cooperativa, già parti del procedimento, nonché R.A.M.A. S.p.A., Tra.In S.p.A. e Autolinee Toscana Nord S.r.l.;

VISTE le proprie delibere n. 29781 del 20 luglio 2021 e n. 29983 dell'8 febbraio 2022, con cui è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito anche CRI), trasmessa alle Parti il 30 marzo 2022;

VISTA la propria delibera n. 30123 del 20 aprile 2022 con cui è stato sostituito il responsabile del procedimento;

VISTE le memorie finali di ONE S.c.a r.l., Tiemme S.p.A., Siena Mobilità S.c.a r.l., Etruria Mobilità S.c. a r.l., ATAF&Linea S.c. a r.l., ATAF Gestioni S.r.l., Busitalia Sita Nord S.r.l., Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l., Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l., CTT Nord S.r.l., Vaibus S.c. a r.l., Trasporti Toscani S.r.l., Consorzio Pisano Trasporti S.c. a r.l., 3' Millennium Travel S.r.l., Blubus S.c. a r.l., Copit S.p.A., Consorzio Autolinee Pratesi S.c. a r.l., Piùbus S.c. a r.l., Autolinee Toscana Nord S.r.l., Cooperativa Autotrasporti Pratesi soc. coop., Baschetti Autoservizi s.r.l, Autolinee Fabbri s.r.l., Li-Nea S.p.A., Bybus S.c.a r.l., Regione Toscana e Autolinee Toscane S.p.A., pervenute tra il 12 e il 13 maggio 2022;

SENTITI in audizione finale, in data 17 maggio 2022, i rappresentanti di ONE S.c.a r.l., Tiemme S.p.A., Siena Mobilità S.c.a r.l., Etruria Mobilità S.c. a r.l., ATAF&Linea S.c. a r.l., ATAF Gestioni S.r.l., Busitalia Sita Nord S.r.l., Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l., Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l., CTT Nord S.r.l., Vaibus S.c. a r.l., Trasporti Toscani S.r.l., Consorzio Pisano Trasporti S.c. a r.l., 3' Millennium Travel S.r.l., Blubus S.c. a r.l., Copit S.p.A., Consorzio Autolinee Pratesi S.c. a r.l., Piùbus S.c. a r.l., Autolinee Toscana Nord S.r.l., Cooperativa Autotrasporti Pratesi soc. coop., Baschetti Autoservizi s.r.l, Autolinee Fabbri s.r.l. e Li-Nea S.p.A., Regione Toscana e Autolinee Toscane S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LE PARTI**

### ***I.1 Le imprese denunciate***

**1.** ONE S.c. a r.l. (anche ONE) è una società consortile costituita in data 27/12/2017 con il fine di assumere, in proprio e per conto delle società consorziate, gli obblighi derivanti dal c.d. Contratto Ponte di cui al decreto dirigenziale n. 11613 del 04/7/2017 (di seguito "Contratto Ponte"), stipulato con la Regione Toscana in data 29/12/2017, avente a oggetto la gestione del TPL, contestualmente all'"*Accordo tra Regione Toscana, Mobit S.c. a r.l. (in proprio e per conto delle proprie consorziate) e Autolinee Toscane S.p.A. in merito ai rapporti tra contratto di gara e contratto ponte*" (di seguito "Accordo a latere"), volto a garantire la continuità dei servizi di trasporto pubblico su gomma urbano ed extra-urbano (TPL) per il biennio 2018-2019<sup>1</sup> nell'ambito regionale toscano, nelle more della

---

<sup>1</sup> La gestione del TPL nell'Ambito Regionale Toscano comprende anche l'esercizio della Funicolare Certaldo, della

stipula del contratto con l'aggiudicatario della gara unica relativa ai suddetti servizi, allo scopo di assicurare un livello del servizio adeguato alla domanda di mobilità e di "dare tempestiva attuazione alle attività propedeutiche necessarie per il contratto di gara". ONE, nel 2021, ha realizzato un fatturato pari a circa 166 milioni di euro.

2. Di seguito, allo scopo di descrivere il generale assetto del consorzio ONE, sono elencate tutte le imprese ad esso consorziate, di primo e secondo livello, attive nell'erogazione di servizi di TPL in Toscana, precisando sin da ora che solo alcune delle seguenti Società sono Parti del procedimento, come elencate alla fine della presente Sezione.

3. ATAF&Linea S.c. a r.l. (anche ATAF&Linea), che detiene una quota del capitale sociale di ONE pari al 18,56% e ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 60 milioni di euro. Il suo capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- ATAF Gestioni S.r.l. (anche ATAF Gestioni), società controllante con una quota del 77,8%, che ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 51 milioni di euro. Il controllo su ATAF Gestioni S.r.l. è esercitato da BusItalia – Sita Nord S.r.l. (*infra*), che ne detiene il 70% del capitale sociale;
- Li-nea S.p.A. (anche Li-nea), che ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 16 milioni di euro<sup>2</sup>.

4. Tiemme S.p.A. (anche Tiemme), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 9,87% e ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 68 milioni di euro. Il suo capitale sociale è detenuto dalle seguenti società che, tuttavia, non sono qualificabili come consorziate di ONE:

- Rete Automobilistica Maremmana Amiatina S.p.A. (anche RAMA), che detiene una quota del capitale sociale pari al 29,12% e, nel 2019, ha realizzato un fatturato pari a 0,6 milioni di euro;
- Tra.In S.p.A. (anche Tra.In) che detiene una quota del capitale sociale pari al 36,72% e, nel 2020, ha realizzato un fatturato pari a 0,7 milioni di euro;
- Tiemme S.p.A., che detiene una quota del capitale pari all'1,40%;
- La Ferroviaria Italiana S.p.A. (anche LFI), che detiene una quota del capitale sociale pari al 30,32% e che, nel 2020, ha realizzato un fatturato pari a 7 milioni di euro;
- ATM S.p.A. (anche ATM) che detiene una quota del capitale pari al 2,44% e che, nel 2020, ha realizzato un fatturato pari a 0,2 milioni di euro.

5. Siena Mobilità S.c. a r.l. (anche Siena Mobilità), che detiene una quota del capitale sociale di ONE pari all'11,88% e ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 31,5 milioni di euro. Il capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- Tiemme S.p.A., società controllante con una quota dell'86,22%, già menzionata;
- ByBus S.c. a r.l. (anche ByBus) che ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 4,2 milioni di euro;
- BusItalia – Sita Nord S.r.l. (anche BusItalia), che ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 136 milioni di euro.

6. CTT Nord S.r.l. (anche CTT Nord), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 10,78% e ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 91 milioni di euro. Inoltre, CTT Nord S.r.l.

---

Funicolare Montenero e della Tramvia Firenze.

<sup>2</sup> Il capitale sociale di Li-nea S.p.A. è detenuto da: ATAF Gestioni S.r.l. (34%), CAP - Cooperativa Autotrasporti Pratese Società Cooperativa (33%), Autolinee Toscane S.p.A. (33%).

controlla Autolinee Toscana Nord S.r.l. (anche ATN) che non realizza alcun fatturato in quanto i proventi sono ripartiti tra i propri consorziati.

**7.** Vaibus S.c. a r.l. (anche VaiBus), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 10,3% e ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 28,6 milioni di euro. Il suo capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- CTT Nord S.r.l., società controllante con una quota del 89,6%, già menzionata;
- Trasporti Toscani S.r.l. (anche Trasporti Toscani), che ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 6,2 milioni di euro<sup>3</sup>;
- Consorzio Lucchese Bus S.c.p.a. (anche CLUB), che ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 7,3 milioni di euro.

**8.** Consorzio Pisano Trasporti S.r.l. (anche 'CPT'), che detiene una quota del capitale sociale di ONE dell'8,7% e ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 27,5 milioni di euro. Il suo capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- CTT Nord S.r.l., società controllante con una quota del 95,3%, già menzionata;
- Autolinee Sequi Pier Luigi S.a.s. (anche Autolinee Sequi);
- 3' Millennium Travel S.r.l. (anche 3MT) che ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a 0,7 milioni di euro.

**9.** Etruria Mobilità S.c. a r.l. (anche Etruria Mobilità), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 7,54% e ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 23,8 milioni di euro. Il suo capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- Tiemme S.p.A., società controllante con una quota del 52,57%, già menzionata;
- BusItalia – Sita Nord S.r.l., società già menzionata;
- Trasporti Toscani S.r.l., società già menzionata;
- Baschetti Autoservizi S.r.l. (anche Baschetti) che ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 1 milione di euro;
- A.L.A. Bus S.r.l. (anche Ala Bus) che ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 1 milione di euro;
- Autolinee Toscane S.p.A. (*infra*);
- Autolinee Fabbri S.r.l. (anche Autolinee Fabbri), che ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 0,5 milioni di euro.

**10.** BluBus S.c. a r.l. (anche BluBus), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 6,82% e ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 20,7 milioni di euro. Il suo capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- Copit S.p.A. (anche Copit), società controllante con una quota del 74,8%, che ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 19 milioni di euro;
- Trasporti Toscani S.r.l., società già menzionata;
- CTT Nord S.r.l., società già menzionata.

**11.** Consorzio Autolinee Pratesi S.c.a r.l. (anche CAP), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 6,49% e che ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 24 milioni di euro e il cui

---

<sup>3</sup> Il capitale sociale di Trasporti Toscani è interamente detenuto da CAP - Cooperativa Autotrasporti Pratese Società Cooperativa.

capitale sociale è interamente detenuto dalla Cooperativa Autotrasporti Pratese – Società Cooperativa (anche CAP Soc. Coop.) che, nel 2020, ha realizzato un fatturato pari a 45 milioni di euro.

**12.** Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l. (anche AMV), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 3,6% e ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 7,3 milioni di euro. Il suo capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- BusItalia – Sita Nord S.r.l., società controllante, con una quota del 68,6%, già menzionata;
- Autolinee Toscane S.p.A. (*infra*);
- Cooperativa Autotrasporti Pratese – Società Cooperativa, già menzionata;
- Autoservizi F.lli Magherini S.n.c. (anche F.lli Magherini).

**13.** Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l. (anche ACV), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 3,45% e ha realizzato, nel 2021, un fatturato pari a circa 7,7 milioni di euro. Il suo capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- BusItalia – Sita Nord S.r.l., società controllante con una quota del 78,08%, già menzionata;
- Cooperativa Autotrasporti Pratese – Società Cooperativa, già menzionata;
- Ala Golden Tour S.r.l. (anche Ala GT), che ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 1 milione di euro;
- Autolinee Toscane S.p.A., (cfr. *infra*);
- Fratelli Alterini Autoservizi Reggello di Piero Alterini e C. S.n.c. (anche F.lli Alterini).

**14.** PiùBus S.c. a r.l. (anche PiùBus), che detiene una quota del capitale sociale di ONE del 2,01% e ha realizzato, nel 2020, un fatturato pari a circa 6,1 milioni di euro. Il suo capitale sociale è a sua volta detenuto da:

- Cooperativa Autotrasporti Pratese – Società Cooperativa, che detiene una quota del 40,41%, già menzionata;
- BusItalia – Sita Nord, che detiene una quota del 40,74%, già menzionata;
- Copit S.p.A., società già menzionata;
- Puccionibus S.r.l (anche PuccioniBus) che, nel 2020, ha realizzato un fatturato pari a circa 0,1 milioni di euro;
- Renieri Bus di Beatrice e Valeria Renieri & C. S.n.c. (anche RenieriBus).

**15.** Ciò posto, si osserva che solo alcune delle sopra citate imprese sono state Parti del procedimento<sup>4</sup>, ovvero: ONE S.c. a r.l., ATAF&Linea S.c. a r.l., ATAF Gestioni S.r.l., Li-nea S.p.A., Tiemme S.p.A., Rete Automobilistica Maremmana Amiatina S.p.A., Tra.In S.p.A., Siena Mobilità S.c. a r.l., ByBus S.c. a r.l., BusItalia – Sita Nord S.r.l., CTT Nord S.r.l., Autolinee Toscana Nord S.r.l., Vaibus S.c. a r.l., Trasporti Toscani S.r.l., Consorzio Pisano Trasporti S.r.l., 3' Millennium Travel S.r.l., Etruria Mobilità S.c. a r.l., Baschetti Autoservizi S.r.l., A.L.A. Bus S.r.l., Autolinee Fabbri S.r.l., BluBus S.c. a r.l., Copit S.p.A., Consorzio Autolinee Pratesi S.c.a r.l., Cooperativa Autotrasporti Pratese – Società Cooperativa, Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l., Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l., Ala Golden Tour S.r.l., Fratelli Alterini Autoservizi Reggello di Piero

---

<sup>4</sup> La Regione Toscana, nella sua comunicazione del 28 maggio 2020, ha chiarito che Consorzio Lucchese Bus S.c.p.a. (CLUB), Autoservizi F.lli Magherini S.n.c., Puccionibus S.r.l., Renieri Bus di Beatrice e Valeria Renieri & C. S.n.c. e Autolinee Sequi Pier Luigi S.a.s., hanno regolarmente completato la procedura di trasferimento dei beni, fornendo tutte le relative informazioni necessarie. Pertanto, le citate società non sono Parti del procedimento.

Alterini e C. S.n.c. e PiùBus S.c. a r.l. (da ora in poi indicate tutte insieme come “gestori uscenti”, “consorziate” o “*incumbent*”).

### ***I.2 I soggetti denunciati***

**16.** Autolinee Toscane S.p.A. (anche “AT”, il “nuovo gestore” o “gestore entrante”) è una società interamente controllata da RATP Dev SA e dalla RATP Dev Italia S.r.l., a loro volta controllate da *Règie Autonome des Transports Parisiens*, operatore pubblico controllato dallo Stato francese. Il gruppo multinazionale è attivo nei servizi di trasporto terrestre di passeggeri in Francia e in altri Paesi del mondo. Nel 2020, AT ha realizzato un fatturato in Italia pari a circa 3,7 milioni di euro.

**17.** Regione Toscana – Direzione Generale Politiche Mobilità, Infrastrutture e Trasporto Pubblico Locale (anche “Regione Toscana”, “RT” o “stazione appaltante”) è l’Ente territoriale che, con Decreti dirigenziali n. 3546 dell’8 agosto 2012 e n. 3794 del 13 settembre 2013, ha dato avvio alla procedura di affidamento in concessione di servizi di trasporto pubblico locale nell’Ambito Territoriale Ottimale della Regione Toscana (di seguito “ambito regionale toscano” o “lotto unico regionale”) ai sensi del Reg. CE n. 1370/2007, aggiudicandola definitivamente ad AT con decreto 19 aprile 2019 n. 6585.

## **II. IL PROCEDIMENTO**

### ***II.1 Le denunce e l’attività pre-istruttoria***

**18.** Il 15/10/2019<sup>5</sup> è pervenuta una prima denuncia da parte di AT volta a segnalare presunte condotte abusive concernenti la gara per il servizio TPL su gomma e, in particolare, i comportamenti ostruzionistici attuati dai gestori uscenti consorziati in ONE, che omettevano di trasmettere informazioni indispensabili per la stipula degli atti di subentro sui beni essenziali. La segnalazione veniva integrata dalla stessa AT in data 16/10/2019<sup>6</sup>.

**19.** In data 30/10/2019, al fine di meglio comprendere i fatti, il contesto e le condotte oggetto di segnalazione, si è svolta un’audizione con i rappresentanti della Regione Toscana<sup>7</sup>. Questi ultimi, successivamente, in data 13/11/2019 hanno depositato una denuncia concernente le medesime condotte ostruzionistiche lamentate da AT<sup>8</sup>.

**20.** In data 19/11/2019 si è svolta un’audizione anche con i rappresentanti di ONE che, successivamente, in data 3/12/2019<sup>9</sup>, hanno trasmesso alcuni chiarimenti e informazioni richieste nel corso dell’incontro.

**21.** A partire dal 16/12/2019 sono pervenute ulteriori e numerose segnalazioni da parte di AT e RT che, oltre a meglio circostanziare le carenze nella trasmissione delle informazioni essenziali da parte dei gestori uscenti consorziati in ONE, sottolineavano come le stesse società non si stessero presentando alla stipula degli atti di cessione dei beni strumentali al subentro di AT nella gestione del servizio TPL<sup>10</sup>. Nel frattempo, anche le consorziate in ONE trasmettevano all’Autorità diverse

---

<sup>5</sup> Cfr. doc. n. 1 e allegati.

<sup>6</sup> Cfr. doc. n. 2 e allegati.

<sup>7</sup> Cfr. doc. n. 4 e allegati.

<sup>8</sup> Cfr. doc. n. 5.

<sup>9</sup> Cfr. doc. n. 5bis, 6.

<sup>10</sup> Cfr. doc. n. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 14bis, 18, 21, 24, 25, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 37, 38 e relativi allegati.

memorie e comunicazioni volte a fornire chiarimenti sui ritardi nella trasmissione delle informazioni e, più in generale, rispetto alla cessione dei beni essenziali in favore di AT<sup>11</sup>.

## **II.2 L'attività istruttoria**

**22.** In data 3/6/2020<sup>12</sup> è stato avviato il procedimento A536 ai sensi dell'art. 14 della l. n. 287/1990, nei confronti delle società consorziate in ONE (*supra* Sezione I.1) per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE e, in particolare, l'attuazione di una condotta ostruzionistica e dilatoria declinata attraverso l'omessa trasmissione di informazioni essenziali per il subentro del nuovo gestore AT.

**23.** Contestualmente all'avvio del procedimento sono state adottate misure cautelari provvisorie, ai sensi dell'art. 14-*bis* della l. n. 287/1990, nei confronti delle medesime società. Le misure cautelari erano volte a intimare alle consorziate in ONE, ciascuna per la parte di propria competenza, la trasmissione: 1) delle informazioni necessarie per la cancellazione delle ipoteche sui beni immobili; 2) dei dati e documenti sui beni immobili essenziali, indispensabili alla stipula degli atti di trasferimento (c.d. rogabilità); 3) dei dati e documenti sui sistemi *Automatic Vehicle Monitoring* (AVM); 4) delle informazioni concernenti gli elenchi abbonati in corso di validità. Tali misure cautelari provvisorie sono state confermate con delibera dell'Autorità del 23/6/2020<sup>13</sup>.

**24.** Nei termini previsti dai provvedimenti di adozione e conferma delle misure cautelari, le Parti hanno depositato le proprie relazioni di ottemperanza rispettivamente in data 15/6/2020 e 17/7/2020<sup>14</sup>. Successivamente, con comunicazione del 23/10/2020, è stata trasmessa alle Parti la presa d'atto sulle attività svolte dalle stesse al fine di ottemperare alle misure cautelari di cui alle citate delibere del 3/6/2020 e 23/6/2020<sup>15</sup>.

**25.** In data 22/9/2020, è stata inviata una proposta di impegni ai sensi dell'art. 14-*ter* della l. n. 287/1990 da parte di alcune società consorziate in ONE<sup>16</sup>. Le medesime società, in data 28/10/2020<sup>17</sup>, hanno revocato la suddetta proposta di impegni.

**26.** Il 22/12/2020<sup>18</sup>, l'Autorità ha deliberato l'estensione oggettiva del procedimento, nonché l'estensione soggettiva dello stesso nei confronti della società RAMA, Tra.In e ATN. L'estensione oggettiva del procedimento ha riguardato l'ampliamento della contestazione al mancato trasferimento, anche in via transitoria, dei beni essenziali (beni immobili in vendita e/o locazione, autobus e altri beni mobili) per il subentro di AT.

**27.** In data 20/7/2021<sup>19</sup>, l'Autorità, su istanza di AT del 29/6/2021<sup>20</sup>, ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento, fissandolo al 31/3/2022, in considerazione della complessità della fattispecie e dell'ampia mole di documentazione depositata al fascicolo.

---

<sup>11</sup> Cfr. docc. n. 16, 19, 20, 23, 26, 27, 28, 31, 34, 42.

<sup>12</sup> Cfr. A536 – Regione Toscana/Gara per l'affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale, provv. n. 28255 del 3/6/2020.

<sup>13</sup> Cfr. Cfr. A536 – Regione Toscana/Gara per l'affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale, provv. n. 28277 del 23/6/2020.

<sup>14</sup> Cfr. docc. n. 82, 83, 156, 217-243 e allegati.

<sup>15</sup> Cfr. doc. n. 301.

<sup>16</sup> Cfr. doc. n. 284.

<sup>17</sup> Cfr. doc. n. 303 e allegati.

<sup>18</sup> Cfr. A536 – Regione Toscana/Gara per l'affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale, provv. n. 28496 del 22/12/2020.

<sup>19</sup> Cfr. A536 – Regione Toscana/Gara per l'affidamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale, provv. n. 29781 del 20/7/2021.

<sup>20</sup> Cfr. doc. n. 400.

- 28.** In data 8/2/2022<sup>21</sup>, l’Autorità ha deliberato un’ulteriore proroga del termine di chiusura del procedimento, fissandolo al 30/6/2022, in considerazione dell’ampia mole di documentazione e della necessità di assicurare alle Parti il più ampio esercizio del diritto di difesa e di garantire il pieno dispiegarsi del contraddittorio.
- 29.** Nel corso del procedimento alcune Parti hanno presentato istanza di convocazione in audizione e le relative audizioni si sono svolte rispettivamente: ONE in data 25/6/2020, 14/9/2020 e 8/2/2021<sup>22</sup>; AT in data 14/7/2020 e 20/1/2021<sup>23</sup>; RT in data 14/7/2020<sup>24</sup>; RAMA in data 11/2/2021<sup>25</sup>; Tra.In in data 11/2/2021<sup>26</sup>.
- 30.** Le Parti hanno altresì chiesto ed esercitato in più occasioni il diritto di accesso agli atti del procedimento, e segnatamente: ONE in data 3/7/2020, 13/7/2020, 20/7/2020, 23/7/2020, 7/1/2021 4/2/2021, 17/3/2021, 21/4/2021, 7/7/2021, 11/10/2021, 4/4/2022 e 13/5/2022<sup>27</sup>; RT in data 1/7/2020, 3/7/2020, 5/8/2020, 4/2/2021, 29/4/2022 e 16/5/2022<sup>28</sup>, AT in data 1/7/2020, 23/12/2020, 22/1/2021, 12/4/2022 e 13/5/2022<sup>29</sup>; ALA GT in data 6/7/2020<sup>30</sup>.
- 31.** Nel corso del procedimento sono state richieste informazioni alla Regione Toscana in data 5/8/2020 e 27/7/2021<sup>31</sup>, nonché ad AT in data 23/12/2020<sup>32</sup>.
- 32.** Infine, le Parti hanno più volte depositato documentazione al fascicolo. Negli atti del procedimento sono presenti numerosissimi scambi di comunicazioni tra le stesse Parti, con l’Autorità destinataria per conoscenza al fine di renderla edotta dei fatti. Le Parti hanno altresì depositato copiosi chiarimenti, integrazioni e note informative, come anche delle memorie difensive<sup>33</sup>. Le Parti hanno effettuato in più occasioni accesso agli atti del fascicolo<sup>34</sup>.
- 33.** Gli accertamenti istruttori hanno confermato le ipotesi formulate in avvio e in sede di estensione oggettiva con riferimento ad alcune delle Società nei cui confronti era stato avviato o esteso soggettivamente il procedimento. Con la CRI, inviata alle Parti il 30 marzo 2022, è stata quindi contestata la violazione dell’art. 102 TFUE per non avere tali Società trasmesso le informazioni essenziali e proceduto alla cessione dei beni essenziali al gestore entrante AT.
- 34.** Successivamente alla trasmissione della CRI, in data 30 marzo 2022<sup>35</sup>, ONE, Copit, 3’ Millenium Travel, Autolinee Toscana Nord, CTT Nord, Trasporti Toscani, Cooperativa Autotrasporti

---

<sup>21</sup> Cfr. docc. n. 444-472.

<sup>22</sup> Cfr. docc. n. 98bis. 275 e 367.

<sup>23</sup> Cfr. docc. n. 233, 360.

<sup>24</sup> Cfr. doc. n. 214.

<sup>25</sup> Cfr. doc. n. 374.

<sup>26</sup> Cfr. doc. n. 371.

<sup>27</sup> Cfr. docc. n. 153, 208, 238, 246, 347, 365, 379, 387, 403, 442, 522, 593.

<sup>28</sup> Cfr. docc. n. 106, 154, 255, 364, 559, 595.

<sup>29</sup> Cfr. doc. n. 107, 312, 359, 528, 594.

<sup>30</sup> Cfr. doc. n. 158.

<sup>31</sup> Cfr. docc. n. 254, 264, 268, 405, 439.

<sup>32</sup> Cfr. docc. n. 313, 355.

<sup>33</sup> Cfr., *ex multis*, docc. n. 372, 376, 388, 436 – RAMA; 373, 389, 404, 505-Tra.In; 108-119, 218-236, 392-399-varie consorziate; 87, 251, 252, 276, 290, 370- ONE; 97, 211, 261, 279, 306, 309, 310 -RT; 155, 248, 253, 291, 302, 304 – AT; 160, 206, 267, 281 - ALA GT e ALA Bus; 243 – Autolinee Fabbri; 181, 210 – F.Ili Alterini.

<sup>34</sup> Cfr. docc. n. 255, 258, 364, 365, 387, 403, 522, 528, 593, 594, 595.

<sup>35</sup> Cfr. doc. n. 506.

Pratese, BusItalia, Baschetti Autoservizi, Tiemme, Siena Mobilità, Etruria Mobilità, Autolinee Fabbri, Li-nea, la Regione Toscana e Autolinee Toscane hanno chiesto di essere udite dal Collegio<sup>36</sup>.

35. Quindi, ONE, Tiemme, Blubus, CAP, CPT, Piubus, Vaibus, Baschetti Autoservizi Autolinee Fabbri, AMV, ACV, ATAF&Linea, Siena Mobilità, Etruria Mobilità, CAP, Copit, Trasporti Toscani, 3°Millennium Travel, CTT Nord, BusItalia, ATAF Gestioni, Li-nea, Bybus, Autolinee Toscane, e la Regione Toscana hanno depositato ulteriori memorie<sup>37</sup>. Pertanto, il 17 maggio 2022 si è svolta l'audizione finale in cui dette Parti hanno potuto articolare le proprie difese davanti al Collegio<sup>38</sup>.

### III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

#### III.1 La gara per l'affidamento dei servizi di TPL

36. Il procedimento concerne la gara per l'erogazione dei servizi di TPL su gomma nell'ambito territoriale toscano e, nello specifico, i significativi ritardi nel subentro del nuovo gestore AT, avvenuto solo in data 1/11/2021, riconducibili alla complessiva condotta ostruzionistica posta in essere da ONE e dai principali gestori *incumbent* in essa consorziati (*supra* Sezione I.1).

37. Alla luce della complessità che caratterizza i fatti oggetto di accertamento, nella presente sezione verranno illustrati gli elementi di contesto generale strumentali alla descrizione del mercato interessato e della condotta attuata. In particolare, verrà sinteticamente descritta la gara per il lotto unico regionale (Sezione III.1.1), i beni e le informazioni essenziali per il subentro del nuovo gestore AT (rispettivamente nelle Sezioni III.1.2 e III.1.3) e, infine, il lungo processo di aggiudicazione della gara e il complesso contenzioso che ne è scaturito (Sezione III.1.4).

##### III.1.1 La gara a lotto unico regionale

38. Nel rispetto dei principi concorrenziali sanciti dalla normativa nazionale ed euronitaria concernente i servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada (d.lgs. n. 422/1997<sup>39</sup> e Regolamento (CE) n. 1370/2007<sup>40</sup>), la Regione Toscana, con decreto dirigenziale n. 3546 dell'8/8/2012, ha avviato la procedura a evidenza pubblica per l'affidamento in concessione dei servizi di TPL su gomma (nel seguito, la "gara TPL") nel lotto unico regionale, mediante la pubblicazione di uno specifico avviso per l'acquisizione delle manifestazioni d'interesse degli operatori economici<sup>41</sup>.

39. Con tale procedura di gara, RT intendeva selezionare un soggetto idoneo a gestire efficacemente il servizio e caratterizzato, inoltre, da capacità industriali tali da garantire una riprogrammazione del TPL su scala regionale, affrontando rilevanti investimenti per migliorare la qualità dell'offerta all'utenza, anche attraverso l'acquisto di un cospicuo numero di nuovi autobus

<sup>36</sup> Cfr. docc. n. 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 523.

<sup>37</sup> Cfr. docc. n. 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 583, 584.

<sup>38</sup> Cfr. docc. n. 596.

<sup>39</sup> L'art. 18, comma 2, del d.lgs. n. 422/1997 ("Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59") stabilisce che, allo scopo di stimolare il superamento degli assetti monopolistici e introdurre principi concorrenziali nella gestione dei servizi di trasporto regionale e locale, gli enti locali provvedono a bandire delle procedure concorsuali al fine di individuare i soggetti gestori dei servizi.

<sup>40</sup> L'art. 5, comma 3, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, prevede che "L'autorità competente che si rivolge a un terzo diverso da un operatore interno aggiudica i contratti di servizio pubblico mediante una procedura di gara [...]. La procedura di gara è equa, aperta a tutti gli operatori e rispetta i principi di trasparenza e di non discriminazione. [...]".

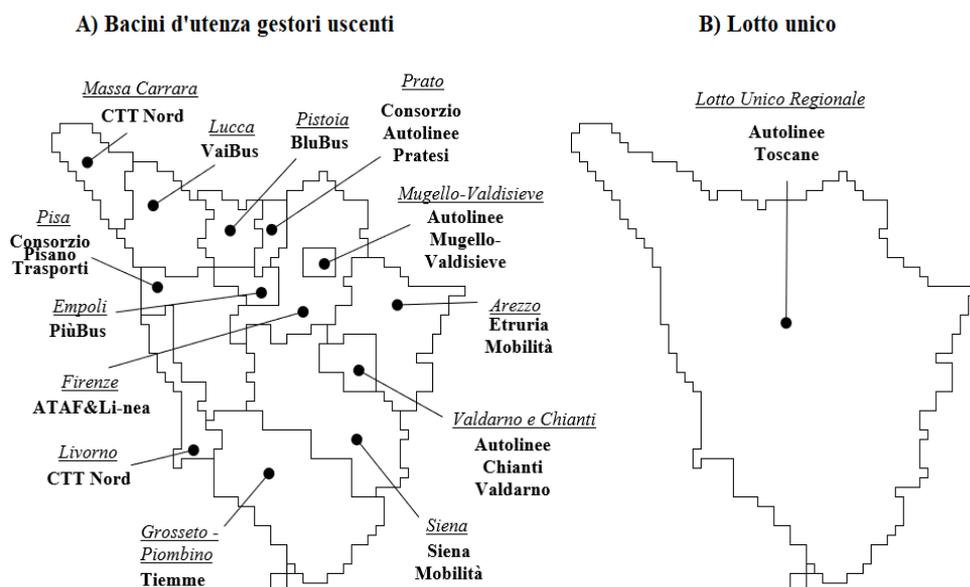
<sup>41</sup> Cfr. doc. n. 1 e allegati.

(circa 2.100 vetture in 11 anni<sup>42</sup>), tale da configurare una concessione di servizi, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007<sup>43</sup>.

**40.** Pertanto, la gara ha previsto l'obbligo per l'aggiudicatario di acquisire i mezzi, i depositi e il personale dei gestori uscenti. La durata della concessione del servizio è stata fissata a 11 anni<sup>44</sup> e, per la prima volta dall'emanazione della legge regionale n. 65/2010<sup>45</sup>, è stato individuato come ambito territoriale ottimale l'intera circoscrizione territoriale regionale.

**41.** Tale elemento ha rappresentato un'importante discontinuità nella definizione e nella gestione del TPL in Toscana. Infatti, mentre la precedente gestione del servizio si articolava su 14 bacini (lotti) territoriali distinti, la nuova gara individuava un solo e unico lotto, coincidente con l'intero territorio regionale (il c.d. lotto unico regionale). La figura 1 (*infra*) mette a confronto la precedente suddivisione del territorio toscano in 14 distinti bacini d'utenza (A) e il lotto unico individuato nella gara TPL del 2012 (B). Per ciascuno dei 14 bacini precedentemente definiti, viene altresì specificato il nome del gestore uscente consorziato in ONE (consorziate di primo livello).

**Figura 1 – Confronto tra il lotto unico regionale e i precedenti bacini territoriali**



(\*) Grosseto e Piombino costituivano due distinti bacini d'utenza  
Fonte: <http://www.onescarl.it/>

<sup>42</sup> Cfr. doc. n. 4.3.

<sup>43</sup> Infatti, dopo aver acquisito sul punto un parere della Commissione Europea, la gara bandita non ha avuto a oggetto l'affidamento di un appalto di servizi ma di una concessione di servizi. L'avviso, quindi, è stato ripubblicato in data 5 ottobre 2013 al fine di realizzare il necessario coordinamento fra le norme nazionali in materia nel frattempo emanate (DPCM 11 marzo 2013) e la documentazione di gara regionale.

<sup>44</sup> La durata dell'affidamento in concessione risulta pari a 9 anni, a cui si aggiungono 2 anni di proroga in ragione degli investimenti richiesti dal contratto di concessione.

<sup>45</sup> Art. 84 della Legge Regionale 29 dicembre 2010, n. 65 ("Ambito territoriale ottimale del servizio di trasporto pubblico locale"): "A decorrere dal 1° gennaio 2012 è istituito l'ambito territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale coincidente con l'intera circoscrizione territoriale regionale.

*1 bis.* L'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma avviene sulla base di un unico lotto di gara, fatta salva la possibilità degli enti locali di prevedere ulteriori lotti per i servizi di cui all'articolo 88, comma 3, e per quelli che non siano oggetto della convenzione di cui all'articolo 85.

*1 ter.* L'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro avviene sulla base di uno o più lotti, anche integrati con quello di cui al comma 1 bis, individuati con deliberazione della Giunta regionale, tenendo conto delle caratteristiche dei servizi e delle condizioni di economicità, efficacia ed efficienza della loro organizzazione".

**42.** Alla gara TPL hanno partecipato AT e Mobit S.c.a r.l. (anche Mobit). Quest'ultima riunisce i principali gestori uscenti, ovvero: CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit e Trasporti Toscani (100% del capitale detenuto da CAP Soc. Coop.)<sup>46</sup>.

Come si vedrà di seguito, le socie di Mobit occupano un ruolo di primario rilievo nella compagine di ONE, quali consorziate di primo livello (*supra* sezione I.1).

**43.** Entrando nel dettaglio, l'analisi dei 14 bacini d'utenza, su cui erano attivi i gestori uscenti poi consorziati in ONE (*supra* figura 1), mostra che CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop e Copit hanno gestito complessivamente i servizi di TPL su tutti i bacini territoriali precedentemente definiti<sup>47</sup>:

- CTT Nord gestiva i bacini di Massa Carrara e Livorno, nonché quelli di Lucca e Pisa in qualità di controllante di Vaibus e Consorzio Pisano Trasporti;
- Tiemme gestiva i bacini di Grosseto e Piombino, oltre a quelli di Siena e Arezzo in qualità di controllante di Siena Mobilità ed Etruria Mobilità;
- BusItalia gestiva il bacino di Firenze in qualità di controllante di ATAF Gestioni che, a sua volta, controlla ATAF&Li-nea. Inoltre, tramite il controllo su Autolinee Mugello Valdisieve (AMV) e Autolinee Chianti Valdarno (ACV) gestiva gli omonimi bacini territoriali;
- CAP Soc. Coop. gestiva il bacino di Prato grazie al controllo su CAP;
- Copit gestiva il bacino territoriale di Pistoia in qualità di controllante di BluBus;
- CAP Soc. Coop, BusItalia e Copit detengono quote complessivamente maggiori dell'80% del capitale di PiùBus, attiva nel bacino di Empoli.

**44.** A seguito della procedura di gara AT ha conseguito l'affidamento della concessione, come sancito dall'aggiudicazione definitiva di cui al decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 6585 del 19/4/2019, nonché dalla stipula del contratto del 10/8/2020<sup>48</sup> (*infra* Sezione III.1.4).

### **III.1.2 La disciplina in tema di disponibilità dei beni essenziali a favore del nuovo gestore e l'individuazione dei beni essenziali relativi alla gara TPL Toscana**

**45.** La normativa nazionale in tema di servizi di TPL (d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale") individua chiaramente le possibili criticità concorrenziali connesse al possesso dei beni essenziali per l'erogazione dei servizi oggetto di gara. A tal riguardo, viene esplicitamente sancito che: "[...] Il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti.

<sup>46</sup> Anche Autoguidovie S.p.A. detiene una quota di capitale che, essendo pari all'1,78%, risulta del tutto minoritaria.

<sup>47</sup> Si aggiunga che CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop e Copit, oltre a gestire i rispettivi bacini d'utenza, erano presenti anche negli altri bacini grazie al possesso di quote di capitale minoritarie delle consorziate in ONE di primo livello. Ad esempio, CAP Soc. Coop gestiva il bacino di Prato. Inoltre, la stessa società detiene quote di capitale minoritarie nelle società consortili che gestivano i bacini Mugello-Valdisieve e Chianti-Valdarno, che risultano controllate da BusItalia. In aggiunta, CAP Soc. Coop. detiene la totalità del capitale di Trasporti Toscani che, a sua volta, detiene quote di capitale minoritarie nelle società consortili che gestivano i bacini territoriali di Lucca (Vaibus, controllata da CTT Nord), Arezzo (Etruria Mobilità, controllata da Tiemme) e Pistoia (BluBus, controllata da Copit). BusItalia, il cui ruolo nella gestione dei bacini di Firenze, Chianti-Valdarno, Mugello-Valdisieve ed Empoli è stato già illustrato, fornisce un ulteriore esempio di tali legami societari. Infatti, la società detiene quote di minoranza nei consorzi che gestivano i bacini di Siena e Arezzo (Siena Mobilità ed Etruria Mobilità, entrambe controllate da Tiemme). Per quanto concerne AT, rileva osservare come anche il nuovo gestore del servizio, detenendo quote minoritarie in Etruria Mobilità, ACV e AMV, risultava presente nei precedenti bacini territoriali e, in particolare, in quello di Arezzo, nel Valdarno-Chianti e nel Mugello-Valdisieve.

<sup>48</sup> Contratto per l'affidamento "in concessione di servizi di trasporto pubblico locale nell'Ambito territoriale ottimale della Regione Toscana", stipulato tra la Regione Toscana e Autolinee Toscane S.p.A. in data 10/8/2020. Cfr. doc. n. 279 e allegati.

*Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica” (art. 18, comma 2, lett. a), d.lgs. cit.).*

In sintesi, il legislatore prevede che il possesso dei beni essenziali non possa rappresentare un elemento di discriminazione tra i concorrenti e, conseguentemente, stabilisce che l’aggiudicatario possa disporre dei beni necessari per erogare il servizio messo a gara.

**46.** Coerentemente, la normativa regionale toscana (legge regionale 31 luglio 1998, n. 42, “*Norme per il trasporto pubblico locale*”) prevede che, in caso di affidamento dei servizi TPL tramite gara, sussista in capo ai gestori uscenti l’obbligo di trasferimento dei beni essenziali: “*Il contratto di servizio prevede l’obbligo del gestore uscente di trasferire al nuovo gestore, al termine del contratto, i beni [N.d.R. essenziali]. Per tale trasferimento è corrisposto un prezzo ragguagliato al valore di mercato dei beni stessi*” (art. 15, comma 2).

**47.** L’individuazione dei beni essenziali deve essere effettuata in modo coerente e contemporaneo rispetto alla definizione dei lotti di gara<sup>49</sup>. In particolare, “*sono classificabili beni essenziali: a) il materiale rotabile ed i veicoli adibiti al trasporto; b) le infrastrutture di via; c) i depositi; d) le officine, nel caso di servizi a guida vincolata e negli altri casi stabiliti con la definizione dei lotti di gara; e) le aree destinate a servizi di stazione ferroviaria; f) le autostazioni; g) gli impianti di fermata*” (art. 16, comma 3, l.r. n. 42/1998).

Inoltre, lo stesso art. 16 dispone che “*l’individuazione dei beni essenziali è effettuata [...] in relazione alla situazione specifica di ciascun lotto, al fine di assicurare condizioni di effettiva concorrenza fra le imprese*” (comma 4).

Infine, il gestore entrante è obbligato ad acquistare i beni individuati come essenziali: “*Il bando di gara prevede l’obbligo per l’aggiudicatario di acquisire i beni [N.d.R. essenziali]. Il trasferimento avviene a titolo di proprietà o ad altro titolo, sulla base delle indicazioni del gestore uscente [...]*” (comma 5).

**48.** Inoltre, l’art. 20-bis (*Vincolo di destinazione e trasferimento dei beni acquisiti o ammodernati con finanziamenti pubblici*), comma 1, della medesima l.r. dispone: “*I beni, sia mobili che immobili, strumentali alla effettuazione dei servizi di trasporto pubblico acquisiti o ammodernati con finanziamenti concessi ai sensi dell’articolo 20, sono gravati dal vincolo di destinazione al trasporto pubblico locale. Tali beni non possono essere ceduti a terzi, né sottratti alla loro destinazione, se non alle condizioni di cui alla presente legge.*”

**49.** In relazione a tali beni vincolati, il comma 2, lett. b), dell’art. 20-bis statuisce che: “*il gestore del servizio è tenuto a porre i beni strumentali alla effettuazione dei servizi a disposizione del subentrante, nelle forme e secondo le modalità definite nel provvedimento di finanziamento. A tal fine il bando di gara sancisce l’impegno all’acquisizione dei beni da parte del subentrante e determina le relative condizioni economiche, nei casi in cui manchi un valore di mercato. In caso di trasferimento dei beni in proprietà, il prezzo di vendita è determinato decurtando dal valore commerciale la parte di finanziamento non ancora ammortizzata, che costituisce finanziamento pubblico a favore del soggetto acquirente. Il nuovo gestore subentra al precedente nelle obbligazioni verso la pubblica amministrazione relative al bene trasferito ed è tenuto al rispetto dei vincoli di cui al presente articolo.*”

<sup>49</sup> Art. 16, comma 2, l.r. n. 42/1998: “*L’affidamento dei servizi avviene per lotti determinati preventivamente da parte dell’ente competente che individua inoltre, ai fini dell’articolo 18, comma 2, del d.lgs. 422/1997, con riferimento a ciascun lotto: a) il personale da trasferire; b) la rete dei servizi minimi ed aggiuntivi e le relative risorse finanziarie; c) gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali, essenziali per l’effettuazione del servizio; d) la struttura tariffaria.*”

**50.** In conformità alla l.r. n. 42/1998, gli atti della gara TPL del 2012<sup>50</sup> prevedono il trasferimento al subentrante di tutti gli *asset* (beni mobili, autobus, beni immobili e personale) necessari per lo svolgimento del servizio.

Rileva osservare come l'elenco dei beni essenziali per il subentro del nuovo gestore è stato puntualmente definito nel corso della procedura di gara e, nello specifico, ricompreso negli “*Elenchi beni per offerta*” che sono stati oggetto di una *data room* da parte dei soggetti interessati alla procedura competitiva<sup>51</sup>. L'elenco dei beni essenziali è stato altresì allegato al contratto di concessione con il nuovo gestore, una volta effettuato l'aggiornamento circa l'effettivo stato dei beni esistenti al momento della stipula<sup>52</sup>.

**51.** Quanto al prezzo di cessione, la *lex specialis* di gara prevede che il subentrante corrisponda ai precedenti gestori un corrispettivo pari al valore complessivo dei beni ceduti, calcolato sulla base del valore stabilito nei documenti di gara come aggiornato al momento della stipula contrattuale, secondo le Linee Guida per la valorizzazione dei beni essenziali, allegata agli atti di gara<sup>53</sup>.

**52.** Per quanto di interesse nel presente provvedimento, i beni essenziali per l'erogazione del servizio TPL da parte del nuovo gestore sono i seguenti<sup>54</sup>:

A) *Beni immobili*, ossia il complesso di beni (quali officine, depositi, autostazioni, uffici, biglietterie, sale d'attesa, ecc.) di proprietà dei gestori uscenti, di altri privati o degli enti locali;

B) *Beni mobili*, a loro volta suddivisibili nelle seguenti sottocategorie:

B.1) *Autobus*, ossia l'insieme dei bus adibiti al servizio di TPL di proprietà delle consorziate;

B.2) *Impianti*, che ricomprendono gli impianti di fermata (emettitrici, paline elettroniche, monitor capolinea), *hardware* e *software* per la gestione aziendale, sistemi *Automatic Vehicle Monitoring* (AVM) e *Monetica* di proprietà dei gestori uscenti;

B.3) *Altri beni mobili*, si tratta di ricambi, materiali di consumo, piccole attrezzature, attrezzi da officina, vestiario, arredi, materiali per l'ufficio e veicoli di servizio di proprietà dei gestori uscenti.

**53.** I beni immobili essenziali sono dislocati su tutto il territorio regionale e, per quanto attiene alle modalità di cessione, i proprietari hanno potuto scegliere nel corso della procedura di gara se optare per la vendita o per la locazione al nuovo affidatario. Sulla base degli indirizzi dei beni immobili, la Tabella 1 (*infra*) ricostruisce, per ciascun bacino territoriale servito dai gestori uscenti consorziati in ONE (gli *incumbent*), il numero di immobili in vendita e/o locazione. Per ciascun bacino, la Tabella illustra sia le consorziate in ONE di primo livello che hanno gestito fino al 31/10/2021 il servizio TPL su quel territorio, sia le consorziate in ONE di secondo livello (ovvero le società consorziate delle società consorziate di primo livello). Inoltre, i nomi delle società eventualmente riportati tra parentesi indicano il titolare della proprietà del bene (al tempo dei fatti contestati), in quanto lo stesso può essere stato concesso in utilizzo a diversa società<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Cfr., *ex multis*, doc. n. 25 e allegati.

<sup>51</sup> Si veda, al riguardo, il regolamento di accesso alla *data room* allegato alla lettera di invito per la presentazione delle offerte del 13/11/2014 (doc. n. 1 e relativi allegati e, in particolare, il doc. n. 1.5).

<sup>52</sup> In considerazione della deperibilità di alcuni beni, come il parco autobus o i materiali di ricambio, vi può essere una differenza tra i beni essenziali individuati nella fase di gara e quelli che poi sono effettivamente oggetto di cessione in occasione del subentro del nuovo gestore.

A tale riguardo, si veda il c.d. Accordo a Latere al Contratto Ponte, stipulato tra la Regione Toscana, Mobit e AT. Infatti, tale accordo definisce, nel periodo di vigenza del Contratto Ponte, quelli che sono i beni essenziali che saranno oggetto di cessione in favore dell'aggiudicatario. Risulta altresì specificato che le modifiche all'elenco dei beni essenziali deve essere effettuato con assenso della Regione. Cfr. doc. n. 1.12.

<sup>53</sup> Cfr. doc. n. 1.29.

<sup>54</sup> Cfr., *ex multis*, doc. n. 25, 355 e allegati. Si veda anche il Contratto Ponte, art. 10 – Beni essenziali per l'espletamento del servizio (doc. 1.11).

<sup>55</sup> Ad esempio, prendendo in considerazione il bacino di Siena, il gestore del servizio, in qualità di consorziata in ONE di

**54.** Le informazioni riportate nella Tabella 1 (*infra*) mostrano che, rispetto a un totale di 39 beni immobili essenziali in vendita, molti (37 immobili) erano riconducibili ai principali gestori uscenti, ossia le già citate CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop. e Copit.

**55.** Oltre all'elevato numero di beni immobili essenziali riconducibili ai principali gestori uscenti consorziati in ONE, assume particolare importanza anche il posizionamento geografico degli stessi. Infatti, i beni immobili sono dislocati nei diversi bacini d'utenza che ricoprono l'intero territorio della Toscana. Ciò implica che, senza la disponibilità di tali beni, il nuovo gestore AT non era in grado di subentrare nell'erogazione servizi TPL, in quanto la gara ha individuato un unico lotto regionale.

