

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL  
MERCATO – *PROF. GIOVANNI PITRUZZELLA*

sull'articolo 5 del decreto legge n. 133 del 2014 recante *“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”*

VIII COMMISSIONE  
(Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici)

CAMERA DEI DEPUTATI  
Roma, 15 aprile 2015

---

Ringrazio questa Commissione per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito alla nuova versione dell'articolo 5 del decreto legge n. 133/2014 (*“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”*).

La norma nella sua versione attuale, nonostante presenti alcune novità di un certo rilievo, mantiene invariato il vecchio impianto, basato su un meccanismo di proroga implicita delle concessioni vigenti o già scadute, per le quali si presenta una proposta di modifica del rapporto concessorio (anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue o complementari tra loro).

Già nell'audizione del 30 settembre scorso, questo meccanismo era stato considerato come non giustificabile alla luce dell'esigenza di “assicurare gli investimenti” sulla rete autostradale. Da un lato, infatti, si argomentava che si sarebbe potuto trattare, per le concessioni in scadenza, di investimenti in parte previsti e non effettuati nei termini prescritti dal contratto di concessione; dall'altro, si riteneva particolarmente difficile valutare se l'accorpamento di più concessioni in essere fosse effettivamente in grado di sviluppare efficienze nei costi dei concessionari autostradali tali da giustificare ulteriori deroghe all'avvio di procedure di selezione dei nuovi concessionari con gara.

La posizione critica rispetto alla proroga delle concessioni si fondava, e si fonda tutt'ora in questo settore, ma più in generale in tutti i mercati, sulla constatazione che gli investimenti infrastrutturali possono essere più utilmente garantiti dall'assegnazione tramite gara delle tratte al gestore più efficiente e da una

regolamentazione opportunamente disegnata (in particolare attraverso schemi incentivanti basati sul cd. metodo del *price cap*), piuttosto che mediante il prolungamento del rapporto concessorio esistente.

Si ribadisce, pertanto, anche in questa sede la preferibilità dell'assegnazione competitiva delle nuove concessioni e di quelle scadute rispetto alla proroga implicita.

Venendo alle modifiche introdotte all'articolo 5 in sede di conversione, pur trattandosi di misure che inseriscono nella procedura di valutazione delle richieste di modifica delle concessioni l'apporto di istituzioni qualificate, esse non consentono in ogni caso di superare le criticità sopra evidenziate e sollevano alcune perplessità.

L'articolo 5 prevede che l'Atto Aggiuntivo con cui il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) eventualmente recepisce le richieste di modifica del rapporto concessorio in essere formulate dai concessionari (e finalizzate a procedure di aggiornamento o revisione, anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria), viene assunto sentita preventivamente l'Autorità di regolazione dei trasporti. Tale Atto Ministeriale dovrà, inoltre, prima della sua definitiva adozione, essere presentato alla Camere affinché riceva il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

La norma andrebbe migliorata anticipando la richiesta dei pareri alla fase precedente alla definizione dei contenuti dell'Atto aggiuntivo, onde evitare che lo spazio d'intervento delle istituzioni coinvolte risulti eccessivamente ridotto.

Di maggior impatto è, invece, la previsione che subordina l'attuazione delle disposizioni contenute nell'intero articolo 5 al rilascio del preventivo assenso dei competenti organi dell'Unione europea (comma 4 bis). Il coinvolgimento degli organi europei competenti a valutare gli aspetti connessi agli aiuti di Stato (DG Comp) e alla compatibilità con le norme in materia di libertà di stabilimento (DG Growth) consente, infatti, un vaglio più penetrante sulle modifiche proposte.

In una prospettiva generale, tuttavia, si ritiene che il tema delle eventuali modifiche alle concessioni autostradali esistenti, anche con riferimento alla loro compatibilità rispetto al quadro normativo europeo, piuttosto che attraverso una norma astratta quale l'articolo 5 del decreto legge 133/2014, vada affrontato in una ottica "caso per caso".

