



c.MET05

Centro Universitario Nazionale
di **Economia Applicata**

Ancona Bari Benevento Bologna Enna Ferrara Firenze Lecce Macerata
Milano Napoli Palermo Pescara Salerno Trento Udine Venezia

23 Febbraio 2022

**Sesto PNRR WATCH Close Door Meeting:
“IL DDL CONCORRENZA E IL PNRR”**

Promosso da c.MET05 – Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata

<http://www.cmet05.it/>

IL DDL CONCORRENZA E GLI AFFIDAMENTI IN HOUSE

Prof. Antonio Massarutto

(Università degli Studi di Udine e c.MET05)

Dai «servizi pubblici» ai «servizi di interesse economico generale»

- SGEI vs. «public utilities»
 - Il concetto tradizionale di «servizio pubblico» rimanda soprattutto al lato dell'offerta
 - Il concetto di SGEI rimanda al lato della domanda e pone l'accento sulla regolazione delle attività economiche nell'interesse pubblico
- Cosa significa «interesse generale»?
 - L'autorità pubblica considera alcune caratteristiche di certi servizi come fondamentali per assicurare finalità rilevanti dal punto di vista politico e sociale
 - Es. coesione sociale e/o territoriale; accessibilità economica; qualità ambientale; resilienza; investimenti per espansione e manutenzione; adattamento ai cambiamenti climatici
 - «Obblighi di servizio pubblico» \Leftrightarrow l'autorità pubblica può imporre certi obblighi ai fornitori dei servizi operanti sul mercato al fine di conseguire questi obiettivi
 - Es. servizio universale; struttura tariffaria; qualità; scelte tecnologiche; livello degli investimenti
 - L'imposizione di OSP determina la necessità di provvedere affinché i soggetti che ne sono gravati siano in grado di operare efficacemente sul mercato, impedendo una «concorrenza distruttiva» da parte dei soggetti che non ne sono gravati

Dai «servizi pubblici» ai «servizi di interesse economico generale»

- Cosa significa «economico»?
 - Oggetto di transazioni economiche (servizi escludibili e/o «beni pubblici» connessi con altri beni escludibili)
 - Di potenziale interesse per gli operatori economici (\Leftrightarrow possibilità di essere gestiti con finalità di profitto)
 - Richiedono l'organizzazione efficiente di catene del valore complesse
 - Possono essere gestiti in regime di concorrenza
 - Implicano una relazione di mercato tra fornitori e utenti
 - Di regola, finanziariamente autosufficiente \Leftrightarrow basato su flussi finanziari originati direttamente, sebbene ciò non escluda contributi del bilancio pubblico, che tuttavia non può connotarsi come «aiuto di stato»
 - Necessità di raggiungere un sostenibile equilibrio economico-finanziario nel lungo periodo
- Il regime dei SGEI afferma che l'interesse generale e l'interesse economico devono essere bilanciati
 - Eventuali vincoli alla libera iniziativa imprenditoriale devono limitarsi allo stretto necessario per garantire l'assolvimento delle finalità pubbliche
 - I vincoli devono essere motivati, e deve essere dimostrato che non è possibile o desiderabile perseguire le finalità pubbliche senza farvi ricorso

Free market vs. SGEI

Free market	SGEI
Operators decide what to offer, which market segment to address, and prices upon convenience Consumers free to decide whether to buy or not	Regulator specifies quality levels, service extension, obligation to connect. Operator obliged to comply; customer can possibly negotiate some marginal and incremental aspects within the general frame Sometimes, customers are obliged to connect
Entry and exit is free; enterprises decide upon convenience Competition is free	Entry and exit is regulated; the state can create privileges, legal monopolies or protect incumbents from competition Regulation should be motivated
Operator decides whether to continue servicing customers or cut them off upon convenience; ev. penalties may be foreseen in contract	Regulator disciplines when and how service can be interrupted and establishes penalties
Operator decides how much to invest, network characteristics, resilience levels to be achieved Contracts may include risk-sharing clauses in case of service default	Network extension, technology, investment etc are settled by the regulator
Operator decides upon quality levels (within the limit of general legislation and regulatory standards to achieve)	Technical and commercial quality is strictly regulated
Operator discloses only information that is required by law Shareholders are informed through balance sheet and reports	Operator tied to disclose information to the regulator and to the public; quality reports, customer satisfaction, service charters, detailed regulatory accounts etc
Clauses for default or delinquent payment settled in the contract	Actions available against delinquent payers are defined by the regulator
Controversies are solved by the judicial system	Controversies are settled by the regulator
Prices are freely negotiated	Pricing rules settled by regulator

Antonio Massarutto : preparato per *PNRR Watch - Osservatorio universitario per l'analisi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*.