**Tabella 1 – Elenco beni immobili essenziali presenti nei precedenti bacini d'utenza (\*)**

Bacino d'utenza	Gestori Uscenti (Proprietario del bene)	Immobili essenziali	
		Vendita	Locazione
<b>Firenze</b>	<b><u>ATAF&amp;Li-nea</u></b>	-	-
	Ataf Gestioni		3 (Ataf SpA)
	Li-nea	1	1 (Ataf SpA)
<b>Grosseto-Piombino</b>	<b><u>Tiemme</u></b>	1(Tiemme) 5 (RAMA)	
<b>Siena</b>	<b><u>Siena Mobilità</u></b>	-	-
	Tiemme	2 (Tra.In)	5 (LFI)
	ByBus	-	-
	BusItalia	-	-
<b>Livorno &amp; Massa Carrara</b>	<b><u>CTT Nord</u></b>	1 (CTT Nord) 2 (ATN)	
<b>Lucca</b>	<b><u>VaiBus</u></b>	-	-
	CTT Nord	3	1
	Trasporti Toscani	-	-
	CLUB	1 (GlesBus)	
<b>Pisa</b>	<b><u>CPT</u></b>	-	-
	CTT Nord	5	1
	Sequi		1
	3' Millennium	-	-
<b>Arezzo</b>	<b><u>Etruria Mobilità</u></b>	-	-
	Tiemme		6 (LFI)
	BusItalia	1	
	Trasporti Toscani	1 (CTT Nord)	
	Baschetti		1
	ALA Bus		1
	AT	-	-
<i>(continua)</i>			

primo livello, era Siena Mobilità, in cui sono consorziate a loro volta Tiemme, ByBus e BusItalia. I beni essenziali presenti su tale bacino - 2 in vendita e 5 in locazione - erano all'epoca rispettivamente di proprietà delle società Tra.In e LFI che ne hanno concesso l'utilizzo a Tiemme. Per quanto concerne, invece, il bacino di Livorno e Massa Carrara, è la consorziata di primo livello CTT Nord che si è occupata della gestione del servizio, mentre i beni essenziali erano uno della stessa CTT Nord e due di ATN, società controllata da CTT Nord.

<i>(segue)</i>			
Bacino d'utenza	Gestori Uscenti (Proprietario del bene)	Immobili essenziali	
		Vendita	Locazione
<b>Pistoia</b>	<b><u>BluBus</u></b>	-	-
	Copit	5	-
	Trasporti Toscani	-	-
	CTT Nord	-	-
<b>Prato</b>	<b><u>CAP Soc. Coop.</u></b>	4	-
<b>Mugello-Valdisieve</b>	<b><u>AMV</u></b>	-	-
	BusItalia	2	-
	Autolinee Toscane	-	-
	CAP Soc. Coop.	2	-
	Magherini	-	-
<b>Empoli</b>	<b><u>PiùBus</u></b>	-	-
	CAP Soc. Coop.	1 (CTT Nord)	-
	BusItalia	-	-
	Copit	-	-
	Puccioni	1	-
	Renieri	1	-
<b>Chianti-Valdarno</b>	<b><u>ACV</u></b>	-	-
	BusItalia	-	-
	CAP Soc. Coop.	-	-
	Ala GT	-	-
	AT	-	-
	Alterini	-	-
<b>TOTALE</b>		<b>39</b>	<b>20</b>

NOTA - La Regione Toscana precisa che "i beni immobili ricomprendono anche quelli che in fase di presentazione dell'offerta erano stati riportati come beni funzionali e per i quali i partecipanti avevano facoltà di esprimere la volontà o meno di acquisizione. I beni immobili non comprendono quelli di proprietà dei Comuni [N.d.R. e di privati] e per i quali il concessionario nella maggior parte dei casi ha già in corso le trattative per il subentro" (Cfr doc. n. 268).

(\*) Livorno e Massa Carrara nonché Grosseto e Piombino sono bacini d'utenza distinti, che sono stati accorpati per motivi espositivi e di sintesi.

Fonte: docc. n. 25, 264, 268, 355 e relativi allegati

**56.** Per quanto concerne i beni mobili essenziali (primariamente gli autobus), anch'essi oggetto di cessione in favore del nuovo gestore, si osserva quanto segue.

A causa dei gravi ritardi nel subentro di AT (*infra* Sezione III.2), il numero degli autobus interessati dalla cessione è stato in costante evoluzione e risulta differente da quello definito nella *data room* svoltasi in sede di gara. Infatti, nell'attesa del subentro di AT, i precedenti gestori consorziati in ONE hanno continuato ad erogare i servizi di trasporto pubblico e, in tale intervallo temporale, alcuni autobus sono stati dismessi e nuove vetture sono state acquistate d'intesa con la Regione Toscana.

**57.** La Tabella 2 (*infra*) riporta il numero di autobus di proprietà dei gestori uscenti che dovevano essere acquistati da AT, secondo i dati trasmessi da RT e aggiornati al 1/9/2020.

Si tratta di circa 2.800 vetture, di cui circa 2.700 di proprietà, direttamente o indirettamente, dei già citati principali gestori uscenti, ossia CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit<sup>56</sup>, e delle società a questi riconducibili.

**58.** Diversamente dalla ricostruzione effettuata per i beni immobili, non è stato possibile quantificare esattamente il numero di autobus in servizio sui differenti bacini d'utenza serviti dai

<sup>56</sup> Al riguardo, si ricorda che ATN (86 bus) è controllata da CTT Nord. Il capitale di Trasporti Toscani (78 bus) è interamente detenuto da CAP Soc. Coop. Infine, il capitale sociale di Li-nea (115 bus) è detenuto da Autolinee Toscane S.p.A. (33%), CAP Soc. Coop. (33%) e ATAF Gestioni S.r.l. (34%), quest'ultima controllata da BusItalia.

precedenti gestori. Tuttavia, data la presenza dei principali gestori uscenti su tutti i bacini, emerge chiaramente come, senza la disponibilità degli autobus di proprietà dei principali gestori uscenti consorziati in ONE, AT era impossibilitato a subentrare nell'erogazione del servizio di TPL.

**Tabella 2 – Elenco autobus (beni mobili) essenziali**

<b>Gestore Uscente</b>	<b>N. Bus Essenziali</b>
<b>CTT Nord</b>	<b>769</b>
<b>Tiemme</b>	<b>666</b>
<b>Ataf Gestioni</b>	<b>354</b>
<b>CAP Soc. Coop</b>	<b>257</b>
<b>BusItalia</b>	<b>228</b>
<b>Copit</b>	<b>148</b>
<b>Li-nea</b>	<b>115</b>
<b>ATN (CTT Nord)</b>	<b>86</b>
<b>Trasporti Toscani</b>	<b>78</b>
CLUB	73
Sequi	17
Baschetti	8
ALABus	6
Bargagli	5
3MT	3
Ala GT	3
Flli Magherini	1
Fabbri	1
Puccioni Bus	1
<b>TOTALE</b>	<b>2.819</b>

NOTA - aggiornamento al 1/9/2020 fornito dalla Regione Toscana, in quanto: "l'elenco dei beni mobili (bus) è oggetto di continuo aggiornamento essendo beni soggetti a sostituzione anche a seguito dei piani di rinnovo definiti dalla Regione Toscana" (Cfr. doc. n. 268).

Fonte: docc. n. 25, 264, 268, 355 e relativi allegati

**59.** Oltre ai descritti beni immobili e autobus, la procedura di gara individuava ulteriori beni essenziali, ossia gli "impianti" e i c.d. "ulteriori beni mobili".

Si rappresenta che gli impianti sono: emettitrici, paline elettroniche, *monitor* capolinea, nonché *hardware* e *software* per la gestione aziendale, e i sistemi *Automatic Vehicle Monitoring* (AVM). A questi si aggiungono: i ricambi, i materiali di consumo, le piccole attrezzature e gli utensili da officina, il vestiario, gli arredi, i materiali per l'ufficio e i veicoli di servizio di proprietà.

**60.** La documentazione agli atti mostra come tali beni siano numerosissimi, oggetto di frequente deperimento, in costante sostituzione<sup>57</sup> e, conseguentemente, una loro puntuale elencazione risulta particolarmente complicata e, inoltre, di limitata utilità informativa. Infatti, gli impianti e i c.d. ulteriori beni mobili sono ancillari e/o funzionali agli immobili e agli autobus, oppure sono ubicati al loro interno<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Cfr. docc. n. 248, 291, 302 304, 355 e relativi allegati.

<sup>58</sup> Art. 15. del c.d. Contratto Ponte (doc. n. 1, pag. 7 e relativi allegati): "[...] *Relativamente alla Sez. 2 "Beni Immobili essenziali" dell'Elenco Beni [...] si intendono comprensivi dei relativi arredi, impianti e macchinari come riportato nelle perizie tecniche facenti parte della documentazione della Gara del Lotto Unico. L'Affidatario s'impegna altresì a trasferire al nuovo gestore i beni essenziali, mobili ed immobili, acquisiti durante la gestione del presente contratto; Costituiscono beni essenziali da trasferire anche le dotazioni tecnologiche di monitoraggio dei veicoli in linea, Monetica, rilevazioni a bordo ed i relativi sistemi informatici"*.

Per tali ragioni, si ritiene che, anche alla luce delle finalità del presente provvedimento, la descrizione degli immobili e degli autobus risulti esaustiva rispetto ai beni essenziali per il subentro del nuovo gestore. Infatti, l'elencazione dei beni immobili e degli autobus essenziali in possesso dei precedenti gestori fornisce un'indicazione attendibile anche rispetto agli impianti e agli ulteriori beni mobili essenziali che risultavano all'epoca dei fatti contestati nella disponibilità delle consorziate in ONE.

### **III.1.3 Le informazioni necessarie e gli atti propedeutici al subentro del nuovo gestore**

**61.** La cessione dei beni essenziali richiede, ai fini della sottoscrizione dei contratti di trasferimento, una serie di attività propedeutiche che risultano strumentali e indispensabili alla completa definizione dei contratti.

In particolare, la stipula degli atti di cessione dei beni essenziali presupponeva la raccolta di informazioni relative ai beni stessi, nonché l'espletamento di alcune attività da parte di quelli che, al tempo, risultavano i proprietari. Tra l'altro, tali informazioni imprescindibili per la stipula dei contratti dovevano essere rese in tempi congrui per la relativa negoziazione tra le parti e consentire il subentro del nuovo affidatario senza soluzione di continuità rispetto ai precedenti gestori del servizio di TPL.

**62.** Con riferimento ai beni immobili, ad esempio, era necessario disporre degli atti di proprietà, delle visure catastali, dei certificati di agibilità, delle certificazioni antisismiche, delle planimetrie, così come verificare la presenza di ipoteche gravanti sui beni, ecc. In merito agli autobus, rilevavano informazioni quali: l'anno di immatricolazione, il titolo di possesso (*leasing*, locazione, comodato, ecc.), i dati identificativi dei veicoli (targa, telaio, marca, ecc.), la documentazione relativa alla manutenzione. Informazioni necessarie per gli altri beni mobili, ad esempio, erano: il libro cespiti, gli inventari di magazzino, ecc.

**63.** Al fine di garantire la piena operatività del nuovo operatore al subentro, risultavano, inoltre, indispensabili dei dati, quali quelli relativi agli abbonamenti, con particolare riguardo alle informazioni concernenti i consumatori in possesso di titoli di viaggio aventi validità mensile o superiore. Senza tali informazioni, il gestore subentrante non sarebbe stato in grado di assicurare l'estensione del servizio a tali utenti e, inoltre, non risultava possibile ripartire i ricavi spettanti ai precedenti gestori e al subentrante.

**64.** Proprio in virtù dell'indispensabilità delle suddette informazioni ai fini del trasferimento dei beni essenziali e dell'effettivo subentro nella gestione del servizio, la documentazione di gara<sup>59</sup> e, in particolare, il c.d. Contratto Ponte, definiva i *set* informativi che i gestori uscenti dovevano trasmettere al nuovo gestore AT, nonché le relative tempistiche.

**65.** L'art. 15 del Contratto Ponte specifica che i gestori uscenti consorziati in ONE: “[...] *si obbligano a trasmettere all'aggiudicatario definitivo nel termine di 60 giorni dalla richiesta, dandone comunicazione alla Regione, le informazioni e i documenti convenuti [N.d.R. negli accordi] allegati al presente contratto sotto la lettera M ed eventualmente regolarizzare la documentazione necessaria agli atti di trasferimento dei beni mobili, immobili e del personale*”<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Cfr. doc. n. 1 e allegati.

<sup>60</sup> Cfr. doc. n. 1.11.

**66.** L'allegato M al Contratto Ponte<sup>61</sup>, insieme al c.d. "Accordo Ricavi" sottoscritto in esecuzione della l.r. n. 42/1998<sup>62</sup>, individua puntualmente tutte le informazioni concernenti i beni essenziali che i gestori uscenti consorziati in ONE si erano impegnati a trasmettere al nuovo gestore. Secondo quanto segnalato dalla Regione Toscana e da AT<sup>63</sup>, rilevano ai fini del presente provvedimento i documenti e le informazioni nel seguito elencate, indispensabili per la preparazione e la stipula degli atti di trasferimento e, conseguentemente, per l'effettivo subentro di AT nell'erogazione del servizio:

- i) informazioni necessarie per la cancellazione delle ipoteche;
- ii) garanzie sul valore contestato dei beni immobili essenziali;
- iii) dati e documenti sui beni immobili e l'omesso perfezionamento delle pratiche necessarie ai fini della stipula degli atti di trasferimento (c.d. rogitalità);
- iv) dati e documenti sui sistemi AVM cofinanziati dalla Regione Toscana;
- v) informazioni concernenti gli elenchi abbonati.

**i) Informazioni necessarie per la cancellazione delle ipoteche**

**67.** Si fa riferimento alle informazioni e documenti relativi alle banche creditrici ipotecarie, consistenti in:

- indicazione del referente per la pratica o quantomeno della filiale di riferimento dell'istituto di credito titolare della garanzia ipotecaria iscritta sugli immobili oggetto di trasferimento per la relativa istruttoria;
- precisazione del credito ipotecario residuo da estinguere in modo da consentire sia di verificare la capienza del prezzo di acquisto, sia di predisporre per il corrispondente ammontare il titolo di pagamento in favore della banca creditrice;
- copia dell'atto o delibera della banca per il successivo incasso del prezzo ad estinzione del proprio credito e per il successivo contestuale assenso alla cancellazione del gravame ipotecario;
- in caso di mutuo ipotecario estinto ma non ancora cancellato dai pubblici registri immobiliari, il perfezionamento delle relative formalità in tempo utile per il trasferimento<sup>64</sup>.

**ii) Garanzie sul valore contestato dei beni immobili essenziali**

**68.** Viste le contestazioni dei gestori uscenti in merito al valore di cessione dei beni immobili, la Regione Toscana, in applicazione dell'art. 15 della l.r. n. 42/1998, degli atti di gara e della Delibera ART n. 49/2015 (All. A, misura 5, punto 3), ha determinato il valore provvisorio degli immobili oggetto di contestazione, prevedendo contestualmente l'obbligo dei gestori uscenti di prestare idonee garanzie<sup>65</sup>.

**69.** Il richiamato art. 15 della l.r. n. 42/1998, infatti, dispone che "*Nel caso in cui non si pervenga ad un accordo fra le parti sul corrispettivo, nelle more della definizione giudiziale della controversia sul loro valore, i beni sono messi immediatamente a disposizione del nuovo gestore dietro*

---

<sup>61</sup> Cfr. doc. n. 1.14. Anche il c.d. Accordo a latere al Contratto Ponte, all'art. 3, esplicita chiari obblighi informativi: "*Le parti danno atto che nel 'contratto ponte' è inserita la previsione in base alla quale il gestore è obbligato a trasmettere alla Regione, secondo le modalità e le scadenze ivi previste, il regolare aggiornamento degli allegati ricognitivi al contratto ponte; la Regione si è altresì impegnata a chiedere al gestore medesimo tutta la documentazione e le informazioni riguardanti i beni essenziali di cui ha la disponibilità per l'esercizio del servizio, che il gestore si obbliga a trasmettere tempestivamente alla Regione*". Cfr. doc. n. 1.12.

<sup>62</sup> Cfr. doc. n. 32 e allegati.

<sup>63</sup> Cfr. docc. n. 29, 32, 33, 248, 291, 302 e relativi allegati.

<sup>64</sup> La Regione ha allegato, al riguardo, il cronoprogramma per il trasferimento dei beni immobili con precisazione delle ipoteche che risultavano gravanti sui beni secondo quanto emerso da ispezioni ipotecarie. Cfr. doc. n. 29.38.

<sup>65</sup> Cfr. doc. n. 29.39 e 29.40.

*pagamento di un corrispettivo provvisorio determinato dall'ente competente, nonché dietro prestazione di idonee garanzie per il pagamento di un eventuale conguaglio”.*

**70.** Pertanto, a fronte della determinazione da parte di RT del valore provvisorio di trasferimento in misura corrispondente al valore periziato in sede di gara dagli stessi gestori uscenti, questi ultimi avrebbero dovuto predisporre idonee garanzie in favore del nuovo gestore e fornire evidenza documentale circa l'an, il *quantum* e il *quomodo* di tali obbligatorie idonee garanzie.

*iii) Dati e documenti sui beni immobili ai fini della stipula degli atti di trasferimento (c.d. rogabilità)*

**71.** Si fa riferimento alla documentazione completa, regolare e aggiornata, relativa ai beni immobili essenziali, come prevista dalla normativa di gara e dal Contratto Ponte (art. 15 del Contratto Ponte e relativo Allegato M) e comunque necessaria ai fini della stipula degli atti di trasferimento o obbligatoria per legge (Attestato di Prestazione Energetica, certificato di destinazione urbanistica, certificazioni ambientali prescritti dalla normativa vigente).

**72.** Parimenti, rilevava la completa evasione da parte dei soggetti proprietari dei beni immobili delle necessarie pratiche di sanatoria edilizia, urbanistica e catastale, indispensabili ai fini della stipula degli atti notarili di compravendita.

L'insieme di tali informazioni e documentazione risultava necessario per il trasferimento dei beni a titolo di proprietà, ossia per la c.d. rogabilità<sup>66</sup>.

*iv) Dati e documenti sui sistemi AVM cofinanziati dalla Regione Toscana*

**73.** Si tratta dei dati completi e aggiornati necessari per procedere alla corretta valorizzazione dei sistemi di *Automatic Vehicle Monitoring* (AVM), ossia agli strumenti tecnologici installati sui bus che consentono di geolocalizzare in tempo reale i mezzi e, conseguentemente, fornire informazioni aggiornate e dettagliate circa i tempi di attesa e percorrenza agli utenti.

**74.** Secondo quanto riferito da RT<sup>67</sup>, tali beni tecnologici sono realizzati con finanziamento regionale e, pertanto, gravati da vincolo di destinazione al TPL ai sensi dell'art. 20-*bis*, comma 2, della l.r. n. 42/1998 (*supra* Sezione III.1.2). Rispetto a tali beni, pertanto, non sussisterebbero ragioni di pretesa tutela del *know-how* aziendale e tutte le informazioni, sia tecniche che economiche, devono essere messe a disposizione ai fini della continuità del servizio.

**75.** Sulla base del criterio per la determinazione del prezzo di trasferimento dei beni mobili fissato dalle citate Linee Guida per la valorizzazione dei beni essenziali di cui al decreto n. 3462 del 2/9/2013<sup>68</sup>, al fine di addivenire alla corretta quantificazione del valore di trasferimento di tali sistemi tecnologici, risulta necessario accedere alle seguenti informazioni rinvenibili nel libro cespiti dei gestori uscenti, aggiornate e distinte per singole componenti dei sistemi:

- tipologia e quantità dei singoli beni che compongono il sistema;
- costo storico;
- anno di acquisto;
- quota di ammortamento, inclusa la quota maturata per il 2019;

---

<sup>66</sup> Cfr. doc. n. doc. 29.38.

<sup>67</sup> Cfr. doc. n. 29 e allegati.

<sup>68</sup> Cfr. Comunicazione Regione Toscana 11/5/2020, all. 40: “*III. ALTRI BENI - I beni, quali mobili, attrezzature officina, hardware, software, paline, pensiline e tecnologie a terra e di bordo non rientranti nella valorizzazione del mezzo, ecc., saranno valutati al costo effettivo di acquisto dedotti gli ammortamenti imputati o imputabili. Gli eventuali contributi erogati, non ancora ammortizzati, verranno dedotti dal valore come sopra determinato. La quota residua di finanziamento pubblico, non ancora ammortizzata, costituisce finanziamento pubblico per il soggetto subentrante. Gli ammortamenti saranno riconosciuti fino ad un massimo di 8 anni; sarà comunque tenuto conto di un valore residuo del bene desumibile dalle scritture contabili*” (doc. n. 29.41).

- criteri di ammortamento, nel limite massimo degli 8 anni;
- importo dei contributi pubblici;
- quota di contributi pubblici non ammortizzati;
- valore residuo<sup>69</sup>.

**76.** La mancata o incompleta trasmissione di tali dati risultava idonea a impedire la stipula degli atti di trasferimento, non essendo possibile determinare e verificare il prezzo di acquisto dei singoli beni che compongono il sistema AVM.

*v) Informazioni concernenti gli elenchi abbonati*

**77.** L'obbligo alla trasmissione di tali informazioni discende dal c.d. Accordo Ricavi, sottoscritto dalle Parti in ossequio a quanto previsto dalla l.r. n. 42/1998 e dagli atti di gara. In particolare, si fa riferimento a “[...] *i dati completi e utili degli abbonamenti degli utenti con validità superiore al mese, come previsto al paragrafo 3) del citato Accordo*”<sup>70</sup>.

**78.** ONE e le sue consorziate, in qualità di gestori uscenti, erano tenute a fornire il “codice univoco” che associa ad ogni singolo abbonamento un singolo utente, senza il quale non è possibile assicurare la continuità del servizio e procedere alla ripartizione dei ricavi. Secondo la Regione, tale codice è un’informazione necessaria per la gestione in continuità di tali titoli e per la loro corretta associazione al singolo viaggiatore, anche ai fini di controllo degli utenti e di copertura assicurativa per danni in favore del trasportato. Inoltre, tali informazioni risultavano necessarie per procedere alla suddivisione dei ricavi tra precedenti gestori e subentrante<sup>71</sup>.

**79.** Tenuto conto dell’obiezione sollevata da ONE, secondo la quale non esisterebbe un “codice univoco”, né a livello di Consorzio né a livello di gestore territoriale, ma solo a livello di sistema di vendita di singolo gestore<sup>72</sup>, i dati richiesti non possono che riferirsi al “codice univoco” a qualunque livello di sistema sia esso presente e anche differenziato per singolo gestore. Era da considerare altresì necessaria anche la trasmissione dell’indicazione della tipologia specifica di abbonamento, ossia esplicitare non solo la durata temporale ma anche l’ambito territoriale di validità individuato per bacino o per linee di servizio.

**80.** Senza la trasmissione dei suddetti dati essenziali, nella esclusiva disponibilità dei gestori uscenti, il subentrante non era in grado di garantire la validità di tali titoli, con pregiudizio per il servizio pubblico e per gli stessi utenti.

### **III.1.4 Il contenzioso relativo all’aggiudicazione della gara**

**81.** Con decreto dirigenziale n. 973 del 2/3/2016, la Regione Toscana aggiudicava per la prima volta la gara in favore di AT. A seguito del contenzioso instauratosi all’indomani di tale aggiudicazione, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (TAR Toscana), con sentenza n. 1548 del 28 ottobre 2016, accoglieva sia il ricorso principale di Mobit sia il ricorso incidentale di AT, individuando dei vizi nei rispettivi Piano Economico Finanziario (PEF)<sup>73</sup> presentati a corredo

---

<sup>69</sup> Cfr. doc. n. 29.42.

<sup>70</sup> Cfr. doc. n. 32, pag. 1.

<sup>71</sup> Cfr. doc. n. 36, pag. 2.

<sup>72</sup> “*In sostanza, nell’attuale realtà toscana non esiste un codice univoco (“stringa di identificazione unica ed irripetibile”) né a livello ONE scarl, né a livello di gestore territoriale; tale univocità è, in alcuni specifici casi, presente a livello di sistema di vendita di singolo gestore*”. Cfr. doc. n. 34 e relativi allegati (doc. 34.1, pag. 1).

<sup>73</sup> Il PEF è utilizzato per la rappresentazione dei dati economici e finanziari di un *business plan* relativo a uno specifico progetto o a un’intera impresa per un determinato arco temporale. Nel caso di specie, il PEF rappresenta il *business plan* relativo alla gestione del servizio TPL messo a gara. Lo scopo del PEF è fornire una rappresentazione della redditività di un progetto (ricavi e costi previsti) e la sostenibilità finanziaria (copertura dell’investimento con le entrate generate dal progetto).

delle offerte da entrambi i concorrenti. Conseguentemente il TAR annullava l'aggiudicazione, facendo tuttavia espressamente salve le previsioni della *lex specialis* da interpretare come indicato nella sentenza.

**82.** Mobit presentava appello al Consiglio di Stato (CdS) avverso la suddetta decisione e, in via incidentale, anche AT e la Regione Toscana.

**83.** Con decreto dirigenziale n. 13939 del 14/12/2016, RT dava attuazione alla citata sentenza del TAR Toscana, richiedendo ai due concorrenti di presentare, a dimostrazione della loro sostenibilità delle offerte tecniche ed economiche già pervenute, dei nuovi PEF emendati dai vizi censurati dal TAR, mantenendo però inalterate le rispettive offerte tecniche ed economiche. In data 12/1/2017, Mobit impugnava il citato decreto dirigenziale volto a richiedere la presentazione dei nuovi PEF, ma il TAR Toscana respingeva il ricorso (sentenza n. 1159 del 5 ottobre 2017).

**84.** Alla scadenza del 28/2/2017 individuata dalla Regione, sia Mobit sia AT presentavano il nuovo PEF, a cui faceva seguito una nuova aggiudicazione provvisoria in favore di AT (13/3/2017).

**85.** Nel frattempo andava in decisione il giudizio di appello proposto dalle Parti davanti al Consiglio di Stato per la riforma della sentenza del TAR Toscana n. 1548/2016. Il CdS, con le ordinanze nn. 2554 e 2555 del 29 maggio 2017, sospendeva il giudizio e formulava un rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), sottoponendo quattro quesiti in merito all'interpretazione del Regolamento (CE) n. 1370/2007, concernenti la possibilità di partecipazione alla procedura di gara da parte di AT (in quanto controllata da RATP – società francese di proprietà statale).

**86.** Con decreto n. 11613 del 4/8/2017, la Regione prendeva atto del verbale della seduta pubblica del 13/3/2017, che aveva aggiudicato provvisoriamente la gara ad AT. In tale occasione, RT differiva l'adozione dei successivi provvedimenti all'esito della pronuncia della CGUE conseguente al rinvio pregiudiziale.

**87.** A fine 2017, nelle more della definizione del contenzioso, RT stipulava con il consorzio ONE il c.d. Contratto Ponte (*supra* sezione I.1). Contemporaneamente al Contratto Ponte veniva stipulato anche il c.d. Accordo *a latere*, volto a disciplinare, tra AT e Mobit, i rapporti fra il Contratto Ponte e il contratto di gara.

In particolare, l'Accordo *a latere* prevedeva che *“le parti danno atto che, a seguito dell'aggiudicazione definitiva, del procedimento di gara per l'affidamento dei servizi di TPL del lotto unico regionale - che la Regione intende adottare all'esito del completamento della verifica in ordine al requisito di partecipazione di AT, oggetto della questione interpretativa attualmente rimessa alla Corte di Giustizia UE – ferme restando le facoltà delle parti previste in premessa, l'aggiudicatario darà corso alle attività propedeutiche all'avvio del servizio, nei termini previsti all'art. 6 della lettera d'invito della gara regionale, dalla lex specialis di gara e dalla L.R. n. 42/1998”*<sup>74</sup>.

**88.** Il 21/3/2019 la sentenza della CGUE<sup>75</sup> sanciva la legittimità della partecipazione di AT alla gara e, pertanto, la Regione Toscana, con decreto n. 6585 del 19/4/2019 (efficace dal 3 maggio 2019), aggiudicava definitivamente la gara ad AT.

<sup>74</sup> Cfr. doc. n. 4.3, pag. 2, e doc. n. 1.12, art. 4, pag. 3.

<sup>75</sup> In particolare, la CGUE, Quarta Sezione, cause riunite C-350/17 e C-351/17, sentenza del 21 marzo 2019 sancisce che: *“L'articolo 5 e l'art. 8, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 [...], devono essere interpretati nel senso che l'art. 5 di tale regolamento non è applicabile a un procedimento di aggiudicazione svoltosi prima del 3 dicembre 2019, cosicché un'autorità competente che, mediante una decisione di aggiudicazione conclusiva di una procedura di gara, attribuisca prima di tale data un contratto di concessione di un servizio pubblico di trasporto locale di passeggeri su strada non è tenuta a conformarsi a detto articolo 5”*.

Qualche mese dopo, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 8411 dell'11 dicembre 2019, respingeva il ricorso di Mobit e, pertanto, confermava la legittimità dell'aggiudicazione in favore di AT.

**89.** A questo punto, Mobit impugnava dinanzi al TAR Toscana il provvedimento di aggiudicazione definitiva del 19 aprile 2019, contestando la sostenibilità finanziaria della nuova offerta economica presentata da AT, con particolare riferimento al (secondo) PEF presentato in esecuzione della sentenza del TAR Toscana n. 1548/2016. Secondo Mobit, il *leasing* per l'acquisto degli autobus proposto da AT non era di tipo operativo, bensì finanziario; pertanto, il nuovo PEF di AT non sarebbe stato finanziariamente sostenibile, in quanto risultava inferiore all'unità rispetto all'indice di bancabilità *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR), ovvero il parametro previsto dalle Linee guida da rispettare per assicurare un equilibrato rapporto fra flussi di cassa e servizio del debito<sup>76</sup>. Tale parametro consente di indicare in modo dinamico la sostenibilità del debito di un'impresa in riferimento ai suoi piani di sviluppo.

**90.** Il TAR Toscana, con sentenza n. 344 del 19 marzo 2020, respingeva integralmente il ricorso di Mobit che, tuttavia, impugnava tale sentenza dinanzi al Consiglio di Stato, presentando ricorso in appello con istanza cautelare. Parimenti AT promuoveva appello incidentale.

Con ordinanza n. 3507 del 15 giugno 2020, il CdS respingeva la domanda cautelare lasciando “[...] *alla responsabilità dell'amministrazione* [N.d.R. la Regione Toscana] *di valutare prudenzialmente come organizzare e garantire al minor costo la reversibilità dei beni aziendali nell'eventuale ipotesi di accoglimento dell'appello*”. In sintesi, nell'attesa della pronuncia sul merito, RT era tenuta a valutare le più opportune modalità di cessione dei beni dei gestori uscenti in favore di AT, dovendo comunque garantire la reversibilità di tali trasferimenti in caso di accoglimento dell'appello di Mobit.

**91.** In data 10/8/2020, la Regione Toscana stipulava il Contratto di Concessione con Autolinee Toscane, prevedendo che l'avvio del servizio risultasse subordinato all'acquisizione dei beni essenziali da parte del concessionario<sup>77</sup>. A seguito della firma del contratto, avendo riscontrato l'indisponibilità di ONE a siglare contratti di locazione temporanei, la Regione Toscana presentava un ricorso al Tribunale civile di Firenze, richiedendo ai sensi degli artt. 669-ter e 700 c.p.c. “*l'immediata messa a disposizione a favore della Regione Toscana – e, per essa, dell'aggiudicatario e concessionario del servizio AT – dei beni essenziali allo svolgimento in via ordinaria del servizio TPL, mediante consegna delle chiavi dei bus e degli immobili [...]*”<sup>78</sup>.

**92.** Il Tribunale di Firenze, con ordinanza n. 8552 del 31 agosto 2020, respingeva il ricorso presentato dalla Regione per difetto di giurisdizione del giudice ordinario, ritenendo che fosse invece competente il giudice amministrativo. La Regione Toscana presentava, quindi, un reclamo al Collegio del Tribunale di Firenze avverso tale ordinanza.

**93.** Nel frattempo, con ordinanza n. 6324 del 20 ottobre 2020, il Consiglio di Stato disponeva un approfondimento istruttorio attraverso una verifica tecnica allo scopo di addivenire alla corretta qualificazione della funzione economica in concreto assolta dal contratto di *leasing* proposto da AT per l'acquisto degli autobus e l'incidenza dello stesso sul servizio del debito (sostenibilità dell'indice

---

<sup>76</sup> Nello specifico, i gestori uscenti hanno contestato ad AT l'utilizzo dello strumento di *leasing* operativo per l'acquisto degli autobus. L'utilizzo del *leasing* operativo (in luogo del *leasing* finanziario) per l'acquisto dei bus da parte di AT, secondo i gestori uscenti, sarebbe un *escamotage* contabile per ottenere, come richiesto dal bando di gara, un DSCR > 1, necessario affinché l'offerta economica possa essere considerata valida. In particolare, secondo i gestori uscenti, l'utilizzo del *leasing* operativo non sarebbe stato previsto dal bando di gara, che indirettamente consentiva il solo *leasing* finanziario. Inoltre, in caso di utilizzo del *leasing* finanziario nell'offerta di AT, il PEF della società risulterebbe non veritiero e, inoltre, il DSCR risulterebbe < 1; pertanto, l'offerta economica di AT non sarebbe valida.

<sup>77</sup> Cfr. doc. n. 279 e relativi allegati.

<sup>78</sup> Cfr. doc. n. 267 e relativi allegati e, nello specifico, doc. n. 267.2, pag. 36.

DSCR), nonché – ai fini dell’appello incidentale proposto da AT – allo scopo di verificare i requisiti di bancabilità, congruità e sostenibilità finanziaria del PEF presentato da Mobit.

**94.** Il mese successivo il Tribunale di Firenze in composizione collegiale, con ordinanza n. 9449 del 24 novembre 2020, si pronunciava riguardo al ricorso *ex art. 669-ter* e 700 c.p.c. spiccato da RT. Da un lato, il Tribunale riformava il provvedimento oggetto di reclamo nella parte in cui negava la giurisdizione del Giudice ordinario, ora riconoscendola, dall’altro, si pronunciava circa l’insussistenza del requisito del *fumus boni iuris* ai fini della domanda cautelare.

**95.** Al riguardo, il Giudice ha evidenziato che: *“Se è indubitabile che sussiste un obbligo per i precedenti gestori di trasferire i beni al nuovo aggiudicatario, tale trasferimento deve avvenire secondo il loro prezzo di mercato e, in caso di disaccordo sul prezzo [...] mediante il pagamento di un corrispettivo provvisorio [N.d.R., che] non può tuttavia prescindere anch’esso dal valore di mercato del bene [...] e non può essere surrogato con una irrisoria corresponsione di un canone mensile [...] per tutta la durata del processo”*. Quindi, secondo il Giudice *“[...] legittimo appare il rifiuto da parte di One scarl e delle consorziate di addivenire alla stipula del contratto di locazione dei beni mobili ed immobili e di usufrutto per i bus sollecitato dalla Regione con la diffida del 24 giugno 2020<sup>79</sup>*. Infine, il Giudice ha sottolineato come *“Pare evidente come la sorte del giudizio di appello [N.d.R. in sede di Consiglio di Stato] dipenda dal disposto accertamento tecnico, essendo verosimile che – se qualificata in termini di leasing finanziario l’operazione economica posta in essere da Autolinee Toscane – questa avrebbe dovuto essere estromessa dalla gara. Il supplemento istruttorio disposto dal CdS [N.d.R. la sopra citata ordinanza del Consiglio di Stato n. 6324/2020] evidenzia che, allo stato, il diritto di Autolinee Toscane risulta ampiamente controverso, del tutto sub iudice nell’ambito di un giudizio dall’esito affatto scontato”* (pag. 18).

**96.** Nell’ambito del giudizio pendente dinanzi al CdS, la verifica tecnica è stata depositata il 16/3/2021<sup>80</sup>. Secondo i verificatori, il PEF di Mobit risultava economicamente sostenibile. Al contrario, essendo il *leasing* proposto da AT di natura finanziaria, il PEF della società non si qualificava come sostenibile, in quanto l’indice DSCR - così come calcolato da AT - risultava inferiore all’unità.

**97.** Tuttavia, i verificatori hanno rinvenuto un errore nel calcolo del DSCR effettuato da AT, sottolineando altresì che una sua correzione avrebbe riportato l’indice DSCR ad essere superiore all’unità e, conseguentemente, l’offerta economica presentata da AT sarebbe tornata a essere bancabile.

Sul punto, i periti tecnici incaricati da Mobit hanno fatto presente che *“la correzione di questo errore risulterebbe ultronea rispetto a quanto nella facoltà dei verificatori alla luce del contenuto del quesito loro posto [N.d.R. dal Consiglio di Stato]”*.

**98.** Pertanto, le conclusioni cui sono giunti i verificatori nella loro perizia sono le seguenti: *“I verificatori ritengono necessario rimettere a codesto collegio giudicante del Consiglio di Stato la tematica sollevata dal tecnico di Mobit, e provvedono pertanto ad indicare in forma condizionale la risposta finale che i verificatori forniscono quanto a misura del DSCR medio di AT, e precisamente: qualora sia necessario che la verifica si limiti a ricalcolare il DSCR medio di AT esclusivamente per tenere conto della natura finanziaria del leasing, il valore del DSCR medio risulterebbe [N.d.R. inferiore all’unità];*

<sup>79</sup> Tribunale Ordinario di Firenze (Terza Sezione Civile), n. 9449/2020 del 24/11/2020, pag. 15-17.

<sup>80</sup> Cfr. doc. n. 380 e relativi allegati.

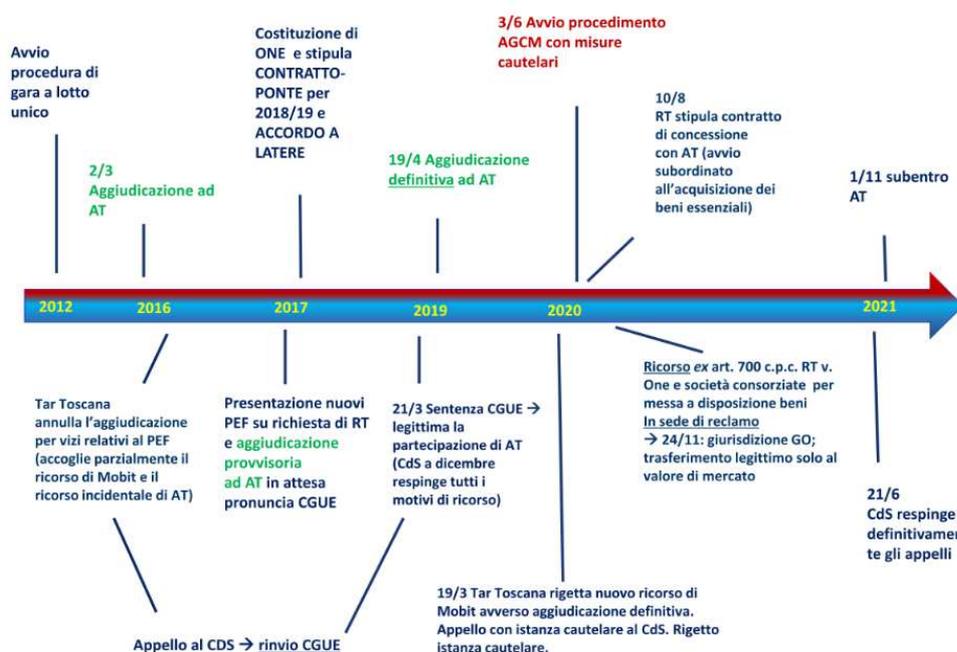
qualora venga ritenuto ammissibile dal collegio giudicante considerare anche la correzione dell'errore commesso [...] il valore del DSCR medio risulterebbe [N.d.R. superiore all'unità]"<sup>81</sup>.

99. Con sentenza definitiva n. 4779 del 21 giugno 2021, il Consiglio di Stato ha respinto gli appelli sollevati da Mobit e da AT<sup>82</sup>, così confermando la legittimità dell'aggiudicazione della gara in favore di AT, che era stata disposta con decreto dirigenziale n. 6585 del 19/04/2019.

100. Infine, con delibera della Giunta Regionale n. 860 del 9/8/2021, è stata individuata la data dell'1/11/2021 per l'avvio del servizio di TPL da parte del nuovo gestore AT<sup>83</sup>, così perfezionandosi a partire da tale data il subentro nella concessione.

101. La Figura 2 di seguito riepiloga l'iter cronologico del contenzioso dall'avvio della procedura di gara all'aggiudicazione della concessione.

**Figura 2 – Iter cronologico del contenzioso dall'avvio della procedura di gara all'aggiudicazione della concessione**



### III.2 La condotta oggetto di accertamento

102. I comportamenti in esame sono riconducibili ad una strategia ostruzionistica e dilatoria dei principali gestori uscenti, consorziati in ONE, volta a ritardare il subentro di AT nell'erogazione del

<sup>81</sup> Cfr. doc. n. 380.1, pag. 83, 84. In particolare, rettificando quanto precedentemente affermato, ritiene che "[...] deve escludersi la sussistenza dell'obbligo contributivo in argomento, nelle ipotesi in cui la gara sia stata bandita in data antecedente l'entrata in vigore dell'articolo 48, comma 7, lett. e), del D.L. n. 50/2017, ovvero, in data antecedente sia avvenuta l'aggiudicazione (provvisoria e/o definitiva) della gara". Cfr. doc. n. 440.1, pag. 1.

<sup>82</sup> In merito all'errore di AT nel calcolo dell'indice DSCR, il CdS chiarisce che: "Si intende osservare che la verifica non ha modificato né l'offerta né il PEF, traducendosi nel ricalcolo di un indice, utilizzando le voci del PEF indicate dal concorrente che non vengono in alcun modo manipolate. Si tratta dunque di un'operazione meramente matematica, e non di modifica o adattamento, in questa sede, dell'offerta". Cfr. Consiglio di Stato, Sentenza n. 4779 del 21/6/2021, pag. 17. Avverso tale sentenza Mobit ha sollevato ricorso per revocazione davanti al Consiglio di Stato (R.G. n. 9197/2021, già discusso il 22 marzo 2022) e ricorso per motivi di giurisdizione innanzi alla Corte di cassazione (R.G. n. 32137/2021). Cfr. doc. n. 569.

<sup>83</sup> Cfr. doc. n. 439 e relativi allegati.

servizio TPL sul bacino unico toscano ben oltre i termini stabiliti dalla Regione Toscana per l'avvio del servizio da parte del nuovo gestore. Infatti, tale società risultava legittima aggiudicataria della gara, così come disposto dal decreto dirigenziale n. 6585 del 19/04/2019.

**103.** In sintesi, la condotta posta in essere da ONE e dalle principali società in essa consorziate è consistita nel mancato/ritardato trasferimento ad AT dei beni essenziali (beni immobili, autobus e altri beni mobili) per l'erogazione del servizio TPL, attuato attraverso la mancata trasmissione di informazioni e dati indispensabili alla positiva conclusione delle attività propedeutiche alla cessione dei beni essenziali in favore di AT, nonché la mancata stipula dei contratti di cessione (anche in via transitoria).

**104.** Nel complesso, tale condotta non ha reso possibile il subentro del nuovo gestore AT e, pertanto, i servizi TPL sono stati erogati dai gestori uscenti consorziati in virtù degli atti d'obbligo emanati dalla Regione Toscana. Tali atti d'obbligo hanno coperto l'intero arco temporale che va dalla scadenza del c.d. Contratto Ponte (31/12/2019) fino al 31/10/2021, per un periodo complessivo di 22 mesi.

Come chiarisce RT, a partire da gennaio 2020, gli atti d'obbligo hanno avuto durata mensile, con decorrenza dal primo giorno del mese e scadenza l'ultimo giorno del mese di riferimento. Solo per i periodi marzo-aprile 2020 e agosto-settembre 2021, gli atti d'obbligo hanno avuto valenza bimestrale. L'Amministrazione ha altresì quantificato il costo connesso al ritardo del subentro del nuovo gestore: “[...] con la prosecuzione del servizio attraverso atti d'obbligo, la Regione spende mensilmente circa 2 milioni di euro in più rispetto alle condizioni economiche risultanti dall'aggiudicazione della gara da parte del nuovo gestore AT”<sup>84</sup>. Tale costo è stato poi più correttamente riquantificato da RT in sede di memoria finale in complessivi € 24.064.138,19<sup>85</sup> (*infra* Sezione IV.4).

**105.** Nel seguito verranno illustrate le evidenze fattuali raccolte nel corso del procedimento istruttorio. Considerata la particolare complessità del contesto in cui si inserisce il presente provvedimento e dei fatti in analisi, ai fini di una migliore comprensione del quadro probatorio, si ritiene utile fornire in via preliminare un'illustrazione dei numerosi e sistematici rallentamenti che hanno caratterizzato il subentro di AT nell'offerta dei servizi di TPL regionali.

Pertanto, la sezione III.2.1 descriverà lo slittamento dei cronoprogrammi definiti dalla Regione Toscana per il subentro di AT e, in seguito, saranno illustrate le specifiche evidenze relative alla causa di tali slittamenti, ossia la mancata trasmissione delle informazioni essenziali (sezione III.2.2) e la mancata cessione dei beni essenziali (sezione III.2.3).

### **III.2.1 Lo slittamento dei cronoprogrammi definiti per il subentro di AT**

**106.** Il Contratto Ponte stipulato tra RT, ONE e il nuovo gestore AT, oltre agli obblighi informativi già descritti (*supra* sezione III.1.3.), disciplina il procedimento di approvazione del cronoprogramma per la stipula degli atti di trasferimento dei beni essenziali in favore del nuovo gestore AT. Con particolare riferimento agli “*Obblighi dell'affidatario al termine del contratto*” (art. 15), viene stabilito che: “[...] entro il centovesimo giorno precedente la scadenza del presente contratto l'aggiudicatario definitivo [N.d.R. AT] presenta alla Regione una proposta di cronoprogramma contenente le date opportunamente distribuite di stipula dei contratti di trasferimento dei beni. Entro tre giorni dalla presentazione, la Regione convoca l'affidatario [N.d.R. i gestori uscenti consorziati in ONE] e l'aggiudicatario per l'elaborazione definitiva del cronoprogramma da concludersi nei 15 giorni successivi. In caso di mancato accordo tra le parti entro il suddetto termine. La Regione

---

<sup>84</sup> Cfr. doc. n. 214, pag. 2.

<sup>85</sup> Cfr. doc. n. 584.

*approva autonomamente, nei 15 giorni successivi, il cronoprogramma e lo comunica alle parti per la sua attuazione*<sup>86</sup>.

**107.** Come già evidenziato, l'aggiudicazione definitiva della gara TPL in favore di AT è stata sancita con decreto dirigenziale n. 6585 del 19/04/2019 e, nonostante l'ampio contenzioso intrapreso da Mobit, non è stata mai sospesa o annullata dalle pronunce del TAR e del Consiglio di Stato (*supra* sezione III.1.4.). Conseguentemente, nel rispetto delle procedure previste dal Contratto Ponte, già nel 2019 veniva definito il primo cronoprogramma per la cessione dei beni essenziali in favore del nuovo gestore<sup>87</sup>.

*i) Primo cronoprogramma (atti di cessione a novembre-dicembre 2019)*

**108.** Nel settembre 2019, RT inviava alle Parti il primo cronoprogramma per la cessione dei beni, prevedendo la stipula dei contratti di trasferimento nel successivo mese di novembre. Nelle more della pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato, in accordo con AT, veniva disposto un differimento del cronoprogramma di 30 giorni. Al tempo, la CGUE si era già espressa in modo favorevole rispetto alla partecipazione di AT alla gara (sentenza del 21 marzo 2019), ma il CdS non si era ancora pronunciato.

Per tale ragione, il 29/11/2019, RT comunicava la sospensione del cronoprogramma fino alla pubblicazione della sentenza del Giudice Amministrativo.

*ii) Secondo cronoprogramma (atti di cessione a marzo-aprile 2020)*

**109.** Nel dicembre 2019, immediatamente dopo la pronuncia del CdS (n. 8411 dell'11 dicembre 2019), RT inviava una nuova proposta di cronoprogramma, a cui seguivano alcuni incontri preparatori con AT e ONE. Tuttavia, l'esito di tali incontri non consentiva di pervenire a un accordo rispetto alle tempistiche definitive per il trasferimento dei beni. Secondo quanto previsto nel Contratto Ponte, avendo constatato il disaccordo tra le parti interessate, RT comunicava l'approvazione autonoma del cronoprogramma per le attività di subentro relative ai beni essenziali. In risposta alle missive del 23 e 24 febbraio 2020 di ONE, la Regione precisava inoltre, con nota del successivo 26 febbraio<sup>88</sup>, che il cronoprogramma inviato rappresentava la versione finale e definitiva, con avvio delle stipule previsto il 9 marzo 2020.

