

PROROGHE DELLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI

Roma, 22 maggio 1998

Presidente dell'A.N.A.S.
Dott. Giuseppe D'ANGIOLINO

Ministro dei Lavori Pubblici
Prof. Paolo COSTA

L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato esprime qui un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, in merito all'avvenuta proroga della concessione per la costruzione e l'esercizio di tratte autostradali a favore della società Autostrade Spa e alla volontà manifestata da parte dell'A.N.A.S. di procedere allo stesso modo per quanto riguarda le altre società titolari di concessioni autostradali.

In linea generale l'Autorità ritiene auspicabile che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenga con l'ausilio di procedure ad evidenza pubblica.

La gestione di ogni singola tratta autostradale, infatti, può essere considerata un mercato dai confini geografici distinti che presenta caratteristiche di monopolio naturale. Pertanto, l'individuazione del destinatario della gestione in monopolio di uno o più tronchi autostradali attraverso il meccanismo della gara è il metodo più idoneo a consentire di replicare i meccanismi concorrenziali in tali mercati.

La proroga automatica delle concessioni in essere non consentirebbe di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica.

L'Autorità è inoltre dell'avviso che là dove la concessione da rinnovare riguardi una parte della rete autostradale che, per le sue caratteristiche, si presti ad essere ripartita in più tratte, queste ultime possano essere affidate in gestione a soggetti diversi attraverso il ricorso a meccanismi concorsuali. Una simile procedura favorirebbe l'introduzione di forme di concorrenza comparativa che, attraverso il confronto delle prestazioni economiche dei singoli operatori, incentiverebbe il contenimento dei costi ed il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti. Nel caso di specie va rilevato che non sembrerebbero rinvenirsi economie di scala di entità tale da giustificare la gestione di un gruppo di tratte da parte di un unico operatore. Peraltro, lo stesso meccanismo della gara, se congegnato in modo da rendere possibili offerte su diverse partizioni della rete, potrebbe far emergere le eventuali economie di scala o di varietà connesse all'estensione della rete stessa.

L'Autorità ritiene che tali considerazioni generali siano valide sia per la proroga di venti anni concessa alla società Autostrade Spa in vista della sua prospettata privatizzazione - evitando in questo modo l'introduzione di ingiustificati privilegi a favore del principale gestore autostradale, già presente su oltre il 50% della rete -, sia per le proroghe che l'A.N.A.S. vorrebbe concedere alle altre concessionarie a compensazione dei crediti da esse vantati nei confronti dell'ente di gestione.

La proroga ventennale concessa alla società Autostrade Spa con il Decreto Ministeriale n. 314 del 14 agosto 1997, emanato dal Ministero dei Lavori Pubblici di concerto con il Ministero del Tesoro, appare incompatibile con i principi della legge n. 287/90. Infatti, l'automatismo della proroga della concessione alla società Autostrade, quale derivante dal decreto in esame, ha come effetto quello di sottrarre la concessione della gestione di una parte considerevole della rete autostradale al meccanismo concorrenziale che avrebbe trovato applicazione con il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

Né si può invocare, a sostegno della proroga concessa, l'interpretazione implicita che tale decreto contiene della legge 8 agosto 1992, n. 359, richiamata quale fondamento giuridico della proroga stessa.

Al riguardo si evidenzia come sia la Sezione di controllo della Corte dei Conti in sede di registrazione del suddetto decreto (Delibera n. 136/98) sia le Sezioni Unite della stessa Corte abbiano mosso rilievi in merito alla legittimità dell'interpretazione della legge n. 359/92 contenuta nel D.M. n. 314 del 14 agosto 1997, sottolineando l'inapplicabilità della normativa contenuta in tale legge al comparto delle concessioni autostradali.

Nel caso relativo alla scadenza delle concessioni delle società diverse da Autostrade Spa, oggetto della richiesta di parere formulata dall'A.N.A.S., il ricorso a procedure ad evidenza pubblica appare agevolato dalla specificità della situazione. Infatti, l'obiettivo che l'ente di gestione intende perseguire sembrerebbe quello di compensare i crediti di tali società verso l'A.N.A.S. con il maggior valore attribuibile alle concessioni in seguito alla loro proroga.

L'Autorità ritiene pertanto preferibile, in alternativa ad una proroga delle concessioni, bandire delle gare per l'affidamento della gestione delle singole tratte, la cui base d'asta abbia come riferimento l'ammontare del credito vantato dalle società concessionarie e la cui durata sia analoga a quella che l'A.N.A.S. avrebbe previsto nell'ipotesi della proroga. In tal modo l'esigenza prospettata dall'ente di gestione di compensare i debiti nei confronti delle società concessionarie si potrebbe conciliare con procedure di affidamento coerenti con i principi della concorrenza.

Infine, in merito alla seconda questione sollevata dalla richiesta di parere l'Autorità rileva che, qualora l'oggetto della concessione comporti l'acquisizione di un'azienda o di un ramo d'azienda, appare indispensabile separare temporalmente il momento dell'aggiudicazione della concessione da quello dell'acquisizione del controllo dell'azienda o del ramo d'azienda. Solo in tale modo si renderebbe possibile, qualora ricorrano le condizioni di cui agli articoli 5 e 16 della legge n. 287/90, una valutazione da parte dell'Autorità. Si sottolinea, peraltro, come gli obblighi derivanti dall'applicazione della legge n. 287/90 siano indipendenti da un loro eventuale richiamo in un bando di gara o in una lettera d'invito.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesaurò

* * *