Promosso da c.MET05 - Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata

Il quadro europeo (dir. 23/2014 e 24/2014)

- Si è formato in seno alla normativa sugli «aiuti di stato» a tutela del mercato unico
 - Principale preoccupazione: evitare che l'attribuzione di privilegi speciali alle aziende investite di OSP consenta loro di operare sul mercato con un vantaggio competitivo artificiale, e che l'introduzione di «privative» sottragga spazi alla libera iniziativa degli operatori economici
 - Tradizionalmente, i principi del mercato unico (libertà di stabilimento, divieto di aiuti di stato) è rimasto inapplicato nei cosiddetti «settori esclusi», ossia quelli in cui gli SM potevano affermare un interesse generale
 - Successive sentenze della ECJ durante gli anni 90 hanno chiarito e delimitato l'ambito di esclusione
- L'imposizione di obblighi di servizio pubblico
 - E' opportuno delimitare il potere dello stato di introdurre OSP?
 - Come potrebbe essere fatto:
 - Elencando in modo puntuale gli ambiti da assoggettare al regime OSP
 - Stabilendo criteri generali cui attenersi (es. presenza di fallimenti del mercato)
 - Obbligando lo stato a produrre evidenza che ciò sia desiderabile (es. attraverso un'analisi costi-benefici dell'impatto della regolazione)
 - Allo stato attuale, le autorità pubbliche:
 - godono della più ampia discrezionalità nell'individuazione degli OSP
 - Devono attenersi ai principi del mercato interno per individuare i soggetti cui assegnarli
 - Sono soggette a limiti nel definire le modalità con cui viene assicurata la copertura dei costi

Il quadro europeo (dir. 23/2014 e 24/2014)

- Regime dell'affidamento «in-house» (sentenza «Teckal»)
 - L'affidamento diretto è sempre consentito in regime di diritto pubblico, se il soggetto affidatario è una persona giuridica di diritto pubblico, a maggior ragione se emanazione del soggetto che istituisce il servizio pubblico
 - L'affidamento diretto è consentito anche a persone giuridiche di diritto privato, purché su queste l'ente affidante abbia la proprietà pressoché esclusiva e un grado di controllo «analogo a quello che esercita sui propri uffici» ⇔ influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della persona giuridica controllata
 - L'attività dell'ente affidatario deve svolgersi in maniera prevalente nell'ambito dell'affidamento e solo occasionalmente e in modo accessorio sul mercato esterno (sentenza «Parking Brixen»)
 - Vengono di fatto vietate tutte le forme di affidamento basate su «intuitu personae», anche nel caso della costituzione di forme di partenariato (sentenza «Stadt Halle»)
- Liceità degli aiuti di stato (sentenza «Altmark»)
 - L'ente affidante può concedere privilegi esclusivi (es. monopolio legale) o aiuti economici, purché l'affidamento identifichi gli «obblighi di servizio pubblico» cui l'impresa è assoggettata, e purché i privilegi e gli aiuti siano commisurati all'effettivo costo aggiuntivo che l'impresa deve sostenere per fornirli
 - Tali importi devono essere quantificati ed espressamente previsti nell'ambito di un contratto tra l'ente affidante e l'affidatario
 - Sono quindi vietati gli aiuti «generici», motivati cioè solo da un principio generale ed astratto (come ad es. lo stanziamento di un «fondo di dotazione», la copertura ex-post dei deficit, il «bail-out» dei debiti e simili)

Le alterne vicende della legislazione italiana

- Regimi differenziati per servizi «nazionali» e «locali»
 - Nel caso dei servizi nazionali sono stati previsti disegni istituzionali più sofisticati e ad-hoc per ciascun settore
 - Nei SPL si è adottato un modello abbastanza uniforme, che si basa in sostanza sul modello della gara, temperato tuttavia dalla possibilità di ricorrere all'affidamento «in house»
 - Uso e abuso del «modello in-house» da parte degli enti locali, che il governo nazionale ha cercato in più occasioni di reprimere o limitare, incontrando una tenace e finora pressoché invincibile resistenza
 - Retorica nazionale che vede le imprese partecipate sempre e solo come manifestazione dei «costi della politica»
- SPL, nonostante ripetuti tentativi di inserire questa preferenza in un corpo legislativo, l'opzione della gestione diretta rimane sostanzialmente libera
 - Es. numerose proposte di legge (dal ddl «Vigneri» in poi) hanno cercato di rendere obbligatorio l'istituto della gara, o di subordinare la scelta della gestione diretta alla verifica dell'incapacità da parte del mercato di provvedere;
 - nessuna di queste proposte organiche di riforma giunse in porto; si cercò a volte di forzare la mano con norme estemporanee (es. nei collegati alla legge di bilancio), in genere poco dopo abrogate o significativamente ammorbidite e svuotate da deroghe, proroghe etc
 - DL 112/2008
 - Il «decreto Ronchi» (DL 135/2009 introdusse l'obbligo di gara, stabilendo che potevano parteciparvi anche le imprese pubbliche; in alternativa si sarebbe dovuto cedere al mercato almeno il 40% delle quote azionarie delle imprese pubbliche. Fu però abrogato dal referendum popolare 2011
- Sviluppi recenti
 - In esito al referendum 2011, in assenza di un quadro legislativo nazionale, vengono applicati i principi dell'ordinamento comunitario
 - Il «decreto Madia» (Dlgs 175/2016) è entrato in vigore solo per la parte relativa alla governance delle società partecipate («TUSP»), mentre il cosiddetto «Testo Unico sui SIEG» è stato giudicato incostituzionale
 - TUSP prevede che la scelta dell'affidamento diretto sia subordinata a una valutazione di congruità, sottoposta al vaglio dell'AGCM; il
- Il PNRR ha previsto nuovamente misure per limitare il ricorso al modello «in-house»