**110.** Con la delibera n. 281 del 2/3/2020, la Giunta regionale dava mandato di sottoscrivere il contratto di concessione con efficacia differita all'avvio del servizio da parte di AT, previsto per il giorno 1/6/2020. Il giorno seguente, ONE<sup>89</sup> formulava un'istanza di congruo differimento del cronoprogramma motivando la richiesta alla luce dell'udienza del TAR Toscana del 26/2/2020 in merito al già citato contenzioso sulla rinnovata aggiudicazione della gara ad AT (*supra* Sezione III.1.4.). Ad esito dell'udienza, il Giudice aveva invitato le parti a non richiedere il dispositivo, al fine di dare al Collegio un lasso di tempo adeguato per pubblicare la sentenza (comunque non superiore al mese), stante la complessità e la delicatezza della questione.

In considerazione della circostanza che il cronoprogramma prevedeva che la firma degli atti di trasferimento iniziasse a far data dal 9/3/2020, e quindi presumibilmente prima dell'attesa pronuncia del TAR Toscana, ONE precisava che *“le consorziate della scrivente intendono dare esecuzione al cronoprogramma degli atti di trasferimento non prima della sentenza del TAR Toscana [...] 2) tale slittamento consentirebbe peraltro di svolgere la normale e imprescindibile attività di condivisione*

<sup>86</sup> Cfr. art. 15 del Contratto Ponte, doc. n. 1.11.

<sup>87</sup> Cfr. doc. n. 439 e allegati.

<sup>88</sup> Cfr. doc. n. 14bis e allegati.

<sup>89</sup> Cfr. doc. n. 14bis e allegati.

*dei testi degli atti a sottoscrivere che, nelle versioni che ci vengono proposte, presentano elementi di disaccordo decisamente rilevanti, tra cui preme sottolineare la mancata definizione dei corrispettivi di cessione di alcune categorie di beni oltre che le tempistiche di pagamento”<sup>90</sup>.*

**111.** Con lettera del 5/3/2020<sup>91</sup>, la Regione Toscana rigettava la richiesta di proroga, ribadendo che il differimento dell’efficacia degli atti al 1/6/2020 ed evidenziando che: *i*) le lamentate spese di trascrizione, registrazione e volture catastali, in caso di esito non favorevole ad AT, sarebbero rimaste in capo a quest’ultima; *ii*) i rogiti sarebbero comunque stati effettuati (sempre con efficacia differita) dopo il 24 marzo 2020 (quindi, successivamente al deposito della sentenza), prevedendo per la prima fase del cronoprogramma solo il subentro in locazione.

**112.** Nella stessa giornata, il consorzio ONE, con nuova lettera alla Regione Toscana<sup>92</sup>, aggiungeva un’ulteriore motivazione a sostegno della richiesta di congruo differimento del cronoprogramma, consistente nella difficoltà/impossibilità di tenere le Assemblee dei Soci delle proprie consorziate deputate ad assumere le decisioni in merito alla richiesta di stipula delle alienazioni e alla cessione dei contratti a causa delle restrizioni imposte per la sopravvenuta emergenza sanitaria, ai sensi dell’art. 1, comma 1, lett. a), del DPCM del 4/3/2020<sup>93</sup>.

**113.** Il 6 marzo 2020, RT rispondeva a ONE<sup>94</sup> ribadendo il rigetto della richiesta di differimento del cronoprogramma, in quanto ciascuno dei gestori uscenti o Ente/soggetto proprietario dei beni immobili essenziali aveva già provveduto, come atto propedeutico alla gara, a inviare una “dichiarazione di volontà per la messa a disposizione dei beni essenziali” – dichiarazione necessariamente preceduta, nel rispetto del codice civile e degli atti statutari, da delibere degli organi collegiali competenti a fornire le autorizzazioni sul patrimonio societario – indicando, sotto la propria responsabilità, il titolo in virtù del quale i beni immobili essenziali sarebbero stati messi a disposizione, e allegando anche una perizia giurata di stima (se a titolo di proprietà) o l’atto di fissazione del canone (se a titolo di locazione). Tali dichiarazioni erano presenti nella *data room* di gara (*Sez. A/allegati tecnici per offerta b/elenco beni per offerta beni immobili/sottocartelle aziendali*)<sup>95</sup>.

**114.** In data 10 marzo 2020<sup>96</sup>, ONE, richiamando l’estensione delle misure emergenziali relative alla situazione pandemica da Covid19 - già previste per la Lombardia - all’intero territorio nazionale annunciate dal Presidente del Consiglio dei Ministri la sera del 9/3/2020, ribadiva alla Regione Toscana l’impossibilità per i gestori uscenti di effettuare qualsiasi tipo di riunione, come quelle preordinate ad attuare il cronoprogramma, chiedendo un differimento delle attività di stipula dei contratti previste a una data successiva al 3/4/2020.

---

<sup>90</sup> Cfr. doc. n. 14bis e allegati e, in particolare, il doc. n. 14bis.4, pag. 2.

<sup>91</sup> Cfr. doc. n. 14bis e allegati.

<sup>92</sup> Cfr. doc. n. 14bis e allegati.

<sup>93</sup> Art. 1, comma 1, lett. a), del DPCM del 4/3/2020: “1. Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19, sull’intero territorio nazionale si applicano le seguenti misure:  
a) sono sospesi i congressi, le riunioni, i meeting e gli eventi sociali, in cui è coinvolto personale sanitario o personale incaricato dello svolgimento di servizi pubblici essenziali o di pubblica utilità; è altresì differita a data successiva al termine di efficacia del presente decreto ogni altra attività convegnistica o congressuale”.

<sup>94</sup> Cfr. doc. n. 14bis e allegati.

<sup>95</sup> A tale atto propedeutico la Regione ricordava, inoltre, di aver fatto seguire una determinazione che fissava il valore di ciascun immobile in via definitiva o provvisoria nei casi di contestazione (come previsto dalla Delibera ART n. 49/2015, Allegato A, punto 3). Non essendo mutati i presupposti e le condizioni sottese alle sopracitate dichiarazioni di volontà presenti nella *data room*, non vi erano i presupposti per il differimento del cronoprogramma, rimanendo in capo a ciascun gestore uscente o Ente/soggetto la valutazione sull’opportunità di convocare le proprie Assemblee per un aggiornamento sullo stato di avanzamento delle attività di subentro previste dal cronoprogramma.

<sup>96</sup> Cfr. doc. n. 14bis e allegati.

**115.** Nella medesima giornata, RT<sup>97</sup> comunicava ancora una volta a ONE (e ad AT) di non poter accogliere la richiesta di differimento ai sensi del DPCM del 9/3/2020 formulata da ONE, in quanto le misure emergenziali ivi previste limitavano gli spostamenti facendo salvi quelli motivati da comprovate esigenze lavorative, alle quali erano certamente ascrivibili le attività connesse alla conclusione della procedura di gara inerente lo svolgimento di un servizio pubblico essenziale come il TPL. La Regione, quindi, invitava AT e RT a riprogrammare nel più breve tempo possibile, e comunque entro e non oltre il 10/4/2020 (data finale del cronoprogramma), gli appuntamenti per la stipula dei contratti.

**116.** Nel frattempo, l'iniziale cronoprogramma, con avvio al 9/3/2020, non trovava esecuzione, in quanto gli attuali gestori del servizio aderenti a ONE omettevano di trasmettere le informazioni necessarie per i rogiti e di provvedere ai relativi adempimenti istruttori, rifiutando di presentarsi per procedere alla stipula<sup>98</sup>.

**117.** In data 17/3/2020, ONE<sup>99</sup>, in riscontro alle comunicazioni trasmesse da AT e dalla Regione Toscana, negava che vi fosse una presunta volontà dei gestori uscenti di sottrarsi al rispetto del cronoprogramma. ONE evidenziava che il cronoprogramma era stato approvato unilateralmente dalla Regione Toscana il giorno precedente alla celebrazione dell'udienza di merito innanzi al TAR Toscana, relativa al contenzioso sulla rinnovata aggiudicazione della gara ad AT, e concernente "*un oggetto diverso e del tutto nuovo rispetto a quelli esaminati dal Consiglio di Stato*" nella sentenza n. 8411/2019 (possibilità per AT di partecipare alla gara), ovvero "*nell'ambito di una vicenda contenziosa ancora pienamente in essere*". Alla luce della richiesta del Presidente del TAR di un lasso di tempo - comunque non superiore a 30 giorni - per la pubblicazione della sentenza (senza la richiesta del dispositivo), e anche tenuto conto *i*) degli impedimenti e delle cautele imposti a livello nazionale dall'emergenza Covid-19, nonché *ii*) della nuova data per l'avvio del servizio fissata in data 1/6/2020, ONE sottolineava l'assenza di qualsiasi valida ragione per non attendere il pronunciamento del Giudice amministrativo. Lo slittamento del cronoprogramma avrebbe anche consentito di portare a termine il confronto con AT e RT rispetto alla sottoscrizione dei testi contrattuali, ancora privi, a dire di ONE, delle necessarie clausole di garanzia in favore dei gestori uscenti.

*iii) Terzo cronoprogramma (atti di cessione ad aprile 2020)*

**118.** Il 20/3/2020 la RT, preso atto della sentenza del TAR Toscana n. 344/2020 che respingeva i motivi di ricorso di Mobit circa la sostenibilità del PEF di AT (*supra* Sezione III.1.4), disponeva lo slittamento temporale del cronoprogramma in conseguenza delle ultime misure adottate per l'emergenza sanitaria da Covid-19, con un nuovo inizio a far data dal 16/4/2020, ferma restando la data del 1/6/2020 per l'avvio del servizio di TPL con il nuovo gestore<sup>100</sup>.

La Regione, nell'ottica di impiegare in modo proficuo il periodo di sospensione stabilito, costituiva un tavolo tecnico-giuridico, al fine di definire i testi dei contratti di locazione e di compravendita dei beni essenziali oggetto di subentro.

**119.** Nel frattempo AT, con comunicazione del 23/3/2020<sup>101</sup> alle consorziate di ONE (e per conoscenza all'Autorità e a RT), prendendo atto dello slittamento del cronoprogramma e

---

<sup>97</sup> Cfr. doc. n. 14*bis* e allegati.

<sup>98</sup> Cfr. docc. n. 12, 13, 14, 15, 29.5 e relativi allegati con particolare riferimento al doc. n. 15.5.

<sup>99</sup> Cfr. doc. n. 16.

<sup>100</sup> Cfr. doc. n. 21 e allegati.

<sup>101</sup> Cfr. docc. n. 17, 18 e relativi allegati.

condividendo la proposta della Regione di procedere *medio tempore* alla definizione dei testi contrattuali, rinnovava la richiesta di trasmissione delle informazioni e dei documenti sui beni essenziali<sup>102</sup>.

**120.** Con comunicazione all’Autorità datata 1/4/2020<sup>103</sup>, RT evidenziava la scarsa volontà di ONE a partecipare ai tavoli tecnici in videoconferenza per definire i testi dei contratti di locazione e compravendita dovuti “*alla eccessiva scadenza ravvicinata delle convocazioni e tali da non rendere possibili gli approfondimenti ritenuti necessari sugli schemi di contratti proposti*”. Tale ritrosia veniva registrata da RT, nonostante i suddetti schemi di contratto fossero già stati oggetto di scambio e confronto fra le Parti nelle precedenti settimane. La Regione, allora, ricalendarizzava gli incontri, fissando quattro nuove date per i tavoli tecnici (31 marzo e 3, 7 e 10 aprile 2020), ai quali ONE cominciava a prendere parte.

**121.** In data 9/4/2020<sup>104</sup>, ONE informava l’Autorità di aver impugnato dinanzi al Consiglio di Stato – richiedendo altresì l’adozione di misure cautelari – la sentenza del TAR Toscana (n. 344/2020) che aveva respinto il ricorso di Mobit (*supra* Sezione III.1.4). ONE precisava che la richiesta di misure cautelari al Giudice amministrativo risultava necessaria per due ordini di ragioni: *i*) il testo dei contratti di trasferimento di tutti gli *asset* dei consorziati (beni immobili, autobus e altri beni mobili), sottoposto da AT, conteneva una clausola che collegava l’effetto traslativo, e quindi l’effettivo spossessamento, alla data prevista per l’avvio dei servizi da parte di AT, e cioè al 1/6/2020; *ii*) la Regione e AT avevano rifiutato di inserire una condizione risolutiva dei contratti legata all’eventuale annullamento dell’aggiudicazione ad AT, nonostante fosse probabile che la decisione di merito del Consiglio di Stato sarebbe stata adottata dopo il 1/6/2020.

*iv*) Quarto cronoprogramma (atti di cessione a maggio 2020)

**122.** Il 10/4/2020, la Regione comunicava un nuovo cronoprogramma prevedendo la stipula degli atti di cessione a far data dal 18/5/2020, nonché posticipando l’avvio del servizio di AT al 1/7/2020. In occasione del nuovo cronoprogramma, alcune società<sup>105</sup>, non parti del procedimento, hanno completato la procedura di trasferimento dei beni essenziali in favore di AT, fornendo altresì le relative informazioni e la documentazione necessaria.

**123.** Con comunicazione del 14/4/2020<sup>106</sup>, AT diffidava formalmente ONE e le sue consorziate alla trasmissione di dati, informazioni e documenti relativi ai beni mobili oggetto di trasferimento (cespiti consistenti in: arredi, attrezzature, dispositivi di bordo, paline, pensiline, tecnologie, sistemi di info-utenza, *AVM* e *Monetica*).

---

<sup>102</sup> Successivamente, in data 1/4/2020, BusItalia-Sita Nord S.r.l. comunicava ad AT, e per conoscenza alla Regione e all’Autorità, come le sue continue segnalazioni all’Antitrust rappresentassero un’indebita pressione per indurla a sottoscrivere atti di trasferimento a condizioni non accettabili in situazioni ordinarie o ad accettare obblighi che nulla avrebbero a che fare con la causa tipica dei contratti da sottoscrivere, evidenziando, tra l’altro, *i*) presunti errori nell’indicazione del valore dei beni di cui agli allegati A) e B) trasmessi da AT; *ii*) che il testo del contratto (art. 4) prevedeva ingiustificate detrazioni e compensazioni per “*non meglio precisati conguagli per ‘successive somme maturate o maturande’*” fino alla data di efficacia dell’atto e “*deduzioni per ‘eventuali ulteriori passività e compensazioni di legge e di contratto’*”. Analoghe comunicazioni venivano inviate all’Autorità da ATAF Gestioni S.r.l. e da Tiemme S.p.A., rispettivamente in data 1° e 3 aprile 2020. Cfr. docc. n. 19, 20 e 22.

<sup>103</sup> Cfr. doc. n. 21 e allegati.

<sup>104</sup> Cfr. doc. n. 23 e allegati.

<sup>105</sup> Autolinee Sequi S.a.s., Puccioni Bus S.r.l., Autoservizi Fratelli Magherini di Magherini Sabrina e Massimiliano S.n.c., Bargagli Autolinee S.r.l., Renieri Bus di Beatrice e Valera Renieri & C. S.n.c., CLUB S.c.pag.A., SAM S.r.l., Gles Bus S.r.l. Cfr. docc. n. 35, 36 e relativi allegati. Si noti che nel corso del procedimento è emerso che anche Ala Bus S.r.l. aveva sottoscritto gli atti di locazione del proprio immobile nel marzo 2020. La società, ad ogni modo, non aveva ceduto i propri bus. Cfr. docc. n. 82, 267.

<sup>106</sup> Cfr. doc. n. 24.

**124.** Con comunicazione del 27/4/2020<sup>107</sup>, ONE contestava la carenza informativa lamentata da AT, sottolineando come le consorziate avessero rispettato i termini assegnati per la trasmissione della documentazione necessaria per la vendita dei beni essenziali. Infatti, secondo ONE, le informazioni e la documentazione richiesta da AT, oltre ad essere stata già inviata tramite la Regione Toscana, non sarebbe stata necessaria alla stipula degli atti di trasferimento e, inoltre, la trasmissione di alcune informazioni non era prevista da alcuna norma o dalla *lex specialis* di gara.

**125.** Con comunicazione del 4/5/2020<sup>108</sup>, ONE ha fatto presente all’Autorità che, nonostante la sua disponibilità a partecipare ai tavoli operativo-negoziati organizzati dalla Regione Toscana - “*seppur nell’ordinaria dialettica ascrivibile alle negoziazioni in contesti simili*” - sarebbero emerse, oltre alla già ricordata richiesta di inserimento nei contratti di trasferimento degli *asset* di una condizione risolutiva collegata all’eventuale accoglimento dell’appello pendente in Consiglio di Stato con annullamento dell’aggiudicazione ad AT, due nuove questioni<sup>109</sup> rispetto a cui ONE richiedeva l’inserimento di apposite clausole, ovvero:

- clausola di manleva fiscale: volta a tutelare i gestori uscenti in merito a una possibile ridefinizione del regime fiscale applicabile alla cessione dei beni. Al riguardo, ONE presentava in data 25 maggio 2020 un interpello all’Agenzia delle Entrate per avere un chiarimento circa il corretto regime fiscale applicabile, ossia quello relativo alla cessione dei beni oppure quello previsto per la cessione di rami d’azienda<sup>110</sup>;

- clausola di manleva contributiva (trasferimento dei Trattamenti di Fine Rapporto - TFR): concernente l’applicabilità al caso di specie dell’art. 48, comma 7, del d.l. n. 50/2017, convertito in l. n. 96/2017, che prevede il trasferimento del TFR dei dipendenti dei gestori uscenti direttamente all’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) in luogo di AT. Tale norma, successiva alla procedura di gara, prevedeva quindi un regime diverso rispetto a quello indicato nella *lex specialis* del 2012 e, per tale ragione, ONE decideva di formulare un interpello all’INPS in data 24 aprile 2020 per ottenere un chiarimento in merito alla disciplina da applicare in caso di contrasto tra le previsioni della *lex specialis* e le sopravvenute disposizioni di cui alla normativa citata.

**126.** In data 6/5/2020<sup>111</sup>, ONE ha inviato una nuova comunicazione ad AT, e per conoscenza alla Regione, dove, evidenziando che “*la Regione Toscana non ha ritenuto di rilasciare alcuna garanzia in tal senso* [N.d.R. in ordine alle problematiche fiscali poste dai vari atti di cessione]”, allegava una bozza di clausola di manleva da inserire nei contratti di cessione dei beni che i singoli gestori uscenti stipuleranno con AT, nel caso in cui la Regione non desse la propria disponibilità ad attendere l’esito di un interpello all’Agenzia delle Entrate. ONE allegava inoltre una sua proposta di bozza dell’atto di trasferimento del TFR ove gli approfondimenti in corso avessero confermato che il TFR doveva essere trasferito al gestore entrante e non all’INPS.

Inoltre, ONE lamentava la pretesa di AT di inserire, nei contratti di cessione dei beni, una clausola risolutiva limitata al caso di contestuale annullamento dell’aggiudicazione in favore di AT e di subentro nel contratto di concessione da parte di Mobit. Al riguardo, secondo ONE, “*la stipula degli atti di cessione trova il suo fondamento logico e giuridico nell’aggiudicazione della gara in favore*

---

<sup>107</sup> Cfr. doc. n. 26.

<sup>108</sup> Cfr. docc. n. 27, 28 e relativi allegati.

<sup>109</sup> Cfr. doc. n. 98*bis*.

<sup>110</sup> Secondo ONE sussisteva la possibilità che gli atti di trasferimento dei beni essenziali venissero qualificati, ai fini del regime di imposizione fiscale, come integranti una fattispecie di “cessione di azienda o di ramo di azienda” (quindi soggetta ad imposta di registro) in luogo di autonome cessioni di beni (quindi soggette ad IVA), con conseguenti oneri economici e finanziari in capo alle parti contraenti.

<sup>111</sup> Cfr. doc. doc. 31 e allegati.

di AT; venendo meno questo presupposto viene meno l'obbligo del gestore uscente di vendere e deve conseguentemente riespandersi il diritto di proprietà delle consorziate in ONE"<sup>112</sup>.

**127.** Il 20/5/2020<sup>113</sup>, RT chiedeva a ONE di trasmettere celermente ad AT i dati concernenti gli abbonamenti aventi validità superiore al mese, conformemente a quanto previsto dal paragrafo 3 del già citato Accordo Ricavi<sup>114</sup>.

**128.** In data 25/5/2020, AT trasmetteva all'Autorità una nota già inviata all'Autorità di Regolazione dei Trasporti, nella quale contestava con forza, tra l'altro, la comunicazione del 6 maggio di ONE, con trasmissione della "bozza clausola di manleva e TFR" e "diffida[va] ONE, e tramite essa ciascuna delle sue consorziate, dal procedere in via autonoma alla proposizione di qualsiasi istanza, richiesta o interpello all'Amministrazione Finanziaria, in quanto involgente posizioni di specifico interesse e pertinenza della scrivente quale controparte dei singoli atti di trasferimento[...]" così come "dalla proposizione di qualsiasi istanza, richiesta o parere all'INPS sul tema specifico della pretesa applicazione retroattiva dell'art. 48 comma 7 lette) D.L. 50/2017, in quanto involgente posizioni di specifico interesse e pertinenza della scrivente quale gestore subentrante"<sup>115</sup>.

**129.** In sintesi, a livello contrattuale, si registrava un disaccordo tra le Parti concernente le clausole di risoluzione, di manleva fiscale e di manleva contributiva.

v) L'avvio del procedimento e l'adozione di misure cautelari inaudita altera parte

**130.** A seguito di ulteriori richieste di intervento da parte della Regione Toscana e del nuovo gestore AT<sup>116</sup>, il 3/6/2020<sup>117</sup> è stato avviato il procedimento istruttorio con la contestuale adozione di misure cautelari *inaudita altera parte*. Le misure cautelari, successivamente confermate con delibera del 23/6/2021<sup>118</sup>, hanno imposto la trasmissione delle informazioni essenziali nella immediata disponibilità dei gestori uscenti per la cessione dei beni e il subentro di AT. La sezione III.2.2 (*infra*), a cui si rimanda, illustra l'ottemperanza dei gestori uscenti consorziati in ONE alle misure cautelari, effettuata attraverso la trasmissione delle informazioni essenziali ad AT.

vi) La proposta di cessione a titolo transitorio e reversibile dei beni essenziali avanzata dalla Regione Toscana

**131.** Il 24/6/2020, in attuazione dell'ordinanza del CdS n. 3507/2020<sup>119</sup> che ha respinto l'istanza cautelare presentata da Mobit, rinviando ad ottobre 2020 l'udienza sul merito, RT ha comunicato a

<sup>112</sup> Cfr. doc. n. 42, pag. 5.

<sup>113</sup> Cfr. doc. n. 32.

<sup>114</sup> Sul punto, ONE, con comunicazione all'Autorità del 26 maggio 2020, allega la propria risposta alla contestazione di AT del giorno precedente, con cui nega ogni inadempimento, sostenendo che "In sostanza, nell'attuale realtà toscana non esiste un codice univoco [...] né a livello ONE scarl, né a livello di gestore territoriale; tale univocità è, in alcuni specifici casi, presente a livello di sistema di vendita di singolo gestore" (doc. n. 34.1).

Nella comunicazione all'Autorità del 28 maggio 2020 la Regione precisa che, con riferimento agli elenchi degli abbonamenti, i dati mancanti si riferiscono alle "informazioni consistenti nel "codice univoco" di identificazione del singolo abbonamento al singolo utente, indispensabile per poter assicurare la continuità della validità di tali titoli di viaggio" – doc. n. 36 (cfr. *infra* sez. V.2.2).

<sup>115</sup> Cfr. doc. n. 33, pag. 6.

<sup>116</sup> Cfr. docc. n. 1, 9, 11, 14bis, 21, 25, 29, 37 e relativi allegati.

<sup>117</sup> Cdr. docc. n. 43-70.

<sup>118</sup> Cfr. docc. n. 123-150.

<sup>119</sup> Con tale ordinanza il Consiglio di Stato, infatti, ha affermato che: «ai fini della delibazione del *periculum in mora*, non può prescindere dalla comparazione dei contrapposti interessi, alla luce della quale risulta prevalere l'interesse pubblico all'efficienza del servizio e al contenimento dei (significativi) maggiori oneri gravanti sulla finanza pubblica in costanza del rapporto con Mobit, [...], nonché alla programmazione e riorganizzazione del servizio di trasporto pubblico locale regionale».

ONE e alle sue consorziate che la reversibilità dei beni poteva essere garantita attraverso la stipula di contratti di locazione (per gli immobili) e usufrutto (per gli autobus e gli altri veicoli). Pertanto, l'Amministrazione diffidava i gestori uscenti a siglare tali contratti entro il 5/7/2020, al fine di consentire ad AT di subentrare in data 1/8/2020<sup>120</sup>.

**132.** I gestori uscenti si sono opposti alla proposta avanzata dalla Regione Toscana, ritenendo che il ricorso alla locazione e all'usufrutto dei soli beni non fosse previsto dalla *lex specialis* e che, inoltre, avrebbe avuto ripercussioni negative sulla sostenibilità finanziaria delle società. Infatti, i flussi di ricavo derivanti dal pagamento dei canoni non avrebbero permesso di far fronte alle posizioni debitorie in essere, cagionando problemi di bancabilità alle aziende. Per tali ragioni, i gestori uscenti proponevano la locazione temporanea di rami d'azienda o, in alternativa, la vendita dei singoli beni (con l'apposizione delle clausole di manleva fiscale e contributiva). In entrambi i casi, secondo gli schemi contrattuali trasmessi dalle consorziate in ONE, veniva richiesto l'inserimento di una chiara condizione risolutiva, lamentando l'indeterminatezza di quella proposta da RT e AT<sup>121</sup>. ONE chiedeva che la risoluzione fosse subordinata alla mera pubblicazione dell'eventuale sentenza del CdS di annullamento dell'aggiudicazione definitiva, mentre le bozze trasmesse da AT facevano riferimento al passaggio in giudicato della sentenza.

**133.** AT ha ritenuto irricevibile la proposta di locazione degli interi rami d'azienda ipotizzata dai gestori uscenti, in quanto *"[...] si pone diametralmente all'opposto delle regole di gara e di legge regionale, come definite dall'ente affidante in sede appunto sia amministrativa che legislativa, che hanno qualificato e previsto il trasferimento di singoli beni o assets e non di interi complessi aziendali o rami di essi, in linea con la normativa nazionale e comunitaria e con le delibere dell'ART"*<sup>122</sup>.

**134.** Pertanto, AT ha riproposto la cessione di proprietà dei beni essenziali, inserendo delle modifiche agli schemi contrattuali di compravendita, concernenti, tra l'altro, le clausole di manleva fiscale e contributiva, nonché la clausola di risoluzione<sup>123</sup>. Nel luglio 2020 si è registrato un intenso carteggio tra AT e i gestori uscenti che, tuttavia, si sono attestati su posizioni inconciliabili<sup>124</sup>.

**135.** Non potendo disporre dei beni essenziali non è stato possibile per AT subentrare nell'erogazione dei servizi di TPL entro il termine stabilito del 1° agosto 2020. Tuttavia, in data 3/8/2020, sono stati sottoscritti da Ala Golden Tour S.r.l. e Ala Bus S.r.l. i contratti di cessione dei beni essenziali in favore di AT<sup>125</sup>. Nello stesso periodo, Baschetti Autoservizi ha sottoscritto il contratto di cessione per il proprio immobile, ma non quello relativo agli autobus<sup>126</sup>.

**136.** Il 10/8/2020, RT ha stipulato il contratto di concessione con AT, prevedendo che l'avvio del servizio fosse subordinato all'acquisizione della disponibilità dei beni essenziali da parte di AT<sup>127</sup>. A seguito della firma del contratto, avendo riscontrato la descritta indisponibilità di ONE a siglare contratti di locazione, RT, come sopra evidenziato, ha presentato un ricorso al Tribunale civile di Firenze, richiedendo ai sensi degli artt. 669-ter e 700 c.p.c. (*supra* Sezione III.1.4).

---

<sup>120</sup> Cfr. doc. n. 97 e relativi allegati.

<sup>121</sup> Cfr. docc. n. 87, 98bis, 108, 110-119, 168, 171 e relativi allegati.

<sup>122</sup> Cfr. doc. n. 155, pag. 9.

<sup>123</sup> Cfr. docc. n. 155, 161, 162 e allegati.

<sup>124</sup> Cfr. docc. n. 186, 214, 217, 247, 251, 260, 285.

<sup>125</sup> Cfr. docc. n. 253, 267, 281.

<sup>126</sup> Cfr. doc. n. 235.

<sup>127</sup> Cfr. doc. n. 279 e relativi allegati.

vii) La verifica tecnica dei PEF di AT e Mobit disposta dal Consiglio di Stato

**137.** Il 22/9/2020 i gestori uscenti hanno presentato all’Autorità una proposta di impegni ai sensi dell’art. 14-ter della l. n. 287/1990, concernenti delle misure che, ad avviso delle Parti, risultavano idonee ad affrontare le criticità concorrenziali oggetto del procedimento.

**138.** Pochi giorni dopo si è celebrata l’udienza di merito presso il Consiglio di Stato (8/10/2020) per l’attesa pronuncia circa la bancabilità dei PEF di AT e Mobit e, con ordinanza n. 6324 del 20/10/2020, il Giudice amministrativo ha ritenuto necessario disporre una verifica tecnica concernente la sostenibilità finanziaria dei PEF di AT e di Mobit (*supra* Sezione III.I.4).

**139.** Alla luce di tale pronuncia, in data 28/10/2020, ONE ha trasmesso all’Autorità una comunicazione in cui sottolineava la modifica del quadro processuale, idonea a confermare che *“ONE e le sue consorziate non hanno mai inteso assumere ingiustificate condotte ostruzionistiche, ma hanno sempre e solo avuto l’esigenza di non rinunciare al diritto di difesa ed al diritto alla effettiva tutela giurisdizionale costituzionalmente riconosciuti dagli artt. 24 e 113 Cost., specie rispetto al giudizio pendente dinanzi al Consiglio di Stato. Conseguentemente, non si ritiene che, ad oggi, possa configurarsi nei confronti di ONE e delle sue consorziate un abuso di posizione dominante dovuto a contegno ostruzionistico privo di giustificazione che, al più, solo qualora il Consiglio di Stato dovesse ritenere legittima l’aggiudicazione di Autolinee Toscane S.p.A., si aprirebbe, e solo a partire da quel momento, il problema di accertare la sussistenza di un ipotetico comportamento ostruzionistico”*<sup>128</sup>.

Per tali ragioni, le Parti hanno ritirato la citata proposta di impegni ai sensi dell’art. 14-ter della l. n. 287/1990.

**140.** Il 17/12/2020 è giunta la risposta dell’Agenzia delle Entrate all’interpello concernente la natura giuridica della cessione dei beni essenziali (manleva fiscale). Al riguardo, l’Agenzia non ha avallato i dubbi avanzati da ONE, chiarendo come: *“Alla luce delle specifiche disposizioni normative [...], della documentazione concernente il bando di gara per la concessione del servizio di TPL della Regione Toscana esaminata e del contesto pubblicitario in cui si svolgono le cessioni in esame, si può ritenere che nel caso di specie oggetto di cessione non sia un’azienda bensì singoli beni”*<sup>129</sup>.

viii) Quinto cronoprogramma (atti di cessione a marzo-aprile 2021)

**141.** Il 28/1/2021<sup>130</sup> RT ha trasmesso una nuova proposta di cronoprogramma, prevedendo la stipula degli atti di cessione nel periodo di marzo-aprile, ossia dopo il deposito della verifica tecnica e la pronuncia definitiva del Consiglio di Stato.

Tuttavia, i verificatori hanno richiesto una proroga di 60 giorni per la predisposizione della loro analisi e, conseguentemente, il CdS ha rinviato al 13 maggio 2021 l’udienza di merito (inizialmente prevista per il 19/3/2021).

**142.** Nell’attesa della risoluzione definitiva del contenzioso dinanzi al CdS, si sono tenuti numerosi incontri tra ONE e AT, in presenza della Regione. RT ha chiarito che *“il periodo intercorso fino alla emanazione della sentenza del CdS è stato caratterizzato da un’intensa attività [...] per la definizione dei testi contrattuali e di un altrettanto ruolo attivo dell’Amministrazione per sistematizzare questioni pendenti ai fini dell’avanzamento del processo”*<sup>131</sup>.

<sup>128</sup> Cfr. doc. n. 303.2, pag. 2.

<sup>129</sup> Cfr. doc. n. 309.1, pag. 15.

<sup>130</sup> Cfr. doc. n. 439 e relativi allegati.

<sup>131</sup> Cfr. doc. n. 439, pag. 3. Parimenti ONE comunicava: *“I mesi antecedenti alla pubblicazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 4779/2021 del 21 giugno 2021, sono stati caratterizzati da un’intensa attività di condivisione dei testi*

Nel corso delle interlocuzioni le Parti hanno assunto impegni per definire i contratti di subentro sui beni essenziali, prevedendone la successiva stipula nel rispetto di un cronoprogramma che sarebbe stato definito in esito alla sentenza del CdS, qualora positiva per AT.

**143.** Nel febbraio 2021 è giunta anche la risposta dell'INPS relativamente all'interpello formulato da ONE (manleva TFR). In prima battuta, l'Istituto di previdenza ha confermato i dubbi di ONE, ritenendo che le sopraggiunte disposizioni del d.l. n. 50/2017 prevalgono sulla *lex specialis* di gara. Tuttavia, a seguito delle istanze di riesame, rettifica e annullamento in autotutela presentate da RT e da AT<sup>132</sup>, il 23 giugno 2021 l'INPS ha rettificato la propria valutazione, ritenendo possibile l'applicazione di quanto previsto dagli atti di gara, in quanto la procedura era stata bandita anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 50/2017<sup>133</sup>.

**144.** Come già esposto (*supra* Sezione III.1.4), dalla verifica tecnica, depositata il 16/3/2021<sup>134</sup>, è emerso che il PEF di Mobit risultava economicamente sostenibile, mentre il *leasing* proposto da AT era di natura finanziaria e non sostenibile, in quanto l'indice DSCR – così come calcolato da AT - risultava inferiore all'unità. Tuttavia, i verificatori hanno rinvenuto un errore nel calcolo del DSCR effettuato da AT, sottolineando altresì che una sua correzione avrebbe riportato l'indice DSCR ad essere superiore all'unità e, conseguentemente, l'offerta economica presentata da AT tornava a essere bancabile.

*ix) La pronuncia definitiva del Consiglio di Stato, il sesto cronoprogramma e la stipula degli atti di cessione*

**145.** Come già esposto, in data 21/6/2021, il Consiglio di Stato si è pronunciato con sentenza definitiva (n. 4779/2021) respingendo i ricorsi presentati e, conseguentemente, sancendo la legittimità dell'aggiudicazione della gara in favore di AT (*supra* Sezione III.1.4).

**146.** A valle di tale pronuncia favorevole per il nuovo gestore, in data 24/6/2021 AT ha inviato direttamente ai consorziati in ONE un nuovo cronoprogramma per la stipula degli atti di cessione dei beni essenziali. Tali stipule si sono avviate a luglio e concluse a fine agosto 2021.

**147.** Infine, come anticipato, con delibera della Giunta Regionale n. 860 del 9/8/2021 è stata individuata la data del 1/11/2021 per l'avvio del servizio TPL da parte del nuovo gestore AT<sup>135</sup>.

### III.2.2 Il mancato invio delle informazioni essenziali

**148.** La *lex specialis*, il Contratto Ponte<sup>136</sup>, l'Accordo *a latere* e l'Accordo Ricavi (*supra* sezione III.1.3) definiscono i *set* informativi e le modalità di trasmissione della documentazione necessaria e propedeutica al trasferimento dei beni nonché al subentro nella concreta gestione del servizio da parte di AT.

Infatti, i dati e le informazioni essenziali risultavano indispensabili alla completa definizione dei contratti di cessione dei beni e delle modalità di subentro; pertanto, un *set* informativo completo avrebbe consentito alla Parti di concludere le fasi propedeutiche alla stipula degli atti di

---

*contrattuali, con l'obiettivo condiviso da tutte le parti di poter provvedere rapidamente al passaggio ordinato dei beni e del personale per il caso in cui l'esito del giudizio d'appello fosse stato favorevole per AT". Cfr. doc. n. 443, pag. 2.*

<sup>132</sup> Cfr. doc. n. 378, 381.1, 386 e allegati.

<sup>133</sup> Cfr. doc. n. 440.1.

<sup>134</sup> Cfr. doc. n. 380 e relativi allegati.

<sup>135</sup> Cfr. doc. n. 439 e allegati.

<sup>136</sup> Si ricorda l'art. 15 del Contratto Ponte che prevede che i consorziati in ONE: "[...] si obbligano a trasmettere all'aggiudicatario definitivo nel termine di 60 giorni dalla richiesta, dandone comunicazione alla Regione, le informazioni e i documenti convenuti [N.d.R. negli accordi] allegati al presente contratto sotto la lettera M ed eventualmente regolarizzare la documentazione necessaria agli atti di trasferimento dei beni mobili, immobili e del personale". Cfr. doc. n. 1.11.

trasferimento in tempi utili rispetto alle date individuate nei cronoprogrammi ai fini del subentro del nuovo gestore AT.

**149.** Le evidenze acquisite dimostrano che il mancato invio di informazioni e dati indispensabili alla definizione dei contratti di cessione da parte dei gestori uscenti ha contribuito in modo rilevante ai complessivi ritardi registrati.

**150.** Infatti, già alla scadenza del Contratto Ponte (31/12/2019) - come si vedrà di seguito - sia RT che AT hanno più volte richiesto ai gestori uscenti consorziati in ONE il completo invio delle informazioni essenziali. Al riguardo, RT ha evidenziato come “*L’iniziale cronoprogramma con avvio al 9 marzo 2020 non ha trovato esecuzione, in quanto gli attuali gestori hanno omesso di trasmettere le informazioni necessarie per i rogiti e di provvedere ai relativi adempimenti istruttori, rifiutando di presentarsi per procedere alla stipula*”<sup>137</sup>.

**151.** In data 14/4/2020, AT diffidava ONE e le consorziate: “*alla trasmissione con modalità uniformi, distintamente per gestore di riferimento, dei dati, informazioni e documenti relativi ai beni mobili [...] oggetto di trasferimento, quali sopra meglio indicati e dettagliati e da intendersi qui ritrascritti*”<sup>138</sup>.

**152.** Ancora, in data 20/5/2020, la Regione Toscana “*tenuto conto che l’avvio del servizio è programmato per il 1° luglio 2020, [...], richiama codesta Società [N.d.R., ONE] a dare immediato adempimento alle previsioni contenute nell’Accordo e comunque nel termine massimo di 3 giorni dal ricevimento della presente nota, trasmettendo ad Autolinee Toscane tutti i dati completi e utili degli abbonamenti degli utenti con validità superiore al mese come previsto al paragrafo 3) del citato Accordo. Ciò si rende necessario e fondamentale al fine di garantire la continuità del servizio senza nocimento alcuno nei riguardi dell’utenza servita e a garanzia dell’interesse primario della salvaguardia dell’interesse pubblico perseguito con il trasporto pubblico*”<sup>139</sup>.

**153.** Più in dettaglio, le informazioni e i dati essenziali dei quali AT e RT lamentavano il mancato invio da parte dei gestori uscenti concernevano i beni immobili in vendita, gli autobus e i titoli di viaggio, con particolare riferimento a:

- i) informazioni necessarie per la cancellazione delle ipoteche (*beni immobili*);
- ii) garanzie sul valore contestato dei beni immobili essenziali (*beni immobili*);
- iii) dati e documenti sui beni immobili e l’omesso perfezionamento delle pratiche necessarie ai fini della stipula degli atti di trasferimento (c.d. rogitalità - *beni immobili*);
- iv) dati e documenti sui sistemi AVM cofinanziati dalla Regione Toscana (*autobus*);
- v) informazioni concernenti gli elenchi abbonati (*titoli di viaggio*).

**154.** Con riguardo ai ritardi nella trasmissione di informazioni e dati essenziali, rileva sottolineare che l’adozione di misure cautelari *inaudita altera parte* non ha interessato le garanzie sul valore contestato degli immobili (*sub ii*) e il perfezionamento delle pratiche necessarie ai fini della stipula degli atti di trasferimento (un sottoinsieme della più ampia categoria *sub iii*), relativa alla c.d. rogitalità). Infatti, l’espletamento di tali ulteriori attività non risultava compatibile con le ristrette tempistiche che caratterizzano l’attuazione di misure d’urgenza.

Come nel seguito illustrato, tuttavia, se l’adozione di misure cautelari ha indotto i gestori uscenti a trasmettere la documentazione oggetto di misura d’urgenza nel periodo di giugno-luglio 2020, ulteriori e consistenti ritardi hanno caratterizzato l’invio della restante documentazione, che si è perfezionato solo a ridosso del subentro di AT, avvenuto nel novembre 2021.

---

<sup>137</sup> Cfr. doc. n. 29, pag. 1.

<sup>138</sup> Cfr. doc. n. 24, pag. 6.

<sup>139</sup> Cfr. doc. n. 32, pag. 1.

Informazioni concernenti i beni immobili in vendita (punti i)-iii))

**155.** I beni immobili in vendita sono dislocati su tutto il territorio regionale (*supra* Tabella 1, Sezione III.1.2) e la loro proprietà è riconducibile ad un numero ristretto di società, ossia i principali gestori uscenti consorziati in ONE, su cui, conseguentemente, ricadono i descritti obblighi informativi<sup>140</sup>.

**156.** CTT Nord risulta in possesso di 13 immobili essenziali in vendita, di cui 2 in uso ad ATN, 1 a Trasporti Toscani e 1 a CAP Soc. Coop. Complessivamente, tali beni sono ubicati nelle aree di Livorno, Massa-Carrara, Lucca, Pisa<sup>141</sup>, Arezzo e Empoli.

**157.** Sono riconducibili a Tiemme 8 immobili dislocati tra Grosseto, Piombino e Siena. Di questi, 1 è di proprietà della stessa Tiemme, mentre 5 immobili sono di proprietà di RAMA e 2 di Tra.In (società che detengono quote di capitale della stessa Tiemme).

CAP Soc. Coop. è proprietaria di 6 immobili essenziali che si trovano nei bacini d'utenza Mugello-Valdisieve e di Prato. Copit è proprietaria di 5 immobili essenziali nel bacino di Pistoia. Infine, sono riconducibili a BusItalia 4 immobili tra Firenze, Arezzo e Mugello-Valdisieve. Di questi, 1 è di proprietà di Li-nea<sup>142</sup>.

**158.** In ottemperanza alle misure cautelari, deliberate contestualmente all'avvio del procedimento in data 3/6/2020 e successivamente confermate il 23/6/2020, tali società hanno iniziato a trasmettere ad AT le informazioni essenziali sui beni immobili<sup>143</sup>.

**159.** L'invio sistematico di tale copiosa mole di informazioni è iniziato in data 15/6/2020<sup>144</sup>, attraverso la creazione di un *database* comune per le consorziate in ONE e accessibile in modalità *cloud* da AT e RT. In primo luogo, è stata trasmessa la documentazione relativa alla cancellazione delle ipoteche (*punto i*): il referente per la pratica ipotecaria; la precisazione su credito ipotecario residuo; l'eventuale cancellazione dai pubblici registri del mutuo ipotecario estinto.

**160.** Al riguardo, AT ha lamentato la mancata trasmissione della delibera della banca concernente l'incasso del credito ipotecario residuo da parte di RAMA, Tra.In, Copit, CAP Soc. Coop. e CTT Nord. Tutte le società però hanno fatto presente l'impossibilità di ottenere una simile delibera prima della sigla dei contratti di cessione, in quanto nessun istituto di credito rilascia la documentazione concernente l'impegno alla cancellazione di un'ipoteca in anticipo rispetto agli atti di compravendita<sup>145</sup>.

---

<sup>140</sup> Come già chiarito, rileva menzionare CLUB (1 immobile a Lucca), Puccioni e Renieri (1 immobile a testa a Empoli) che, tuttavia, hanno evaso i propri obblighi informativi siglando i contratti di cessione nel maggio 2020 e non sono Parti del procedimento (*supra* Sezione II.1).

<sup>141</sup> Rispetto a un immobile di Pisa (località Pomarance), in uso a Consorzio Pisano Trasporti S.c. a r.l., controllata dalla stessa CTT Nord, la società fa presente di non essere proprietaria dell'immobile. RT, contattata per le vie brevi, fa presente che, in effetti, la proprietaria è la Compagnia Pisana Trasporti S.r.l., controllata da circa 30 Comuni afferenti al Comune di Pisa. L'attribuzione della proprietà dell'immobile a CTT Nord è, pertanto, il risultato di un errore. Cfr. doc. n. 83 e allegati.

<sup>142</sup> Il capitale sociale di Li-nea S.p.A. è detenuto da: ATAF Gestioni S.r.l. (34%), CAP - Cooperativa Autotrasporti Pratese Società Cooperativa (33%), Autolinee Toscane S.p.A. (33%).

<sup>143</sup> Con riferimento all'ottemperanza alle misure cautelari, nonché alla progressiva integrazione delle informazioni, dati e documenti essenziali, si vedano, in particolare i seguenti documenti al fascicolo, comprensivi dei relativi allegati: 82, 83, 95, 99, 156, 168, 181, 197, 210, 211, 217-236, 243, 247, 248, 272, 276, 279, 372, 373, 388, 389, 436. Con riferimento al doc. n. 83, si fa particolare riferimento agli allegati n.: 3, 4, 6, 8, 12, 14, 15, 66, 67, 72, 73, 156, 166, 365, 366, 376, 379, 381, 382, 1209, 1210, 1212.

<sup>144</sup> Cfr. doc. n. 83 e allegati.

<sup>145</sup> Tale elemento, secondo le società, risultava idoneo a mostrare come tali delibere non fossero in realtà necessarie per stipula degli atti di cessione, in quanto fisiologicamente prodotte in un momento successivo all'atto di compravendita.

**161.** Sul punto, la Regione Toscana, con comunicazione del 30/9/2021 all'Autorità<sup>146</sup>, ha confermato l'invio completo delle informazioni concernenti la cancellazione delle ipoteche in data 15/6/2020, in ottemperanza alle misure cautelari. RT ha inoltre evidenziato come RAMA e Tra.In avessero già adempiuto a tali obblighi informativi rispettivamente in data 27/12/2019 e 2/12/2019. Con specifico riferimento alla delibera delle banche concernente la cancellazione del credito ipotecario, rileva evidenziare che la stipula degli atti di cessione dei beni - successivamente alla sentenza definitiva del Consiglio di Stato - è stata effettuata in assenza della suddetta delibera, che non risultava quindi necessaria a tal fine.

**162.** Un ulteriore profilo informativo oggetto di misure cautelari ha riguardato la documentazione necessaria alla stipula degli atti di trasferimento (c.d. rogabilità). Tuttavia, le misure d'urgenza adottate non concernevano il perfezionamento di eventuali pratiche di sanatoria edilizia, urbanistica, ecc. (*punto iii*). Tale documentazione fa riferimento a quella prevista nell'allegato M del Contratto Ponte e, ad esempio, all'APE, ai certificati di destinazione urbanistica, alle certificazioni ambientali.

**163.** La documentazione a disposizione delle società interessate è stata trasmessa ad AT il 15/6/2020, in sede di ottemperanza alle misure cautelari (CAP Soc. Coop. aveva completato l'invio già in data 27/5/2020, prima dell'avvio del procedimento).

Tuttavia, escludendo Copit e Tiemme, le altre società proprietarie di beni immobili dichiaravano di non poter procedere all'invio della documentazione mancante a causa della circostanza che, al tempo, risultavano in corso (o in fase autorizzativa da parte dei Comuni) interventi di ristrutturazione/modifica strutturale sui alcuni dei propri beni immobili.

Le società hanno completato l'invio ad AT delle informazioni sulla rogabilità nelle seguenti date: BusItalia il 16/2/2021; CTT Nord il 24/6/2021; ATN (controllata da CTT Nord) in data 15/10/2020; Li-nea il 2/7/2020; RAMA<sup>147</sup> e Tra.In (Tiemme) rispettivamente in data 6/7/2021 e 17/11/2020.

**164.** La presentazione di idonee garanzie sul valore contestato dei beni immobili essenziali (*punto ii*) rappresenta un'ulteriore tipologia di documentazione oggetto di accertamento istruttorio che, tuttavia, non è stata oggetto di misure cautelari.

