

Concorrenza. Le indicazioni dell'Antitrust sull'attuazione del percorso delineato dalla legge 148/2011

Servizi pubblici sotto esame

Ridefinizione per attribuire in esclusiva o liberalizzare le gestioni

Alberto Barbiero

La verifica per l'attribuzione dei diritti di esclusiva serve per una complessiva ridefinizione del servizio pubblico locale, consentendo anche di rilevare le criticità più significative. Lo ha chiarito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che, per voce di Arduino D'Anna, funzionario della Direzione servizi pubblici locali e promozione concorrenza, durante un convegno organizzato il 20 giugno a Bologna, ha fornito alcune indicazioni sul percorso previsto dall'articolo 4 della legge 148/2011: in base al quale, entro il 13 agosto, gli enti territoriali con più di 10mila abitanti devono inviare all'Authority per il parere obbligatorio le delibere con cui devono decidere se liberalizzare o attribuire diritti di esclusiva sulle gestioni.

La legge 148 riguarda i servizi pubblici di rilevanza economica. D'Anna ha evidenziato come la rilevanza economica derivi dalla possibilità del gestore di realizzare ricavi in grado di coprire i costi, a prescindere dalla circostanza che i primi siano frutto di sussidi

di pubblici. E quindi irrilevante che il servizio possa essere reso alla collettività senza oneri diretti a carico degli utenti, determinando quindi uno spettro molto ampio di servizi qualificabili come a rilevanza economica. Da questi, tuttavia, l'Autorità sembra escludere quelli sociali, per il loro carattere non profit. Viene evidenziato come l'obbligo di servizio pubblico sia direttamente legato all'esigenza di assicurare l'universalità e l'accessibilità dei servizi pubblici e corrisponda a quella parte di servizi che qualsiasi operatore, se dovesse avere a riguardo solo il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o assumerebbe solo se adeguatamente compensato.

L'Autorità rileva come nella verifica per l'attribuzione dei diritti di esclusiva sia necessario analizzare il profilo economico connesso. Infatti le compensazioni per gli obblighi del servizio, che gli enti possono prevedere se necessario, possono celare inefficienze del gestore uscente, ma possono anche violare (in caso di eccesso) le norme comunitarie sugli aiuti di stato. In base a

questa valutazione, la scelta tra affidamento in esclusiva dell'intero servizio o la sperimentazione di una concorrenza nel mercato su porzioni di questo (con la liberalizzazione) è legata ai possibili benefici delle due alternative sull'ammontare complessivo delle compensazioni e sulle tariffe pagate dall'utenza.

Rispetto al percorso previsto dall'articolo 4 della legge 148/2011, l'Agcm focalizza vari aspetti critici, a partire dalla definizione degli ambiti territoriali ottimali: sul punto l'Antitrust fornisce un input alle Regioni, evidenziando come l'operazione dovrebbe avvenire non su profili amministrativi, ma in modo da ottenere economie di scala e di differenziazione (con peculiarità per ogni settore). Per l'Autorità l'elemento-chiave è individuato nella definizione dei servizi minimi e degli obblighi di servizio pubblico: occorre aggiornare i dati relativi alla domanda di servizio pubblico e arrivare a una nuova decisione politica in merito alla quantità e qualità di questa domanda che si intende soddisfare con l'intervento pubblico, anche per eliminare so-

vrapposizioni tra servizi. Una volta ridefinito il servizio pubblico, l'amministrazione dovrebbe elaborare i dati a disposizione per tracciare una stima della redditività reale o potenziale del servizio o di sue singole parti. Questi dati dovrebbero essere quindi ricondotti a un confronto con gli operatori economici (pubblici e privati), anche per far emergere le attività più redditive e quelle più critiche. A fronte dei dati elaborati e dei riscontri del mercato, secondo l'Agcm, l'amministrazione dovrebbe verificare l'esistenza degli eventuali benefici che deriverebbe dal mantenimento della gestione in esclusiva e quindi liberalizzare tutte le attività per le quali questi benefici non ci sono: come le attività risultanti da sovrapposizioni di servizi, a loro volta desumibili dalla pianificazione.

D'Anna ha proposto, interpretando la norma, che l'obbligatorietà della verifica dovrebbe essere esclusa in tutti quei casi in cui la struttura dei mercati coinvolti sia tale da anticipare ragionevolmente l'assoluta impossibilità di sperimentare forme di concorrenza «nel mercato», ossia nei casi di monopolio naturale.

Le indicazioni sulle gare

01 | I LEGAMI

L'Antitrust raccomanda agli enti locali anzitutto di evitare che la procedura concorsuale possa risentire dell'intreccio tra amministrazione appaltante e impresa controllata. Attenzione quindi alle disposizioni contenute nel bando e nel capitolato di gara: soprattutto alla delimitazione del servizio oggetto dell'appalto, alla ripartizione in lotti, ai requisiti richiesti alle imprese e ai criteri di aggiudicazione

02 | LE ASSOCIAZIONI TEMPORANEE

Nella gara devono essere inserite clausole per evitare che le associazioni temporanee di operatori economici si configurino non come strumenti di partecipazione, ma come soluzioni per formare intese

anticorronenziali

03 | I DIPENDENTI

Sulla clausola di tutela del personale del gestore uscente, l'Agcm precisa che, dato l'obiettivo principale del legislatore di favorire la protezione dei lavoratori, tuttavia l'obbligo di rispettare la clausola sociale non impone un determinato modello di contrattazione collettiva. L'Autorità ha anzi evidenziato più volte le distorsioni legate al fatto che un soggetto pubblico affidante imponga un contratto per i profili economici: la previsione riduce la concorrenza, costituendo una barriera all'entrata o innalzando i costi degli operatori già presenti che adottano un contratto di lavoro diverso