Il PNRR e gli affidamenti «in house»

- PNRR
 - «bisogna fare in fretta» e spendere i soldi per consentire la ripresa
 - Bisogna anche ottenere dei risultati socialmente meritevoli: genere, giovani, digitalizzazione, transizione ecologica, DNSH
 - Non «best value for money» e basta, ma «social value for money»
 - In molte parti del paese (=Sud), il mancato formarsi di un tessuto di gestione industriale dei servizi pubblici rappresenta un potente freno
- La concorrenza come «riforma abilitante»
 - In materia di servizi pubblici, soprattutto locali, occorre promuovere un intervento di razionalizzazione della normativa, anche prevedendo l'approvazione di un testo unico, che in primo luogo chiarisca il concetto di servizio pubblico e che assicuri – anche nel settore del trasporto pubblico locale – un ricorso più responsabile da parte delle amministrazioni al meccanismo dell'*in house providing*.
 - In questa prospettiva, pur preservandosi la libertà sancita dal diritto europeo di ricorrere a tale strumento di auto-produzione, andranno introdotte specifiche norme finalizzate a imporre all'amministrazione una motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell'*in house* dal punto di vista finanziario e della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica.
 - Sarà inoltre previsto un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di servizio pubblico, compresi quelli affidati con la modalità dell'*in house* (legge annuale 2021 ovvero altro provvedimento da adottare entro il 2022).
- In particolare, il ddl Concorrenza interviene:
 - Sugli affidamenti in-house (art. 6)
 - Nello specifico del trasporto pubblico locale (artt. 7-9) e della gestione dei rifiuti (art. 11)
 - Nella disciplina dei controlli sulle società partecipate (art. 10)

La galassia delle partecipate pubbliche

Poco più di 6mila le partecipate pubbliche attive nell'industria e nei servizi, 887 mila gli addetti

Le unità economiche partecipate dal settore pubblico nel 2018 sono 8.510, il 6,7% in meno rispetto al 2017.

Sostanzialmente stabile il numero di imprese attive partecipate direttamente da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale.

Il valore aggiunto per addetto delle controllate pubbliche cresce del 3,7% sul 2017, raggiungendo i 100.706 euro contro i 48.020 euro del totale imprese dell'industria e dei servizi.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze si riconferma l'ente più rilevante: controlla oltre il 53,8% degli addetti delle imprese a controllo pubblico.

TABELLA II.8 – SERVIZI AFFIDATI ALLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI – ANALISI PER SETTORE DI ATTIVITÀ E TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE. DATI 2018.

SETTORE DI ATTIVITÀ	REGIONI	PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE	COMUNI	ALTRE AMMINISTRAZIONI LOCALI	TOTALE
	n.	n.	n.	n.	n.
Settore primario	2	0	18	8	28
A - AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	2	0	18	8	28
Settore secondario	13	23	7792	109	7937
B - ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE	0	0	0	0	0
C - ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	0	0	25	2	27
D - FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA	6	5	767	49	827
E - FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	4	7	6.732	53	6.796
F - COSTRUZIONI	3	11	268	5	287
Settore terziario	95	97	4.767	238	5.957
G - COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI	1	0	169	2	172
H - TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	24	24	775	21	844
I - ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE	0	0	69	4	73
J - SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE	16	19	894	415	1.344
K - ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	8	3	74	9	94
L - ATTIVITÀ IMMOBILIARI	8	3	223	13	247
M - ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	20	23	1.121	232	1.396
N - NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	12	15	910	204	1.141
O - AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	1	3	151	9	164
P - ISTRUZIONE	2	3	93	31	129
Q - SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	1	0	70	42	113
R - ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	2	3	102	5	112
S - ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	0	1	114	11	126
U - ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	0	0	2	0	2
TOTALE	110	120	12.577	1.115	13.922

146 addetti

3.585

-4,0%

La dimensione media delle imprese attive partecipate

Il numero di imprese a controllo pubblico, per un totale di oltre 587mila addetti

La flessione nel numero di imprese a controllo pubblico rispetto al 2017.