Infatti, a fronte delle contestazioni circa il valore di trasferimento dei beni immobili, la Regione ha determinato il valore provvisorio di cessione in misura corrispondente al valore periziato in sede di gara. In conseguenza di ciò, i gestori uscenti proprietari di immobili avrebbero dovuto predisporre idonee garanzie monetarie proporzionali ad un eventuale conguaglio in favore del nuovo gestore<sup>148</sup>.

**165.** Dalle evidenze agli atti emerge che la contestazione sul valore si è verificata per alcuni immobili di proprietà di Copit, CTT Nord (ATN), RAMA e Tra.In (Tiemme). Nel sottoscrivere gli atti di cessione dei beni, è stato previsto che le garanzie in favore di AT sarebbero state rilasciate dal venditore entro 15 giorni antecedenti la data di avvio del servizio, fissata al 1/11/2021.

#### Informazioni concernenti gli autobus (punto iv)

**166.** Per quanto riguarda le informazioni concernenti gli autobus, oggetto di misure cautelari, si fa riferimento ai sistemi *Automatic Vehicle Monitoring* (AVM). Al fine di raggiungere la corretta quantificazione del loro valore di trasferimento al nuovo gestore, risultava essenziale l'invio delle

---

<sup>146</sup> Cfr. doc. n. 439 e allegati.

<sup>147</sup> RAMA non riusciva a reperire presso gli Uffici del Comune le dichiarazioni di abitabilità e agibilità di un immobile di sua proprietà. Cfr. doc. n. 83 e allegati.

<sup>148</sup> Cfr. art. 15, l.r. n. 42/1998: "Nel caso in cui non si pervenga ad un accordo fra le parti sul corrispettivo, nelle more della definizione giudiziale della controversia sul loro valore, i beni sono messi immediatamente a disposizione del nuovo gestore dietro pagamento di un corrispettivo provvisorio determinato dall'ente competente, nonché dietro prestazione di idonee garanzie per il pagamento di un eventuale conguaglio".

informazioni di dettaglio sullo stato dei sistemi, ossia l'anno di acquisto, lo stato degli ammortamenti, l'incidenza del contributo pubblico erogato dalla Regione Toscana, ecc..

**167.** I gestori uscenti hanno precisato<sup>149</sup> che i sistemi AVM non erano gestiti da tutte le società consorziate in ONE, in quanto ATAF Gestioni, BusItalia, CTT Nord e Tiemme operavano in qualità di 'capofila', ossia gestivano tali sistemi tecnologici anche per le altre società attive sui medesimi bacini d'utenza.

**168.** In sede di ottemperanza alle misure cautelari, le società "capofila" - ossia BusItalia, ATAF Gestioni, Tiemme e CTT Nord - hanno inviato ad AT le informazioni sui propri sistemi AVM, rimarcando tuttavia come tali dati fossero già noti e disponibili sia ad AT che alla Regione. Ciò in quanto, essendo i sistemi AVM cofinanziati dalla Regione Toscana, erano stati oggetto di informativa semestrale e di tavoli tecnici a partire da marzo-aprile 2020.

**169.** Secondo AT, i dati sui sistemi AVM trasmessi non risultavano comunque completi<sup>150</sup>. In primo luogo, a fronte di una quota di cofinanziamento pubblico dei sistemi AVM da parte di RT che avrebbe dovuto essere pari all'80% del valore complessivo, le Parti riportavano, in diversi casi, percentuali inferiori di cofinanziamento della Regione. Inoltre, si rilevavano casi in cui il periodo di ammortamento dei costi risultava superiore agli 8 anni stabiliti dalla Regione.

**170.** Su tali aspetti ATAF Gestioni e BusItalia hanno specificato che: 1) RT aveva individuato una quota di cofinanziamento al massimo pari all'80% e, pertanto, contributi finanziari della Regione inferiori a tale soglia risultavano legittimi e compatibili con la disciplina regionale; 2) le Linee Guida della Regione prevedevano la possibilità di applicare ai sistemi AVM un ammortamento superiore agli 8 anni, purché si prendesse come riferimento il valore residuo risultante dal libro cespiti aggiornato al 31 dicembre 2019.

**171.** Con specifico riferimento a CTT Nord, AT ha sottolineato la mancata indicazione dell'anno d'acquisto dei singoli beni che compongono il sistema AVM mentre, con riguardo ad ATAF Gestioni, è stata fatta presente l'anomalia relativa all'indicazione di un anno di capitalizzazione successivo a quello di collaudo e messa in funzione.

**172.** In merito all'indicazione dell'anno di acquisto dei sistemi, tutte le Parti hanno segnalato come tale informazione fosse ricavabile dalle informazioni inviate alla Regione in occasione delle relazioni semestrali e dei tavoli tecnici. Al riguardo, CTT Nord<sup>151</sup> ha chiarito di aver inviato date e fatture di acquisto dei sistemi AVM alla Regione già a gennaio 2019. Per quanto concerne la presunta discrepanza tra anno di capitalizzazione e anno di collaudo di alcuni beni di ATAF Gestioni, la società ha evidenziato come tali beni fossero stati acquistati da altra società, riconducibile al Comune di Firenze, successivamente al collaudo dei beni. Pertanto, l'anno di capitalizzazione per ATAF Gestioni è quello in cui tali beni sono stati oggetto di compravendita, che risulta successivo all'anno di collaudo.

**173.** A seguito dell'invio delle informazioni, avvenuto in ottemperanza alle misure cautelari, AT ha continuato a lamentare l'incompletezza e la non correttezza dei dati trasmessi, che veniva negata da parte dei gestori uscenti. AT e ONE hanno pertanto richiesto il pronunciamento da parte della Regione Toscana che, con decreto dirigenziale n. 12209 del 16/7/2021, "*in assenza di una banca dati trasmessa in maniera condivisa dalle parti, ha richiesto di inviare tutti gli elementi necessari per procedere ad una ricognizione puntuale su tale tipologia di beni*"<sup>152</sup>. A valle di tale

---

<sup>149</sup> Cfr. doc. n. 83 e allegati.

<sup>150</sup> Cfr. docc. n. 248, 291, 302, 304 e relativi allegati.

<sup>151</sup> Cfr. doc. n. 276 e allegati.

<sup>152</sup> Cfr. doc. n. 439, pag. 9.

ricognizione, RT ha determinato i valori provvisori dei sistemi AVM ai sensi del già citato art. 15 della l.r. n. 42/1998.

Informazioni concernenti i titoli di viaggio (punto v)

**174.** L'ultima carenza informativa contestata ai gestori uscenti consorziati in ONE, anch'essa oggetto di misura cautelare, concerneva gli elenchi abbonati e, in particolare, i codici identificativi degli abbonamenti caratterizzati da validità superiore al mese (abbonamenti annuali e mensili), in quanto il nuovo gestore AT doveva essere in grado di identificarli per erogare il servizio agli stessi senza soluzione di continuità rispetto ai gestori uscenti che hanno emesso i biglietti. In particolare, è stata contestata ai gestori uscenti la mancata comunicazione del c.d. "codice univoco" che associa il singolo abbonamento allo specifico utente. A ciò si aggiungeva l'obbligo di indicare, per ciascun abbonamento, la durata e l'ambito territoriale (bacino d'utenza) di validità.

**175.** Anche nel caso della vendita di biglietti e abbonamenti i gestori uscenti consorziati in ONE operavano con delle società c.d. "capofila" che si occupavano della raccolta dei dati e delle informazioni di vendita dei titoli di viaggio per le altre società attive sul medesimo bacino d'utenza. Nel caso di specie, CTT Nord (Livorno e Massa-Carrara) ha curato la raccolta e invio delle informazioni anche per BluBus (Pistoia), CPT (Pisa), CAP Soc. Coop. (Prato) e VaiBus (Lucca) e PiùBus (Empoli), Tiemme (Grosseto e Piombino) anche per Etruria Mobilità (Arezzo) e Siena Mobilità. Per quanto riguarda i bacini gestiti da BusItalia o da società controllate, ATAF&Li-nea (Firenze), ACV e AMV hanno inviato autonomamente tali informazioni.

**176.** In occasione dell'ottemperanza alle misure cautelari, le società capofila elencate hanno trasmesso le informazioni sugli abbonamenti validi, inviando dati di dettaglio ulteriore rispetto a quanto previsto dalla misura adottata dall'Autorità. Infatti, oltre al c.d. "codice univoco" dei titoli di viaggio, la durata e l'ambito territoriale di validità, per ciascun titolo di viaggio è stato specificato: il sistema di vendita, la tipologia di abbonamento, la tariffa applicata, il numero di tessera, il cognome e nome dell'utente e la data di nascita.

**177.** AT ha sottolineato diversi profili di carenza delle informazioni trasmesse sugli abbonamenti, di cui alcuni appaiono inconferenti<sup>153</sup> o marginali<sup>154</sup>. Rileva, invece, la presunta mancata indicazione dell'ambito territoriale di validità degli abbonamenti contestata a vari gestori uscenti, ossia ACV, AMV, CTT Nord.

Sul punto, l'analisi degli elenchi abbonati inviati dalle società mostra effettivamente come, in alcuni casi l'ambito territoriale di validità dei biglietti/abbonamenti risulti "Non Definita" (ND). Tuttavia, tali casi risultano associati a biglietti c.d. "a chilometraggio" o a biglietti misti, ossia validi per uno specifico ambito territoriale, a cui si aggiungono delle tratte chilometriche<sup>155</sup>. Sul tema, ONE<sup>156</sup> ha evidenziato l'impossibilità di indicare il puntuale ambito territoriale di validità di tali biglietti, in

---

<sup>153</sup> AT rileva che Tiemme e altri gestori non hanno indicato città e data di nascita, codice fiscale, nome cognome dell'utente, come anche l'indicazione dell'agevolazione di cui usufruisce l'utente e la relativa documentazione a supporto. Al riguardo rileva osservare che tali informazioni non sono oggetto di accertamento. Ad ogni modo, nel caso di Tiemme, su 11.132 titoli di viaggio e abbonamenti rendicontanti, 260 (2%) sono privi dell'indicazione del nome e cognome e 446 (4%) della data di nascita.

<sup>154</sup> AT lamenta l'invio in formato "pdf" degli elenchi abbonati invece del più agevole formato "Excel". L'inversione del 'nome' con il 'cognome' degli utenti, nonché le date di inizio/fine validità dell'abbonamento diverse dal primo e ultimo giorno del mese.

<sup>155</sup> Ad esempio, nel caso di ACV e AMV l'ambito territoriale risulta "Non Definito" per i biglietti di tipologia "Abbonamento annuale studenti extra-urbano KM 10,1-20". Nel caso di CTT Nord, capofila delle diverse società segnalate da AT, risultano di ambito territoriale Non Definito, ad esempio, gli "Abbonamenti agevolati urbano Livorno + extraurbano <50 km".

<sup>156</sup> Cfr. doc. n. 276.

quanto risulta variabile e dipendente dalla modalità di utilizzo del chilometraggio effettuato dall'utente, che potrà spostarsi con tali biglietti entro il raggio indicato dagli stessi.

**178.** Infine, si sottolinea che, nel periodo compreso tra l'adozione delle misure cautelari e il subentro di AT (1/11/2021), nuovi titoli di viaggio sono stati venduti mentre, per altri, il periodo di validità è giunto a scadenza. Al riguardo, la Regione Toscana ha rilevato che informazioni sugli abbonamenti sono state inviate anche in data 31/8/2021 e, successivamente il 30 settembre, 20 ottobre e il 30 novembre 2021<sup>157</sup>.

### III.2.3 La mancata cessione dei beni essenziali

**179.** La sezione precedente mostra come la fase di predisposizione e trasferimento dei *set* informativi, propedeutica alla stipula degli atti di trasferimento dei beni essenziali, sia stata caratterizzata da notevoli ritardi, che hanno causato lo slittamento dei diversi cronoprogrammi che calendarizzavano il subentro di AT nell'erogazione dei servizi TPL nel bacino unico toscano (*supra* Sezione III.2.1).

**180.** Le evidenze presenti nel fascicolo istruttorio mostrano tuttavia come, pur a fronte del trasferimento delle informazioni indispensabili, il ritardo già accumulato si sia ulteriormente accresciuto nel corso della successiva fase di sottoscrizione degli atti di trasferimento dei beni in favore del nuovo gestore, non consentendo il rispetto delle tempistiche previste dagli atti di gara.

**181.** I primi cronoprogrammi che calendarizzavano la stipula degli atti di cessione sono slittati in vista dell'allora imminente pronuncia del Consiglio di Stato concernente la legittimità della partecipazione di AT alla gara bandita dalla Regione, giunta poi solo nel dicembre 2019, all'esito della decisione della CGUE (*supra* Sezione III.1.4). Successivamente, oltre ai nuovi ricorsi presentati da Mobit dinanzi al TAR Toscana e al Consiglio di Stato, hanno inciso sulla tempistica anche le misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria da Covid-19.

**182.** Solamente nel maggio 2020 i primi gestori uscenti – non parti del procedimento – hanno iniziato a stipulare gli atti di cessione dei beni in favore di AT. Tuttavia, si è trattato di un numero esiguo di beni (immobili e autobus), di proprietà di società minori, che nel loro complesso sono risultati insufficienti a consentire un effettivo subentro del nuovo gestore nell'erogazione dei servizi TPL sul bacino unico regionale<sup>158</sup>.

In tale occasione, le cessioni hanno riguardato 3 immobili in vendita<sup>159</sup> e 2 in locazione, rispetto a un totale di 39 (vendita) e 20 (locazione) immobili essenziali di proprietà dei gestori uscenti. Agli immobili si è aggiunta la cessione di 97 autobus rispetto a un totale di circa 2.800 vetture di proprietà delle consorziate in ONE<sup>160</sup>.

**183.** Nel giugno 2020, dopo l'avvio del procedimento e la pronuncia del CdS che ha respinto l'istanza cautelare presentata da Mobit, la Regione Toscana ha diffidato i gestori uscenti a siglare gli atti di locazione (beni immobili) e usufrutto (autobus e altri veicoli), in modo da consentire il subentro di AT in data 1/8/2020 e, allo stesso tempo, garantire la c.d. reversibilità nella cessione dei beni, necessaria in caso di accoglimento del ricorso nel merito.

---

<sup>157</sup> Cfr. doc. n. 439 e allegati.

<sup>158</sup> Si tratta delle società Sequi, Puccioni, F.lli Magherini, Bargagli, Renieri, CLUB, SAM e Gles Bus (Cfr. docc. n. 35, 36 e relativi allegati). Si aggiunge un immobile in locazione di Ala Bus che, come emerso nel corso del procedimento, aveva siglato il subentro in favore di AT prima dell'avvio della presente istruttoria. Tuttavia, Ala Bus e Ala GT non avevo ceduto i propri autobus. Cfr. doc. n. 82 e allegati.

<sup>159</sup> In particolare, si tratta di 1 immobile in vendita di proprietà di Glesbus (Lucca) oltre ai 2 immobili in vendita a Empoli di proprietà di Puccioni e Renieri. Si aggiunge l'immobile in locazione di Sequi a Pisa.

<sup>160</sup> 73 bus di proprietà di CLUB, 17 di Sequi, 5 di Bargagli, 1 a testa per F.lli Magherini e Puccioni.

**184.** Come descritto (*supra* Sezione III.2.1), i gestori uscenti si sono opposti alla stipula degli atti di locazione e usufrutto dei singoli beni, ritenendo opportuno procedere con la cessione dei beni corredata da un'opportuna clausola di risoluzione o, in alternativa, con la locazione degli interi rami d'azienda. Il Tribunale civile di Firenze ha respinto il ricorso presentato da RT e poi – in sede di reclamo al Collegio - ha rigettato la domanda di misure cautelari, ritenendo che il corrispettivo (pur provvisorio) non poteva risolversi nell'irrisoria corresponsione di un canone mensile, pena la violazione della corrispettività tra diritti e obblighi legalmente disciplinata, che prevede un ancoraggio al valore di mercato del bene (*supra* Sezione III.1.4). Il rifiuto delle consorziate in ONE a stipulare atti di locazione e usufrutto secondo il Giudice era quindi legittimo.

**185.** Nel frattempo, a luglio-agosto 2020, altri gestori uscenti hanno ceduto i propri beni ad AT: Baschetti<sup>161</sup> ha siglato il subentro di AT nel contratto del proprio immobile situato presso il bacino di Arezzo. Tuttavia, mentre Ala Bus e Ala GT<sup>162</sup> hanno ceduto rispettivamente 6 e 3 autobus, Baschetti non ha venduto ad AT i suoi 8 veicoli.

Tali ulteriori beni non sono stati comunque sufficienti a consentire al nuovo gestore AT di procedere all'effettivo subentro nella gestione del servizio TPL, in quanto la maggior parte dei beni essenziali risultava ancora in possesso dei principali gestori uscenti consorziati in ONE, e delle società a questi riconducibili.

**186.** A ottobre 2020 giungeva l'ordinanza del CdS, che disponeva la verifica tecnica dei PEF presentati da Mobit e AT, depositata poi nel marzo 2021. Solamente a valle della pronuncia definitiva del CdS (sentenza n. 4779 del 21/6/2021), che confermava l'aggiudicazione della gara in favore di AT, tutte le restanti Parti del procedimento hanno stipulato gli atti di cessione dei beni essenziali dopo oltre un anno e mezzo dalla scadenza del Contratto Ponte, nel periodo compreso tra il 20/7/2021 e il 30/8/2021 (per il dettaglio, si veda *infra* Tabella 4, sezione V.2.3). Tali beni, che rappresentano la grande maggioranza dei beni essenziali necessari per erogare il servizio TPL, sono entrati nella disponibilità di AT giusto in tempo per consentire il subentro slittato, infine, alla data dell'1/11/2021.

**187.** Nello specifico, le società che hanno ceduto i propri beni solo a valle di detta sentenza del CdS sono: BusItalia (e la controllata ATAF Gestioni); CAP Soc. Coop. e la controllata Trasporti Toscani; Copit; CTT Nord (e la controllata ATN); Li-nea; Tiemme (inclusi gli immobili di RAMA e Tra-In). A queste si aggiungono Autolinee Fabbri, 3MT e Baschetti che hanno ceduto nello stesso periodo i propri autobus.

**188.** In conclusione, l'effetto combinato della mancata trasmissione delle informazioni e dei dati essenziali, propedeutici alla stipula dei contratti di cessione, e della mancata/ritardata stipula dei suddetti contratti hanno consentito ai gestori uscenti - per ulteriori 22 mesi dopo la scadenza del contratto ponte - di continuare ad erogare il servizio di TPL in luogo del legittimo aggiudicatario, ossia AT.

#### IV LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

**189.** Le Parti hanno avuto modo di esporre le proprie posizioni sia nel corso di audizioni sia presentando memorie scritte nell'ambito dell'istruttoria e in occasione dell'audizione finale. Nel prosieguo si dà conto dei principali temi oggetto del contraddittorio, raggruppandoli per tematiche e per operatori (o gruppi di essi), in particolare: ONE e alcune delle sue consorziate (Busitalia, ATAF Gestioni, Tiemme, CAP soc.coop., Copit, Trasporti Toscani, 3°Millennium Travel, CTT Nord, ATN,

---

<sup>161</sup> Cfr. doc. n. 235.

<sup>162</sup> Cfr. docc. n. 253, 267, 281.

AMV, ACV, ATAF&Linea, Siena Mobilità, Etruria Mobilità)<sup>163</sup>; Blubus, CAP s.c. a r.l., CPT, Piubus, Vaibus<sup>164</sup>; Li-nea, Baschetti e Autolinee Fabbri<sup>165</sup>; Regione Toscana<sup>166</sup>; Autolinee Toscane<sup>167</sup>.

#### ***IV.1 ONE e alcune delle consorziate***

##### **Sulla dominanza**

**190.** ONE e le imprese in essa consorziate ritengono di non essere dotate di alcuna particolare forza di mercato: i gestori uscenti del servizio di TPL hanno continuato ad operare sulla base dei provvedimenti (c.d. atti d'obbligo) assunti dalla Regione Toscana. Al contrario, la circostanza che le consorziate in ONE non siano risultate aggiudicatrici della gara ha avuto come conseguenza una posizione di oggettiva debolezza rispetto al nuovo aggiudicatario AT che, nonostante la dubbia legittimità dell'aggiudicazione, ha potuto negoziare i testi contrattuali forte dell'esito vittorioso della gara e facendo leva sulle previsioni dettate a suo favore dalla *lex specialis* e dalla legge regionale. Secondo ONE e le consorziate, l'evoluzione delle trattative tra le parti sui testi contrattuali testimonia proprio lo squilibrio negoziale a favore di AT<sup>168</sup>.

**191.** Inoltre, talune Società (quali Siena Mobilità ed Etruria Mobilità) osservano di non aver potuto esercitare alcun potere di mercato, posto che non vantavano alcun diritto su beni essenziali per l'esercizio del TPL; conseguentemente, affermano la propria estraneità alle condotte<sup>169</sup>.

##### **Sui dubbi relativi alla legittimità dell'aggiudicazione**

**192.** Sin dalla fase pre-istruttoria del procedimento, le consorziate ONE hanno sottolineato come il loro comportamento non fosse riconducibile a una strategia ostruzionistica e dilatoria, volta a ritardare il subentro di AT, bensì all'esigenza di vedere rispettate le condizioni previste in sede di gara per il subentro, tutelando legittimamente il patrimonio aziendale nelle negoziazioni con AT (e, quindi, il proprio diritto di proprietà *ex art. 42 della Costituzione*)<sup>170</sup>, nonché alla volontà di salvaguardare legittimamente e pienamente il proprio diritto di difesa e di effettiva tutela giurisdizionale riconosciuto dagli artt. 24 e 113 della Costituzione.

**193.** A riguardo, secondo ONE, considerato che il presupposto del procedimento è l'esistenza di un'aggiudicazione incontrovertibile e pienamente legittima della gara, rileva la circostanza che la legittimità dell'aggiudicazione a favore di AT è rimasta fortemente in dubbio per tutta la durata dell'istruttoria, soprattutto alla luce dell'evoluzione del contenzioso che ha interessato l'affidamento.

**194.** In particolare, i dubbi di legittimità sarebbero rinvenibili dalle seguenti pronunce giurisdizionali ed attività ad esse correlate intervenute nel corso dell'istruttoria:

*i)* l'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 3507 del 15 giugno 2020 e l'ordinanza istruttoria del Consiglio di Stato n. 6324 del 20 ottobre 2020, che evidenziano la necessità di approfondimento nel merito sul PEF di AT nel trattamento dei canoni di *leasing* per l'acquisto dei nuovi bus;

<sup>163</sup> Doc. n. 569, 570, 574, 575, 576, 577, 578.

<sup>164</sup> Doc. n. 571.

<sup>165</sup> Doc. n. 572, 573, 579.

<sup>166</sup> Doc. n. 584.

<sup>167</sup> Doc. n. 568.

<sup>168</sup> Doc. n. 569, pag. 18.

<sup>169</sup> Doc. n. 575, pag. 4.

<sup>170</sup> Doc. n. 570, pag. 7.

- ii) l'ordinanza del Tribunale di Firenze del 30 dicembre 2020, nella parte in cui si legge che «*allo stato, il diritto di Autolinee Toscane risulta ampiamente controverso, del tutto sub iudice nell'ambito di un giudizio dall'esito affatto scontato*»;
- iii) il verbale dell'udienza presso il Tribunale di Firenze del 13 ottobre 2020<sup>171</sup>, ove si legge che «*tutte le parti rappresentano l'opportunità che la decisione di codesto Tribunale sia emessa successivamente alla decisione del Consiglio di Stato sull'originario ricorso proposto da Mobit*»;
- iv) il verbale della riunione tra le parti per la definizione del cronoprogramma per la stipula dei rogiti del 17 febbraio 2021, da cui risulta l'intento comune delle Parti per definire le questioni rimaste aperte riguardo alla definizione degli schemi contrattuali<sup>172</sup>;
- v) la relazione finale dei verificatori del 17 marzo 2021, secondo cui AT non ha conteggiato in maniera corretta nel proprio PEF i canoni di *leasing* del valore di 490 milioni di euro per l'acquisto dei nuovi bus;
- vi) la sentenza del Consiglio di Stato n. 4779 del 21 giugno 2021, in cui si legge che la censura dedotta avverso la legittimità dell'aggiudicazione di AT «è *positivamente apprezzata in conformità delle risultanze della verifica*»;
- vii) infine, ad oggi ancora persisterebbe il dubbio di legittimità, in quanto il Consiglio di Stato ha ritenuto possibile decidere la controversia sulla base di un PEF diverso da quello presentato da AT in sede di gara, così agendo da amministrazione e “correggendo” un presunto errore del PEF di AT per una voce di 144 milioni di euro rilevato solo nella fase finale del giudizio d'appello. Proprio per tale ragione, ONE ha proposto un ricorso per revocazione davanti al Consiglio di Stato e un ricorso per cassazione per motivi di giurisdizione avverso la sentenza del giugno 2021<sup>173</sup>.

#### **Sul ritardo nella trasmissione delle informazioni**

**195.** ONE esclude la propria responsabilità riguardo ai ritardi nella trasmissione delle informazioni, in quanto il consorzio non ha la disponibilità diretta delle informazioni e dei dati di cui è stata contestata la presunta tardiva trasmissione e che sono stati in gran parte oggetto delle misure cautelari disposte dall'Autorità.

**196.** Per quanto concerne le consorziate di ONE, esse premettono che - pur senza prestare acquiescenza ai rilievi loro mossi - hanno dato piena attuazione alle misure cautelari *inaudita altera parte* già alla data del 15 giugno 2020, così come riconosciuto dall'Autorità con la presa d'atto del 23 ottobre 2020. Tuttavia, alcune delle Parti hanno eccepito che le informazioni di cui è stata rilevata la mancata tempestiva trasmissione: (i) talvolta erano state fornite ad AT da tempo e comunque prima ancora dell'avvio dell'istruttoria (e, pertanto, in sede di ottemperanza alle misure cautelari sono state solo ritrasmesse)<sup>174</sup>; (ii) in taluni casi non erano comunque informazioni la cui messa a disposizione era prevista dalla *lex specialis* o dagli accordi<sup>175</sup>; (iii) in altri casi ancora non erano affatto indispensabili per addivenire alla stipula degli atti di trasferimento<sup>176</sup>.

---

<sup>171</sup> Doc. n. 370 all. 2.

<sup>172</sup> Doc. n. 439 all. 2.1.

<sup>173</sup> Doc. n. 596 all. 2.

<sup>174</sup> Doc. n. 578, pag. 8 (BusItalia, ATAF); doc. n. 570, pag. 8, 12,13 (Tiemme); doc. n. 576, pag. 6 (Copit); doc. 576, pag. 8 (CAP, Trasporti Toscani e Copit); doc. n. 577, pag. 8 (CTT Nord, ATN).

<sup>175</sup> Doc. n. 570, pag. 8.

<sup>176</sup> Doc. n. 570, pag. 7; doc. n. 577, pag. 6. Per quanto concerne l'individuazione dei dati e delle informazioni richiesti, Tiemme osserva che l'Allegato M al Contratto Ponte, oltre ad essere una riproduzione delle richieste già esplicitate da AT, indicava delle informazioni sovrabbondanti rispetto a quelle qualificate come essenziali dalla delibera ART n. 49/2015. Pertanto, venivano incluse delle richieste estranee rispetto alla finalità del subentro (doc. n. 570, pag. 9).

**197.** Riguardo alle informazioni relative agli elenchi degli abbonati, le Parti denunciate osservano che solo nel c.d. Accordo Ricavi sottoscritto in data 15 maggio 2020 sono indicati (art. 3, par. 2) i dati e le informazioni “*indispensabili per consentire la determinazione del volume dei ricavi oggetto di ripartizione e l’esercizio dei previsti controlli e verifiche*” e, in quanto tali, oggetto di trasferimento al nuovo gestore. A tutto voler concedere, pertanto, è solo dal 15 maggio 2020 (e cioè da due settimane prima la data del provvedimento cautelare dell’AGCM) che le Società sono state chiamate a questo adempimento<sup>177</sup>. Per le Parti non solo non corrisponde al vero che la trasmissione di informazioni concernenti i codici identificativi dei singoli titoli di viaggio rendeva impossibile lo svolgimento dei controlli da parte del subentrante<sup>178</sup>, ma inoltre la trasmissione dell’elenco abbonati non assumeva alcuna valenza ai fini della continuità dei servizi TPL, posto che essa è garantita dal trasferimento al nuovo operatore di trasporto dell’elenco dei titoli di viaggio validi al momento del subentro<sup>179</sup>.

**198.** Inoltre, le consorziate in ONE rilevano la necessità di distinguere tra informazioni essenziali ed elementi negoziali, in quanto le mancata stipula non aveva nulla a che vedere con l’ipotizzata carenza di informazioni, ma era originata esclusivamente dall’impossibilità di giungere ad un accordo su elementi negoziali determinanti: perimetro di trasferimento, prezzo di trasferimento, clausole di manleva e clausola risolutiva<sup>180</sup>.

**199.** Ad ogni modo, considerato che i fatti oggetto dell’istruttoria si sono verificati pressoché integralmente durante la pandemia da Covid-19 rileva anche nel procedimento *antitrust* – in funzione della valenza generale della norma - quanto previsto dall’art. 91 del d.l. n. 18/2020 secondo cui “*il rispetto delle misure di contenimento di cui al presente decreto è sempre valutato ai fini dell’esclusione ai sensi e per gli effetti degli articoli 1218 e 1223 del codice civile, della responsabilità del debitore, anche relativamente all’applicazione di eventuali decadenze o penali connesse a ritardati o omessi pagamenti*”<sup>181</sup>.

#### **Sul ritardo nella cessione dei beni**

**200.** ONE osserva di non disporre di beni e, pertanto, la condotta non sarebbe ad essa imputabile. Ad ogni modo, le consorziate ONE ritengono che non vi sia stato alcun ritardo nella cessione dei beni.

**201.** Infatti, secondo le Parti denunciate, il primo cronoprogramma rilevante per l’istruttoria (poiché successivo alla scadenza del Contratto Ponte) è quello del 25 febbraio 2020 (*supra* Sezione II.3.1) che prevedeva il subentro di AT a giugno 2020 e la cessione dei beni nel periodo di marzo – aprile 2020, ovvero i mesi della fase più acuta della pandemia e, pertanto, risultava impossibile da rispettare.

**202.** Successivamente, dopo l’ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 3507 del 15 giugno 2020, ONE e le consorziate erano disponibili ai trasferimenti di proprietà con l’inserimento: (a) della clausola risolutiva legata al contenzioso sull’aggiudicazione; (b) delle clausole di manleva per il rischio fiscale e per il rischio sul trattamento del TFR<sup>182</sup>; (c) della determinazione del valore finale

---

<sup>177</sup> Doc. n. 578, pag. 9.

<sup>178</sup> Doc. n. 570, pag. 18.

<sup>179</sup> Doc. n. 574, pag. 4.

<sup>180</sup> Doc. n. 596 all. 3.

<sup>181</sup> Doc. n. 578, pag. 4.

<sup>182</sup> Riguardo alla questione contributiva, le Parti rilevano che prima del pronunciamento dell’INPS del luglio 2021 (laddove l’Istituto confermava la piena vigenza della disciplina di gara e l’inapplicabilità dell’art. 48 del d.l. n. 50/2017), l’INPS aveva già risposto all’interpello avanzato dai gestori usciti pervenendo ad una conclusione diametralmente opposta, ovvero la piena applicabilità dell’art. 48 anche alla gara toscana. È soltanto a seguito dell’istanza di «riesame,

dei beni. Le Parti rilevano che, all'epoca, sarebbe stata AT a rifiutare sia l'inserimento della clausola risolutiva (necessaria per assicurare la reversibilità degli atti di trasferimento dei beni in caso di annullamento dell'aggiudicazione) sia delle clausole di manleva. Quindi, sarebbe imputabile ad AT la responsabilità del mancato trasferimento dei beni per l'esecuzione del servizio.

**203.** Inoltre, AT - resasi conto che il servizio TPL in fase di emergenza sanitaria non era affatto remunerativo - avrebbe acconsentito a stipulare il contratto con la Regione Toscana, in data 10 agosto 2020, solo previa modifica a suo vantaggio delle condizioni economiche del contratto (cfr., le d.G.R. n. 281 del 2.3.2020 e n. 573 del 4.5.2020).

**204.** Con riferimento alla proposta di locazione (a fronte di un canone irrisorio), ONE osserva che tale forma contrattuale non era prevista dalla *lex specialis* e che, comunque, lo stesso Giudice civile aveva evidenziato che il trasferimento dei beni «*deve avvenire secondo il loro prezzo di mercato [...e...] non può essere surrogato con una irrisoria corresponsione di un canone mensile*», sicché «*legittimo appare il rifiuto da parte di One scarl e delle consorziate di addivenire alla stipula del contratto di locazione dei beni mobili e immobili e di usufrutto per i bus sollecitato dalla Regione*» (Ord. Trib. Firenze 30.12.2020, *supra* Sezione III.1.4). Per le Parti denunciate la locazione di singoli beni era oggettivamente impossibile dal punto di vista economico e finanziario: il trasferimento dei beni sarebbe avvenuto senza ottenerne il corrispettivo a loro dovuto secondo gli atti di gara e, inoltre, non avrebbero potuto contare sui flussi di cassa legati allo svolgimento del servizio<sup>183</sup>.

**205.** A seguito dell'Ordinanza istruttoria del Consiglio di Stato n. 6324 del 20 ottobre 2020, inoltre, vi sarebbe stata un'esigenza condivisa da tutte le parti coinvolte (e, quindi, anche di AT e Regione Toscana) di attendere la definizione del contenzioso (già emersa nel verbale di udienza del 13.10.2020 riguardo al procedimento pendente davanti al Tribunale di Firenze, poi confermata dal verbale delle parti del 17 febbraio 2021).

**206.** Le consorziate evidenziano ancora che la controversa questione legata al trasferimento del TFR è stata chiarita dall'INPS solo nel mese di giugno 2021, mentre la Regione Toscana ha definito il valore dei beni per tecnologie AVM e Monetica con la d.G.R. n. 701 del 5 luglio 2021.

**207.** Infine, gli atti di trasferimento sono stati stipulati nel mese di luglio/agosto 2021, a distanza di appena un mese dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4779 del 21 giugno 2021, che – secondo ONE - sarebbe il momento a partire dal quale, laddove le consorziate di ONE avessero rifiutato di effettuare il trasferimento dei beni, si sarebbe potuto porre il problema di accertare la sussistenza di un ipotetico comportamento ostruzionistico.

**208.** La sequenza di tali eventi dimostrerebbe più in generale come i ritardi nella stipula dei contratti sarebbero attribuibili alla carenza di uno schema contrattuale allegato agli atti di gara, che avrebbe determinato la necessità per i gestori uscenti di negoziare con AT delle clausole contrattuali complesse; né, d'altro canto, essi avevano alcun obbligo di sottoscrivere i testi unilateralmente proposti da AT (recanti clausole sbilanciate a favore di quest'ultima e contrarie alle prassi negoziali), ma al più di negoziarli in buona fede<sup>184</sup>. A riguardo, le Parti ritengono di essersi comportate secondo buona fede<sup>185</sup>.

**209.** Con specifico riguardo alla garanzia sul valore contestato degli immobili, le Parti osservano che l'art. 15, co. 3, l.r. n. 42/1998 deve essere interpretato nel senso che il “pagamento di un

---

rettifica e annullamento in autotutela» presentata da AT, che l'Istituto muta orientamento. Ciò dimostra la fondatezza del timore più volte manifestato dai gestori di dover rispondere in ordine al mancato trasferimento del TFR all'INPS e delle relative conseguenze in termini di omesso versamento contributivo (DURC, sanzioni penali e amministrative), non poteva essere bollato come pretestuoso o strumentale (doc. n. 596, all. 3).

<sup>183</sup> Doc. n. 577, pag. 13.

<sup>184</sup> Doc. n. 578, pag. 11; doc. n. 570, pag. 7.

<sup>185</sup> Doc. n. 578, pag. 17; doc. n. 570, pag. 20; doc. n. 577, pag. 19.

eventuale conguaglio” grava in capo all’acquirente (ovvero AT). Ciò nonostante, le Società hanno effettuato un deposito vincolato presso un notaio<sup>186</sup>.

**210.** Tiemme, in particolare, lamenta che un bene immobile (sito in Massa Marittima, loc. Valpiana) era già rogabile da tempo, ancorché poi la stipula sia avvenuta ad agosto 2021. Tiemme, inoltre, osserva come non possa essere ad essa imputata alcuna responsabilità riguardo agli immobili di proprietà di RAMA e Tra.In (e solo condotti in locazione da Tiemme), in quanto non sussistono rapporti di controllo societario<sup>187</sup>.

#### **Sulla gravità e sulla durata della condotta**

**211.** ONE ritiene che la condotta addebitata ad essa e alle sue consorziate non possa essere ritenuta grave sia alla luce dell’evoluzione dei fatti sia dello svolgimento processuale.

**212.** In primo luogo, evidenzia la necessità che venga apprezzata l’esistenza del contenzioso sulla legittimità dell’aggiudicazione, così come la sussistenza delle restrizioni e delle difficoltà legate all’emergenza pandemica sopravvenuta in coincidenza con il periodo interessato dalla condotta addebitata.

**213.** In secondo luogo, ONE ribadisce la rilevanza delle lacune della *lex specialis*, che non ha fornito gli schemi contrattuali, così rimettendo alle parti l’onere di negoziare una moltitudine di contratti, per i quali sono emerse numerose e complesse questioni, quali le vicende relative al regime fiscale e al TFR.

**214.** In terzo luogo, ONE sottolinea la vastità dell’operazione, che ha riguardato il trasferimento di ben 42 immobili, oltre 2.000 bus e oltre 5.000 lavoratori.

**215.** Inoltre, le Parti ritengono che andrebbe apprezzata la circostanza che le consorziate ONE si sono fatte carico di garantire all’utenza la continuità dei servizi TPL durante il periodo di emergenza sanitaria<sup>188</sup>.

**216.** Riguardo alla durata della condotta ONE ribadisce che, pur non essendo in possesso né di informazioni né di beni, non appena ricevuta la notifica dell’atto di avvio in data 5 giugno 2020, si è fatta carico - pur senza esservi tenuta - di organizzare il *database* volto a facilitare la raccolta e la messa a disposizione delle informazioni indicate nella misura cautelare dell’Autorità. Tale adempimento è stato completato il 15 giugno 2020<sup>189</sup>. Sicché, a tutto voler concedere, la durata della condotta riferita alla trasmissione delle informazioni non può che esser limitata ad appena 10 giorni.

**217.** Con riferimento al trasferimento dei beni ONE rappresenta che: (i) il momento iniziale della condotta sarebbe quello del 1° giugno 2020, atteso che è stata la data inizialmente stabilita dalla Regione per il subentro di AT nella gestione del servizio; (ii) il momento finale della condotta coinciderebbe con il 17 febbraio 2021, ovvero quando le consorziate di ONE si sono accordate con AT e la Regione Toscana per procedere alla stipula dei contratti e al subentro nel servizio di AT non appena fosse stata pubblicata la sentenza del Consiglio di Stato<sup>190</sup>. Ad ogni modo, sarebbe da escludere che il momento finale della condotta possa coincidere con il 1° novembre 2021, posto che la sottoscrizione dei contratti è avvenuta tra luglio e agosto 2021<sup>191</sup>.

---

<sup>186</sup> Doc. n. 576, pag. 11; doc. n. 577, pag. 10.

<sup>187</sup> Doc. 570, pag. 12 e 13.

<sup>188</sup> Doc. n. 570, pag. 24; doc. n. 575, pag. 8. Le Parti richiamano a riguardo il § 34 delle Linee Guida in materia di sanzioni, come applicato nell’ambito del caso A541 – Servizio di traghettamento veicoli Stretto di Messina.

<sup>189</sup> Doc. n. 83.

<sup>190</sup> Doc. n. 576, pag. 17; allegato 11.

<sup>191</sup> Doc. n. 570, pag. 25.

**218.** A ciò si aggiunga che - quanto al momento iniziale della condotta - le Parti ritengono che andrebbero tenute in considerazione le seguenti circostanze: *i)* le difficoltà legate all'emergenza pandemica verificatasi proprio a partire dal mese di febbraio/marzo 2020; *ii)* i numerosi invii di bozze di contratti da parte della stessa AT nel corso del 2020 e del 2021, nonché il fatto che la durata del processo di condivisione dei testi è anzitutto dipesa dal fatto che AT ha contestato sia i valori dei beni indicati negli allegati alla *lex specialis*, sia il perimetro dei medesimi; *iii)* la bozza del testo della garanzia per il trasferimento del TFR da compensare con il prezzo degli autobus è stata inviata da AT solo in data 27 luglio 2021, mentre la garanzia è stata inviata solo il 18 ottobre 2021<sup>192</sup>. Inoltre, il periodo intercorrente tra giugno 2020 e febbraio 2021 non potrebbe essere computato nella durata della condotta, poiché il 24 giugno 2020 la Regione ha preteso la sottoscrizione non degli atti di cessione come prevedeva la *lex specialis*, ma dei contratti di locazione temporanea dei beni<sup>193</sup>.

**219.** In ultimo, le Parti osservano che AT avrebbe potuto fare ricorso allo strumento dell'offerta reale attraverso il deposito del corrispettivo per il trasferimento dei beni presso un notaio, così mettendo in mora i gestori uscenti (art. 1209 e seguenti c.c.)<sup>194</sup>. Inoltre, in applicazione del principio dettato dall'art. 1460 c.c. (eccezione di inadempimento), i gestori uscenti non erano tenuti ad adempiere un'obbligazione nei confronti di un soggetto - come AT - che si dimostrava inadempiente rispetto alla propria (*inadimplenti non est adimplendum*)<sup>195</sup>.

#### **Sul danno arrecato alla Regione Toscana e all'utenza**

**220.** ONE e le consorziate contestano quanto affermato da RT riguardo alla sussistenza di un presunto danno pari a 2 milioni di euro mensili per la prosecuzione degli atti d'obbligo con le consorziate. A riguardo, ONE e le consorziate rilevano che: *i)* i corrispettivi degli atti d'obbligo sono stati definiti da RT e, comunque, sarebbe insensato comparare un affidamento emergenziale di durata mensile con un affidamento della durata di 11 anni<sup>196</sup>; *ii)* le consorziate hanno dato la disponibilità a proseguire il servizio a condizioni sostenibili nel rispetto del principio di economicità (ONE, tra l'altro, ha garantito il servizio durante tutto il periodo emergenziale); *iii)* ad ogni modo, le condizioni economiche degli atti d'obbligo non sarebbero state più onerose di quelle disposte dal contratto con AT, posto che nel 2020 RT e AT hanno rinegoziato le condizioni prima della stipula<sup>197</sup>.

#### ***IV.2 CAP s.c. a r.l., Blubus, CPT, Piubus, Vaibus***

**221.** CAP s.c. a r.l., Blubus, CPT, Piubus e Vaibus (c.d. "scarline") svolgevano il servizio avvalendosi dei mezzi e del personale dei propri consorziati (CAP soc.coop., Copit, Trasporti Toscani, CTT Nord e 3MT). Pertanto, non essendo proprietarie di beni essenziali, ritengono di non poter essere ritenute responsabili della condotta abusiva contestata, se non limitatamente agli elenchi-abbonati<sup>198</sup>.

**222.** Tuttavia, rinviando alle difese di ONE riguardo alla portata di tali informazioni, comunque richieste solo il 15 maggio 2020, le Società osservano di averle già trasmesse in adempimento alle misure cautelari.

---

<sup>192</sup> Doc. n. 578, pag. 19.

<sup>193</sup> Doc. n. 570, pag. 25.

<sup>194</sup> Doc. n. 578, pag. 20.

<sup>195</sup> Doc. n. 596 all. 4.

<sup>196</sup> Doc. n. 578, pag. 19.

<sup>197</sup> D.G.R. n. 281 del 2 marzo 2020 e n. 573 del 4 maggio 2020 (doc. n. 251 all. 2 e 3), attualmente *sub iudice* a seguito del ricorso spiccato da Mobit (Consiglio di Stato, R.G. n. 3056/2022).

<sup>198</sup> Doc. n. 571.

### ***IV.3 Li-nea, Autolinee Fabbri, Baschetti Autoservizi***

**223.** Oltre a svolgere difese analoghe a quelle di ONE e delle altre consorziate riguardo alla legittimità dell'aggiudicazione, ai caratteri generali delle condotte contestate, alla gravità e alla durata della condotta, nonché relativamente al danno paventato da RT<sup>199</sup>, Li-nea, Autolinee Fabbri e Baschetti Autoservizi hanno svolto delle specifiche ulteriori difese, posto che tali Società sono accomunate dal fatto di non aver preso parte alla procedura di gara come consorziate in Mobit.

**224.** Pertanto, le tre società erano consapevoli che il proprio servizio sarebbe cessato con il subentro di AT. Le modifiche negoziali intercorse nella trattativa con AT confermano la circostanza che la mancata sottoscrizione immediata è dipesa dall'esigenza di far valere un diritto, ossia quello all'autonomia contrattuale e alla difesa del patrimonio aziendale, e non già un esercizio abusivo della posizione dominante<sup>200</sup>.

**225.** Li-nea, quale società partecipata al 30% da AT, ritiene che non sia possibile addebitarle una carenza nella trasmissione di informazioni, posto che nel Consiglio di Amministrazione di Li-nea sedevano due consiglieri designati da AT, né appare logico che la stessa Società agisca a danno di un proprio importante socio. Con specifico riferimento alle informazioni utili per il trasferimento dei beni immobili, la Parte dichiara che l'unico immobile essenziale (la sede di via Newton a Scandicci) è sempre stato rogitabile, posta anche la carenza di ipoteche gravanti sullo stesso<sup>201</sup>.

**226.** Autolinee Fabbri ha rappresentato di essere un'impresa artigianale e di essere stata attiva in una ridotta area di mercato, cosicché appare difficile poterle attribuire l'esercizio di un potere di mercato. Ciò posto, la circostanza per cui la cessione dell'unico autobus dalla stessa detenuto per servizio di linea sia avvenuta il 22 luglio 2021 è dipesa dalla mancata condivisione del testo contrattuale, anche considerando che l'impresa intendeva vendere il mezzo e non già darlo in usufrutto o in locazione<sup>202</sup>.

**227.** Anche Baschetti ha messo in evidenza il carattere artigianale della propria attività imprenditoriale ed escluso, pertanto, la propria dominanza, anche considerato di avere invece subito la forza negoziale di AT quale aggiudicataria di tutti i servizi regionali e dal fatto che la RT non ha mai voluto vagliare i testi sottoposti da AT<sup>203</sup>. Ad ogni modo, Baschetti, che ha ceduto l'immobile essenziale in data 3/7/2020, fa presente che la cessione dei propri autobus non si è conclusa in pari data a causa del rifiuto di AT di apportare alcune trascurabili modifiche negoziali<sup>204</sup>. Inoltre, Baschetti oggi svolge in subconcessione da AT i medesimi servizi offerti prima del 1° novembre 2021. Ciò dimostra che la Parte, quindi, poteva semmai avere interesse al subentro di AT. Pur avendo ceduto in locazione l'immobile utile per AT alla prima occasione utile (2 luglio 2020), Baschetti ha ritenuto necessario negoziare il contratto di cessione dei bus, chiedendo la ragionevole modifica di

---

<sup>199</sup> Sul punto le Società precisano che dalle delibere del 2020 con cui sono state rinegoziate le condizioni contrattuali tra AT e RT hanno avuto l'abnorme esito di incrementare il corrispettivo previsto dall'offerta di AT secondo un tasso annuo (ben superiore all'inflazione reale) pari all'1,533890% per oltre tre anni e quindi sono giunte all'esito di incrementare il corrispettivo dovuto ad AT oltre € 26.600.000 per il primo anno di servizio, pari a € 299.880.000,00 complessivi sull'intera durata delle concessioni (doc. n. 572, 573 e 579).

<sup>200</sup> Doc. n. 596 all. 4.

<sup>201</sup> Doc. n. 579.

<sup>202</sup> Doc. n. 573.

<sup>203</sup> Doc. n. 572.

<sup>204</sup> Cfr. docc. n. 83.3, 156, 181, 235, 243.1 e relativi allegati.

alcune clausole (garanzie, pagamento prezzo, etc.), per la cui accettazione AT ha impiegato molti mesi, come del resto avvenuto anche per tutti gli altri consorziati di ONE<sup>205</sup>.