Sulla base delle informazioni in possesso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato tale valutazione di singoli casi specifici è in corso di

svolgimento; il quadro giuridico di riferimento è in questo caso costituito dall'articolo 107 TFUE in materia di aiuti di Stato (e dalla prassi applicativa della Commissione nello specifico ambito delle proroghe autostradali) e dalla recente direttiva 23/2014 in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione.

A questa logica del caso per caso sembrano essere fortemente connesse le valutazioni in merito all'entità dei "nuovi investimenti" rispetto al valore della concessione iniziale ed alla natura di "modifica sostanziale della concessione" nel caso di proroga legata allo svolgimento di investimenti già previsti dalla concessione iniziale.

Senza entrare nel merito delle singole proposte, funzione che non spetta all'Autorità ma alla Commissione Europea, si possono individuare alcuni criteri da tenere in considerazione nella valutazione.

Va, innanzitutto, osservato che in base all'articolo 43 della direttiva 23/2014 citato una concessione esistente può essere modificata senza una nuova procedura di aggiudicazione nel caso di attività o investimenti addizionali, che comunque non devono essere di valore eccedente il 50% del valore della concessione iniziale. La modifica senza gara è inoltre ammessa qualora risulti funzionale ad effettuare investimenti già previsti nella concessione iniziale, a condizione che non si realizzi un cambiamento sostanziale della concessione stessa.

In secondo luogo, qualora il concessionario, a fronte di un allungamento della durata della concessione, si impegni a realizzare una serie di investimenti accompagnati da una moderazione tariffaria rispetto all'attuale profilo di crescita, si deve prestare particolare attenzione a due elementi: la natura degli investimenti e la definizione di una durata adeguata della proroga, che non deve mai essere eccessiva rispetto all'obiettivo fissato.

In questo contesto diviene centrale il tema di quali siano gli investimenti oggetto di questo rapporto tra soggetto concessionario e soggetto concedente; in particolare si deve stabilire se ci si riferisce a "nuovi" investimenti (ulteriori dunque rispetto a quelli previsti dalle concessioni vigenti) oppure ad investimenti che in qualche misura dovrebbero in ogni caso essere realizzati lungo l'arco residuo delle concessioni vigenti (ed al di là degli effetti in merito alla applicabilità dell'articolo 43 della direttiva 23/2014 di cui sopra). Ciò soprattutto nei casi di accorpamenti sotto un unico concessionario di varie concessioni (magari tutte gestite da società appartenenti al medesimo gruppo) con date di scadenza e piano degli investimenti residui previsti molto diversificati tra loro.

Un tema di rilievo per la valutazione di eventuali modifiche delle concessioni esistenti – in particolare con riferimento all'ipotesi di accorpamento di concessioni interconnesse, contigue o complementari - è quello legato alla effettiva verifica delle efficienze di costo che si possono realizzare a seguito dell'accorpamento. Tale efficienze, infatti, andrebbero opportunamente misurate e dovrebbero, se del caso, essere prontamente ribaltate nelle tariffe finali all'utenza.-

L'obbligo di affidamento con gara, attualmente previsto per i lavori ulteriori rispetto a quelli contemplati nella convenzione, andrebbe, infine, esteso a tutti i lavori. Ciò in quanto gli attuali concessionari autostradali sono tutti affidatari diretti del titolo concessorio (oltre che beneficiari in qualche caso di proroghe dello stesso). In tal modo, si adotterebbe una soluzione conforme all'ordinamento europeo, che eviterebbe di replicare gli effetti della chiusura alla concorrenza del mercato a monte anche nei mercati ad esso collegati.

In conclusione, l'Autorità conferma le proprie perplessità sulla previsione normativa di un regime di proroga implicita delle concessioni, trattandosi di uno strumento non idoneo a soddisfare l'esigenza, ad esso sottesa, di garantire gli investimenti. Obiettivo quest'ultimo più efficacemente perseguibile mediante procedure competitive di assegnazione delle concessioni.