#### ***IV.4 Regione Toscana***

**228.** La Regione ha evidenziato come la carenza di un regolare flusso informativo verso l'aggiudicatario non ha consentito il tempestivo subentro per la prosecuzione del servizio nei confronti dell'utenza. Ciò ha cagionato dei maggiori costi per l'Amministrazione regionale quantificabili in € 24.064.138,19, pari alla differenza tra il costo complessivo della prosecuzione del servizio in capo a ONE dal 1° gennaio 2020 al 31 ottobre 2021 e quello che avrebbe offerto AT. Inoltre, l'utenza non ha potuto beneficiare nei tempi programmati di un servizio qualitativamente e quantitativamente migliore, attraverso la ristrutturazione e la razionalizzazione dei servizi, nonché l'attuazione del piano degli investimenti, specialmente con riferimento al rinnovo dei mezzi circolanti<sup>206</sup>.

**229.** Rispetto alle eccezioni sollevate dalle Parti denunciate, RT ha osservato quanto segue:

- i)* con riferimento all'esercizio del diritto di difesa e di tutela della proprietà ai fini dell'inconfigurabilità dell'abuso, RT ha rilevato che il legittimo esercizio di propri diritti non può pregiudicare il diritto dell'Amministrazione di portare ad esecuzione una gara espletata correttamente e mai sospesa in sede giurisdizionale;
- ii)* riguardo all'assenza di schemi contrattuali allegati ai contratti di compravendita, la Regione ha evidenziato come i prezzi erano già determinati, così anche le garanzie dovute sia in relazione ai prezzi sia in relazione al trasferimento del TFR. Inoltre, i tempi erano definiti dal paragrafo 6 della lettera di invito e poi dall'art. 15 del Contratto Ponte;
- iii)* il rinvio dei cronoprogrammi è dipeso dalla circostanza che i gestori omettevano di consegnare i documenti necessari ai rogiti e non si presentavano alla stipula notarile, in nessuna delle date stabilite con i vari cronoprogrammi;
- iv)* la sopravvenuta emergenza sanitaria non integra una giustificazione delle condotte, posto che la trasmissione dei documenti non implicava alcuno spostamento e comunque la normativa emergenziale ha fatto salve le necessità derivanti da esigenze lavorative alle quali erano ascrivibili le attività connesse alla conclusione della procedura di gara;
- v)* è da escludere che il ritardo nella cessione dei beni sia imputabile ad AT, che avrebbe poi deciso di stipulare solo a seguito delle delibere del 2020 con cui sono state riviste le condizioni economiche, in quanto tali delibere - confermate dal TAR Toscana con la sentenza del 25 febbraio 2022, n. 228 - contengono degli adeguamenti necessari in conseguenza del lungo tempo trascorso dalla scadenza dell'offerta e di eventi sopravvenuti (modifiche tariffarie, entrata in esercizio delle linee tramviarie etc. acquisto nuovi bus). Tali adeguamenti, essendo già previsti dallo schema originario di contratto, dall'art. 1 del contratto di gara e dal par. 6 della lettera di invito, sarebbero stati applicati anche a Mobit se avesse vinto il contenzioso<sup>207</sup>.

#### ***IV.5 Autolinee Toscane***

**230.** La Società segnalante preliminarmente ha richiamato la circostanza per cui a fronte di un provvedimento di aggiudicazione definitiva della gara in favore di AT del 2 marzo 2019, mai sospeso

---

<sup>205</sup> Doc. n. 596 all. 4.

<sup>206</sup> Doc. n. 584 all. 1.

<sup>207</sup> Doc. n. 596, all. 5.

né in sede amministrativa né in sede giurisdizionale e, quindi, pienamente valido ed efficace, AT ha potuto avviare il servizio solo il 1° novembre 2021<sup>208</sup>.

**231.** Nello specifico, AT si è soffermata sulla strumentalità della questione fiscale e di quella del trasferimento del TFR, dimostrata dalla tardività con cui sono stati proposti gli interpelli (oltre un anno dopo l'aggiudicazione definitiva), in quanto entrambe le questioni avrebbero potuto essere superate attraverso la condivisione degli accordi proposti da AT e rifiutati dai gestori uscenti<sup>209</sup>. Parimenti, questi ultimi non hanno accettato la condizione risolutiva proposta dall'aggiudicatario, atta ad assicurare la piena reversibilità degli effetti del trasferimento dei beni mediante la risoluzione degli atti di cessione, la cui sottoscrizione, pertanto, non avrebbe prodotto per i gestori uscenti alcun pregiudizio in caso di eventuale (denegato) annullamento da parte del Consiglio di Stato<sup>210</sup>.

**232.** Quanto alla gravità della condotta, secondo AT, essendo stato dimostrato che le condotte abusive hanno prodotto in concreto un pregiudizio alla concorrenza, avendo ostacolato e ritardato per un periodo di tempo lungo e continuativo il suo ingresso nel mercato<sup>211</sup>, non è possibile rinvenire alcun elemento di attenuazione.

## V VALUTAZIONI

### V.1 Il mercato rilevante e la posizione dominante

**233.** Il mercato rilevante coincide con i servizi di Trasporto Pubblico Locale su gomma, di tipo urbano ed extra-urbano, erogati sul territorio della Regione Toscana<sup>212</sup>.

**234.** Dal punto di vista merceologico e geografico, i differenti gestori uscenti consorziati in ONE, essendo gli unici attivi nei rispettivi bacini d'utenza (*incumbent*), detenevano sugli stessi, all'epoca in cui si sono verificati i comportamenti oggetto di contestazione, una posizione dominante nell'offerta dei servizi di TPL<sup>213</sup>. Nello specifico, su ciascuno dei rispettivi bacini d'utenza definiti per la precedente gestione del servizio, in forza del Contratto Ponte e dello Statuto di ONE, le consorziate rappresentavano gli *incumbent* in posizione dominante. Pertanto, i gestori uscenti disponevano dei beni essenziali, mobili e immobili, e delle informazioni necessarie allo svolgimento del servizio. Su tali beni e informazioni indispensabili ricadevano gli obblighi di messa a disposizione in favore dell'aggiudicatario definitivo della gara, previsti dall'art. 15 della l.r. n. 42/1998 e dalla *lex specialis* di gara.

**235.** Quanto all'eccezione delle Parti secondo cui il procedimento è stato avviato dopo che la gara per la selezione del nuovo affidatario era già stata svolta e il nuovo affidatario identificato, per cui gli *incumbent* non avevano alcun potere di mercato, ma anzi si trovavano in una posizione di oggettiva debolezza (come testimoniato dall'evoluzione delle trattative negoziali), si osserva che essi erano gli unici detentori delle informazioni e dei beni necessari per l'esercizio del servizio<sup>214</sup>. Pertanto, il loro potere di mercato risiedeva nella condizione di vantaggio rispetto ad elementi

---

<sup>208</sup> Doc. n. 568.

<sup>209</sup> Doc. n. 248.45 e doc. n. 248.47.

<sup>210</sup> Doc. n. da 33 a 33.7.

<sup>211</sup> Doc. n. 596, all. 6.

<sup>212</sup> Cfr. A495 - *Gara TPL Padova*, provv. n. 26610 dell'11 maggio 2017, Boll. n. 20/2017 e A516 - *Gara affidamento servizi TPL Bolzano*, provv. n. 27635 del 10 aprile 2019, Boll. n. 17/2019, nelle parti in cui il mercato rilevante viene circoscritto ai bacini del servizio di TPL interessati dalle condotte.

<sup>213</sup> Cfr. A495, *Gara TPL Padova*, provv. n. 26075 del 15 giugno 2016, Boll. n. 22/2016; A516 - *Gara affidamento servizi TPL Bolzano*, provv. n. 27635 del 10 aprile 2019, Boll. n. 17/2019.

<sup>214</sup> Come previsto dal contratto di concessione del 10 agosto 2020 (cfr. doc. n. 279 e allegati, *supra* III.I.4).

indispensabili al subentro di AT, derivante dal pregresso esercizio del TPL nei rispettivi bacini di utenza. Gli *incumbent*, quindi, erano in grado di ostacolare l'effettivo subentro di AT nel contratto di concessione per l'avvio del servizio.

**236.** Nello specifico, come descritto nella parte in fatto (*supra* Sezione III.1.1), i principali gestori uscenti (ossia CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop. e Copit) nel duplice ruolo di società consorziate in ONE di primo livello o, in alternativa, di consorziate di secondo livello controllanti di ulteriori consorziate di primo livello, gestivano i servizi su tutti i precedenti bacini d'utenza:

- CTT Nord gestiva i bacini di Massa Carrara e Livorno, nonché quelli di Lucca e Pisa in qualità di controllante di Vaibus e Consorzio Pisano Trasporti;
- Tiemme gestiva i bacini di Grosseto e Piombino, oltre a quelli di Siena e Arezzo in qualità di controllante di Siena Mobilità ed Etruria Mobilità;
- BusItalia gestiva il bacino di Firenze in qualità di controllante di ATAF Gestioni che, a sua volta, controlla ATAF&Li-nea. Inoltre, tramite il controllo AMV e ACV gestiva gli omonimi bacini territoriali;
- CAP Soc. Coop. gestiva il bacino di Prato grazie al controllo su CAP Autolinee;
- Copit gestiva il bacino territoriale di Pistoia in qualità di controllante di BluBus;
- CAP Soc. Coop., BusItalia e Copit detengono quote complessivamente maggiori dell'80% del capitale di PiùBus, gestore nel bacino di Empoli.

#### ***V.2 La condotta abusiva delle società consorziate in ONE***

**237.** La condotta oggetto di accertamento concerne una complessa strategia abusiva attuata dagli *incumbent* in posizione dominante, ossia i gestori uscenti consorziati in ONE, avente finalità ostruzionistica e dilatoria, volta a ritardare e/o ostacolare il subentro del nuovo gestore AT nell'offerta di servizi di TPL nel bacino unico regionale toscano. Nello specifico, è stato ipotizzato in sede di avvio del procedimento, e poi con successivo provvedimento di estensione oggettiva del perimetro dell'accertamento, che tale strategia sia stata realizzata attraverso la mancata trasmissione di informazioni e dati indispensabili - ai fini della completa definizione dei contratti di cessione dei beni essenziali e delle modalità di subentro - e la mancata sottoscrizione degli stessi atti di trasferimento dei beni essenziali (beni immobili, autobus e altri beni mobili) in favore del nuovo gestore.

**238.** Al riguardo, le evidenze acquisite nel corso dell'istruttoria hanno chiaramente messo in luce come sia l'invio del *set* informativo relativo ai beni indispensabili sia l'effettivo trasferimento (anche in via transitoria) degli stessi ad AT risultassero indispensabili per il subentro del nuovo gestore nell'erogazione dei servizi di TPL nel bacino unico regionale toscano. In particolare, la documentazione di gara e i successivi accordi stipulati tra le Parti individuavano puntualmente il *set* informativo necessario così come i beni essenziali, oggetto di specifica *data room*. Inoltre, i proprietari dei beni immobili potevano liberamente scegliere, in tale sede, se procedere alla vendita o locazione degli stessi.

**239.** L'analisi istruttoria ha consentito di verificare la persistenza dei ritardi nell'invio delle informazioni e dei dati essenziali, sebbene l'adozione delle misure cautelari *inaudita altera parte* abbia arginato gli effetti di tale condotta. Se l'invio delle informazioni oggetto di misure d'urgenza è iniziato in modo sistematico nel periodo di giugno-luglio 2020, l'ulteriore documentazione è stata trasmessa solo successivamente: le garanzie sul valore contestato degli immobili sono state presentate a ridosso del subentro, avvenuto nel novembre 2021; i documenti per la rogabilità sono stati definitivamente trasmessi da alcune società solo tra febbraio e giugno 2021.

**240.** I ritardi registrati nell'invio delle informazioni essenziali hanno contribuito in modo determinante a far slittare il subentro di AT, in quanto senza un completo *set* informativo non

risultava possibile convocare le Parti per la sottoscrizione degli atti di cessione e, più in generale, negoziare i contenuti contrattuali nei tempi utili individuati per il subentro.

**241.** I ritardi accumulati nell'invio delle informazioni essenziali hanno conseguentemente determinato una grave dilazione anche nella sottoscrizione degli atti di cessione dei beni essenziali. Come ampiamente descritto nella parte in fatto (*supra* Sezione III.2), la stipula degli atti di cessione da parte dei principali operatori è avvenuta nel periodo di luglio-agosto 2021, solo a seguito della pronuncia definitiva da parte del Consiglio di Stato del 21 giugno 2021.

**242.** Prima di entrare nel dettaglio della strategia abusiva contestata, vale evidenziare che il contesto e i comportamenti oggetto dell'istruttoria sono caratterizzati da un elevato grado di complessità, connesso, da un lato, al cospicuo numero di Parti coinvolte e alla mole di beni essenziali e informazioni ad essi correlate e, dall'altro, a questioni specifiche di oggettiva complessità negoziale.

Se, da un lato, nessuna pronuncia del Giudice amministrativo né in primo né in secondo grado ha mai sospeso l'efficacia dell'aggiudicazione della gara in favore di AT, legittimando la richiesta di AT di ottenere le informazioni necessarie per la definizione dei contratti e delle modalità operative del subentro, nonché di entrare in possesso dei beni essenziali delle consorziate in ONE, dall'altro, con specifico riguardo alla cessione dei beni, le modalità di negoziazione del trasferimento degli stessi sono risultate particolarmente problematiche e caratterizzate da un certo grado di oggettiva complessità.

**243.** Ciò premesso, si anticipa che l'analisi istruttoria ha permesso di accertare che la strategia ostruzionistica e dilatoria posta in essere dalle consorziate in ONE al fine di ritardare il subentro di AT nell'offerta dei servizi di TPL nel bacino unico toscano rappresenta una violazione dell'art. 102 del TFUE. Tale condotta abusiva ha ritardato il trasferimento dei beni necessari dai gestori uscenti ad AT. Le stipule dei contratti sono state concluse il 30 agosto 2021 (*infra* Sezione V.2.3) e il subentro del nuovo gestore AT - a fronte dell'avvenuta scadenza del Contratto Ponte al 31/12/2019 - è intervenuto solo il 1° novembre 2021, con danni sia per RT che per l'utenza.

**244.** A tale riguardo, si richiamano le valutazioni svolte dalla Regione (*supra* Sezione IV.4), che – da ultimo – ha quantificato il danno dalla stessa subito in € 24.064.138,19, pari alla differenza tra il costo complessivo della prosecuzione del servizio in capo a ONE dal 1° gennaio 2020 al 31 ottobre 2021 e quello che avrebbe pagato ad AT. Inoltre, va rilevato che l'utenza non ha potuto beneficiare nei tempi programmati di un servizio qualitativamente e quantitativamente migliore, per via della ristrutturazione e della razionalizzazione dei servizi, nonché dell'attuazione del piano degli investimenti, specialmente con riferimento al rinnovo dei mezzi circolanti.

### **V.2.1 La strumentalità delle informazioni e dei beni all'erogazione del servizio pubblico e il mancato trasferimento come ostacolo alla concorrenza "per" il mercato**

**245.** La strumentalità dei beni all'erogazione del servizio pubblico oggetto di gara, tale da renderne indispensabile la disponibilità per il nuovo aggiudicatario, deriva dalla stessa normativa statale e regionale in tema di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma.

**246.** Nello specifico, il possesso dei beni essenziali, così come individuati dalla documentazione di gara, non può costituire un elemento di discriminazione tra concorrenti: "[...] *Il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti*". Inoltre, conclusa la fase della selezione competitiva, l'aggiudicatario deve poter disporre degli stessi: "*Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a*

*seguito di procedura ad evidenza pubblica*” (art. 18, comma 2, lett. a), d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422).

**247.** Inoltre, la l.r. Toscana n. 42/1998 prevede che, in caso di affidamento dei servizi TPL tramite procedura di gara, sussista in capo ai gestori uscenti l’obbligo di trasferimento dei beni essenziali: *“Il contratto di servizio prevede l’obbligo del gestore uscente di trasferire al nuovo gestore, al termine del contratto, i beni [N.d.R. essenziali]. Per tale trasferimento è corrisposto un prezzo ragguagliato al valore di mercato dei beni stessi”* (art. 15, comma 2, l.r. Toscana del 31 luglio 1998, n. 42).

**248.** L’accesso alle informazioni relative ai beni strumentali e il trasferimento di questi ultimi all’aggiudicatario per l’esercizio del servizio di TPL ricoprono, quindi, un ruolo di primaria importanza nelle distinte fasi che caratterizzano il processo di selezione competitiva tramite gara, ossia la fase della presentazione/valutazione delle offerte presentate dai vari concorrenti e, successivamente, quella del subentro del gestore aggiudicatario. Infatti, l’avvio del servizio da parte del nuovo aggiudicatario rappresenta il momento in cui il processo competitivo della concorrenza “per” il mercato si completa, consentendo l’alternanza tra la precedente gestione e il subentrante, selezionato proprio attraverso una procedura a evidenza pubblica.

**249.** Ne consegue che il negato accesso alle informazioni e ai beni essenziali per il subentro pregiudica in modo netto il dispiegarsi degli effetti positivi generati dalla concorrenza “per” il mercato, arrecando un danno sia alla stazione appaltante che agli utenti del servizio. In altri termini, una strategia ostruzionistica attuata nelle fasi successive alla celebrazione della gara - finalizzata a ritardare e ostacolare il subentro del legittimo aggiudicatario - risulta configurabile come condotta abusiva della posizione dominante degli *incumbent*, in quanto idonea a impedire che il processo di selezione competitiva a evidenza pubblica si perfezioni, arrecando un grave danno di natura concorrenziale.

**250.** In altri termini, in un contesto di concorrenza “per” il mercato, il legislatore sottolinea come tanto il trasferimento delle informazioni sui beni essenziali che il passaggio degli stessi nella disponibilità dell’aggiudicatario della procedura di gara siano indispensabili ai fini della realizzazione del processo competitivo e dei suoi effetti.

**251.** Anche la stipula del più recente contratto di concessione tra la RT e AT, avvenuta in data 10 agosto 2020, conferma l’indispensabilità dei beni per il subentro del nuovo gestore nell’erogazione degli analoghi servizi sul bacino unico regionale, in quanto l’avvio del servizio risultava condizionato all’acquisizione della disponibilità dei beni essenziali da parte del nuovo concessionario: *“Poiché il trasporto pubblico locale deve essere garantito senza soluzione di continuità, l’avvio del servizio avverrà una volta acquisita da parte del Concessionario la disponibilità dei beni mobili, immobili e del personale”*<sup>215</sup>.

**252.** Infine, quanto previsto dalla normativa statale e regionale, nonché dal contratto di concessione dota di una precipua finalizzazione pubblicistica i beni oggetto della cessione, tanto che l’art. 15 della l.r. citata qualifica in termini di “obbligo” il trasferimento dei beni da parte del gestore uscente (a cui è correlato l’obbligo di acquisizione dei beni in capo all’aggiudicatario, ai sensi dell’art. 16, comma 5, della medesima l.r.). *Ad adiuvandum*, l’art. 20-bis della l.r. citata (*supra* Sezione III.1.2) impone proprio un vincolo di destinazione all’espletamento del servizio.

**253.** In tale ottica, le eccezioni delle Parti concernenti l’esercizio dell’autonomia negoziale e la tutela della proprietà privata trovano un limite nella funzione sociale a cui sono destinati tali beni (e

---

<sup>215</sup> Cfr. art. 5 del contratto di concessione (cfr. doc. n. 279.1, pag. 15).

le correlate informazioni), come previsto dall'art. 41, comma 2, e dall'art. 42, comma 2, della Costituzione.

### V.2.2. L'esclusiva disponibilità dei beni e delle informazioni in capo ai gestori uscenti

**254.** In conformità alla l.r. n. 42/1998, gli atti della gara TPL del 2012<sup>216</sup> hanno previsto il trasferimento al subentrante di tutti gli *asset* necessari per lo svolgimento del servizio. L'elenco dei beni essenziali per il subentro del nuovo gestore è stato puntualmente definito nel corso della procedura di gara e, nello specifico, ricompreso negli "Elenchi beni per offerta" che sono stati oggetto di *data room* da parte dei soggetti interessati dalla procedura competitiva<sup>217</sup>. L'elenco dei beni essenziali è stato altresì allegato al contratto di concessione con il nuovo gestore, una volta effettuato l'aggiornamento circa l'effettivo stato dei beni esistenti al momento della stipula<sup>218</sup>.

**255.** Per quanto di interesse nel presente provvedimento, i beni essenziali per il subentro del nuovo gestore AT erano gli immobili, ossia le officine, i depositi, le autostazioni, gli uffici, le biglietterie, nonché diverse tipologie di beni mobili (impianti di fermata, sistemi *AVM*, *hardware* e *software* per la gestione aziendale, ricambi, attrezzature, arredi ecc.).

**256.** Tali beni risultavano nell'esclusiva disponibilità dei gestori uscenti consorziati in ONE e venivano utilizzati proprio per l'erogazione dei servizi di TPL nei differenti bacini d'utenza.

**257.** I principali gestori uscenti, ossia CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit, e le società da questi controllate, detenevano nel loro complesso la proprietà/disponibilità della grande maggioranza dei beni essenziali. Come descritto nella parte in fatto (cfr. *supra*, sezione III.1.2), rispetto a un totale di 39 beni immobili essenziali in vendita, 37 risultavano di proprietà o nella disponibilità dei principali gestori uscenti. Per quanto concerne gli autobus, tali operatori possedevano circa 2.700 veicoli su un totale di circa 2.800 mezzi<sup>219</sup>.

**258.** Assume particolare importanza anche il posizionamento geografico degli stessi, in quanto dislocati sull'intero territorio regionale, essendo utilizzati da ciascuno dei principali gestori per l'erogazione del servizio TPL nei bacini di rispettiva competenza. Pertanto, l'insieme dei beni essenziali (riconducibili complessivamente a CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop. e Copit) risultava quantitativamente (numero dei beni) e qualitativamente (posizionamento degli stessi) indispensabile per il subentro di AT nell'erogazione del servizio TPL sul bacino unico regionale.

**259.** Le valutazioni appena esposte, concernenti l'assoluta indispensabilità dei beni riconducibili a CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop. e Copit, trovano ulteriore conferma fattuale analizzando le evidenze agli atti. Prima dell'avvio del procedimento, alcuni gestori uscenti hanno ceduto i propri beni ad AT<sup>220</sup>. Tuttavia, tali beni non risultavano sufficienti per l'avvio del servizio

---

<sup>216</sup> Cfr., *ex multis*, doc. n. 25 e allegati.

<sup>217</sup> Si veda, al riguardo, il regolamento di accesso alla *data room* allegato alla lettera di invito per la presentazione delle offerte del 13/11/2014. Doc. n. 1 e relativi allegati e, in particolare, il doc. n. 1.5.

<sup>218</sup> In considerazione della deperibilità di alcuni beni, come ad esempio il parco autobus o i materiali di ricambio, vi può essere una differenza tra i beni essenziali individuati nella fase di gara e quelli che saranno effettivamente oggetto di cessione in occasione del subentro del nuovo gestore. A tale riguardo, si veda il c.d. Accordo a Latere al Contratto Ponte, stipulato tra la regione Toscana, Mobit e AT. Infatti, tale accordo definisce, nel periodo di vigenza del Contratto Ponte, quelli che sono i beni essenziali che saranno oggetto di cessione in favore dell'aggiudicatario. Risulta altresì specificato che le modifiche all'elenco dei beni essenziali deve essere effettuato con assenso della Regione. Cfr. doc. n. 1.12.

<sup>219</sup> L'importanza dei principali gestori uscenti rispetto agli immobili e agli autobus si riflette anche negli ulteriori beni mobili essenziali. Questi ultimi, infatti, sono beni ancillari e/o funzionali agli immobili e ai bus, oppure sono ubicati al loro interno.

<sup>220</sup> Si fa riferimento a Autolinee Sequi S.a.s., Puccioni Bus S.r.l., Autoservizi Fratelli Magherini di Magherini Sabrina e Massimiliano S.n.c., Bargagli Autolinee S.r.l., Renieri Bus di Beatrice e Valera Renieri & C. S.n.c., CLUB S.c.p.a., SAM

da parte del nuovo gestore. Lo stesso vale per i beni di Ala GT e Baschetti, ceduti nell'agosto 2020. Infatti, constatata l'impossibilità del subentro, il contratto di concessione, stipulato nei giorni a seguire, condizionava l'inizio del servizio al passaggio nella disponibilità di AT dei restanti beni essenziali. Il subentro di AT è avvenuto in data 1° novembre 2021, ossia successivamente alla cessione dei beni di CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit, e delle società controllate. A questi si aggiungono gli autobus di operatori minori, ossia Baschetti, 3MT e Autolinee Fabbri.

**260.** Il carattere indispensabile dei beni essenziali per il subentro connota di necessità l'accesso alle informazioni e ai dati concernenti i beni stessi nonché alle altre informazioni relative al servizio erogato dai precedenti gestori e, in particolare, ai dati relativi agli abbonamenti. Infatti, prima della sottoscrizione degli atti di cessione, risultava necessario completare diverse attività preliminari e strumentali alla definizione dei contratti e, inoltre, acquisire alcune informazioni per subentrare nell'erogazione del servizio senza soluzione di continuità. In sintesi, solo un *set* informativo completo avrebbe consentito alle Parti di concludere le fasi negoziali nei tempi utili rispetto alle date individuate per il subentro del nuovo gestore AT.

**261.** La documentazione di gara e, in particolare, il c.d. Contratto Ponte, individuavano con precisione i *set* informativi che i gestori uscenti dovevano trasmettere al nuovo gestore AT, nonché le relative tempistiche di trasmissione.

In particolare, l'art. 10 del Contratto Ponte prevedeva che le consorziate in ONE fossero “[...] *obbligate a trasmettere tempestivamente a seguito della richiesta della Regione tutta la documentazione e le informazioni riguardanti i beni essenziali di cui ha la disponibilità per l'esercizio del servizio [...]*”<sup>221</sup>. Ancora, l'art. 15 del medesimo Contratto specifica che i gestori uscenti consorziati in ONE: “[...] *si obbligano a trasmettere all'aggiudicatario definitivo nel termine di 60 giorni dalla richiesta, dandone comunicazione alla Regione, le informazioni e i documenti convenuti [N.d.R. negli accordi] allegati al presente contratto sotto la lettera M ed eventualmente regolarizzare la documentazione necessaria agli atti di trasferimento dei beni mobili, immobili e del personale*”.

**262.** L'allegato M al Contratto Ponte, l'Accordo *a latere*, come anche il c.d. “Accordo Ricavi” sottoscritto in esecuzione della l.r. n. 42/1998, indicavano puntualmente tutte le informazioni concernenti i beni essenziali che i gestori uscenti consorziati in ONE si erano impegnati a trasmettere al nuovo gestore. Secondo le evidenze agli atti trasmesse dalla Regione Toscana e AT, rilevavano ai fini del subentro di quest'ultima le informazioni nel seguito elencate, indispensabili per la preparazione e la stipula degli atti di trasferimento nonché per l'effettivo subentro di AT nell'erogazione del servizio:

- i) informazioni necessarie per la cancellazione delle ipoteche;
- ii) garanzie sul valore contestato dei beni immobili essenziali;
- iii) dati e documenti sui beni immobili e il perfezionamento delle pratiche necessarie ai fini della stipula degli atti di trasferimento (c.d. rogabilità);
- iv) dati e documenti sui sistemi AVM cofinanziati dalla Regione Toscana;
- v) informazioni concernenti gli elenchi abbonati.

**263.** Le informazioni concernenti gli immobili oggetto di cessione (punti *i-iii*)), risultavano indispensabili e strumentali alla predisposizione degli atti di cessione da stipulare. Infatti, in caso di

---

S.r.l., Gles Bus S.r.l.. Nel corso del procedimento è emerso che anche Ala Bus S.r.l. aveva sottoscritto gli atti di locazione del proprio immobile nel marzo 2020. La società, ad ogni modo, non aveva al tempo ceduto i propri bus. Cfr. docc. n. 35, 36, 82, 267.

<sup>221</sup> Cfr. art 10 del Contratto Ponte, doc. n. 1.11.

immobile caratterizzato dalla sussistenza di un'ipoteca (*sub i*) era necessario collezionare le informazioni di dettaglio sul gravame (istituto di credito e filiale titolare della garanzia ipotecaria, importo del credito ipotecario residuo, perfezionamento delle pratiche di cancellazione di ipoteche estinte, ecc.). Inoltre, alla luce delle contestazioni avanzate in merito al valore di cessione degli immobili, la Regione, ai sensi dell'art. 15 della l.r. n. 42/1998, aveva determinato il relativo valore provvisorio e, conseguentemente, i gestori uscenti erano tenuti a presentare idonee garanzie finanziarie per un eventuale conguaglio<sup>222</sup> (*sub ii*). Infine, la predisposizione della documentazione obbligatoria per legge (APE, certificati di destinazione urbanistica, certificazioni ambientali) risultava necessaria per la rogibilità dei beni, come anche l'espletamento delle necessarie pratiche di sanatoria edilizia, urbanistica e catastale (*sub iii*).

**264.** La tecnologia AVM (*sub iv*), cofinanziata dalla Regione e gravata da vincolo di destinazione al servizio TPL<sup>223</sup>, si qualificava come bene essenziale per il subentro e, pertanto, al fine di determinare il corretto valore di trasferimento, risultava necessario conoscere diverse informazioni rinvenibili nel libro cespiti dei gestori uscenti. In particolare, si fa riferimento alla tipologia e quantità di apparecchi, al costo storico, all'anno di acquisto, alla quota di ammortamento e ai criteri applicati, al valore residuo e alla quota di finanziamenti pubblici non ancora ammortizzati.

**265.** I dati relativi agli abbonamenti rappresentavano un ulteriore elemento informativo indispensabile al subentro del nuovo gestore AT<sup>224</sup>. In primo luogo, le informazioni concernenti gli estremi dei titoli di viaggio aventi validità mensile (o superiore) erano necessarie per erogare un servizio senza soluzione di continuità, consentendo agli utenti interessati di viaggiare con il medesimo titolo di viaggio anche con il nuovo gestore. Inoltre, tali informazioni erano indispensabili per procedere alla ripartizione dei ricavi tra il nuovo concessionario e i precedenti gestori: conoscendo la validità temporale e il prezzo di tutti gli abbonamenti venduti era possibile individuare i ricavi di competenza del nuovo gestore, calcolati sulla base della validità residua dell'abbonamento rispetto alla data di subentro di AT.

**266.** In conclusione, alla luce delle valutazioni effettuate e delle evidenze illustrate, a differenza di quanto eccepito dalle Parti, le informazioni concernenti i beni immobili, i sistemi AVM e gli abbonamenti risultavano indispensabili per consentire la stipula degli atti di trasferimento dei beni essenziali e per la definizione delle modalità di subentro del nuovo concessionario AT. Né rileva la circostanza che talune delle informazioni non fossero già previste dalla *lex specialis*, posto quanto previsto dai sopra menzionati articoli 10 e 15 del Contratto Ponte, nonché dai relativi allegati.

**267.** Si precisa, infine, che i beni e le relative informazioni indispensabili al subentro di AT erano nell'esclusiva disponibilità dei precedenti concessionari consorziati in ONE e, in particolare, di CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop. e Copit., quali detentori della grande maggioranza dei beni. In aggiunta, BusItalia<sup>225</sup>, Tiemme e CTT Nord operavano in qualità di "capofila" nella

---

<sup>222</sup> Il richiamato art. 15 della l.r. n. 42/1998 prevede che, "Nel caso in cui non si pervenga ad un accordo fra le parti sul corrispettivo, nelle more della definizione giudiziale della controversia sul loro valore, i beni sono messi immediatamente a disposizione del nuovo gestore dietro pagamento di un corrispettivo provvisorio determinato dall'ente competente, nonché dietro prestazione di idonee garanzie per il pagamento di un eventuale conguaglio".

Pertanto, a fronte della determinazione da parte di RT del valore provvisorio di trasferimento in misura corrispondente al valore periziato in sede di gara dagli stessi gestori uscenti, questi ultimi avrebbero dovuto predisporre idonee garanzie in favore del nuovo gestore e fornire evidenza documentale circa l'an, il quantum e il quomodo di tali obbligatorie idonee garanzie.

<sup>223</sup> Cfr. art. 20, comma 2, l.r. n. 42/1998.

<sup>224</sup> Cfr. Accordo ricavi sottoscritto in ossequio alla l.r. n. 42/1998 (doc. n. 32).

<sup>225</sup> Con riguardo ai sistemi AVM anche ATAF Gestione operava in qualità di "capofila". Nella gestione dei titoli di viaggio anche ACV e AMV operavano come "capofila", in aggiunta ad ATAF Gestioni. Al riguardo, rileva evidenziare come tali società risultano controllate da BusItalia.

gestione dei sistemi AVM e nell'emissione dei titoli di viaggio e, conseguentemente, erano in possesso anche delle informazioni relative a tali ultimi profili (*supra* Sezione III.2.2.).

### V.2.3 I ritardi nell'invio delle informazioni essenziali

**268.** Il mancato invio delle informazioni essenziali da parte dei gestori uscenti consorziati in ONE ha contribuito in modo determinante a ostacolare e/o a ritardare il subentro del nuovo gestore AT nell'erogazione del TPL nel bacino unico toscano. Infatti, come chiarito nella precedente sezione, l'invio di tali informazioni risultava indispensabile per la definizione dei contratti di cessione dei beni essenziali e, quindi, per il subentro nell'erogazione del servizio senza soluzione di continuità (con riguardo alle informazioni relative agli abbonamenti).

**269.** In particolare, senza le informazioni essenziali non era possibile completare neanche le attività preliminari alla stipula degli atti di cessione dei beni, rendendo inevitabilmente superflua la convocazione delle controparti alla stipula dei contratti.

**270.** In sintesi, i ritardi nell'invio delle informazioni non hanno consentito alle Parti di acquisire elementi indispensabili per la successiva stipula degli atti di cessione dei beni essenziali, così da garantire il subentro in tempi utili, generando uno slittamento dei cronoprogrammi che calendarizzavano la stipula dei contratti di cessione, a cui si sono aggiunti gli ulteriori ritardi collegati alla mancata sottoscrizione degli stessi.

**271.** La documentazione agli atti conferma la risalenza nel tempo della portata ostruzionistica e dilatoria del mancato invio delle informazioni essenziali. Infatti, già alla scadenza del Contratto Ponte (31/12/2019), sia RT che AT hanno più volte richiesto ai gestori uscenti consorziati in ONE il completo invio delle informazioni essenziali (*supra* Sezione III.2.2.)<sup>226</sup>.

**272.** In ottemperanza alle misure cautelari adottate<sup>227</sup>, le società proprietarie dei beni immobili essenziali hanno iniziato a trasmettere ad AT, in modo sistematico, la copiosa mole di informazioni essenziali attraverso la creazione di un *database* comune per le consorziate in ONE e accessibile in modalità *cloud* da AT e RT. L'invio ha riguardato, in primo luogo, la documentazione relativa alla cancellazione delle ipoteche, ossia il referente per la pratica ipotecaria, la precisazione su credito ipotecario residuo, l'eventuale cancellazione dai pubblici registri del mutuo ipotecario estinto. In particolare, come da ultimo confermato da RT<sup>228</sup>, hanno trasmesso tale documentazione in data 15/6/2020<sup>229</sup> le seguenti società: BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit, CTT Nord e ATN. RAMA

---

<sup>226</sup> Infatti, RT sottolinea come “L’iniziale cronoprogramma con avvio al 9 marzo 2020 non ha trovato esecuzione, in quanto gli attuali gestori hanno omesso di trasmettere le informazioni necessarie per i rogiti e di provvedere ai relativi adempimenti istruttori, rifiutando di presentarsi per procedere alla stipula” (Cfr. doc. n. 29, pag. 1). Successivamente, in data 14/4/2020, AT diffidava ONE e le consorziate: “alla trasmissione con modalità uniformi, distintamente per gestore di riferimento, dei dati, informazioni e documenti relativi ai beni mobili [...] oggetto di trasferimento, quali sopra meglio indicati e dettagliati e da intendersi qui ritrascritti” (Cfr. doc. n. 24, pag. 6). Ancora, in data 20/5/2020, la Regione Toscana “tenuto conto che l’avvio del servizio è programmato per il 1° luglio 2020, [...], richiama codesta Società [N.d.R. ONE] a dare immediato adempimento alle previsioni contenute nell’Accordo e comunque nel termine massimo di 3 giorni dal ricevimento della presente nota, trasmettendo ad Autolinee Toscane tutti i dati completi e utili degli abbonamenti degli utenti con validità superiore al mese come previsto al paragrafo 3) del citato Accordo. Ciò si rende necessario e fondamentale al fine di garantire la continuità del servizio senza nocumento alcuno nei riguardi dell’utenza servita e a garanzia dell’interesse primario della salvaguardia dell’interesse pubblico perseguito con il trasporto pubblico” (Cfr. doc. n. 32, pag. 1).

<sup>227</sup> Con riferimento all’ottemperanza alle misure cautelari, nonché alla progressiva integrazione delle informazioni, dati e documenti essenziali, si vedano, in particolare i seguenti documenti al fascicolo, comprensivi dei relativi allegati: 82, 83, 95, 99, 156, 168, 181, 197, 210, 211, 217-236, 243, 247, 248, 272, 276, 279, 372, 373, 388, 389, 436. Con riferimento al doc. n. 83, si fa particolare riferimento agli allegati n.: 3, 4, 6, 8, 12, 14, 15, 66, 67, 72, 73, 156, 166, 365, 366, 376, 379, 381, 382, 1209, 1210, 1212.

<sup>228</sup> Cfr. doc. n. 439 e allegati.

<sup>229</sup> Cfr. doc. n. 83 e allegati.

e Tra.In, invece, avevano trasmesso tali informazioni già nel dicembre 2019, ossia in prossimità della scadenza del Contratto Ponte.

**273.** La documentazione necessaria alla stipula degli atti di trasferimento dettagliatamente elencata nell'allegato M al Contratto Ponte (c.d. rogitalità) - è stata anch'essa trasmessa ad AT in sede di ottemperanza alle misure cautelari, il 15/6/2020 (solo CAP Soc. Coop. aveva completato l'invio già in data 27/5/2020, prima dell'avvio del procedimento). Tuttavia, si ricorda che alcuni documenti concernenti la c.d. rogitalità non sono stati oggetto di misure cautelari e, nello specifico, si tratta del perfezionamento delle pratiche relative alle necessarie sanatorie urbanistiche, edilizie, ecc. Rispetto all'espletamento di tali pratiche e sanatorie, i ritardi riscontrati sono collegati all'inerzia dei gestori uscenti interessati, che si sono attivati tardivamente rispetto ai tempi previsti per il subentro. Al riguardo, risulta chiaro quanto illustrato da AT già nel febbraio 2020: *“Circa la documentazione relativa ai beni immobili ai fini della loro rogitalità, si ribadisce che gli attuali gestori hanno avuto tutto il tempo necessario e sufficiente (oltre 9 mesi, dal 3 maggio 2019) per attivarsi con i propri tecnici presso le competenti Amministrazioni al fine di ottenere i documenti mancanti e procedere alle necessarie sanatorie o pratiche di messa in conformità.*

*La scelta unilaterale di non attivarsi o di farlo con estremo ed ingiustificato ritardo dimostra e comprova la condotta negligente, dilatoria, ostruzionistica e, prima ancora, contraria agli obblighi di trasferimento dei beni essenziali previsti per legge e per contratto”<sup>230</sup>.*

**274.** Pertanto, l'inerzia dei gestori uscenti ha comportato consistenti ritardi nella predisposizione della documentazione necessaria. Infatti, l'invio ad AT delle informazioni mancanti sulla rogitalità è stato effettuato nelle seguenti date: BusItalia il 16/2/2021; CTT Nord il 24/6/2021; ATN (controllata da CTT Nord) in data 15/10/2020; Li-nea il 2/7/2020; RAMA<sup>231</sup> e Tra.In (Tiemme) rispettivamente in data 6/7/2021 e 17/11/2020.

**275.** La presentazione di idonee garanzie sul valore contestato dei beni immobili essenziali rappresentava un'ulteriore tipologia di informazione essenziale che, tuttavia, non è stata oggetto di misure cautelari.

Al riguardo, è necessario sottolineare che il valore degli immobili è stato oggetto di contestazione già nel febbraio 2020 e, infatti, coerentemente con la normativa di gara, RT disponeva: *“viste le contestazioni pervenute dalle parti e in relazione alle stesse, Regione Toscana, ritiene di procedere in applicazione dell'art. 15 della L.R. 42/98 degli atti di gara e della Delibera ART n. 49/2015 All. A, misura 5, punto 3, determinando il valore provvisorio degli immobili oggetto di contestazione nel valore di perizia di gara e prevedendo contestualmente l'obbligo delle parti di prestare idonee garanzie”<sup>232</sup>.*

**276.** Per quanto concerne le informazioni relative ai sistemi AVM, le società interessate dall'obbligo di fornitura delle suddette informazioni erano ATAF Gestioni, BusItalia, CTT Nord e, infine, Tiemme, che operavano come “capofila”, gestendo tali sistemi tecnologici anche per le altre consorziate in ONE.

Il 15/6/2020, in sede di ottemperanza alle misure cautelari, le società “capofila” hanno inviato ad AT le informazioni sui propri sistemi AVM. Tuttavia, dette società hanno sottolineato come, essendo i sistemi AVM cofinanziati da RT, sono stati oggetto di informativa semestrale a quest'ultima e di appositi tavoli tecnici a partire da marzo-aprile 2020. Pertanto, secondo le società interessate, le

---

<sup>230</sup> Cfr. doc. n. 29.40.1, pag. 40.

<sup>231</sup> RAMA non riusciva a reperire presso gli Uffici del Comune le dichiarazioni di abitabilità e agibilità di un immobile di sua proprietà. Cfr. doc. n. 83 e allegati.

<sup>232</sup> Cfr. doc. n. 29.39, pag. 1.

informazioni richieste risultavano già note o desumibili. Al contrario, secondo AT, ancora sussistevano al giugno 2020 carenze informative.

**277.** Sul punto, rileva quanto comunicato dalla Regione nel settembre 2021: *“Per quanto riguarda il sistema AVM, sulla base delle riunioni svoltesi alla presenza congiunta delle parti, RT ha preso atto della consegna di documentazione da parte dei gestori di ONE, nel corso dei mesi tra aprile-giugno 2020; AT ha continuato a lamentare la mancanza di informazioni complete e necessarie, che in ogni caso riguardavano i rapporti tra le parti”*. Pertanto, *“AT e ONE hanno richiesto il pronunciamento di RT ai sensi dell’art. 15 della L.R. 42/98, per la definizione di un valore provvisorio di trasferimento [...] RT, in assenza di una banca dati trasmessa in maniera condivisa dalle parti, ha richiesto di inviare tutti gli elementi necessari per procedere ad una ricognizione puntuale su tale tipologia di beni”*<sup>233</sup>. Pertanto, sulla base delle evidenze presenti al fascicolo, nonostante i gestori uscenti avessero trasmesso la documentazione in loro possesso in data 15/6/2020, permanevano carenze informative che, nel luglio 2021, hanno spinto la Regione a effettuare ulteriori approfondimenti al fine di stabilire il valore provvisorio dell’infrastruttura tecnologica.

**278.** Infine, anche per quanto concerne le informazioni relative agli abbonamenti, rileva che la vendita dei titoli di viaggio da parte dei gestori uscenti consorziati in ONE era operata da alcune società ‘capofila’, ossia CTT Nord e Tiemme. Per quanto concerne BusItalia e le controllate, ATAF&Li-nea, ACV-Autolinee Chianti Valdarno e AMV-Autolinee Mugello Valdisieve, hanno trasmesso tali informazioni in modo autonomo.

**279.** In occasione dell’ottemperanza alle misure cautelari (15/6/2020), tali società hanno reso note le informazioni sugli abbonamenti validi, inviando dati anche con dettaglio ulteriore rispetto a quanto previsto dalla misura d’urgenza adottata dall’Autorità: oltre al c.d. “codice univoco” dei titoli di viaggio, la durata e l’ambito territoriale di validità, è stato specificato, per ciascun titolo di viaggio, il sistema di vendita, la tipologia di abbonamento, la tariffa applicata, il numero di tessera, e i dati anagrafici dell’utente. Inoltre, le consorziate in ONE, come rilevato dalla Regione hanno periodicamente trasmesso l’aggiornamento di tali informazioni in data 31/8/2021, 30/9/2021, il 20/10/2021 e 30/11/2021<sup>234</sup>.

**280.** Riguardo alle osservazioni delle Parti sull’irrelevanza della carenza dei codici identificativi dei singoli titoli di viaggio (*supra* Sezione IV.I), si richiama quanto asserito da RT sul tema: *“In assenza di tali codici sarà, infatti, impossibile per gli addetti del nuovo gestore verificare visivamente la corrispondenza tra l’abbonamento e la tessera abbonato dell’utente che viaggerà sui mezzi di Autolinee Toscane utilizzando titoli di viaggio emessi dai precedenti gestori (e quindi non presenti nella banca dati di AT, né ad essa noti). Il codice univoco è infatti informazione necessaria per la gestione in continuità di tali titoli e per la loro corretta associazione al singolo viaggiatore, anche ai fini di controllo degli utenti e di copertura assicurativa per danni in favore del trasportato”*<sup>235</sup>.

**281.** Alla luce di quanto esposto, la Tabella 3 (*infra*) fornisce un quadro riassuntivo relativo ai ritardi nell’invio delle informazioni essenziali per il subentro di AT, indicando, per ciascuna tipologia di informazioni, le società interessate e la data in cui, alla luce delle evidenze agli atti, si è perfezionata la trasmissione della documentazione essenziale al nuovo gestore.

---

<sup>233</sup> Cfr. doc. n. 439, pag. 9.

<sup>234</sup> Cfr. doc. n. 439 e allegati.

<sup>235</sup> Cfr. doc. n. 36, pag. 2.

**282.** Nello specifico, l'attività istruttoria ha mostrato che, con riferimento alle informazioni e dati relativi alla cancellazione delle ipoteche gravanti sugli immobili essenziali, le società BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit, CTT Nord e la controllata ATN hanno trasmesso in modo completo la propria documentazione in data 15/6/2020, ossia in occasione dell'ottemperanza alle misure cautelari adottate *inaudita altera parte*. Solo RAMA e Tra.In, avevano trasmesso la propria documentazione già nel dicembre 2019, alla scadenza del Contratto Ponte.

**283.** Con riguardo alla documentazione concernente la rogitalità, l'attività istruttoria ha mostrato che CAP Soc. Coop. aveva completato l'invio delle informazioni prima dell'avvio del procedimento, ossia il 27/5/2020. Al contrario, BusItalia, Copit, CTT Nord e ATN, Li-nea, Tiemme, RAMA e Tra.In hanno trasmesso le informazioni solo a seguito dell'adozione delle misure cautelari, deliberate e confermate nel periodo giugno-luglio 2020. Inoltre, le ulteriori pratiche di sanatoria hanno registrato ritardi aggiuntivi, essendo state sostanzialmente completate solo nel corso del 2021.

**284.** Anche con riguardo alle informazioni relative ai sistemi AVM e agli abbonamenti, l'istruttoria ha mostrato che i ritardi dei gestori uscenti sono stati arginati solo dall'adozione delle misure cautelari. BusItalia (e le controllate ATAF&Li-nea, AMV e ACV), Tiemme e CTT Nord hanno inviato la documentazione essenziale in modo completo solo a seguito dell'avvio del procedimento e in ottemperanza alle misure d'urgenza.

**285.** In conclusione, le evidenze esposte mostrano come, alla scadenza del Contratto Ponte, i gestori uscenti abbiano deliberatamente omesso l'invio delle informazioni essenziali, ritardando il subentro di AT nell'offerta di servizi di TPL nel bacino unico toscano. Gli effetti complessivi di tale comportamento sono stati solo in parte arginati grazie all'adozione delle misure cautelari *inaudita altera parte*. Infatti, per quanto concerne la documentazione e le informazioni che non sono state oggetto di misure d'urgenza, rileva sottolineare come le società interessate abbiano continuato a collezionare ulteriori ritardi, inviando e predisponendo la documentazione necessaria solo nel corso del 2021. Inoltre, anche sui sistemi AVM si sono registrati ulteriori carenze che hanno spinto la Regione a richiedere l'invio di ulteriori elementi conoscitivi nel mese di luglio 2021.

**Tabella 3 – Quadro riassuntivo relativo all’invio delle informazioni essenziali**

<b>Informazioni per cancellazione ipoteche</b>	
<i>Busitalia</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)
<i>CAP Soc. Coop.</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)
<i>Copit</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)
<i>CTT Nord e ATN</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)
<i>RAMA (*)</i>	27/12/2019
<i>Tra.In(*)</i>	2/12/2019
<b>Garanzie valore contestato immobili</b>	
<i>Copit</i>	15/10/2021
<i>CTT Nord e ATN</i>	15/10/2021
<i>RAMA</i>	15/10/2021
<i>Tra.In</i>	15/10/2021
<b>Documentazione per rogibilità</b>	
<i>Busitalia</i>	16/02/2021
<i>CAP Soc. Coop. (*)</i>	27/05/2020
<i>Copit</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)
<i>CTT Nord e ATN</i>	CTT il 24/6/2021 (ott. cautelari) e ATN il 15/10/2020
<i>Li-nea</i>	02/07/2020 (ott. cautelari)
<i>Tiemme</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)
<i>RAMA</i>	06/07/2021
<i>Tra.In</i>	17/11/2020
<b>Informazioni sistemi AVM</b>	
<i>Busitalia e ATAF Gestioni</i>	15/06/2020 (ott. cautelari) e luglio 2021 (**)
<i>CTT Nord</i>	15/06/2020 (ott. cautelari) e luglio 2021 (**)
<i>Tiemme</i>	15/06/2020 (ott. cautelari) e luglio 2021 (**)
<b>Informazioni su abbonamenti</b>	
<i>CTT Nord</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)
<i>Tiemme</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)
<i>Busitalia, ATAF&amp;Li-nea, ACV e AMV</i>	15/06/2020 (ott. cautelari)

(\*) L’attività istruttoria ha mostrato che le informazioni essenziali erano state già trasmesse in modo completo prima dell’avvio del procedimento

(\*\*) Ulteriori informazioni richieste dalla Regione (doc. n. 439 e relativi allegati)

**286.** Infine, rispetto alle eccezioni delle Parti, secondo cui alcune informazioni sarebbero già state trasmesse prima dell’ottemperanza alle misure cautelari<sup>236</sup>, si osserva, in generale, che tutte le date

<sup>236</sup> Cfr. doc. n. 577, pag. 9; doc. n. 578, pag. 4.

indicate sono l'esito di una ricognizione puntuale operata dal soggetto meglio posizionato a svolgere tale operazione - ovvero RT - e trasmessa all'Autorità il 30 settembre 2021<sup>237</sup>.

#### **V.2.4 La mancata cessione, anche in via transitoria, dei beni essenziali**

**287.** Il subentro di AT nella gestione del servizio TPL è stato altresì impedito dalle consorziate in ONE attraverso la mancata cessione, anche in modalità transitoria (locazione), dei beni essenziali. Come ampiamente illustrato nella parte in fatto (*supra* sezione III.1.2 e III.1.3), i beni essenziali si distinguono tra beni immobili (officine, depositi, uffici, biglietterie, sale d'attesa, ecc.) e beni mobili (autobus, impianti e altri beni mobili) di proprietà dei gestori uscenti consorziati in ONE.

**288.** Le evidenze agli atti nel fascicolo mostrano come la cessione dei beni in favore del nuovo gestore AT sia iniziata con sostanziale ritardo rispetto alle tempistiche previste dagli atti di gara e, nello specifico, dal Contratto Ponte. Infatti, i primi cronoprogrammi sono slittati in vista di quella che, al tempo, era l'imminente pronuncia del Consiglio di Stato in merito alla legittima partecipazione di AT alla gara bandita dalla Regione, giunta poi solo nel dicembre 2019 (CdS n. 8411/2019).

Successivamente, oltre alle carenze informative analizzate, si sono registrati ritardi in concomitanza dei nuovi ricorsi presentati da Mobit dinanzi al TAR Toscana e al Consiglio di Stato.

**289.** Nel giugno 2020, dopo l'avvio del procedimento e la pronuncia del CdS che ha respinto l'istanza cautelare presentata da Mobit, la Regione ha diffidato i gestori uscenti che non avevano ancora venduto i beni<sup>238</sup> a siglare gli atti di cessione temporanea dei beni (locazione per i beni immobili e usufrutto per gli autobus e gli altri veicoli), in modo da consentire il subentro di AT in data 1/8/2020 e, allo stesso tempo, garantire la c.d. reversibilità nella cessione dei beni (necessaria in caso di accoglimento del ricorso nel merito).

**290.** I gestori uscenti e, in particolare, CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop. Copit, e le società da questi controllate, si sono opposti alla stipula degli atti di locazione e di usufrutto dei singoli beni, ritenendo preferibile procedere con la cessione dei beni corredata da un'opportuna clausola di risoluzione o, in alternativa, con la locazione degli interi rami d'azienda. Nel senso di una legittimità del rifiuto a sottoscrivere contratti di locazione dietro pagamento di un canone mensile si è espresso anche il Giudice di Firenze nell'ambito del reclamo presentato da RT e AT, a fronte dell'iniziale rigetto della richiesta di adozione di misure cautelari da parte di RT volta a garantire l'immediato passaggio, in via transitoria, dei beni essenziali ad AT (*infra* Sezione III.I.4.).

**291.** Dal canto suo, AT ha riproposto il trasferimento proprietario dei beni essenziali, inserendo delle modifiche agli schemi contrattuali di compravendita, concernenti, tra l'altro, le clausole di manleva fiscale e contributiva, nonché la clausola di risoluzione<sup>239</sup>.

**292.** Nel frattempo, nel periodo di luglio-agosto 2020, altri gestori uscenti hanno ceduto i propri beni ad AT: Baschetti<sup>240</sup> ha siglato il subentro di AT nel contratto del proprio immobile situato nel bacino di Arezzo. Inoltre, Ala Bus e Ala GT<sup>241</sup> hanno ceduto rispettivamente 6 e 3 autobus.

**293.** Tuttavia, i beni menzionati non risultavano sufficienti per consentire al nuovo gestore AT di procedere al subentro nella gestione del servizio TPL, poiché la maggior parte dei beni essenziali

<sup>237</sup> Cfr. doc. n. 439, pag. 6.

<sup>238</sup> Solamente nel maggio 2020 i primi gestori uscenti – che non sono parte del procedimento – hanno iniziato a stipulare gli atti di cessione dei beni in favore di AT. Tuttavia, si trattava di un numero esiguo di beni di proprietà di società minori che, nel loro complesso, risultavano insufficienti a consentire un effettivo subentro del nuovo gestore nell'erogazione dei servizi TPL nel bacino unico regionale (Cfr. docc. n. 35, 36 e relativi allegati).

<sup>239</sup> Cfr. docc. n. 155, 161, 162 e allegati.

<sup>240</sup> Cfr. doc. n. 235.

<sup>241</sup> Cfr. docc. n. 253, 267, 281.

risultava ancora in possesso dei principali gestori uscenti consorziati in ONE, ossia CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit, e delle società da questi controllate. A questi si aggiungevano gli autobus di Baschetti, 3MT e Autolinee Fabbri che non hanno venduto ad AT i propri veicoli. Pertanto, nell'agosto 2020 veniva siglato il contratto di concessione con AT che, ad ogni modo, condizionava l'inizio del servizio al passaggio nella disponibilità di AT dei restanti beni essenziali.

**294.** A ottobre 2020, giungeva l'ordinanza del CdS che disponeva la verifica tecnica dei PEF presentati da Mobit e AT, depositata poi nel marzo 2021. A valle della pronuncia definitiva del CdS (n. 4779 del 21/6/2021), che confermava l'aggiudicazione della gara in favore di AT, i principali gestori uscenti hanno cominciato a stipulare gli atti di cessione dei beni essenziali, fino a consentire l'effettivo subentro di AT in data 1/11/2021.

Nello specifico, i principali gestori uscenti consorziati in ONE, ossia CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit, e le società da questi controllate, hanno stipulato gli atti di cessione dei beni essenziali dopo un anno e mezzo dalla scadenza del Contratto Ponte, nel periodo compreso tra il 20/7/2021 e il 30/8/2021. Lo stesso vale per i citati autobus di Baschetti, 3MT e Autolinee Fabbri. Tali beni sono entrati nella disponibilità di AT in tempo strettamente utile per il subentro slittato, da ultimo, alla data dell'1/11/2021.

**295.** La Tabella 4 (*infra*) indica nel dettaglio la data di stipula degli atti di cessione dei beni essenziali in favore di AT. Come descritto nella sezione III.2.2, essi si distinguono tra beni immobili (officine, depositi, uffici, biglietterie, sale d'attesa, ecc.) e beni mobili (autobus, impianti e altri beni mobili) di proprietà dei gestori uscenti consorziati in ONE. Con specifico riferimento ai beni immobili è inoltre possibile distinguere tra quelli per cui è prevista la vendita ad AT e quelli per cui è stato scelto il subentro del nuovo gestore nei contratti di locazione. Per i beni mobili è previsto unicamente il passaggio di proprietà in favore del nuovo gestore.

**296.** Rispetto all'eccezione di Tiemme, secondo cui un bene immobile (sito in Massa Marittima, loc. Valpiana) era già rogabile da tempo<sup>242</sup> (ancorché poi la stipula sia avvenuta ad agosto 2021), si osserva che oggetto dell'accertamento è la complessiva condotta delle Parti. Pertanto, la circostanza che un solo immobile fosse già rogabile prima dell'avvio del procedimento non incide sulla durata della condotta, specialmente laddove – come nel caso di Tiemme – la negoziazione abbia riguardato anche altri beni (v. Tabella 4).

**297.** Tali considerazioni si estendono anche a quanto rilevato da Li-nea riguardo alla circostanza che l'immobile di Via Newton a Scandicci fosse stato sempre rogabile<sup>243</sup>. A riguardo si richiama la valutazione sullo stato della rogabilità predisposto dalla Regione e trasmesso all'Autorità in data 11/5/2020, ove viene rilevata la condizione di non rogabilità di detto immobile<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Doc. 570, pag. 12.

<sup>243</sup> Doc. n. 579.

<sup>244</sup> Doc. n. 29.38.

**Tabella 4 – Parti e data di stipula dei contratti di cessione dei beni in favore di AT**

<b>Gestore uscente</b>	<b>Beni Immobili (vendita e/o locazione)</b>	<b>Autobus</b>	<b>Altri beni mobili</b>
<i>ATAF Gestioni (BusItalia)</i>	3/8/2021	3/8/2021	3/8/2021
<i>BusItalia</i>	30/8/2021	30/8/2021	30/8/2021
<i>CAP Soc. Coop</i>	4/8/2021 (incluso n. 1 preliminare)	4/8/2021	4/8/2021
<i>Copit</i>	4/8/2021	4/8/2021	4/8/2021
<i>CTT Nord</i>	30/7/2021	30/7/2021	30/7/2021
<i>Trasporti Toscani (CAP Soc. Coop)</i>	Non possiede immobili	22/7/2021	22/7/2021
<i>ATN (CTT Nord)</i>	22/7/2021	22/7/2021	Non possiede altri beni mobili
<i>Li-nea</i>	22/7/2021	22/7/2021	22/7/2021
<i>Tiemme</i>	4/8/2021	4/8/2021	4/8/2021
<i>RAMA</i>	4/8/2021 (inclusi 2 preliminari)	Non possiede autobus	Non possiede altri beni mobili
<i>Tra.In</i>	9/7/2021 (incluso 1 preliminare)	Non possiede autobus	Non possiede altri beni mobili
<i>3MT</i>	Non possiede immobili	22/7/2021	Non possiede altri beni mobili
<i>Baschetti</i>	2/7/2020	20/7/2021	Non possiede altri beni mobili
<i>Ala Bus e Ala GT</i>	10/3/2020	3/8/2020	Non possiede altri beni mobili
<i>Autolinee Fabbri</i>	Non possiede immobili	22/7/2021	Non possiede altri beni mobili

Fonte: doc. n. 439 e allegati

**298.** In conclusione, l'attività istruttoria ha mostrato che i beni riconducibili ai principali gestori uscenti (e ad alcuni operatori minori) erano essenziali e imprescindibili per il subentro di AT nella gestione del servizio TPL nel bacino unico toscano.

Si tratta, nello specifico, dei beni riconducibili alle seguenti società:

- BusItalia (e la controllata ATAF Gestioni);
- CAP Soc. Coop. (e la controllata Trasporti Toscani);
- Copit;
- CTT Nord (e la controllata ATN);
- Li-nea;
- Tiemme;
- Baschetti, 3MT e Autolinee Fabbri (autobus).

**299.** Tali società si sono opposte alla cessione - anche in modalità temporanea - dei beni necessari al subentro, generando consistenti ritardi all'ingresso di AT. Si ricorda che il subentro di AT è stato complessivamente ritardato per un periodo pari a 22 mesi, ossia dal 1/1/2020 all'1/11/2021. Durante

tale lungo periodo, il servizio TPL è stato erogato in via emergenziale dai gestori uscenti consorziati in ONE attraverso atti d'obbligo emanati su base mensile o bimestrale dalla Regione Toscana.

**300.** Per quanto concerne gli altri gestori uscenti consorziati in ONE, si ricorda come alcuni, non Parti del procedimento, avevano ceduto i beni essenziali ad AT già prima dell'avvio dell'istruttoria. Inoltre, con specifico riferimento ad ALA Bus e Ala GT, si sottolinea che il subentro ad AT nei beni immobili è stato concesso nel marzo 2020 e che gli autobus sono stati ceduti prima della sigla del contratto di concessione. Pertanto, con specifico riferimento a tali società, è opportuno constatare che hanno ceduto i propri beni essenziali prima dell'avvio del procedimento e, in ogni caso, prima della stipula del contratto di concessione tra RT e AT.

### V.2.5 Sull'esercizio del diritto di difesa dei gestori uscenti

**301.** Secondo le argomentazioni difensive dei gestori uscenti consorziati in ONE, i ritardi registrati nel subentro di AT non sarebbero riconducibili ad una condotta ostruzionistica, bensì alla volontà di salvaguardare legittimamente il proprio diritto di difesa e di effettiva tutela giurisdizionale *ex artt.* 24 e 113 della Costituzione (*supra* Sezione IV.1).

**302.** Il rifiuto di procedere alla trasmissione di informazioni e alla stipula dei contratti di cessione dei beni, anche in via transitoria, secondo i gestori uscenti consorziati in ONE risultava giustificabile in quanto: *“il risultato della gara potrebbe essere ancora rimesso in discussione dal Consiglio di Stato e, dunque, alcuni atti e comportamenti richiesti al consorzio per effetto dell'aggiudicazione definitiva potrebbero produrre conseguenze irrevocabili (passaggio delle informazioni e know how aziendale, trasferimento della proprietà dei beni) [...]”*<sup>245</sup>.

**303.** Secondo i gestori uscenti, nel corso degli sviluppi processuali sarebbero sorti *“[...] seri ed oggettivi dubbi sulla legittimità dell'aggiudicazione ad AT”*<sup>246</sup> (rinvenibili nell'ordinanza in sede di reclamo pronunciata dal Tribunale di Firenze e nell'ordinanza istruttoria n. 6324 del 20/10/2020 del Consiglio di Stato, con cui era stata disposta la verifica tecnica dei PEF di AT e Mobit), idonei a confermare che *“ONE e le sue consorziate non hanno mai inteso assumere ingiustificate condotte ostruzionistiche, ma hanno sempre e solo avuto l'esigenza di non rinunciare al diritto di difesa ed al diritto alla effettività della tutela giurisdizionale”*. In definitiva, solo in presenza di una pronuncia definitiva di legittimità dell'aggiudicazione, giunta con la sentenza del CdS n. 4779 del 21 giugno 2021, si sarebbe al più potuta ipotizzare la presenza di una condotta abusiva<sup>247</sup>.

**304.** Al riguardo si osserva che nessuna pronuncia del TAR Toscana o del CdS ha mai sospeso gli effetti dell'aggiudicazione definitiva della gara in favore di AT, disposta con decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 6585 del 19/4/2019. Pertanto, RT e AT, oltre ad esserne legittimate, erano tenute a dare corso alle attività e procedure volte a consentire il subentro di AT, ossia ottenere le informazioni necessarie per la definizione dei contratti di cessione dei beni e delle modalità operative per il subentro nonché procedere al passaggio dei beni essenziali in favore di AT.

**305.** Sul tema si richiama l'ordinanza del CdS (n. 3507/2020), che ha rigettato l'istanza di adozione di misure cautelari presentata da Mobit, nella parte in cui recita: *“Considerato che, nella prospettiva dell'immediata stipulazione del nuovo contratto [N.d.R. il contratto di concessione tra AT e RT], allo stato attuale delle cose compete [...] alla responsabilità dell'amministrazione regionale di valutare prudenzialmente come organizzare e garantire al minor costo la reversibilità dei beni aziendali nell'eventuale ipotesi di accoglimento dell'appello”*. Ciò in quanto *“[...] non può prescindere dalla comparazione dei contrapposti interessi, alla luce dei quali risulta prevalere*

<sup>245</sup> Cfr. doc. n. 5bis, pag. 1-2.

<sup>246</sup> Cfr. doc. n. 370, pag. 4.

<sup>247</sup> Cfr. doc. n. 303.2 pag. 2.

*l'interesse pubblico all'efficienza del servizio e al contenimento dei (significativi) maggiori oneri gravanti sulla finanza pubblica in costanza del rapporto con Mobit, quali responsabilmente rappresentati dall'amministrazione regionale, nonché alla programmazione e riorganizzazione del servizio di trasporto pubblico regionale*"<sup>248</sup>.

**306.** Inoltre, il Tribunale di Firenze afferma che: “[...] *l'ordinamento giuridico [...] attribuisce senza dubbio all'aggiudicatario definitivo il diritto ad ottenere la consegna dal precedente gestore dei beni essenziali per lo svolgimento del servizio pubblico su strada (immobili quali magazzini, pensiline ed altro, e mobili quali i mezzi di trasporto) ma, nell'ottica di un necessario bilanciamento degli interessi economici tra le parti (gestore uscente e 'nuovo gestore'), impone che tale trasferimento sia compensato dal pagamento di un corrispettivo pari al valore di mercato dei beni da trasferire*”<sup>249</sup>.

**307.** Pertanto, in considerazione del doveroso passaggio di consegne in favore di AT, non è possibile riscontrare alcuna giustificazione oggettiva al mancato rilascio delle informazioni indispensabili concernenti i beni essenziali e le modalità di subentro nel servizio. Le evidenze acquisite nel corso dell'istruttoria mostrano come il rispetto degli obblighi informativi era previsto dai documenti di gara e non risultava in alcun modo idoneo ad arrecare danni ai gestori uscenti, e ciò a prescindere dal contenzioso in corso. Sul punto, si ricorda che le informazioni rilevanti in merito ai beni erano già state definite nell'ambito della *data room* propedeutica alla gara e poi anche specificate dal contratto ponte e dai relativi allegati.

**308.** Anche per quanto concerne il passaggio dei beni, nell'attesa dell'esito finale del contenzioso sull'aggiudicazione di fronte al CdS, l'obbligo per i gestori uscenti consorziati in ONE di trasferire i beni essenziali al nuovo gestore AT non è stato mai messo in dubbio in nessuna sede giurisdizionale.

**309.** Inoltre, in sede di gara, i beni essenziali sono stati puntualmente individuati e le modalità di cessione (vendita o locazione) risultavano definite. A ciò si aggiunga che, con riferimento al prezzo di cessione, la *lex specialis* prevedeva che il subentrante corrispondesse ai precedenti gestori un corrispettivo pari al valore complessivo dei beni ceduti, calcolato sulla base del valore stabilito nei documenti di gara, secondo le Linee Guida per la valorizzazione dei beni essenziali, allegata agli atti di gara e successivamente anche al Contratto Ponte<sup>250</sup>.

**310.** Tutto ciò premesso, occorre comunque osservare che le evidenze agli atti mostrano come siano emerse diverse oggettive problematiche nelle fasi negoziali, che hanno in parte contribuito ad ostacolare la spedita definizione dei testi contrattuali condivisi. Tali criticità sono state di varia natura e si sono verificate in diversi momenti temporali della negoziazione.

**311.** Sul punto, rileva menzionare, in primo luogo, le clausole di manleva fiscale e contributiva richieste dalle consorziate in ONE, come anche i relativi interpelli presentati all'Agenzia delle Entrate e all'INPS.

**312.** Infatti, se nel gennaio 2021 l'Agenzia delle Entrate non avallava i dubbi avanzati da ONE<sup>251</sup> e le consorziate circa il trattamento fiscale applicabile alla cessione dei beni, nel febbraio 2021 l'INPS confermava, in prima battuta, l'interpretazione dei gestori uscenti in tema di TFR<sup>252</sup>. Solo nel giugno 2021, AT e RT ottenevano una completa rettifica da parte dell'Istituto di Previdenza<sup>253</sup>.

<sup>248</sup> Cfr. Consiglio di Stato, ordinanza n. 3507/2020, pag. 2-3.

<sup>249</sup> Cfr. Tribunale di Firenze, ordinanza n. 9449/2020, pag. 15. Doc. 373.23.

<sup>250</sup> Doc. nn. 1.29 e 29.41.

<sup>251</sup> Doc. n. 309.1.

<sup>252</sup> Doc. n. 378.5.

<sup>253</sup> Doc. n. 440.1.

Il corretto regime applicabile al TFR rappresenta un elemento di particolare rilievo nelle contrattazioni interessate e, conseguentemente, gli orientamenti contraddittori hanno senz'altro contribuito ad aumentare la complessità delle negoziazioni.

**313.** Passando alla proposta di locazione e usufrutto definita da RT, si ricorda che il Tribunale di Firenze (ordinanza n. 9449/2020), pur ammettendo l'obbligo per i precedenti gestori di trasferire i beni al nuovo aggiudicatario, specificava che la cessione sarebbe comunque dovuta avvenire a fronte di un corrispettivo, anche di natura transitoria, ma parametrato al giusto valore di mercato, e tale non poteva ritenersi a suo giudizio l'irrisoria corresponsione di un canone mensile proposta da RT.

**314.** Tra l'altro, si ricorda che le consorziate in ONE hanno in più occasioni sottolineato che la locazione e l'usufrutto dei singoli beni avrebbero potuto arrecare loro danni finanziari, in quanto i canoni percepiti non avrebbero permesso di far fronte alle posizioni debitorie in essere, cagionando rischi di bancabilità, senza però evidenziare a quali condizioni la locazione o l'usufrutto avrebbero superato tali rischi. Per tali ragioni, i gestori uscenti proponevano come alternativa la locazione di interi rami d'azienda. Tale controproposta, tuttavia, era già stata ritenuta in passato inaccettabile da AT e come tale non indicativa di una volontà di pervenire ad un accordo (*supra* Sezione III.2.I, vi)).

**315.** Nonostante la *lex specialis* di gara e la disciplina normativa settoriale consentono anche il ricorso alla locazione dei beni essenziali (ma non di interi rami d'azienda) come strumento idoneo a consentire il subentro (l'art. 18, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 422/1997 prevede una “*disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali per l'effettuazione del servizio*”, *supra* Sezione III.1.2), la pronuncia del Tribunale di Firenze non ha agevolato l'individuazione di un compromesso negoziale tra le Parti.

**316.** I nuovi tentativi esperiti da AT nel luglio 2020 per trovare un accordo sulla proposta di cessione definitiva dei beni essenziali, presentando delle modifiche agli schemi contrattuali di compravendita concernenti, tra l'altro, le clausole di manleva fiscale e contributiva, nonché la clausola di risoluzione, non hanno avuto successo in quanto le Parti si sono attestate su posizioni inconciliabili<sup>254</sup>.

**317.** In particolare, i contrasti tra le Parti in merito alla clausola di risoluzione applicabile agli atti di cessione dei beni - provati dagli intensi carteggi intercorsi sul tema tra AT e i gestori uscenti nel mese di luglio 2020 (a valle della citata pronuncia del CdS)<sup>255</sup> - hanno avuto ad oggetto diverse formulazioni della stessa clausola. Tuttavia, se le consorziate in ONE richiedevano che la risoluzione dei contratti fosse legata alla pubblicazione dell'eventuale sentenza del CdS di annullamento dell'aggiudicazione della gara in favore di AT, il nuovo gestore riteneva più opportuno fare riferimento al passaggio in giudicato di detta eventuale pronuncia. Pertanto, non è stato possibile per le Parti addivenire ad un accordo.

**318.** Tutto ciò posto e nell'ottica di un corretto bilanciamento dell'esercizio del diritto di difesa con l'interesse pubblico alla concorrenza “per” il mercato, vale richiamare la sentenza del Tar Toscana n. 228 del 25 febbraio 2022 - con cui è stato rigettato il ricorso di Mobit avverso le d.G.R. n. 573 del 4.5.2020 e n. 281 del 2.3.2020 (*supra* Sezione IV.1), in forza delle quali RT ha disposto degli adeguamenti economici al contratto di concessione con AT - nella parte in cui ha statuito che “*i tempi del giudizio non devono di per sé incidere sul rapporto controverso, non potendosi ammettere che l'instaurazione di lunghi contenziosi possa assumere (anche in via indiretta ed involontaria) connotati strumentali che vadano oltre la reintegrazione delle posizioni soggettive lese*”.

---

<sup>254</sup> Cfr. docc. n. 186, 214, 217, 247, 251, 260, 285.

<sup>255</sup>

**319.** In conclusione, le evidenze agli atti confermano in modo incontrovertibile il complesso dei comportamenti ostruzionistici e dilatori tenuti dai gestori uscenti consorziati in ONE, consistenti nel ritardo/rifiuto al rilascio delle informazioni essenziali e al passaggio dei beni, ancorché nel corso della trattativa contrattuale per la cessione dei beni siano emerse delle oggettive difficoltà negoziali.

#### **V.2.6 Conclusioni**

**320.** L'avvio del servizio da parte del legittimo aggiudicatario rappresenta il momento in cui il processo competitivo della concorrenza "per" il mercato si completa, consentendo l'alternanza tra la precedente gestione e il subentrante, selezionato proprio attraverso procedure a evidenza pubblica. Ne consegue che la condotta dilatoria e ostruzionistica posta in essere dai gestori uscenti consorziati in ONE, impedendo il subentro del legittimo aggiudicatario, ha pregiudicato il dispiegarsi degli effetti positivi generati dalla concorrenza "per" il mercato, arrecando un danno sia a RT che agli utenti del servizio.

**321.** Nello specifico, i gestori uscenti consorziati in ONE hanno posto in essere una condotta ostruzionistica e dilatoria finalizzata a ritardare il subentro di AT, con l'obiettivo di continuare a offrire il servizio ben oltre i termini stabiliti dalla Regione Toscana per il subentro da parte del nuovo gestore. Infatti, i servizi TPL sono stati erogati dai gestori uscenti in virtù degli atti d'obbligo emanati dalla Regione Toscana. Tali atti d'obbligo hanno coperto l'intero arco temporale che va dalla scadenza del c.d. Contratto Ponte (31/12/2019) fino al 31/10/2021, per un periodo complessivo di 22 mesi.

**322.** Dalla documentazione agli atti si evince che le informazioni e i beni nella disponibilità dei gestori uscenti consorziati in ONE risultavano essenziali e indispensabili per il subentro di AT nell'erogazione dei servizi TPL nel bacino unico toscano. In particolare, CTT Nord, Tiemme, BusItalia, CAP Soc. Coop., Copit e le società da queste controllate, erano in possesso dei beni e delle informazioni che risultavano del tutto indispensabili al subentro, sia dal punto di vista quantitativo (numero dei beni e relative informazioni) che qualitativo (posizionamento geografico dei beni). A questi si aggiungono gli autobus di operatori minori, ossia Baschetti, 3MT e Autolinee Fabbri. Infatti, AT, in qualità di legittimo affidatario del servizio, ha potuto iniziare ad erogare i servizi TPL messi a gara solo dopo l'invio delle informazioni e la cessione dei beni da parte dei citati operatori.

**323.** Le evidenze presenti nel fascicolo istruttorio hanno consentito di dimostrare che la strategia ostruzionistica e dilatoria posta in essere dai suddetti operatori consorziati in ONE, concernente la mancata cessione dei beni essenziali e delle informazioni e dati essenziali costituisce un abuso della posizione dominante in violazione dell'art. 102 del TFUE.

**324.** Il peculiare contesto in cui si è inserita la condotta oggetto di accertamento, caratterizzato anche da un complesso contenzioso giudiziario e da una serie di oggettive complessità della fase negoziale relativa alla cessione dei beni essenziali (*supra* Sezione V.2.4), consente di mitigare la responsabilità delle Parti.

#### **VI. IMPUTABILITÀ DELLE CONDOTTE OGGETTO DI CONTESTAZIONE**

**325.** La condotta abusiva sopra individuata, consistente nella mancata trasmissione di informazioni essenziali in violazione dell'art. 102 del TFUE, è stata attuata al fine di ritardare il subentro del nuovo gestore AT e, pertanto, consentire ai gestori uscenti consorziati in ONE di continuare a erogare il servizio TPL attraverso l'attuazione di atti d'obbligo da parte della Regione Toscana.

**326.** Infatti, in data 29/12/2017, RT stipulava con tutti i gestori uscenti riuniti in un consorzio appositamente creato – il consorzio ONE – l'accordo noto come Contratto Ponte, avente a oggetto la gestione del servizio TPL in via transitoria nel biennio 2018-2019, periodo al tempo ritenuto

sufficiente per la definizione del contenzioso pendente dinanzi alla CGUE. Pertanto, i ritardi e le ostruzioni scaturenti dalla condotta abusiva in analisi hanno comportato che il servizio TPL venisse gestito in via emergenziale proprio dalle società riunite nel consorzio ONE.

**327.** In tale prospettiva non colgono nel segno le difese di ONE, che ritiene non le sia imputabile alcuna condotta in quanto il consorzio non aveva la disponibilità diretta delle informazioni e dei dati di cui è stata contestata la presunta tardiva trasmissione (*supra* Sezione IV.1). Tale società infatti è responsabile della condotta abusiva per via del suo ruolo di coordinamento generale<sup>256</sup>. ONE è stata costituita con il fine precipuo di assumere, in proprio e per conto delle società consorziate, gli obblighi di coordinamento derivanti dal c.d. Contratto Ponte<sup>257</sup>. Al riguardo, l'art. 10 del Contratto Ponte prevedeva che le consorziate in ONE risultavano “[...] *obbligate a trasmettere tempestivamente a seguito della richiesta della Regione tutta la documentazione e le informazioni riguardanti i beni essenziali di cui ha la disponibilità per l’esercizio del servizio [...]*”<sup>258</sup>. Ancora, l'art. 15 del medesimo contratto specificava che i gestori uscenti consorziati in ONE: “[...] *si obbligano a trasmettere all’aggiudicatario definitivo nel termine di 60 giorni dalla richiesta, dandone comunicazione alla Regione, le informazioni e i documenti convenuti [N.d.R. negli accordi] allegati al presente contratto sotto la lettera M ed eventualmente regolarizzare la documentazione necessaria agli atti di trasferimento dei beni mobili, immobili e del personale*”.

**328.** Rispetto al complesso dei gestori uscenti consorziati in ONE, un ristretto numero di società (direttamente o attraverso le proprie controllate) gestiva i servizi TPL su tutti i bacini d’utenza precedentemente definiti.

**329.** In particolare, come illustrato nella parte in fatto (*supra* sezione III.1.1):

- CTT Nord gestiva i bacini di Massa Carrara e Livorno, nonché quelli di Lucca e Pisa in qualità di controllate di Vaibus (89,6% del capitale detenuto da CTT Nord) e Consorzio Pisano Trasporti (95,3% del capitale detenuto da CTT Nord);
- Tiemme gestiva i bacini di Grosseto e Piombino, oltre a quelli di Siena e Arezzo in qualità di controllante di Siena Mobilità (86,22% del capitale detenuto da Tiemme) ed Etruria Mobilità (il 52,7% del capitale è detenuto da Tiemme); a loro volta, RAMA e Tra.in detengono quote di capitale di Tiemme rispettivamente pari al 29,12% e 36,72%;
- BusItalia gestiva il bacino di Firenze in qualità di controllante di ATAF Gestioni (70% del capitale detenuto da BusItalia) che, a sua volta, controlla ATAF&Li-nea (77,8% del capitale detenuto da ATAF Gestioni). Inoltre, tramite il controllo su Autolinee Mugello Valdisieve (AMV – 68,6% del capitale detenuto da BusItalia) e Autolinee Chianti Valdarno (ACV – 78,08% del capitale detenuto da BusItalia) gestiva gli omonimi bacini;
- CAP Soc. Coop. gestiva il bacino di Prato, grazie al controllo su CAP (100% del capitale detenuto da CAP Soc. Coop.);
- Copit gestiva il bacino di Pistoia grazie al controllo su BluBus (74,8% del capitale detenuto da Copit);
- CAP Soc. Coop., BusItalia e Copit detengono complessivamente quote maggiori dell’80% del capitale di PiùBus, gestore del bacino di Empoli.

<sup>256</sup> “La società è costituita, con scopi consortili, al fine di consentire ai soci di avvalersi di una organizzazione comune per la disciplina, il coordinamento e lo svolgimento delle rispettive attività di impresa in relazione al ‘Contratto Ponte’, di cui all’art. 1 del presente statuto, ponendo in essere tutte le attività inerenti e conseguenti”. A tal fine, il consorzio ONE “assume la titolarità del Contratto Ponte, curandone la sottoscrizione, la gestione e garantendo la rappresentanza ai soggetti consorziati nei confronti della Regione Toscana”. Cfr. doc. 1.10, pag. 3, e doc. 1.10.1, pag. 2.

<sup>257</sup> Cfr. doc. 1.10, statuto del consorzio ONE.

<sup>258</sup> Cfr. art 10 del Contratto Ponte (doc. n. 1.11).

**330.** Per quanto concerne specificatamente le informazioni essenziali, le ampie evidenze illustrate, collezionate anche grazie al monitoraggio da ultimo effettuato dalla Regione Toscana<sup>259</sup>, mostrano come i dati, le informazioni e la documentazione indispensabile al subentro di AT fossero nella disponibilità dei citati gestori uscenti e delle controllate, ossia CTT Nord (e la controllata ATN), Tiemme, BusItalia (e le controllate ATAF&Li-nea, ATAF Gestioni, ACV e AMV), CAP Soc. Coop. e Copit, a cui si aggiungono RAMA, Tra.In e Li-nea. Considerando i beni essenziali, si aggiungono Trasporti Toscani (controllata da CAP Soc. Coop.), 3MT, Baschetti e Autolinee Fabbri.

## VII. IL PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INTRAEUROPEO

**331.** Il pregiudizio al commercio eurounitario deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

La condotta abusiva accertata è risultata idonea a ritardare il subentro del nuovo gestore AT, aggiudicatario in via definitiva della gara di rilevanza europea bandita dalla Regione Toscana per l'offerta di servizi di TPL nel bacino unico toscano. I comportamenti contestati a ONE e alle sue consorziate appaiono idonei, pertanto, a produrre effetti nei confronti di operatori sia italiani sia stranieri attivi nei mercati del trasporto pubblico locale.

**332.** Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente provvedimento consistente in una strategia ostruzionistica e dilatoria al trasferimento di informazioni e dati necessari nonché nella mancata attuazione di atti propedeutici al trasferimento dei beni essenziali ai fini del subentro di AT nell'offerta dei servizi di TPL nell'Ambito Regionale Toscano, risultando idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri, deve essere valutata ai sensi dell'articolo 102 del TFUE.

## VIII. GRAVITÀ E DURATA

**333.** L'articolo 15, comma 1, della l. n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida adottata ad esito di un procedimento istruttorio.

**334.** Secondo la consolidata giurisprudenza eurounitaria e nazionale<sup>260</sup>, per valutare la gravità di un'infrazione si deve tenere conto di diversi fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra tali fattori rilevano principalmente la natura dei comportamenti contestati, nonché il contesto nel quale le infrazioni sono state attuate.

**335.** Quanto alla natura delle condotte in esame, si richiamano le considerazioni già svolte nei paragrafi che precedono, mettendo in evidenza come, nel caso di specie, la condotta contestata ai gestori uscenti è stata finalizzata a ritardare il subentro del nuovo gestore AT, selezionato attraverso una procedura competitiva a evidenza pubblica. Si tratta, pertanto, di una condotta intrinsecamente molto grave, in quanto in grado di ostacolare l'apertura del mercato alla concorrenza con danni sia per l'amministrazione che ha bandito la gara, che ha dovuto sopportare il peso economico della mancata riorganizzazione dei servizi di TPL in modo più efficiente e a costi minori, sia per l'utenza,

---

<sup>259</sup> Cfr. doc. n. 439 e allegati.

<sup>260</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenze nn. 896 del 9 febbraio 2011 e 5171 e 5172 del 16 settembre 2011, in relazione al caso I694 - Listino prezzi della pasta; Corte di Giustizia, sentenza del 15 luglio 1970, C45/69, Boehringer Mannheim GmbH c. Commissione, in Raccolta 1970, p. 769, punto 53. Tale ultima sentenza è stata ripresa e precisata dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 7 giugno 1983, cause riunite C-100-103/80, Musique Diffusion Française, in Raccolta 1983, p. 1825, nonché nella sentenza del 9 novembre 1983, C-322/81, Michelin, in Raccolta 1983, p. 3461.

che non ha potuto beneficiare di un servizio qualitativamente e quantitativamente migliore. Tuttavia, in considerazione del peculiare contesto in cui si è inserita la condotta oggetto di accertamento, caratterizzato da un complesso contenzioso amministrativo e da una serie di complessità nella fase negoziale relativa alla cessione dei beni essenziali (*supra* Sezione V.2.4), si osserva che nel caso in esame sussistono specifiche circostanze che ne attenuano la gravità.

**336.** Per quanto concerne la durata della condotta abusiva, preliminarmente si rigettano le eccezioni difensive in merito alla tempestiva trasmissione delle stesse e alla circostanza che alcune non fossero previste dalla *lex specialis* di gara o non fossero necessarie alla stipula dei contratti di cessione (*supra* Sezione IV.1), in quanto: *i*) l'ottemperanza alle misure cautelari non ha riguardato tutte le informazioni necessarie (erano escluse, infatti, le garanzie sul valore contestato degli immobili e una parte dei documenti necessari per la c.d. rogitalità); *ii*) il *dies a quo* della condotta non può coincidere con la prima data prevista per il subentro (1° giugno 2020), posto che i comportamenti ostativi che non hanno consentito l'avvicendamento in tale data si sono inevitabilmente svolti anteriormente; *iii*) la condotta non può ritenersi conclusa in occasione della riunione del 17 febbraio 2021, in cui le parti negoziali hanno concordato di procedere alla stipula del contratto una volta pubblicata la sentenza del CdS, considerato che, invero, in tale sede è solo iniziato il percorso conclusivo di definizione degli accordi negoziali, riguardo ai quali risultavano ancora non chiaramente definite le condizioni contrattuali.

**337.** Invece, come si vedrà di seguito, le sopravvenute restrizioni dettate dall'emergenza pandemica sono apprezzate ai fini della sanzione.

**338.** In definitiva, la durata viene computata secondo i seguenti criteri. Con riferimento a ONE, in considerazione del ruolo di coordinamento generale svolto rispetto all'adempimento degli obblighi individuati nel Contratto Ponte, è imputabile alla società consortile una durata che va dal 1/1/2020 (ovvero dal giorno successivo alla scadenza del Contratto Ponte) all'ultima data di stipula dei contratti di trasferimento dei beni, ovvero il 30/8/2021, considerato che il subentro di AT era subordinato all'acquisizione dei beni essenziali da parte dei gestori uscenti e che le informazioni successivamente fornite il 15/10/2021 riguardano solo le garanzie per eventuali contestazioni sul valore degli immobili, ma i rispettivi contratti per la cessione dei beni a cui esse afferiscono sono stati stipulati tra luglio e agosto 2021.

**339.** Sulla base delle ulteriori informazioni, già riportate nelle Tabelle 3 e 4 (*supra*), risulta possibile imputare la condotta abusiva alle altre società di seguito elencate, con inizio della condotta al 1/1/2020, al pari di quanto previsto per ONE, e data di conclusione come indicata:

- BusItalia ha fornito le informazioni per la cancellazione delle ipoteche solo in data 15/6/2020 e la documentazione per la rogitalità in data 16/2/2021. Le società controllate ATAF&Li-nea, ATAF Gestioni, ACV e AMV hanno trasmesso la documentazione concernente i sistemi AVM e gli abbonamenti in data 15/6/2020. Per quanto concerne i beni, ATAF Gestioni ha sottoscritto i contratti in data 3/8/2021 e BusItalia in data 30/8/2021;
- Li-nea ha fornito la completa documentazione per la rogitalità del bene immobile di sua proprietà solo in data 2/7/2020. I contratti di cessione dei beni sono stati siglati in data 22/7/2021;
- CAP Soc. Coop. ha trasmesso le informazioni essenziali per la cancellazione delle ipoteche solo in data 15/6/2020, mentre la documentazione per la rogitalità in data 27/5/2020 prima dell'avvio del procedimento. I contratti di cessione dei beni sono stati siglati il 4/8/2021 e il 22/7/2021, in quest'ultimo caso per quanto concerne la controllata Trasporti Toscani;
- Copit ha trasmesso le informazioni sulle ipoteche e la rogitalità in data 15/6/2020 mentre, le garanzie sul valore contestato degli immobili in data 15/10/2021. I beni essenziali sono stati ceduti con atti stipulati in data 4/8/2021;

- CTT Nord ha trasmesso, anche per la controllata ATN, le informazioni sul gravame ipotecario solo in data 15/6/2020, le garanzie sul valore contestato degli immobili in il 15/10/2021 e, infine, la documentazione per la rogitalità in data 24/6/2020 e 15/10/2020. CTT Nord ha altresì trasmesso in data 15/6/2020 dati e informazioni sui propri sistemi AVM e sugli abbonamenti. Infine, gli atti di cessione dei beni sono stati siglati in data 22/7/2021 (ATN) e 30/7/2021 (CTT Nord);
- Tiemme ha trasmesso la documentazione e le informazioni sulla rogitalità, i sistemi AVM e gli abbonamenti in data 15/6/2020. La cessione dei beni essenziali è avvenuta in data 4/8/2021;
- 3MT ha ceduto i propri autobus in data 22/7/2021;
- Baschetti ha venduto i propri autobus in data 2/7/2021;
- Autolinee Fabbri ha ceduto i propri autobus in data 22/7/2021.

**Tabella 5 – Riepilogo società responsabili e durata della condotta**

<b>Società responsabili</b>	<b>Durata della condotta</b>
<i>ONE S.c. a r.l.</i>	1/1/2020 - 30/8/2021
<i>Busitalia-Sita Nord S.r.l.</i>	1/1/2020 - 30/8/2021
<i>ATAF Gestioni S.r.l.</i>	1/1/2020 - 3/8/2021
<i>ATAF&amp;Linea S.c. a r.l.</i>	1/1/2020 - 15/6/2020
<i>Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l.</i>	1/1/2020 - 15/6/2020
<i>Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l.</i>	1/1/2020 - 15/6/2020
<i>CTT Nord S.r.l.</i>	1/1/2020- 30/7/2021
<i>Autolinee Toscana Nord S.r.l.</i>	1/1/2020 - 22/7/2021
<i>Cooperativa Autotrasporti Pratese Soc. Coop.</i>	1/1/2020 - 4/8/2021
<i>Trasporti Toscani S.r.l.</i>	1/1/2020 - 22/7/2021
<i>Tiemme S.p.A.</i>	1/1/2020 - 4/8/2021
<i>Copit S.p.A.</i>	1/1/2020 - 4/8/2021
<i>Li-nea S.p.A.</i>	1/1/2020 - 22/7/2021
<i>3'Millennium Travel S.r.l.</i>	1/1/2020 - 22/7/2021
<i>Baschetti Autoservizi S.r.l.</i>	1/1/2020 - 2/7/2021
<i>Autolinee Fabbri S.r.l.</i>	1/1/2020 - 22/7/2021

**340.** Per quanto concerne RAMA e Tra.In, le società hanno inviato le informazioni relative alle ipoteche nel dicembre 2019 (ossia prima dell'avvio del procedimento), le garanzie sul valore contestato degli immobili sono state fornite il 15/10/2021, infine, l'invio della documentazione sulla rogitalità è stato completato rispettivamente in data 6/7/2021 e 17/11/2020. Rileva tuttavia evidenziare come tali società - proprietarie di alcuni immobili essenziali e detentrici di quote di minoranza del capitale di Tiemme, rispettivamente, del 29,12% e del 36,72% - non risultavano attive nell'erogazione dei servizi TPL (non sono configurabili come società consorziate in ONE né di

primo né di secondo livello) e non avevano sottoscritto il Contratto Ponte. Vista la compagine societaria di Tiemme (*supra* sezione I.1), non risultando possibile qualificare tali società come controllanti di Tiemme, non è possibile imputare loro la condotta abusiva.

**341.** Con specifico riferimento ad ALA Bus e Ala GT, si sottolinea che il subentro ad AT nei beni immobili è stato concesso nel marzo 2020 e che gli autobus sono stati ceduti prima della sigla del Contratto di Concessione. Pertanto, è opportuno constatare che le società hanno ceduto i propri beni essenziali prima dell'avvio del procedimento e, in ogni caso, prima della stipula del Contratto di Concessione tra RT e AT. Conseguentemente, non risulta a loro imputabile la condotta abusiva oggetto di accertamento.

**342.** Inoltre, si osserva che la condotta può essere altresì imputata - secondo il principio della c.d. *parental liability* - alle Società che detengono quote societarie di controllo nelle società responsabili che svolgono direttamente il servizio TPL. In particolare, si tratta di: BusItalia per ATAF Gestioni (70% del capitale), ATAF&Li-nea (77,8% del capitale detenuto da ATAF Gestioni), ACV (78,08% del capitale) e AMV (68,6% del capitale); CTT Nord per ATN (100% del capitale); CAP Soc. Coop. per Trasporti Toscani (100% del capitale).

**343.** Infatti, sulla base della consolidata giurisprudenza eurounitaria, il comportamento illecito di una controllata può essere imputato alla società controllante qualora, pur avendo personalità giuridica distinta, tale controllata non determini in modo autonomo la propria linea di condotta sul mercato, ma si attenga, in sostanza, alle istruzioni che le vengono impartite dalla società controllante, alla luce in particolare dei vincoli economici, organizzativi e giuridici che uniscono le due entità giuridiche (trattandosi della c.d. "*parental liability*"). Ciò si verifica perché, in tale situazione, la società controllante e la propria controllata fanno parte di una stessa unità economica e, pertanto, formano una sola impresa, ai sensi del diritto dell'Unione in materia di concorrenza. Formando una sola impresa, tale entità economica, laddove violi le regole dettate in materia di concorrenza, è tenuta, secondo il principio di responsabilità personale, a rispondere dell'infrazione<sup>261</sup>.

**344.** Pertanto, se la società controllante rientra in tale unità economica, è considerata responsabile personalmente e in solido, unitamente alle altre persone giuridiche che formano tale unità, dell'infrazione commessa<sup>262</sup>. Infatti, la CGUE ha affermato che "*nella particolare ipotesi in cui una società controllante detenga la totalità o la quasi totalità del capitale della sua controllata che ha commesso un'infrazione alle norme in materia di concorrenza dell'Unione, sussiste una presunzione relativa secondo cui tale società controllante esercita effettivamente un'influenza determinante nei confronti della sua controllata. (...) Siffatta presunzione implica, salvo la sua inversione, che l'esercizio effettivo di un'influenza determinante da parte della società controllante sulla propria controllata sia considerato accertato e autorizza la Commissione a ritenere la prima responsabile del comportamento della seconda, senza dover fornire prove supplementari*"<sup>263</sup>.

## IX. QUANTIFICAZIONE DELLE SANZIONI

**345.** Al fine di quantificare la sanzione, occorre tenere presente quanto previsto dall'articolo 11 della Legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della Legge n. 287/90, nonché i criteri

---

<sup>261</sup> Cfr. CGUE, sentenza del 29 marzo 2011, nelle cause C-201/09 P e C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg c. Commissione e Commissione c. ArcelorMittal Luxembourg e a., nonché da ultimo Corte di giustizia, sentenza del 27 aprile 2017, nella causa C-516/15 P, Akzo Nobel NV, Akzo Nobel Chemicals GmbH, Akzo Nobel Chemicals BV c. Commissione.

<sup>262</sup> Cfr., *ex multis*, CGUE, sentenza del 10 settembre 2009, nella causa C-97/08 P, Akzo Nobel e a. c. Commissione.

<sup>263</sup> Cfr. CGUE, sentenza del 27 aprile 2017, nella causa C-516/15 P, Akzo Nobel NV, Akzo Nobel Chemicals GmbH, Akzo Nobel Chemicals BV c. Commissione.

interpretativi enucleati nelle “*Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità in applicazione dell’articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90*” (di seguito, *Linee Guida*), deliberate dall’Autorità il 22 ottobre 2014.

**346.** In particolare, il punto 7 e seguenti delle Linee Guida, richiedono di prendere a riferimento il valore delle vendite di beni o servizi interessate dall’infrazione, realizzate dall’impresa nel/i mercato/i rilevante/i nell’ultimo anno intero di partecipazione all’infrazione.

**347.** Nel caso di specie, il valore delle vendite di riferimento sarà quello relativo al 2020 quale ultimo anno intero di partecipazione all’infrazione. Al riguardo, si precisa che - alla luce di quanto rappresentato dalle Parti<sup>264</sup> - il valore delle vendite si fonda sul corrispettivo erogato dalla Regione con riferimento a ONE, in quanto la remunerazione derivante dal corrispettivo a carico della Regione Toscana è stata incassata da detto consorzio (e successivamente ripartita proporzionalmente tra le consorziate), mentre per tutte le altre Società il valore delle vendite include solo quanto ricavato dai titoli di viaggio venduti per l’esercizio del TPL su gomma in Toscana<sup>265</sup>. Solo con riferimento ad Ataf & Linea si considerano, nel valore delle vendite, sia il corrispettivo regionale sia il fatturato derivante dai titoli di viaggio, in quanto tale società è l’unica consorziata in ONE che ha incassato il corrispettivo direttamente dalla Regione.

**348.** Per la determinazione dell’importo base della sanzione, al valore delle vendite come sopra determinato dovrà essere applicata una specifica percentuale individuata in funzione della gravità della violazione. Per le valutazioni relative alla gravità si rinvia a quanto rappresentato nel precedente Sezione VIII.

**349.** Secondo le Linee Guida, in particolare, la proporzione considerata deve essere fissata ad un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite (punto 11). A questo proposito, si rileva che i comportamenti posti in essere configurano una fattispecie di abuso di posizione dominante, ma – pur integrando una violazione molto grave dell’articolo 102 del TFUE – devono essere però apprezzati alla luce del peculiare contesto in cui si è inserita la condotta oggetto di accertamento, caratterizzato da criticità di varia natura che si sono verificate in diversi momenti temporali della negoziazione. Pertanto, si ritiene di individuare una percentuale del valore delle vendite in funzione della gravità dell’infrazione pari al  $[1-5\%]^*$  del valore delle vendite.

**350.** Ai sensi della Sezione II.3 delle Linee Guida, la durata dell’infrazione ha un impatto sulle conseguenze pregiudizievoli della condotta e, dunque, risulta meritevole di valorizzazione nella determinazione dell’ammontare appropriato della sanzione. Inoltre, le Linee Guida prevedono che “*per le frazioni di anno, la durata sarà calcolata in funzione dei mesi e dei giorni effettivi di partecipazione all’infrazione*”. In proposito, alla luce di quanto precisato nella Sezione VI, la durata della condotta decorre dal 1/1/2020 (ovvero dal giorno successivo alla scadenza del Contratto Ponte) alla data di stipula dei contratti di trasferimento dei beni, come indicato nel dettaglio nella seguente Tabella 6.

**351.** L’importo base della sanzione calcolato moltiplicando il valore delle vendite per la percentuale individuata in funzione della gravità dell’infrazione pari al  $[1-5\%]$  per il coefficiente di durata (*supra* Sezione VIII), come illustrato nella Tabella 6.

---

<sup>264</sup> Doc. n. 599.

<sup>265</sup> Autolinee Toscana Nord ha dichiarato per gli anni 2020 e 2019 euro 0 (zero) per i ricavi derivanti da proventi da TPL in quanto non ha gestito alcun servizio di trasporto pubblico locale su gomma nella Regione Toscana, avendo affittato dal 30 gennaio 2015 l’intera azienda a CTT Nord S.r.l. (doc. n. 604-*bis* e 619). Al riguardo, si precisa che CTT Nord è ritenuta responsabile dell’infrazione in esame e, pertanto, soggetta a sanzione amministrativa.

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

Tabella 6

Società responsabili	Fatturato specifico	Coefficiente di gravità	Periodo della condotta	Coefficiente di durata	Importo base
ONE S.c. a r.l.	[100-501] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 30/8/2021	1,667	[1-10] milioni di euro
Busitalia-Sita Nord S.r.l.	[1-10] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 30/8/2021	1,667	[inferiore a 1 milione di] euro
ATAF Gestioni S.r.l.	[10-31] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 3/8/2021	1,667	[inferiore a 1 milione di] euro
ATAF&Linea S.c. a r.l.	[31-100] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 15/6/2020	0,433	[inferiore a 1 milione di] euro
Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l.	[1-10] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 15/6/2020	0,433	[inferiore a 1 milione di] euro
Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l.	[1-10] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 15/6/2020	0,433	[inferiore a 1 milione di] euro
CTT Nord S.r.l.	[1-10] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 30/7/2021	1,583	[inferiore a 1 milione di] euro
Autolinee Toscana Nord S.r.l.	€ -	[1-5]%	31/12/2019 - 22/7/2021	1,561	€ -
Cooperativa Autotrasporti Pratese Soc Coop.	[1-10] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 4/8/2021	1,594	[inferiore a 1 milione di] euro
Trasporti Toscani S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[1-5]%	31/12/2019 - 22/7/2021	1,561	[inferiore a 1 milione di] euro
Tiemme S.p.A.	[1-10] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 4/8/2021	1,594	[inferiore a 1 milione di] euro
Copit S.p.A.	[1-10] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 4/8/2021	1,594	[inferiore a 1 milione di] euro
Li-nea S.p.A.	[1-10] milioni di euro	[1-5]%	31/12/2019 - 22/7/2021	1,561	[inferiore a 1 milione di] euro
3'Millennium Travel S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[1-5]%	31/12/2019 - 22/7/2021	1,561	[inferiore a 1 milione di] euro
Baschetti Autoservizi S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[1-5]%	31/12/2019 - 2/7/2021	1,505	[inferiore a 1 milione di] euro
Autolinee Fabbri S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[1-5]%	31/12/2019 - 22/7/2021	1,561	[inferiore a 1 milione di] euro

**352.** Ai sensi della Sezione III delle Linee Guida, l'importo di base della sanzione, determinato come descritto nei paragrafi che precedono, potrà essere incrementato per tener conto di specifiche circostanze che aggravano (circostanze aggravanti) o attenuano (circostanze attenuanti) la responsabilità dell'autore della violazione. Con riferimento a queste ultime si ha riguardo, tra l'altro, al ruolo svolto dall'impresa nell'infrazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione e alla personalità dello stesso, nonché all'esistenza di misure normative e/o di provvedimenti dell'autorità pubblica che favoriscano, facilitino o autorizzino l'infrazione anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 689/81.

**353.** Nel caso di specie, rilevano a titolo di circostanza attenuante vari profili di oggettiva complessità negoziale che, ingenerando un clima di oggettiva difficoltà, hanno in parte contribuito a rendere più complessa l'individuazione di un compromesso negoziale tra le parti. All'uopo, rilevano le questioni di carattere fiscale e contributivo che sono state oggetto di specifici interpellanti all'Agenzia delle Entrate e all'INPS. In proposito si è avuto modo di osservare come, se da un lato l'Agenzia delle Entrate non ha condiviso i dubbi sollevati da ONE in merito al regime fiscale applicabile alla cessione dei beni, dall'altro, l'INPS ha in prima battuta condiviso la tesi di ONE circa il corretto regime da applicare al TFR, salvo poi modificare il proprio orientamento a seguito delle istanze presentate da RT e da AT. Ulteriori difficoltà sono emerse riguardo alle condizioni da applicare alla clausola di risoluzione dei contratti di cessione dei beni, nonché in relazione alla forma stessa del trasferimento dei beni. Le trattative sono state altresì influenzate dal complesso contenzioso giudiziario; si consideri, tra l'altro, la pronuncia del Tribunale di Firenze che, pur ammettendo l'obbligo per i precedenti gestori di trasferire i beni al nuovo aggiudicatario, specificava che la cessione sarebbe dovuta avvenire sulla base del valore di mercato del bene (ordinanza n. 9449/2020). Tali circostanze hanno ingenerato, nel loro complesso, un clima di incertezza, rendendo più difficile l'individuazione di un compromesso negoziale tra le Parti.

**354.** In considerazione di quel che precede, si ritiene che le richiamate circostanze siano in linea con quanto previsto al punto 23 delle Linee guida [omissis], con una riduzione dell'importo base della sanzione pari al [45-50%] a favore di tutte le Società responsabili dell'infrazione.

**355.** Infine, si richiama il paragrafo 34 delle Linee Guida, per cui "Le specifiche circostanze del caso concreto o l'esigenza di conseguire un particolare effetto deterrente possono giustificare motivate deroghe dall'applicazione delle presenti Linee Guida". In questo senso, l'Autorità ritiene che nel caso di specie venga in rilievo la crisi economica che ha interessato il settore in esame, soprattutto in virtù delle misure di contenimento necessarie per affrontare la crisi pandemica da

COVID-19. Infatti, nel corso del 2020 e 2021 sono state adottate misure emergenziali che hanno significativamente ridotto la libertà di movimento dei cittadini. Si ritiene, pertanto, congruo ridurre l'importo della sanzione in misura pari al [10-15%].

**356.** In definitiva, considerando che la sanzione base è inferiore al massimo edittale pari al 10% del fatturato totale realizzato dalle Parti nell'ultimo esercizio anteriore al presente accertamento, alle Società riportate nella Tabella 7 sono irrogate le sanzioni amministrative pecuniarie rispettivamente e complessivamente pari a quanto ivi indicato:

**Tabella 7**

Società responsabili	Importo base	Totale attenuanti	Deroga ex punto 34 Linee Guida	Sanzione finale
ONE S.c. a r.l.	[1-10] milioni di euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 2.868.026,16
BusItalia-Sita Nord S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 53.991,51
ATAF Gestioni S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 253.807,18
ATAF&Linea S.c. a r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 288.894,53
Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 4.426,36
Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 5.465,91
CTT Nord S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 107.566,62
Autolinee Toscana Nord S.r.l.	€ -	[45-50]%	[10-15]%	€ -
Cooperativa Autotrasporti Pratese Soc. Coop.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 48.568,17
Trasporti Toscani S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 8.607,45
Tiemme S.p.A.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 20.111,74
Copit S.p.A.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 19.941,26
Li-nea S.p.A.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 16.252,60
3'Millennium Travel S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 673,36
Baschetti Autoservizi S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 1.024,90
Autolinee Fabbri S.r.l.	[inferiore a 1 milione di] euro	[45-50]%	[10-15]%	€ 415,88

RITENUTO, alla luce degli elementi di fatto e di diritto illustrati, che le Società ONE S.c. a r.l., BusItalia-Sita Nord S.r.l., ATAF Gestioni S.r.l., ATAF&Linea S.c. a r.l., Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l., Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l., CTT Nord S.r.l., Autolinee Toscana Nord S.r.l., Cooperativa Autotrasporti Pratese Soc Coop., Trasporti Toscani S.r.l., Tiemme S.p.A., Copit S.p.A., Li-nea S.p.A., 3'Millennium Travel S.r.l., Baschetti Autoservizi S.r.l., Autolinee Fabbri S.r.l. hanno posto in essere un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE;

RITENUTO che, alla luce degli elementi di fatto e di diritto illustrati, che le evidenze agli atti non consentono di dimostrare che le società Rete Automobilistica Maremmana Amiatina S.p.A., Tra.In S.p.A., Siena Mobilità S.c.a r.l., Bybus S.c. a r.l., Vaibus S.c.a r.l., Consorzio Pisano Trasporti S.r.l., Etruria Mobilità s.c. a r.l., A.L.A. Bus S.r.l., BluBus S.c. a r.l., Consorzio Autolinee Pratesi S.c. a r.l., Ala Golden Tour S.r.l., Fratelli Alterini Autoservizi Reggello di Piero Alterino e C. S.n.c., PiùBus S.c.a r.l. abbiano posto in essere le condotte ipotizzate nel provvedimento di avvio, nonché in quello di estensione oggettiva e soggettiva del procedimento;

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

a) che ONE S.c. a r.l., BusItalia-Sita Nord S.r.l., ATAF Gestioni S.r.l., ATAF&Linea S.c. a r.l., Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l., Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l., CTT Nord S.r.l., Autolinee Toscana Nord S.r.l., Cooperativa Autotrasporti Pratese Soc Coop., Trasporti Toscani S.r.l., Tiemme S.p.A., Copit S.p.A., Li-nea S.p.A., 3'Millennium Travel S.r.l., Baschetti Autoservizi S.r.l., Autolinee Fabbri S.r.l. hanno posto in essere un abuso di posizione dominante in violazione dell'art.

102 TFUE per aver ritardato e/o ostacolato il subentro dell'aggiudicatario della procedura di gara per l'affidamento in concessione dei servizi di TPL su gomma nel lotto unico regionale toscano;

b) che ONE S.c. a r.l., BusItalia-Sita Nord S.r.l., ATAF Gestioni S.r.l., ATAF&Linea S.c. a r.l., Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l., Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l., CTT Nord S.r.l., Autolinee Toscana Nord S.r.l., Cooperativa Autotrasporti Pratese Soc Coop., Trasporti Toscani S.r.l., Tiemme S.p.A., Copit S.p.A., Li-nea S.p.A., 3'Millennium Travel S.r.l., Baschetti Autoservizi S.r.l., Autolinee Fabbri S.r.l. si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata al punto precedente;

c) che, in ragione di quanto esposto, alle Società riportate nella tabella che segue siano irrogate le sanzioni amministrative pecuniarie rispettivamente pari a quanto ivi indicato:

<b>Parte</b>	<b>Sanzioni (euro)</b>
<i>ONE S.c. a r.l.</i>	€ 2.868.026,16
<i>BusItalia-Sita Nord S.r.l.</i>	€ 53.991,51
<i>ATAF Gestioni S.r.l.</i>	€ 253.807,18
<i>ATAF&amp;Linea S.c. a r.l.</i>	€ 288.894,53
<i>Autolinee Mugello Valdisieve S.c. a r.l.</i>	€ 4.426,36
<i>Autolinee Chianti Valdarno S.c. a r.l.</i>	€ 5.465,91
<i>CTT Nord S.r.l.</i>	€ 107.566,62
<i>Autolinee Toscana Nord S.r.l.</i>	€ -
<i>Cooperativa Autotrasporti Pratese Soc. Coop.</i>	€ 48.568,17
<i>Trasporti Toscani S.r.l.</i>	€ 8.607,45
<i>Tiemme S.p.A.</i>	€ 20.111,74
<i>Copit S.p.A.</i>	€ 19.941,26
<i>Li-nea S.p.A.</i>	€ 16.252,60
<i>3'Millennium Travel S.r.l.</i>	€ 673,36
<i>Baschetti Autoservizi S.r.l.</i>	€ 1.024,90
<i>Autolinee Fabbri S.r.l.</i>	€ 415,88
<b>Totale</b>	<b>€ 3.697.773,63</b>

Le sanzioni amministrative di cui alla precedente lettera c) devono essere pagate entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 241. 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. Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato. Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'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*

---

**A552 - GOOGLE-OSTACOLI ALLA PORTABILITÀ DEI DATI***Provvedimento n. 30215*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 5 luglio 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la Comunicazione della Commissione sulla cooperazione nell'ambito della rete delle Autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la segnalazione della società Hoda S.r.l. pervenuta in data 9 settembre 2021 e integrata, da ultimo, in data 31 maggio 2022;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI****a) L'impresa segnalata**

1. Google LLC (nel seguito "Google LLC") è una società multinazionale con sede in Irlanda che offre un'ampia gamma di prodotti e servizi connessi a *Internet* che comprendono tecnologie per la pubblicità *on-line*, strumenti di ricerca, *cloud computing*, *software* e *hardware*.

Google LLC è interamente posseduta e controllata da Alphabet Inc. ("Alphabet"), società con sede nel Delaware (USA).

Google è presente in Italia tramite la controllata Google Italy S.r.l. ("Google Italy") il cui capitale sociale è interamente detenuto da Google LLC.

Del gruppo Google fa parte anche la società Google Ireland Limited, con sede a Dublino, attiva in Europa, indirettamente controllata da Alphabet.

Nel 2021 Alphabet ha realizzato un fatturato di 257,6 miliardi di dollari<sup>1</sup>, pari a circa 218 miliardi di euro<sup>2</sup>.

Nel seguito del presente provvedimento il termine Google si riferirà all'insieme delle società sopra indicate, che sono tutte parti del presente procedimento.

**b) L'impresa segnalante**

2. Hoda S.r.l. (nel seguito "Hoda") è una società, con sede a Milano, attiva nell'intermediazione di dati personali attraverso l'App denominata "Weople".

---

<sup>1</sup> Cfr. *Alphabet financial results for the quarter and fiscal year ended December 31, 2021*, resi pubblici il 1° febbraio 2022.

<sup>2</sup> Tasso di cambio medio annuale per il 2021 pari a 0,8460 euro per dollaro (cfr. <https://tassidicambio.bancaditalia.it/>).

## II. GLI ELEMENTI IN ATTI

### a) *L'attività di Hoda*

3. In data 9 settembre 2021 e nelle successive integrazioni<sup>3</sup>, Hoda ha segnalato condotte poste in essere da Google che lederebbero la propria attività e integrerebbero violazioni degli articoli 102 del TFUE e 3 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

4. Hoda è una società costituita nel 2018, con sede a Milano. Nella segnalazione, l'impresa ha rappresentato di aver realizzato una *start-up* innovativa rivolta principalmente a un'utenza localizzata nel territorio italiano. Hoda, in particolare, ha sviluppato una App di banca di investimento dati, realizzando anche le tecnologie complementari necessarie a valorizzare sul mercato i dati gestiti.

5. Il *business* di Hoda ha nel suo fulcro la disponibilità di un elevato numero di dati per la sua piena realizzazione: essa ha sviluppato una App-Banca dati, denominata Weople, che consente alle persone fisiche che si iscrivono ad essa di immettere i propri dati in una sorta di conto/cassetta e di beneficiare di un guadagno ogni volta che le imprese richiedono tali dati, in forma statistica, aggregata e anonima, per lo svolgimento della propria attività di targhettizzazione della clientela o per altri fini, come la creazione di *database* statistici o strumenti di *enrichment*.

6. In particolare, il singolo utente interessato a valorizzare i propri dati attraverso Weople procede a registrarsi nella relativa App, immettendo un proprio *account* e una *password*. L'App è disponibile anche in versione *web* e, successivamente alla registrazione, l'utente pone in essere una procedura di conferimento di delega a favore di Hoda affinché quest'ultima proceda a raccogliere i dati dell'utente disponibili nelle principali piattaforme *Internet* (Google, Amazon, Meta-Facebook) o di erogatori di altri servizi e applicazioni digitali (Apple, Android) immettendoli in aree denominate cassette di sicurezza. Per un efficace svolgimento del servizio, è necessario che l'interlocuzione fra Weople e la piattaforma avvenga attraverso un protocollo tecnologico che consenta un dialogo e un aggiornamento continuo del flusso dei dati.

7. Per quanto concerne i soggetti che acquistano da Hoda i dati da essa raccolti presso i singoli sottoscrittori, si tratta di operatori interessati ad avere grandi disponibilità di dati, necessari per "targhettare" efficacemente la propria attività commerciale. Si tratta, pertanto, non solo di soggetti presenti nella filiera del *digital advertising*, ma anche, più in generale, di altri operatori, presenti in settori diversi dal digitale e che necessitano di dati rilevanti sia in termini quantitativi che qualitativi per poter mirare efficacemente le proprie attività di promozione e commercializzazione, individuando con maggiore precisione i soggetti interessati ai prodotti e ai servizi offerti.

8. Dalla descrizione dell'attività di Hoda, si comprende la particolare innovatività dell'attività offerta, che ha lo scopo di valorizzare i dati degli utenti, ponendosi come intermediario fra utenti e imprese. Più ampia è la platea degli utenti che si iscrivono a Weople e maggiore risulterà la disponibilità di dati che Hoda può trattare e mettere a disposizione delle imprese, acquisendo una forza di mercato alternativa rispetto ai grandi aggregatori di dati, primo fra tutti Google.

### b) *Le richieste di Hoda per la realizzazione di API: l'atteggiamento dilatorio di Google*

9. Dal maggio del 2019 Hoda ha avviato contatti con Google per l'individuazione di meccanismi di interoperabilità in modo tale che l'utente Weople potesse indicare, anche con delega alla stessa

---

<sup>3</sup> Cfr. doc. PI-1. Vedi anche docc. PI-2, PI-3, PI-5, PI-6, PI-7 e PI-8.

Weople o direttamente dalla App, di trasferire i propri dati nel proprio *account* Weople, ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del GDPR<sup>4</sup>.

**10.** Sulla base di una *mail* prodotta da Hoda, sembrerebbe che Google stia elaborando un progetto per lo sviluppo di un *framework* condiviso per l'interoperabilità, nelle more del quale non avrebbe avuto le necessarie risorse per realizzare soltanto con Hoda il protocollo di interoperabilità, dichiarando altresì che le richieste di portabilità possono essere assicurate soltanto attraverso l'interazione con un *account* di Google (“*In order to protect user privacy and to make sure that we only share data directly with you, we can only process requests which are sent from a your Google Account*”)<sup>5</sup>.

**11.** L'unica modalità offerta da Google agli utenti per richiedere e ottenere una copia dei loro dati è attraverso Google Takeout, raggiungibile solo direttamente e individualmente da ciascun utente Google e previa autenticazione tramite ID e *password*.

**12.** Tuttavia, tale procedura, articolata e complicata, scoraggia l'esercizio da parte degli utenti della portabilità dei dati: secondo le evidenze fornite da Hoda, le richieste di portabilità dei dati da Google a Weople hanno registrato una drastica riduzione (*[-90-95%]\**) a seguito dell'introduzione, nel luglio 2019, della procedura *fai-da-te* attraverso Google Takeout passando dalle *[20.000-25.000]* richieste ricevute da Weople nei tre mesi precedenti (tra aprile e giugno 2019) alle poco più di *[1.500-2.500]* realizzate nei due anni successivi attraverso la procedura *fai-da-te*. Ad oggi vengono portati in Weople circa 2 archivi-dati Google al mese, su circa *[50.000-60.000]* iscritti alla piattaforma di Hoda<sup>6</sup>.

**13.** Hoda ha sottolineato che si sono registrati non solo una riduzione e un successivo calo nel tempo delle persone che hanno utilizzato il *fai-da-te*, ma anche problematicità nel creare da zero la guida *fai-da-te* e le relative interfacce che permettessero alle persone, nel modo più chiaro e lineare possibile, di effettuare la richiesta di ricezione di una copia dei propri dati direttamente dal portale di Google Takeout, così come la possibilità di caricare direttamente in Weople il proprio archivio dati ricevuto da Google.

### III. VALUTAZIONI

#### *Premessa*

**14.** L'articolo 102 del TFUE vieta lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una sua parte sostanziale, nella misura in cui ciò possa arrecare un pregiudizio al mercato intraeuropeo.

**15.** Con riferimento al caso in esame, ove vengono in rilievo mercati digitali, in cui la principale leva concorrenziale è rappresentata dalla disponibilità di un numero elevato di dati e dalla loro

<sup>4</sup> L'articolo 20 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (anche “GDPR”), rubricato “Diritto alla portabilità dei dati”, stabilisce che “1. *L'interessato ha il diritto di ricevere in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico i dati personali che lo riguardano forniti a un titolare del trattamento e ha il diritto di trasmettere tali dati a un altro titolare del trattamento senza impedimenti da parte del titolare del trattamento cui li ha forniti qualora: a) il trattamento si basi sul consenso ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a), o dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), o su un contratto ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b); e b) il trattamento sia effettuato con mezzi automatizzati. 2. Nell'esercitare i propri diritti relativamente alla portabilità dei dati a norma del paragrafo 1, l'interessato ha il diritto di ottenere la trasmissione diretta dei dati personali da un titolare del trattamento all'altro, se tecnicamente fattibile. 3 [...]*”.

<sup>5</sup> Cfr. doc. PI-1.

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

<sup>6</sup> Cfr. doc. PI-7.

rilevanza, la disponibilità di Big Data<sup>7</sup> è essenziale perché da essi dipendono caratteristiche fondamentali del servizio reso, in particolare in termini di innovazione e/o di personalizzazione, come rilevato nell'Indagine conoscitiva IC53 – *Big Data*, condotta congiuntamente dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) e dal Garante per la protezione dei dati personali (Garante della *Privacy*), conclusa il 20 dicembre 2019<sup>8</sup>.

**16.** In questo contesto assume particolare rilievo il pervasivo e complesso ruolo che i dati svolgono nell'ecosistema sviluppato da Google, in cui l'offerta agli utenti di una gamma di servizi pressoché idonea a soddisfare le diverse esigenze che il singolo individuo ricerca nell'interazione con *Internet* alimenta l'acquisizione di rilevanti quantità di dati.

**17.** Mentre allo stato i dati acquisiti da Google vengono dallo stesso valorizzati nei mercati della pubblicità *on-line*, nei quali in particolare rappresentano l'elemento fondante della posizione dominante dell'operatore<sup>9</sup>, in prospettiva l'applicazione in chiave pro-concorrenziale dell'istituto normativo della portabilità dei dati disciplinata dall'articolo 20 del GDPR apre agli utenti la possibilità di usufruire di diverse e ulteriori modalità di valorizzazione degli stessi. In particolare, in Italia l'attività di Hoda, ove non ostacolata da Google, potrebbe introdurre forme innovative di trattamento dei dati.

### ***I mercati rilevanti***

**18.** I mercati rilevanti ai fini della valutazione del caso in esame risultano individuati dall'insieme delle attività che consentono a Google di accumulare, custodire ed elaborare i dati degli utenti finali.

**19.** Come noto, il principale servizio *on-line* che Google rende disponibile agli utenti è il servizio di ricerca *Google Search*, al quale nel tempo si è progressivamente aggiunta una vasta gamma di servizi, la cui offerta, gratuita per gli utenti<sup>10</sup>, consente alla stessa Google di venire in possesso di un'ampia e ricca mole di dati. Tra questi vi sono, ad esempio, il *browser* (Google Chrome), la gestione di pagamenti *on-line* (Google Wallet), il negozio virtuale per l'acquisto di applicazioni, musica, film, libri e riviste (Google Play), il servizio di messaggistica *e-mail* (Gmail), la piattaforma di *videosharing* (YouTube) e di *streaming* musicale (Google Play Music e il suo successore YouTube Music), i programmi di produttività (videoscrittura, foglio di calcolo, presentazioni) forniti in *cloud* (Google Docs), il servizio di traduzione (Google Translation), il servizio di archiviazione *cloud* (Google Drive), il servizio di archiviazione e gestione di foto (Google Foto), i servizi cartografici e di navigazione (Google Maps/Waze), l'assistente virtuale Google Assistant, nonché i dispositivi indossabili.

**20.** La circostanza che i dati siano estratti da fonti diverse dell'ecosistema di Google, tra loro interconnesse, si evince chiaramente dai termini di servizio di Google<sup>11</sup>, nei quali si afferma che *“Forniamo una vasta gamma di servizi soggetti ai presenti termini, tra cui: Applicazioni e siti (come*

---

<sup>7</sup> Con la locuzione “Big Data” si fa riferimento, in prima approssimazione (nell'assenza di definizioni normativamente vincolanti), alla raccolta, all'analisi e all'accumulo di ingenti quantità di dati, tra i quali possono essere ricompresi dati di natura personale (nell'accezione fornita dall'art. 4 del GDPR), in ipotesi provenienti anche da fonti diverse. La natura massiva delle operazioni di trattamento reca con sé la necessità che tali insiemi di informazioni (sia memorizzate, sia in *streaming*) siano oggetto trattamento automatizzato, mediante algoritmi e altre tecniche avanzate, al fine di individuare correlazioni di natura (per lo più) probabilistica, tendenze e/o modelli. Cfr. Provvedimento AGCM n. 28051 del 20 dicembre 2019.

<sup>8</sup> Cfr. Provvedimento AGCM n. 28051 del 20 dicembre 2019, cit.

<sup>9</sup> Vedi *infra*.

<sup>10</sup> Google offre anche alcuni servizi a pagamento, come ad esempio Google Play Music and Movie, mentre per alcuni dei servizi gratuiti (ad esempio YouTube o Google Drive) è prevista anche una versione *premium* a pagamento.

<sup>11</sup> <https://policies.google.com/terms?hl=it>, in vigore dal giorno 5 gennaio 2022

la Ricerca e Maps), Piattaforme (come Google Shopping), Servizi integrati (come le mappe di Maps incorporate in app o siti di altre società), Dispositivi (come Google Nest. Molti di questi servizi includono anche contenuti che possono essere trasmessi in streaming o con cui è possibile interagire. I nostri servizi sono stati progettati per lavorare insieme al fine di consentire all'utente di passare più facilmente da un'attività all'altra. Ad esempio, se un evento in Calendario dell'utente include un indirizzo, è possibile farci clic sopra e Maps potrà mostrare all'utente come arrivarci”.

**21.** Per tale ragione l'accesso degli utenti all'ecosistema Google – ad esempio attraverso l'utilizzo di dispositivi sui quali è installato il sistema operativo Android, la sottoscrizione di un *account* Google e l'accesso alle diverse App disponibili – genera, per ciascun ID, una sequenza estremamente informativa di dati che vanno dalle informazioni di contatto, a quelle demografiche, dall'identificazione dei luoghi di vita e di lavoro ai dati sugli spostamenti, dai dati relativi ai mezzi di pagamento alle informazioni sui pagamenti effettuati su Play Store, oltre a tutte le informazioni che vengono generate attraverso l'uso dei servizi sopra menzionati<sup>12</sup>.

**22.** Al riguardo, rileva altresì osservare che una piattaforma delle dimensioni di Google può ottenere il consenso all'utilizzo di dati degli utenti molto facilmente proprio perché le fonti da cui raccogliere tale consenso sono numerose, componendo nel loro insieme un ecosistema riconducibile a un medesimo soggetto.

**23.** Infine, ad accrescere la capacità di Google di acquisire i menzionati dati concorre la circostanza che il consumatore tende a prestare il proprio consenso per acquisire rapidamente la disponibilità del servizio (c.d. *default behaviour*) a fronte del rilascio di un'autorizzazione al trattamento di dati destinati poi da Google a tipologie di servizi diversi.

**24.** In tale ambito si distinguono i seguenti mercati rilevanti, già definiti dalla Commissione europea (in seguito, anche solo “Commissione”) in diversi precedenti<sup>13</sup>:

- il mercato dei servizi generali di ricerca *on-line*, di ampiezza nazionale;
- i mercati dei *browser* di ricerca per dispositivi mobili e per PC, entrambi di ampiezza mondiale (esclusa la Cina);
- il mercato dei portali di vendita di applicazioni (*App Stores*) per il sistema operativo per dispositivi mobili Android; tale mercato presenta ampiezza mondiale (esclusa la Cina);
- il mercato dei servizi di pagamento attraverso dispositivi mobili, di ampiezza quantomeno nazionale;
- il mercato delle App di navigazione che forniscono indicazioni passo per passo, di ampiezza quanto meno estesa all'intero territorio europeo;
- il mercato degli assistenti virtuali, di ampiezza quanto meno nazionale;
- il mercato dei servizi di distribuzione digitale di musica, di ampiezza quanto meno nazionale;
- il mercato dei servizi di traduzione digitale, di ampiezza quanto meno nazionale, ma potenzialmente europea se non addirittura mondiale;
- il mercato dei dispositivi indossabili<sup>14</sup>, di ampiezza quanto meno estesa all'intero territorio europeo.

---

<sup>12</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2019, caso AT.40099 – *Google Android*.

<sup>13</sup> Cfr. da ultimo Decisione della Commissione del 17 dicembre 2020, caso M.9660 – *Google/Fitbit* e la citata decisione relativa al caso *Google Android*.

<sup>14</sup> A tale riguardo, la Commissione ai fini della valutazione dell'operazione di concentrazione *Google/Fitbit* ha ritenuto necessario ricondurre i dispositivi indossabili al polso ad un mercato distinto rispetto a quello degli ulteriori dispositivi indossabili. Tale distinzione non rileva ai fini del caso qui in esame.

### *La dominanza di Google*

25. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 102 del TFUE, la posizione dominante consiste in una situazione di potere economico grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare il persistere di una concorrenza effettiva nei mercati rilevanti e di agire in maniera significativamente indipendente rispetto ai suoi concorrenti, ai suoi clienti e, in ultima analisi, ai consumatori<sup>15</sup>.

26. In questa prospettiva, ai fini della valutazione delle condotte segnalate da Hoda, rileva preliminarmente considerare che, come sopra anticipato, l'offerta agli utenti – spesso, come si argomenterà, in qualità di operatore in posizione dominante – della molteplicità di servizi di cui si compone il suo ecosistema permette a Google l'acquisizione di dati che per quantità e qualità consentono una profilazione degli utenti massimamente qualificata.

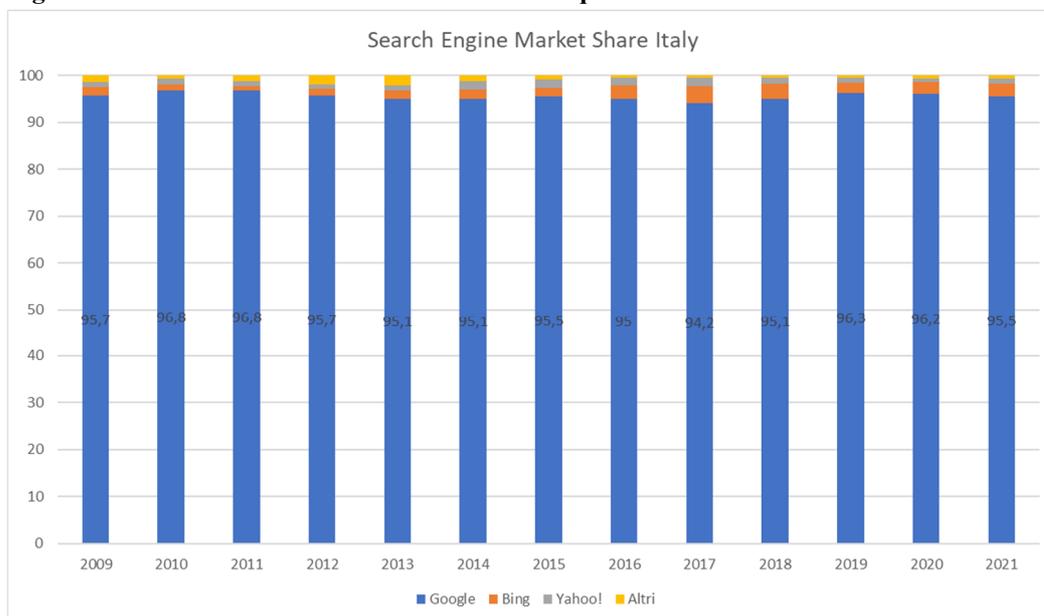
27. Ciò detto, passando alla posizione detenuta da Google nei singoli mercati rilevanti, si ricorda che nei casi *Google Android* e *Google Shopping*, la Commissione ha accertato che Google ha detenuto una posizione dominante in ciascun mercato nazionale per l'offerta di servizi generali di ricerca (tra cui quello italiano) a partire dal 2008. Tale valutazione è stata più di recente confermata nell'ambito della valutazione dell'operazione di concentrazione *Google/Fitbit*<sup>16</sup> e risulta ancora attuale, considerato che, secondo i dati resi disponibili di Statcounter<sup>17</sup>, anche nel biennio 2020-2021 Google ha detenuto una quota di mercato, a livello nazionale, superiore al 95% (cfr. Figura 1).

---

<sup>15</sup> Si veda Comunicazione della Commissione “*Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti*” (2009/C 45/02).

<sup>16</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 17 dicembre 2020, cit.

<sup>17</sup> Cfr. <<https://gs.statcounter.com/>>.

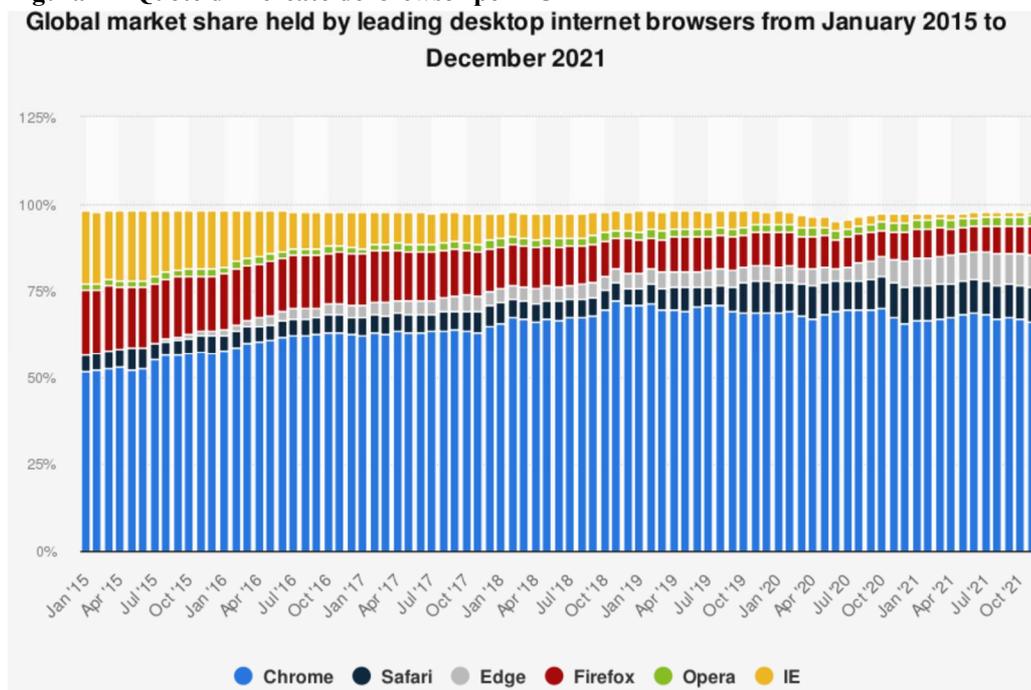
**Figura 1: mercato italiano dei servizi di ricerca – quote 2009-2021**

**28.** Nel mercato dei *browser per la navigazione su Internet per pc* Google, presente con Chrome, detiene una quota di mercato pari a circa il 70% (Figura 2), alla luce della quale si ritiene che esso possa avere una posizione dominante.

**29.** Nel mercato dei *browser per la navigazione su Internet su dispositivi mobili non dipendenti da specifici sistemi operativi* – mercato che include tutti i programmi di navigazione che sono disponibili per svariati dispositivi mobili, a esclusione di quelli disponibili esclusivamente per i sistemi operativi non licenziabili (Safari per Apple iOS e il *browser* nativo per Blackberry) – secondo i dati di Statista aggiornati al 2021, Google Chrome detiene una quota di mercato superiore al 62%<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. Statista id.263517 – Market share held by leading mobile internet browsers worldwide from January 2012 to December 2021. Si osserva che la quota stimata da Statista include anche il *browser* Safari di Apple, che è escluso dalla definizione di mercato della Commissione. Escludendo Safari, la quota di mercato di Chrome è pari a circa all'88%.

**Figura 2 – Quote di mercato dei browser per PC<sup>19</sup>**



**30.** Il mercato dei sistemi operativi per dispositivi mobili disponibili su licenza, consiste nell'offerta in licenza per i produttori di dispositivi mobili *smart smartphone e tablet* di un sistema operativo. I sistemi operativi per dispositivi mobili non sono sostituibili con quelli destinati ai personal computer. La Commissione distingue i sistemi operativi per dispositivi mobili *smart*, rispetto a quelli destinati a dispositivi mobili con funzionalità base (*basic e feature phone*). Inoltre, la Commissione distingue i sistemi operativi che sono offerti in licenza, poiché i produttori di dispositivi mobili non possono acquisire i sistemi operativi proprietari che alcuni operatori (Apple e Blackberry) rendono disponibili solo sui loro dispositivi. La Commissione ha concluso che Google detiene una posizione di dominante in tale mercato<sup>20</sup>.

**31.** Nel caso *Google Android* la Commissione ha altresì accertato che Google, con una quota di mercato superiore al 90%, deteneva una posizione dominante nel mercato dei portali di vendita di applicazioni (*App Stores*) per il sistema operativo per dispositivi mobili Android, ritenendo, nella più recente decisione relativa alla concentrazione *Google/Fitbit*, che tale valutazione potesse ritenersi ancora fondata.

Inoltre, nell'ambito della medesima valutazione, la Commissione ha riscontrato che nel mercato delle App di navigazione che forniscono indicazioni passo per passo, Google, nel triennio 2017-2019, ha detenuto una quota pari al 70-80% a livello mondiale e al 60-70% a livello europeo, mentre nel mercato dei servizi di traduzione digitale a livello mondiale ha detenuto, nel medesimo periodo, una quota stabilmente superiore al 90% (superiore all'80% a livello europeo).

<sup>19</sup> Cfr. *Statista id.544400 – Global market share held by leading desktop internet browsers from January 2015 to December 2021*.

<sup>20</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2019, caso *AT.40099 – Google Android*.

**32.** Infine si ricorda che la Commissione, nella decisione *Google Search*, ha accertato che Google detiene una posizione dominante nel mercato della pubblicità *search*<sup>21</sup> radicata proprio sui dati di cui esso dispone che, come sopra evidenziato, per volume e varietà consentono una profilazione degli utenti così qualificata da rendere irriplicabile la capacità di Google di tagliare su misura gli spazi pubblicitari degli editori in base al *target* degli inserzionisti.

#### ***Le condotte***

**33.** Gli elementi portati all'attenzione degli Uffici indicano la possibile sussistenza di condotte poste in essere da Google in violazione dell'articolo 102 del TFUE. Si rammenta che, in base a tale previsione, è incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.

**34.** Gli ostacoli frapposti da Google all'individuazione di meccanismi di interoperabilità idonei a rendere i dati presenti nella propria piattaforma disponibili a piattaforme alternative, nel pregiudicare l'esercizio, da parte dell'utente finale, del diritto alla portabilità dei propri dati, stabilito dal menzionato articolo 20 del GDPR, si risolve in un indebito sfruttamento, da parte della stessa Google, dei consumatori finali nella misura in cui determina una limitazione dei benefici che i consumatori potrebbero trarre dalla valorizzazione dei loro dati personali.

Tale condotta presenta un ulteriore carattere restrittivo della concorrenza nella misura in cui limita la possibilità di operatori alternativi a Google di sviluppare forme innovative di utilizzo dei dati personali. In particolare, Hoda ha rappresentato i negativi effetti della condotta di Google sulla sua iniziativa volta a sviluppare, attraverso la piattaforma Weople, una innovativa attività commerciale, consistente nel valorizzare i dati personali con l'autorizzazione del suo titolare in prospettive merceologiche ancora inesplorate, con particolare riferimento al contesto geografico nazionale.

**35.** La condotta in esame consente a Google di preservare la propria posizione nello sfruttamento commerciale della mole dei dati personali resi a essa disponibili attraverso la posizione detenuta su una varietà di mercati digitali con beneficio esclusivo di tutte le attività da essa svolte e che si basano sull'utilizzo massivo degli stessi, così ostacolando lo sviluppo di modalità alternative di valorizzazione dei dati e dunque l'esplicitarsi di una concorrenza basata sul merito.

**36.** Considerato l'indubbio vantaggio concorrenziale di Google nello sfruttamento commerciale dei dati personali – nei termini descritti nei paragrafi dedicati alla descrizione dei mercati rilevanti e della posizione dominante – dato dalla possibilità di accumulare, attraverso diversi servizi, rilevanti quantità di dati, le condotte in esame, volte ad impedire l'effettiva implementazione di uno strumento normativo teso a garantire il pieno esplicarsi di dinamiche competitive nell'ambito dei mercati digitali, appaiono configurare un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 102 del TFUE.

**37.** Al riguardo, rileva osservare che l'istituto della portabilità dei dati, disciplinato dall'articolo 20 del GDPR, nella misura in cui permette di facilitare la circolazione dei dati e la mobilità degli utenti, riducendo gli effetti di rete connaturati all'attività delle piattaforme, ha una duplice valenza pro-concorrenziale nell'ambito dei mercati digitali: da un lato, offre ad operatori alternativi la possibilità di esercitare una pressione concorrenziale su operatori come Google che fondano la propria dominanza sulla creazione di un ecosistema basato sulla gestione di quantità tendenzialmente illimitate di dati funzionale esclusivamente al proprio modello di *business*; dall'altro, offre agli utenti la possibilità di conseguire il massimo potenziale economico conseguente

---

<sup>21</sup> Cfr. Decisione della Commissione del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*.

all'utilizzo dei dati personali che, in particolare, può derivare da modalità economiche alternative di utilizzo degli stessi.

**38.** In tale prospettiva, la portabilità dei dati è stata considerata dall'Autorità come uno dei principali elementi di promozione di dinamiche concorrenziali nell'ambito del settore digitale nella richiamata Indagine conoscitiva IC53, condotta congiuntamente all'AGCom e al Garante della *Privacy*. In tale occasione è stato rilevato che la *“La portabilità dei dati può costituire un elemento di fondamentale rilevanza sotto il profilo concorrenziale. Riducendo i costi di switching dell'utente da una piattaforma all'altra, la portabilità dei dati può incidere, infatti, sulla mobilità degli utenti. La circolazione dei dati e la riduzione dei costi di switching possono contribuire a far sì che i dati non costituiscano una barriera all'ingresso, riducendo possibili rischi di lock-in, e che la mobilità degli utenti riduca gli effetti di rete connaturati all'attività delle piattaforme. In questo contesto, il diritto alla portabilità dei dati, introdotto dal RGPD (cfr. art. 20), rappresenta senz'altro un importante passo avanti nella prospettiva di facilitare la circolazione dei dati e la mobilità degli utenti. Si tratta infatti del diritto dell'interessato a ottenere i propri dati personali da un titolare del trattamento, qualora ricorrano talune condizioni quali il consenso dell'interessato o un contratto di cui l'interessato è parte (ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. a e b) e del diritto di trasmetterli ad altro titolare, senza impedimenti e in un formato strutturato, di uso comune e leggibile da dispositivo automatico”*.

**39.** In merito alla portabilità dei dati da un operatore a un altro, si osserva che, laddove l'utente manifesti il proprio consenso, in conformità a quanto previsto dall'articolo 20, comma 2, del GDPR, sono già ricorrenti i presupposti affinché il titolare della piattaforma sia tenuto a porre in essere tutte le necessarie attività per garantire l'interoperabilità, essendo indifferente il profilo della modalità tecnica di realizzazione.

**40.** In ordine al sistema di portabilità fai da te, basato sul meccanismo del *takeout* reso disponibile da Google, esso non sembra rappresentare un valido sistema per garantire l'operatività dell'articolo 20 del GDPR (cfr. paragrafo 13).

**41.** In conclusione, frapponendo ostacoli all'individuazione di meccanismi di interoperabilità con la piattaforma Weople, richiesta da Hoda, Google – operatore dominante in diversi mercati relativi all'offerta di servizi agli utenti finali – starebbe abusivamente ostacolando l'emergere di servizi innovativi di valorizzazione dei dati personali degli utenti. Tale condotta, realizzata mediante la compressione del diritto, previsto dall'articolo 20 del GDPR, degli utenti alla portabilità dei propri dati personali, è suscettibile per un verso di pregiudicare in maniera considerevole le dinamiche concorrenziali in termini di livello dei servizi offerti, ampiezza e varietà dell'offerta, innovazione e diversità dei modelli di *business*, in tal modo ostacolando l'esplicitarsi di una concorrenza basata sul merito, e per altro verso di sfruttare indebitamente i diritti dei consumatori, in violazione dell'articolo 102 del TFUE.

### ***Il pregiudizio al commercio intraeuropeo***

**42.** Secondo la Comunicazione della Commissione *“Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato”* (2004/C 101/07), il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

**43.** L'esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione dell'importanza di Google, principale operatore nei mercati interessati dal presente procedimento. Le condotte descritte, potendo ostacolare significativamente l'ingresso e l'operatività di concorrenti attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato nazionale, appaiono quindi suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l'opportunità di

valutare la fattispecie in esame quale eventuale infrazione della normativa unionale, ovvero dell'articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited e Google Italy S.r.l. nei mercati rilevanti come sopra individuati, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell'articolo 102 del TFUE;

#### DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited e Google Italy S.r.l., per accertare l'esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 102 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Carlo Piazza;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 giugno 2023.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12461 - ENEL PRODUZIONE/ERG POWER**

*Provvedimento n. 30220*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 12 luglio 2022;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTO il Regolamento del Consiglio (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione inviata alla Commissione UE, ai sensi dell'art. 4 del Reg. n. 139/2004, da Enel Produzione S.p.A. e ERG Power S.r.l. il 19 aprile 2022 e trasmessa in pari data dalla Commissione UE all'Autorità, mediante la quale le Parti hanno richiesto il rinvio all'Autorità italiana della valutazione dell'operazione di concentrazione, ai sensi dell'art. 4, comma 4, del medesimo Regolamento;

VISTA la propria comunicazione dell'11 maggio 2022, con la quale l'Autorità ha espresso alla Commissione UE il proprio assenso al rinvio dell'operazione;

VISTA la decisione della Commissione UE del 25 maggio 2022, con la quale la medesima ha accolto l'istanza delle Parti, disponendo che l'operazione notificata da Enel Produzione S.p.A. e ERG Power S.r.l. il 19 aprile 2022 venisse integralmente rinviata all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'art. 4, comma 4, del Reg. n. 139/2004;

VISTA la comunicazione delle società Enel Produzione S.p.A. e ERG Power S.r.l., pervenuta il 13 giugno 2022, con la quale le medesime hanno notificato l'operazione all'Autorità, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 287/1990;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

1. Enel Produzione S.p.A. ("Enel Produzione") è una società attiva nella produzione e vendita all'ingrosso di energia elettrica. Il capitale sociale di Enel Produzione è interamente detenuto da Enel Italia S.p.A., a sua volta, interamente controllata da Enel S.p.A. ("Enel"), società capogruppo dell'omonimo Gruppo industriale attivo, principalmente, nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale. Enel è una società quotata dal 1999 sul mercato telematico azionario organizzato e gestito da Borsa Italiana S.p.A., il cui capitale sociale è attualmente detenuto per il 23,6%, dal Ministero dell'Economia e Finanza, per il 59,4% da investitori istituzionali e per il restante 17% da investitori individuali. Nel 2021 il Gruppo Enel ha realizzato un fatturato a livello mondiale pari a circa 88 miliardi di euro<sup>1</sup>, di cui circa [30-40]\* in Italia.

---

<sup>1</sup> Cfr. <https://www.enel.com/it/investitori/dati-finanziari>.

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

2. ERG Power S.r.l. (“ERG Power” o “la *target*”; congiuntamente a Enel Produzione, “le Parti”), società del Gruppo ERG<sup>2</sup>, è soggetta al controllo esclusivo di ERG Power Generation S.p.A. (“ERG Power Generation”) che ne detiene l’intero capitale sociale. ERG Power è titolare di una centrale elettrica a ciclo combinato *Combined Cycle Gas Turbine* (CCGT) di potenza pari a 480 MW localizzata a Priolo Gargallo, in Provincia di Siracusa. Il 1° aprile 2022 ERG Power Generation ha conferito a ERG Power il ramo d’azienda relativo a tutti i dipendenti, contratti, diritti ed obblighi necessari all’esercizio della centrale e del connesso complesso industriale. Nel 2021 ERG Power ha realizzato un fatturato pari a [100-517] milioni di euro, [di cui 100-517] in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione di concentrazione notificata (nel seguito, “l’Operazione”) consiste nell’acquisizione, da parte di Enel Produzione, del controllo esclusivo di ERG Power. Nello specifico, lo *Share Purchase Agreement* (“SPA”) sottoscritto tra Enel Produzione e ERG Power Generation [omissis] prevede, al verificarsi di determinate condizioni (*cf. infra*), l’acquisizione da parte di Enel Produzione del 100% del capitale sociale di ERG Power.

4. ERG Power è proprietaria di un complesso industriale composto da una centrale elettrica a gas a ciclo combinato ad alta efficienza (CCGT) alimentata a gas naturale con una capacità installata complessiva di 480 MW ed una capacità netta di 470 MW, entrata in esercizio nel 2010, cui sono collegati un sistema di distribuzione elettrica – c.d. “RIU” - e un impianto di trattamento di acqua demineralizzata (complessivamente, “l’Impianto”)<sup>3</sup>.

5. L’Impianto e la RIU sono di proprietà di ERG Power; [omissis]. ERG Power, quindi, principalmente vende energia elettrica, vapore e acqua demineralizzata ad alcuni operatori localizzati all’interno del sito industriale di Priolo Gargallo sulla base di contratti di lungo termine e vende energia elettrica sui mercati spot<sup>4</sup>.

6. L’obbligo per le Parti di addivenire al *closing* dell’Operazione è condizionato al verificarsi di una serie di condizioni sospensive fra le quali (i) l’approvazione della stessa da parte delle competenti autorità *antitrust*<sup>5</sup> e (ii) l’approvazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’art. 2 del D.L. n. 21/2012.

---

<sup>2</sup> Il Gruppo ERG è un primario operatore nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e termoelettrica cogenerativa ad alto rendimento e basso impatto ambientale. La società capogruppo, ERG S.p.A. (la quale detiene l’intero capitale sociale di ERG Power Generation), è quotata dal 1997 sul mercato telematico azionario gestito da Borsa Italiana S.p.A. e presenta un capitale sociale così suddiviso: circa il 56% è detenuto da San Quirico S.p.A., circa il 7% da Polcevera S.r.l., circa l’0,5% sono azioni proprie e il restante è detenuto da altri soggetti che hanno partecipazioni inferiori al 3%.

<sup>3</sup> Più nello specifico, il complesso industriale oggetto di acquisizione è composto da:

(a) due unità, ciascuna comprendente due turbine a gas a ciclo combinato ad alta efficienza ed una turbina a vapore, alimentate a gas naturale con una capacità installata complessiva di 480 MW ed una capacità netta di 470 MW e situate nella parte nord della raffineria ISAB Nord, che a sua volta è all’interno del più ampio sito industriale di Priolo Gargallo (SR), in Sicilia. La centrale produce energia elettrica e termica sia destinata al sito multi-societario sia (per quanto riguarda l’energia elettrica) venduta sui mercati spot;

(b) un sistema di distribuzione elettrica a 150/30/15kV che comprende 3 sottostazioni - c.d. “RIU” - attraverso la quale l’energia elettrica viene distribuita alle utenze presenti nel sito industriale e alla rete di trasmissione nazionale;

(c) un impianto di produzione di acqua demineralizzata da 1.000m<sup>3</sup>/h, impiegata sia come acqua alimento per la centrale CCGT sia destinata agli usi tecnologici dei vari impianti del sito multi-societario.

<sup>4</sup> ERG Power, inoltre, è titolare di una partecipazione pari a [omissis] del capitale sociale di Priolo Servizi S.C.p.A. (“Priolo Servizi”), società consortile per azioni costituita nel 2006 da alcuni operatori del sito industriale di Priolo (tra cui ERG Power) con lo scopo di ottimizzare l’efficienza nella gestione di alcune risorse; in particolare, la società gestisce le reti di distribuzione locale di vapore e acqua e fornisce ai soci acque industriali e alcuni servizi in loco in virtù di un contratto stipulato nel 2008. Secondo la rappresentazione fornita dalle Parti, ERG Power non detiene il controllo (esclusivo o congiunto) di Priolo Servizi e la quasi totalità dei ricavi della società deriva dalla vendita di servizi ai propri soci.

<sup>5</sup> [Omissis].

7. Gli accordi tra le Parti prevedono, inoltre, la possibilità di sottoscrivere un *Transitional Services Agreement* (“TSA”) i cui termini e le cui condizioni dovranno essere successivamente negoziati sulla base della bozza di contratto allegata allo SPA. In particolare, il TSA disciplinerà le modalità con cui ERG Power Generation fornirà a ERG Power alcuni servizi relativi ai sistemi IT per un periodo di tempo limitato di 9 mesi, strettamente necessario a garantire la continuità operativa di ERG Power. Secondo gli accordi tra le Parti, tale durata potrà essere ridotta qualora le attività di transizione siano completate prima di tale termine o prorogata per un massimo di ulteriori 3 mesi nel caso in cui le attività di transizione subiscano un ritardo<sup>6</sup>.

8. Secondo la rappresentazione fornita dalle Parti, i contratti di servizio non avranno alcun impatto sulle scelte strategiche inerenti alla gestione dell’Impianto post-*closing*, le quali saranno definite unicamente dal Gruppo Enel. Gli accordi di cui sopra si qualificherebbero quindi come restrizione accessoria ai sensi di quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni<sup>7</sup>, in quanto caratterizzati da uno stretto nesso funzionale con l’Operazione e limitati a quanto necessario a garantire la continuità di funzionamento dell’impresa oggetto di acquisizione.

### III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

9. L’operazione comunicata, in quanto comporta l’acquisizione del controllo di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/90 e dell’articolo 3, paragrafo 1, del Regolamento CE n. 139 del 20 gennaio 2004.

10. La stessa, pur avendo dimensione comunitaria in quanto soddisfa le condizioni previste dall’articolo 1(2) del Reg. CE n. 139/2004 ed essendo quindi stata notificata dalle Parti alla Commissione Europea in data 19 aprile 2022, rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990 in seguito alla decisione del 25 maggio 2022 con la quale la Commissione, in accoglimento dell’istanza presentata dalle società notificanti, ai sensi dell’art. 4, comma 4, del medesimo Regolamento, ha disposto che l’Operazione venisse integralmente rinviata all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>8</sup>.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### A) Mercati rilevanti

11. In ragione del perimetro di operatività delle imprese interessate, l’Operazione genera sovrapposizioni orizzontali principalmente nel settore dell’energia elettrica, in particolare nei mercati della produzione e dell’approvvigionamento all’ingrosso, dei servizi di dispacciamento e

---

<sup>6</sup> È inoltre previsto che, nelle more della sottoscrizione con le organizzazioni sindacali di un accordo collettivo di armonizzazione, le Parti potrebbero pervenire alla sottoscrizione anche di un contratto di servizi avente ad oggetto la mera elaborazione delle buste paga la cui durata sarebbe comunque limitata allo stretto necessario per tale scopo.

<sup>7</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni, 2005/C 56/03.

<sup>8</sup> In particolare, la Commissione nella propria decisione ha valutato che “*l’incidenza dell’Operazione sugli assetti concorrenziali potrebbe risultare significativa, in ragione delle elevate quote di mercato delle parti*” e che “*i mercati distinti per la produzione e vendita all’ingrosso, la vendita al dettaglio di energia elettrica e per i servizi di dispacciamento, hanno una dimensione al massimo nazionale, e l’Operazione non avrà alcuna incidenza al di fuori del territorio italiano*”, di conseguenza considerando soddisfatti entrambi i requisiti di cui all’articolo 4, paragrafo 4, del Regolamento n. 139/04 per il rinvio di un caso all’autorità nazionale. Inoltre, la Commissione ha anche notato che “*Considerate le caratteristiche dei mercati rilevanti (...) l’AGCM è l’autorità più adatta ad esaminare l’Operazione, in quanto dispone di strumenti adeguati a valutare i singoli aspetti di una concentrazione di tale rilievo. E ciò anche perché l’AGCM ha di recente esaminato altre operazioni di acquisizione relative a impianti di produzione di energia ed ha sviluppato una pratica decisionale recente riguardo a questi mercati rilevanti*”.

della vendita al dettaglio a clienti non domestici allacciati in media e alta tensione. Le Parti sono entrambe attive, con quote di minore rilievo, anche nel mercato dei titoli di efficienza energetica (c.d. “TEE”, noti anche come “certificati bianchi”), nonché, infine, in altri mercati in cui si determinano sovrapposizioni del tutto marginali e che non saranno quindi esaminati (mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in bassa tensione e mercati della vendita dell’acqua e del vapore a scopi industriali<sup>9</sup>). Da ultimo, potrebbe venire in rilievo l’ulteriore nuovo mercato di cui al sistema di remunerazione della disponibilità di capacità produttiva di energia elettrica (c.d. *capacity market*), sul quale parimenti sono attive entrambe le Parti.

12. Inoltre, considerando il mercato della produzione e vendita all’ingrosso di energia elettrica (a monte) e la vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati alla media e alta tensione (a valle) in cui sono attive le Parti, l’Operazione dà luogo anche a mercati interessati da un punto di vista verticale.

13. In ragione delle sovrapposizioni orizzontali e dei legami verticali delle Parti la presente Operazione interessa, in ultima analisi, i seguenti mercati rilevanti, che saranno analizzati nel prosieguo:

- I. mercato della produzione e dell’approvvigionamento all’ingrosso di energia elettrica;
- II. mercato dei servizi di dispacciamento dell’energia elettrica;
- III. mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in media e alta tensione;
- IV. mercato dei titoli di efficienza energetica (c.d. “TEE”).

14. Verrà analizzato anche il nuovo mercato della capacità (c.d. *capacity market*) - sub V -, in merito al quale gli approfondimenti istruttori saranno necessari a comprendere la possibilità di identificare lo stesso quale mercato rilevante autonomo, nonché a valutare pienamente gli effetti dell’Operazione sul medesimo.

### **I. Il mercato della produzione e dell’approvvigionamento all’ingrosso di energia elettrica**

15. Per quanto riguarda la produzione e vendita all’ingrosso di energia elettrica, il mercato include le transazioni a termine e a pronti concluse attraverso le piattaforme organizzate dal GME (Gestore del Mercato Elettrico), o tramite contratti bilaterali (OTC, *over the counter*). All’interno di esso si annoverano, ad esempio, il cosiddetto “mercato del giorno prima” (“MGP”, in cui vengono scambiati diritti/impegni a prelevare/immettere energia elettrica per il giorno successivo) e il “mercato infragiornaliero” (“MI”, che prevede ulteriori sessioni di offerte al fine di permettere agli operatori di apportare modifiche ai programmi definiti nel MGP). Nella propria prassi, l’Autorità non effettua alcuna distinzione all’interno di tale mercato in base alla fonte dell’energia prodotta o alle modalità di produzione o di approvvigionamento<sup>10</sup>.

16. In base alla prassi dell’Autorità, la dimensione geografica del mercato è di tipo *sub*-nazionale, a causa dei macro-vincoli di rete che, in determinate circostanze – e in particolare nei casi in cui dovessero venire superati i vincoli di transito dell’energia consentiti dalla rete - possono portare alla separazione (*splitting*) del mercato in diverse zone, caratterizzate da diversi prezzi di equilibrio su MGP. In particolare, la presenza di tali vincoli, ha indotto l’Autorità a identificare quattro “macro-

---

<sup>9</sup> In particolare, nel primo di tali mercati, è del tutto trascurabile la quota di mercato espressa dalla *target*, mentre nel secondo risultano di rilievo marginale tanto le quote di ERG Power che del Gruppo Enel.

<sup>10</sup> Cfr. a titolo esemplificativo C12405 – ENEL PRODUZIONE/ERG HYDRO, Prov. n. 29870 del 29 ottobre 2021, in Boll. n. 45/2021.

zone” costituenti altrettanti mercati geografici distinti<sup>11</sup>: la macro-zona Nord, la macro-zona Sud, la macro-zona Sicilia e la macro-zona Sardegna. Le stesse Parti affermano che, pur essendosi negli ultimi anni tendenzialmente ridotta la intensità dei fenomeni di *splitting* del mercato, permangono casi di *market splitting* non trascurabili tra la macro-zona Sud e la macro-zona Sicilia. Pertanto, nel caso di specie, in ragione della localizzazione dell’impresa acquisita, l’Operazione comporta sovrapposizioni nella macro-zona Sicilia.

## II. Il mercato dei servizi di dispacciamento dell’energia elettrica

17. Il mercato dei servizi di dispacciamento ha ad oggetto l’approvvigionamento da parte del gestore della rete elettrica nazionale - Terna S.p.A. (nel seguito “Terna” o, il “TSO”), unico operatore attivo dal lato della domanda su tale mercato – delle risorse (fornite dagli impianti di produzione) necessarie a risolvere le congestioni della rete all’interno di ciascuna zona, a costituire adeguati margini di capacità di riserva e a mantenere la tensione sulla rete al fine di garantire il dispacciamento in sicurezza dell’energia immessa nel sistema. Più in particolare, nel mercato dei servizi di dispacciamento Terna acquista e vende energia; gli acquisti ricorrono quando Terna chiede ad una certa unità di generazione di produrre di più, mentre le vendite avvengono quando Terna chiede ad una certa unità di ridurre la produzione e l’operatore acquista dal TSO l’energia necessaria a soddisfare le proprie obbligazioni. Gli operatori del mercato del dispacciamento indicano nelle loro offerte sia il prezzo al quale sono disposti a vendere energia (offerte “a salire”) sia quello al quale sono disposti ad acquistare (offerte “a scendere”).

18. Il mercato dei servizi di dispacciamento in Italia si articola, più nel dettaglio, in due fasi di programmazione:

- Fase Ex Ante (c.d. “MSD ex-ante”), a sua volta articolata in 6 sessioni, nella quale Terna si approvvigiona delle risorse necessarie a costituire i margini di riserva secondaria e terziaria, a risolvere le congestioni locali e a mantenere la tensione sulla rete al fine di garantire il dispacciamento in sicurezza dell’energia immessa nel sistema (nelle offerte presentate dagli operatori e nelle accettazioni Terna non vi è indicazioni specifica del servizio per cui la selezione è avvenuta);
- Fase di Bilanciamento in tempo reale (“MB”), a sua volta articolata in 6 sessioni, in cui Terna utilizza in tempo reale le risorse approvvigionate nella fase *ex ante*, distinte in:
  - Regolazione Secondaria (“RS”);
  - Altri Servizi (“AS”, che include le quantità accettate per regolazione terziaria, bilanciamento, risoluzione congestioni e mantenimento delle tensioni).

19. Sul mercato dei servizi di dispacciamento sono abilitati a partecipare solo gli impianti di generazione che, ai sensi del cd. Codice di Rete<sup>12</sup>, rispettano una serie di requisiti e caratteristiche di flessibilità (esempio capacità di modulare la produzione nella giornata)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Vd. provvedimento n. 28498/2020 di non avvio istruttorio della concentrazione C12339 - *Linea Group Holding/Agripower*, in Bollettino n. 2/2021.

<sup>12</sup> Il Codice di Rete, applicato da Terna dal 1° novembre 2005, è stato predisposto in conformità a quanto previsto nel D.P.C.M. dell’11 maggio 2004 e sulla base delle direttive dell’allora Autorità per l’energia elettrica e il gas (oggi ARERA), di cui alla delibera n. 250/04 ed è sottoposto a un continuo processo di aggiornamento secondo le procedure previste dallo stesso documento.

<sup>13</sup> Sebbene sia in corso un progetto di riforma del mercato dei servizi di dispacciamento volto, tra le altre cose, ad aprire il medesimo anche a risorse innovative che ampliaranno le risorse a disposizione del TSO per la gestione della rete (es. accumuli, piccola generazione, aggregazioni della domanda), tali innovazioni si trovano ancora in una fase sperimentale (cfr. Allegato A della delibera 13 gennaio 2022, 2/2022/A, Quadro strategico 2022-2025 dell’ARERA).

20. Nel valutare tale mercato, l’Autorità ha considerato la possibilità di definirlo sia come un unico mercato sia come mercati distinti, senza giungere a una determinazione conclusiva sul punto<sup>14</sup>. In questa sede è possibile considerare che alcuni elementi (come la differenziazione dei servizi approvvigionati da Terna, che possono essere offerti rispettivamente da specifiche tipologie di impianti, peraltro con differenze anche a livello di perimetro geografico per il loro reperimento – *cf. infra* –) potrebbero condurre a una differenziazione tra sotto-mercati rilevanti del prodotto. Alcuni altri elementi tuttavia (come ad esempio il fatto che, almeno per MSD ex ante, non vi sia una differenziazione in offerta, per cui gli operatori offrono a un determinato prezzo senza conoscere il singolo servizio per cui Terna li abbia eventualmente selezionati) potrebbero deporre nel senso opposto, ovvero di mantenere una definizione unitaria del mercato rilevante. La definizione esatta del mercato rilevante del prodotto sarà quindi oggetto di ulteriore verifica nell’ambito del procedimento istruttorio.

21. Da un punto di vista geografico, la dimensione dei mercati dei servizi di dispacciamento dipende dalle aree geografiche all’interno delle quali Terna può approvvigionarsi degli stessi, talvolta coincidenti con le macro-zone, talvolta corrispondenti ad aree più ampie o più circoscritte. Tale ultima possibilità risulta collegata alla circostanza per cui specifici raggruppamenti di impianti limitrofi (c.d. “*cluster*”) risultino cruciali per risolvere le congestioni locali e mantenere la tensione della rete in una particolare area<sup>15</sup>.

22. Secondo la rappresentazione fornita dalle Parti nel formulario, le principali criticità dell’approvvigionamento di servizi da parte del TSO in Sicilia sono legate all’effetto combinato di due fattori: (i) la riduzione attesa della capacità di generazione convenzionale, dovuta alla presenza di impianti di generazione ormai obsoleti; (ii) l’insufficienza della capacità di trasmissione con il continente, sempre più rilevante per garantire l’adeguatezza e la sicurezza dell’isola a fronte della crescita attesa della capacità installata da fonti rinnovabili intermittenti<sup>16</sup>.

23. Tutto ciò premesso, si può ritenere che nel caso di specie il mercato dei servizi di dispacciamento sia caratterizzato da un perimetro geografico limitato al più alla macro-zona Sicilia. Anche la dimensione esatta del mercato rilevante geografico sarà comunque oggetto di ulteriore verifica nell’ambito del procedimento istruttorio.

### **III. Il mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in media e alta tensione**

24. In ragione delle attività dell’impianto oggetto di acquisizione, l’Operazione determina sovrapposizioni anche nel mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in media e alta tensione. Nei suoi precedenti più recenti l’Autorità ha ritenuto che tale attività, a causa della assenza di ostacoli alla commercializzazione dell’energia tra le diverse aree del territorio nazionale, unitamente alle caratteristiche della specifica tipologia di clienti considerati (acquirenti di tipo professionale e di dimensione tipicamente maggiore rispetto ai clienti domestici), abbia una dimensione geografica di tipo nazionale<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> *Cfr.* a titolo esemplificativo C12018 - A2A TRADING/RAMO DI AZIENDA DI SORGENIA POWER, Prov. n. 25798 del 22 dicembre 2015, in Boll. n. 49/2015, e C12405 – ENEL PRODUZIONE/ERG HYDRO, cit.. Anche la Commissione nella propria casistica ha lasciato aperta la questione relativa al se i mercati per queste diverse categorie di dispacciamento e servizi accessori, possano costituire mercati del prodotto distinti.

<sup>15</sup> *Cfr.* C12018 e C12405, cit.

<sup>16</sup> La fonte citata è il Piano di Sviluppo 2021 della stessa Terna, disponibile pubblicamente sul sito *internet* della società ([https://download.terna.it/terna/Piano\\_Sviluppo\\_2021\\_8d94126f94dc233.pdf](https://download.terna.it/terna/Piano_Sviluppo_2021_8d94126f94dc233.pdf)).

<sup>17</sup> *Cfr.* a titolo esemplificativo C12170 - GREEN NETWORK/RAMO DI AZIENDA DI BURGO ENERGIA, Prov. n. 27248 del 27 giugno 2018, in Boll. n. 27/2018.

#### IV. Il mercato dei titoli di efficienza energetica (c.d. “TEE”)

25. L’Autorità ha tradizionalmente analizzato il mercato dei servizi di consulenza e progettazione degli interventi di efficienza energetica che danno diritto al rilascio di titoli di efficienza energetica (“TEE”), nell’ambito dei programmi di incentivazione previsti dalla normativa nazionale ed europea in materia di efficienza energetica<sup>18</sup>. Non è stato analizzato nei precedenti, in sé, il mercato dei titoli di efficienza energetica che viene più specificamente in rilievo in questa sede, in quanto la *target* risulta attiva nel medesimo (l’impianto oggetto di acquisizione è titolato al riconoscimento su base annuale di un certo numero di titoli di efficienza energetica), ma non opera nell’ambito dei servizi di consulenza e progettazione degli interventi di efficienza energetica. Il gruppo Enel, invece, vi opera qualunque sia la definizione del mercato del prodotto individuata. In questa sede non si ritiene necessario prendere una posizione sul punto, in quanto la stessa non cambierebbe l’esito della valutazione con riferimento a tale mercato.

26. Dal punto di vista geografico sebbene, anche in ragione del quadro normativo armonizzato a livello europeo, potrebbe individuarsi una potenziale dimensione sovranazionale di tali attività, il mercato dei TEE è organizzato su base nazionale, non esistendo accordi di reciprocità tra Italia e altri Paesi europei in relazione ai meccanismi di sostegno dell’efficienza energetica<sup>19</sup>. Nel caso di specie, a ogni modo, anche la definizione esatta del perimetro geografico rilevante può essere lasciata aperta, in quanto neanche tale elemento modifica la valutazione concorrenziale dell’Operazione con riferimento al mercato in analisi.

#### V. Il mercato della capacità (c.d. capacity market)

27. Le Parti hanno fornito alcune informazioni anche sul mercato della capacità (c.d. *capacity market*), il nuovo sistema di remunerazione della disponibilità di capacità produttiva di energia elettrica<sup>20</sup>, concepito nell’ottica di assicurare l’adeguatezza della capacità di generazione elettrica sul territorio nazionale, allo scopo di garantire la copertura della domanda e dei necessari margini di riserva, allo stesso tempo ponendosi come uno degli strumenti per il raggiungimento dei *target* di decarbonizzazione definiti dal PNIEC<sup>21</sup>.

28. Nel dettaglio, il mercato della capacità è un meccanismo con cui il TSO Terna contrattualizza capacità attraverso contratti di approvvigionamento di lungo termine aggiudicati con aste competitive. Alle aste, organizzate da Terna, possono partecipare gli operatori titolari di unità di produzione (programmabili e non programmabili) che per la capacità selezionata in esito all’asta hanno:

- l’obbligo di offrire la capacità sui mercati dell’energia e dei servizi;
- il diritto di ricevere da Terna un premio fisso annuo;

---

<sup>18</sup> In particolare, come noto, lo strumento per l’implementazione di tali normative è rappresentato dai titoli di efficienza energetica (“TEE”, noti anche come “certificati bianchi”), che sono rilasciati dal Gestore dei Mercati Energetici (“GME”) in favore delle società di distribuzione di energia elettrica e gas naturale e delle loro controllate, nonché delle *Energy Service Company* (c.d. “ESCO”), in ragione della realizzazione di interventi di risparmio energetico. I grandi distributori di gas o di energia elettrica, che hanno degli obblighi specifici di risparmio energetico (c.d. “soggetti obbligati”), possono raggiungere i *target* normativi sia effettuando direttamente interventi di miglioramento dell’efficienza energetica che comportino il rilascio, da parte del GME, di TEE corrispondenti ai risparmi conseguiti, sia avvalendosi di TEE offerti sul mercato dagli altri soggetti a cui tali titoli possono essere rilasciati (c.d. “soggetti volontari”).

<sup>19</sup> Cfr. a titolo esemplificativo C12411 - IREN/BOSCH ENERGY AND BUILDING SOLUTIONS ITALY, Prov. n. 29892 del 16 novembre 2021, in Boll. n. 48/2021.

<sup>20</sup> La disciplina rilevante si basa principalmente sulla Delibera ARERA ARG/ELT/11, sul Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 28 giugno 2019 e sul Decreto del Ministero della Transizione Ecologica del 28 ottobre 2021.

<sup>21</sup> Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico e inviato nel dicembre 2019 alla Commissione europea in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999.

- l'obbligo di restituire a Terna la differenza se positiva fra il prezzo dell'energia elettrica che si realizza sui mercati dell'energia e dei servizi ed un prezzo di esercizio definito da ARERA (c.d. "strike price")<sup>22</sup>.

29. Quanto alla dimensione geografica del mercato della capacità, la stessa dipende dalla possibilità degli operatori di partecipare alle suddette aste, in relazione alla domanda di capacità espressa da Terna. Allo stato delle informazioni disponibili, essa può essere in prima approssimazione considerata come coincidente con la macro-zona Sicilia.

30. Tanto premesso, le specifiche modalità di funzionamento di tale mercato, l'effettiva possibilità di definirlo come mercato rilevante autonomo, nonché – in tale scenario – la corretta definizione della dimensione geografica dello stesso saranno oggetto di approfondimento in fase istruttoria, così come si analizzeranno nel dettaglio le interazioni con gli altri mercati dell'energia e gli effetti dell'Operazione con riferimento al medesimo (cfr. *infra* per alcune considerazioni preliminari sugli effetti).

## **B) Effetti dell'operazione**

### **I. Il mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica**

31. Per quel che riguarda il mercato della produzione e approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica, nel 2021 il gruppo acquirente Enel ha detenuto nella macro-zona Sicilia una quota di circa il [30-35%] in termini di capacità installata, a cui è corrisposta a una quota di produzione pari a circa il [20-25%]. A tali quote, ad esito dell'operazione, si verrebbe a sommare una quota attribuibile all'impianto acquisito pari, rispettivamente, a circa il [1-5%] in termini di capacità installata e il [15-20%] in termini di produzione, per una quota cumulata attribuibile alla *merged entity* pari, rispettivamente, al [35-40%] e al [35-40%]<sup>23</sup>.

32. A fronte di tale situazione strutturale, le Parti hanno prodotto una analisi di *pivotalità* degli impianti di Enel dell'area siciliana e di quello oggetto di acquisizione, secondo la quale tali impianti risultano essere stati pivotali nella macro-zona Sicilia nel 3,7% delle ore nel corso dell'anno 2021<sup>24</sup>. In altre parole, secondo tale analisi, tenendo in considerazione il livello della domanda di energia nella macro zona in questione, anche dopo la concentrazione la struttura dell'offerta della macro zona sarebbe tale da conferire potere di mercato all'entità post *merger* solo in un numero ridotto di ore dell'anno. Si osserva, tuttavia, che l'analisi di *pivotalità* può dare risultati diversi in relazione alle ipotesi sottostanti sull'utilizzo degli impianti e sulla configurazione della rete<sup>25</sup>, nonché in relazione al tipo e alla provenienza delle informazioni utilizzate.

---

<sup>22</sup> Alle aste possono altresì partecipare le unità di consumo (*demand-response*) e le risorse estere con specifici obblighi e diritti. La disciplina del sistema di remunerazione della capacità produttiva prevede poi la presenza di aste di aggiustamento aventi periodo di consegna pari ad un anno e di sessioni di negoziazione del mercato secondario aventi un periodo di consegna pari ad un mese. Tali meccanismi consentono agli operatori di rimodulare la propria posizione circa gli obblighi contrattuali pluriennali assunti verso Terna in esito alla c.d. "asta madre".

<sup>23</sup> A livello nazionale, il gruppo Enel ha rappresentato nel 2021 circa il [20-25%] del mercato in termini di capacità e circa il [10-15%] in termini di produzione, mentre l'impianto oggetto di acquisizione ha pesato in entrambi i casi meno dell'1%.

<sup>24</sup> Si ricorda che un operatore risulta pivotale in una specifica ora e in una prefissata zona (o macrozona) quando almeno parte della sua capacità produttiva oraria localizzata nella medesima zona (o macrozona) risulta indispensabile al soddisfacimento del fabbisogno orario di energia elettrica.

<sup>25</sup> Nel caso di specie, ad esempio, le Parti avrebbero condotto una analisi di *pivotalità* cd."semplice", che ipotizza i) che tutti i concorrenti utilizzino interamente la loro capacità produttiva che risulti disponibile nell'ora e localizzata nella medesima zona (o macrozona); ii) che risulti altresì interamente utilizzata la capacità di importazione dalle altre zone (o macrozone) interconnesse. Adottando ipotesi meno ottimistiche sulle alternative effettivamente disponibili, l'analisi può condurre a esiti diversi, che riconoscano potere di mercato all'entità post *merger* per un periodo di tempo anche significativamente più ampio.

33. In conclusione, il livello significativo raggiunto dalle quote congiunte, ottenute, peraltro, nel caso dei volumi, tramite un contributo considerevole da parte dell'impianto acquisito, suggerisce, quantomeno *prima facie*, che l'Operazione sia passibile di determinare effetti di natura concorrenziale di un qualche rilievo sul mercato in analisi. D'altro canto, la stima del livello di pivotalità di Enel e della variazione della stessa pivotalità in conseguenza dell'Operazione nella macro-zona Sicilia nel 2021 prodotta dalle Parti, che sembrerebbe invece dimostrare che, in concreto, gli effetti dell'Operazione sul livello di concorrenza nel mercato in questione siano molto limitati, deve essere verificata e integrata con riferimento alle ipotesi sottostanti nonché alle modalità e alle informazioni utilizzate per la sua effettuazione. Alla luce di tutto ciò, risulta necessario sottoporre ad un approfondimento istruttorio gli effetti dell'operazione sul mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica nella macro-zona Sicilia.

## II. Il mercato dei servizi di dispacciamento dell'energia elettrica

34. Relativamente al mercato dei servizi di dispacciamento, si rileva, in via generale, come l'operatività delle Parti risulti estremamente significativa sul medesimo. Se infatti nel 2021 il gruppo acquirente Enel già deteneva nella macro-zona Sicilia una quota del totale delle transazioni (comprendente dei quantitativi venduti a salire e a scendere) pari a circa il [60-65%] (corrispondente a una quota del [60-65%] per i soli quantitativi venduti a salire e del [70-75%] per i soli quantitativi venduti a scendere), a tali quote vanno aggiunte quelle attribuibili all'impianto della società *target*, che risultano per il totale delle transazioni pari a circa il [1-5%] (corrispondente a una quota del [1-5%] per i quantitativi venduti a salire e del [5-10%] per i quantitativi venduti a scendere), per una quota cumulata attribuibile alla *merged entity* pari al [65-70%], di cui [65-70%] per i quantitativi venduti a salire e del [75-80%] per i quantitativi venduti a scendere.

35. Inoltre, anche operando una distinzione per tipologia di servizio tra MSD ex ante, bilanciamento per "altri servizi" (AS) e bilanciamento per regolazione secondaria (RS), secondo i dati forniti nel formulario, il gruppo Enel detiene posizioni in tutti i casi molto significative, pur in un ampio *range* di variabilità (e, in particolare, pari a circa il [55-60%] nel mercato MSD, il [75-80%] nel mercato dei servizi di bilanciamento per "altri servizi" e il [35-40%] nel mercato dei servizi di bilanciamento per regolazione secondaria), mentre le quote di mercato attribuibili alla *target* risultano il [5-10%] nel mercato MSD, il [1-5%] nel mercato dei servizi di bilanciamento per "altri servizi" e il [20-25%] nel mercato dei servizi di bilanciamento per regolazione secondaria, portando a quote congiunte in tutti i casi al di sopra del [60-65%]<sup>26</sup>.

36. La rappresentazione delle quote sul mercato dei servizi di dispacciamento prende in considerazione in tutti i casi, a questo stadio, il perimetro di riferimento geografico come corrispondente alla macro-zona Sicilia. Saranno oggetto di approfondimento istruttorio le dinamiche di concorrenza di carattere locale più circoscritto che possono generarsi con riferimento a particolari servizi di dispacciamento - es. regolazione della tensione -, per i quali l'approvvigionamento da parte di Terna si caratterizza per una concezione c.d. "nodale" della rete (e, di conseguenza, la corretta definizione geografica del mercato rilevante, come anticipato). L'impianto oggetto di acquisizione, in particolare, si situa nell'area Sud-Orientale dell'isola (c.d. nodo "Chiaromonte Gulfi"), su cui insistono solo alcuni altri impianti termoelettrici, uno dei quali della stessa Enel Produzione. L'analisi delle dinamiche competitive di carattere locale non modifica allo stato attuale la valutazione complessiva dell'Operazione e in particolare la necessità di procedere ad approfondimenti istruttori (*cf. infra*).

<sup>26</sup> Come già menzionato, la differenziazione tra i dati di MSD, MB-AS e MB-RS è disponibile alle Parti in quanto gli operatori hanno visibilità dell'accettazione delle offerte per tali segmenti sequenziali del complessivo mercato dei servizi di dispacciamento, mentre l'informazione relativa al singolo servizio di rete approvvigionato è disponibile alla sola Terna.

37. Secondo le Parti, a ogni modo, la valutazione concorrenziale dell'Operazione andrebbe condotta considerando, oltre alle quote di mercato da un punto di vista statico, anche l'evoluzione prospettica della rete elettrica con riferimento al territorio siciliano. In particolare, sono attualmente in corso una serie di interventi infrastrutturali che interessano la rete interna e le infrastrutture di collegamento della Sicilia al Continente. Per quanto rileva ai fini dell'Operazione, l'intervento di maggiore interesse sarebbe la realizzazione di un collegamento elettrico in cavo HVDC (alta tensione in corrente continua) di tipo doppio bi-terminale tra la penisola italiana, la Sicilia e la Sardegna, denominato "Tyrrhenian Link", il quale dovrebbe essere a regime nella sua interezza nel 2028, ma il cui primo cavo – relativo alla linea elettrica tra la Sicilia e la Sardegna – dovrebbe essere operativo già a partire dalla fine del 2025. Negli obiettivi di Terna, secondo la rappresentazione offerta dalle Parti nel formulario, l'entrata a regime del progetto dovrebbe (i) garantire la sicurezza e l'adeguatezza del sistema elettrico a fronte dell'atteso *decommissioning* degli impianti a carbone e degli impianti più obsoleti e a maggior impatto ambientale, (ii) permettere una migliore penetrazione della generazione rinnovabile, e (iii) ridurre i costi sul mercato dell'energia e dei servizi per il dispacciamento, riducendo le congestioni sulla rete. In tal senso, secondo le Parti, gli effetti dell'Operazione dovrebbero essere valutati in ragione dei prossimi sviluppi della rete nell'area siciliana e dei benefici che ne dovrebbero derivare in termini di risoluzione delle congestioni e integrazione delle zone di mercato.

38. Tutto ciò premesso, allo stato attuale, le quote di mercato di estremo rilievo espresse dalla *merged entity* sul mercato dei servizi di dispacciamento (apparendo, peraltro, non trascurabile il contributo dell'impianto acquisito) rendono l'Operazione in grado di determinare criticità concorrenziali di tipo orizzontale in tale ambito, in particolare risultando la stessa suscettibile di costituire o rafforzare una posizione dominante sul medesimo. Si ritiene, quindi, che gli ulteriori aspetti di rilievo per la valutazione dell'Operazione (quali, a titolo esemplificativo, la corretta definizione del mercato rilevante e l'impatto prospettico degli interventi previsti di sviluppo della rete sulle dinamiche di concorrenza) vadano necessariamente approfonditi in sede istruttoria.

### **III. Il mercato della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti non domestici allacciati in media e alta tensione**

39. La quota di mercato nazionale detenuta dal gruppo Enel nel 2020 nel mercato della vendita al dettaglio di energia a clienti non domestici allacciati in media e alta tensione è stata pari a circa il [20-25%], mentre quella di ERG Power è stata pari a circa lo [inferiore a 1%]. L'Operazione non risulta, pertanto, idonea a determinare criticità concorrenziali di tipo orizzontale su tale mercato.

40. La presenza delle Parti nei mercati dell'energia, sia all'ingrosso che al dettaglio, unitamente al rafforzamento non trascurabile delle stesse nel mercato all'ingrosso, potrebbe in teoria essere idonea altresì a produrre effetti concorrenziali di natura verticale. Tuttavia, nel caso di specie, tale eventualità non appare plausibile, in ragione sia dell'incremento del tutto trascurabile della posizione congiunta delle Parti nel mercato a valle (dovuta a una operatività estremamente limitata di ERG Power) sia della posizione – ormai relativamente contenuta – detenuta da Enel nel mercato di vendita al dettaglio a clienti finali non domestici allacciati in media e alta tensione. Non appare dunque necessario effettuare approfondimenti istruttori in relazione agli effetti verticali dell'Operazione.

### **IV. Il mercato dei titoli di efficienza energetica (c.d. "TEE")**

41. Secondo le informazioni fornite, le Parti sono entrambe attive, sebbene con quote di mercato di piccola entità, nel mercato dei TEE<sup>27</sup>. In particolare, secondo i dati presentati e riferiti ai TEE emessi

---

<sup>27</sup> Più in particolare, per quel che riguarda ERG Power, i due moduli della centrale sono stati classificati dal GSE come unità di cogenerazione ad alto rendimento ("CAR") ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. n. 20/2007. Il primo periodo di

in Italia, il Gruppo Enel detiene una quota di mercato nel 2021 pari al [1-5%], mentre la *target* esprime una quota nello stesso anno del [1-5%]. Per questo motivo, l'Operazione non appare produrre effetti significativi sul mercato dei titoli di efficienza energetica.

#### **V. Il mercato della capacità (c.d. capacity market)**

42. Secondo le informazioni fornite nel formulario, le Parti risultano entrambe assegnatarie di capacità produttiva disponibile in probabilità ("CDP") in Sicilia, sia capacità esistente che capacità nuova, nelle aste già svolte per gli anni di consegna 2022 e 2023 (tenutesi a novembre 2019) e 2024 (tenutasi lo scorso febbraio 2022). In particolare, le Parti risultano assegnatarie di oltre l'85% della capacità esistente acquisita da Terna in Sicilia con le aste per gli anni 2022 e 2023<sup>28</sup> e addirittura del 97% di quella assegnata in Sicilia con le aste per il 2024<sup>29</sup>.

43. Come anticipato, tuttavia, le aste del mercato della capacità rappresentano un fenomeno recente, rispetto al quale l'Autorità non ha ancora avuto modo di effettuare una approfondita verifica per l'accertamento delle condizioni concorrenziali in esse prevalenti. Per poter apprezzare la eventuale rilevanza dei predetti esiti delle aste relative alla Sicilia per la valutazione della presente Operazione risulta, quindi, necessario analizzare aspetti cruciali di tali aste quali, ad esempio, gli effettivi rapporti di sostituibilità tra le offerte presentate, le caratteristiche soggettive necessarie per presentare un'offerta, gli elementi e i criteri su cui si basa, se è praticabile, il confronto concorrenziale. Solo all'esito di tali verifiche, da compiere necessariamente attraverso l'approfondimento istruttorio, sarà possibile in primo luogo stabilire se le aste per la capacità individuano un mercato rilevante sotto il profilo della normativa a tutela della concorrenza e, in secondo luogo, quale sia, se del caso, la valutazione degli effetti dell'Operazione con riferimento a tale mercato.

RITENUTO, pertanto, necessario procedere a un approfondimento istruttorio dal momento che non è possibile escludere del tutto che l'operazione in esame sia suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/1990, la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, nel mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica in Sicilia e nel mercato – parimenti, al massimo zonale - della fornitura di servizi di dispacciamento e che l'istruttoria permetterà anche di compiere ulteriori necessarie analisi con riferimento al nuovo mercato della capacità (c.d. *capacity market*);

RITENUTO, altresì, che gli accordi ulteriori descritti dalle Parti possano qualificarsi quale restrizione accessoria ai sensi di quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni;

#### **DELIBERA**

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Enel Produzione S.p.A. e ERG Power S.r.l.;

---

riconoscimento decennale è decorso, ma nel corso del 2021 il modulo 1 dell'impianto è stato oggetto di un intervento di rifacimento al fine di estendere il predetto periodo. In ragione di tale qualifica, il modulo 1 dell'impianto è titolato, ricorrendone i presupposti, al riconoscimento su base annuale di un certo numero di TEE da parte del GSE.

<sup>28</sup> Nel dettaglio, nell'asta per il 2022 gli impianti di Enel si sono aggiudicati il 67,6% del totale della capacità assegnata, quelli di ERG il 18,1%, per un dato aggregato dell'85,7%; nell'asta per il 2023, Enel ha avuto assegnata il 67,8% della capacità ed ERG il 18,9%, per un totale dell'86,7%.

<sup>29</sup> Di cui l'80,9% ad Enel e il 16,4% a ERG.

b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/1990, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità, almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Giuseppe Quinto;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro quarantacinque giorni decorrenti dalla data di delibera del presente provvedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS12351 - ESTENERGY - CONDIZIONI ECONOMICHE OFFERTA COMMERCIALE

*Avviso di avvio di procedimento istruttorio*

#### AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Informativa di avvio dell'istruttoria, in ragione del numero elevato di istanze di intervento pervenute, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del 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 con delibera dell'Autorità del 1° aprile 2015, n. 25411, in relazione al procedimento PS12351.

#### I. LE PARTI

La società EstEnergy S.p.A. – società del Gruppo Hera, che opera nella vendita al dettaglio di energia elettrica e gas naturale, in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lett. b), del Codice del Consumo.

Le associazioni di consumatori Federconsumatori, sezioni territoriali di Udine e Pordenone, e Adiconsum, sezioni di Padova - Rovigo e Friuli Venezia Giulia.

#### II. LA PRATICA COMMERCIALE

Sulla base delle denunce pervenute all'Autorità, a partire dal mese di aprile 2022 e, con un flusso via via crescente, fino al mese di giugno 2022, da parte di varie Associazioni di consumatori, è emerso che EstEnergy ha inviato, in data 28 settembre 2021, dall'indirizzo [servizioclienti@contatti.gruppohera.it](mailto:servizioclienti@contatti.gruppohera.it), alle caselle di posta elettronica degli utenti che ricevono la bolletta tramite tale canale, una comunicazione ai propri utenti dei servizi gas e luce, con oggetto "Comunicazione di servizio relativa alla sua fornitura", nella quale si congratulava per la scelta effettuata, consistente nell'aver sottoscritto un'offerta a prezzo fisso, evitando in tal modo i rincari dei prezzi dell'energia elettrica e del gas, e invitando gli stessi clienti a diffidare delle offerte di altri operatori. Comunicazioni dal contenuto analogo sono state inviate in allegato alle bollette cartacee nei mesi di ottobre e novembre 2021, nonché sono apparse nei messaggi contenuti nell'area riservata ai clienti del sito di Estenergy, fino al mese di gennaio 2022.

Dalle segnalazioni pervenute si evince che i destinatari della suddetta comunicazione sarebbero clienti di EstEnergy per i quali l'offerta a prezzo fisso -sottoscritta in passato- era ormai scaduta, e le cui condizioni economiche erano pertanto soggette alle oscillazioni del prezzo della materia prima che hanno caratterizzato i mercati dell'energia a partire dal secondo semestre del 2021.

La suddetta condotta, potrebbe integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, in ragione del contenuto non veritiero, omissivo e fuorviante della comunicazione inviata dal professionista alla propria clientela, nonché caratterizzata da profili di aggressività, in quanto suscettibile di limitare la libertà di scelta del consumatore medio, mediante indebito condizionamento, in violazione degli artt. 24 e 25 del medesimo Codice.

### **III. AVVISO**

Mediante il presente avviso si informano i soggetti interessati che abbiano presentato istanza di intervento ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento che, con comunicazione del 5 luglio 2022 (prot. n. 0052327), consegnata a EstEnergy S.p.A. il successivo 7 luglio 2022, è stato avviato un procedimento istruttorio nei confronti del Professionista, volto ad accertare l'eventuale violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

Si informa, inoltre, che i soggetti interessati hanno facoltà di intervenire nel procedimento in corso, inoltrando apposito atto, debitamente sottoscritto, contenente gli elementi indicati nell'articolo 10 del Regolamento.

Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al procedimento in questione, si prega di citare la Direzione A - Industria primaria, energia, trasporti e commercio della Direzione Generale Tutela del Consumatore ed il riferimento PS12351.

---

---

***Autorità garante  
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale  
Anno XXXII- N. 27 - 2022

---

***Coordinamento redazionale***

Giulia Antenucci

***Redazione***

Valerio Ruocco, Simonetta Schettini, Manuela Villani  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

---

***Realizzazione grafica***

Area Strategic Design

---