Il contributo al valore aggiunto delle società controllate si riduce dal 10,6% del 2014 all'8,9% nel 2018.

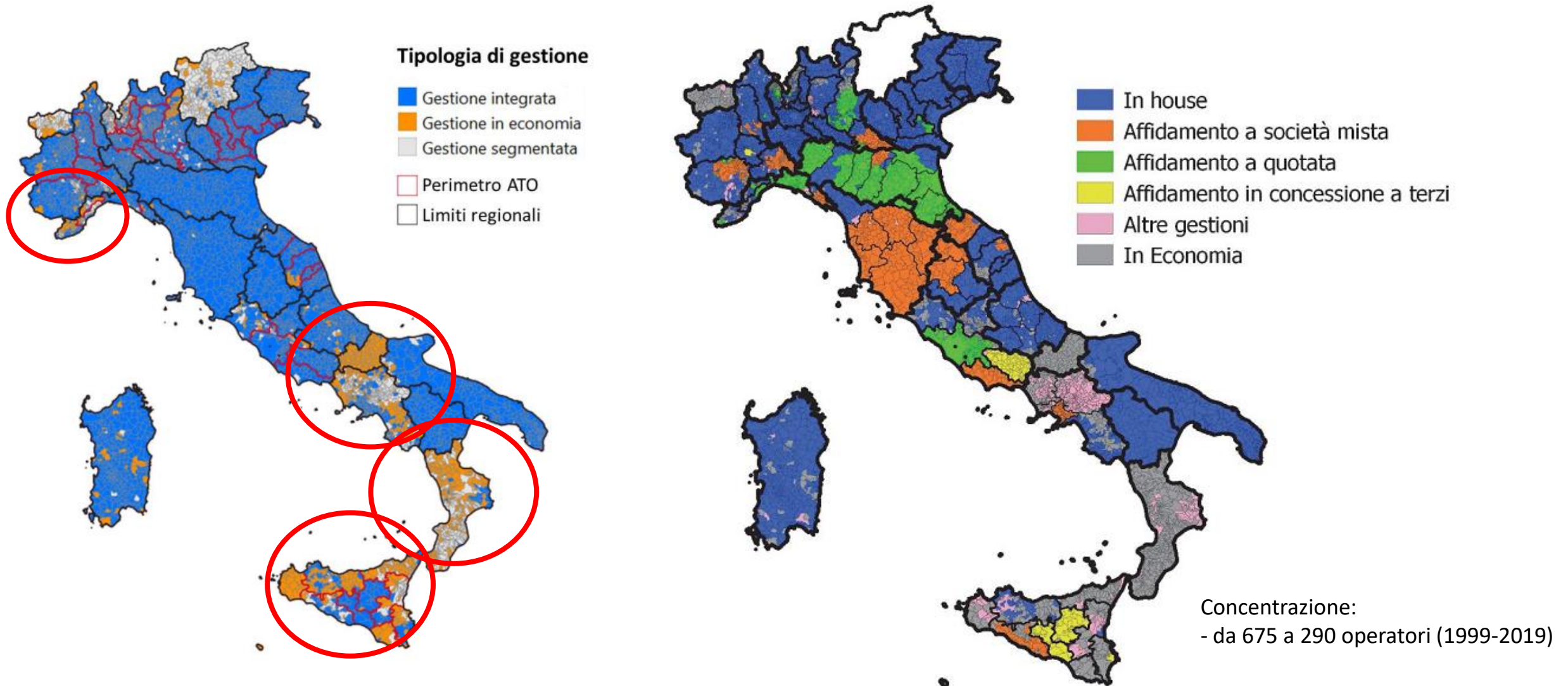
Sale a 164 addetti nelle controllate pubbliche e a 406 nelle società per azioni

Non solo SPL

I numeri del settore idrico e dei rifiuti

- Gestione dell'acqua
 - SII: 290 aziende * 30.000 addetti * 8 B€ di fatturato, 3,5 B€ di investimenti
 - «Ciclo idrico esteso»: 21,4 B€ fatturato, 9,1 B€ VA, 87.000 addetti, 3.500 imprese
 - «Imprese idrovore»: 1,5 M agricole + 350.000 manifatturiere, 1.200 B€ fatturato, 4,5 M occupati
 - Costituisce elemento abilitante per 310,4 B€ di VA (17,5% del PIL)
- Gestione dei rifiuti urbani
 - Rappresenta circa ¼ della spesa corrente dei comuni
 - 95.000 addetti * 10 B€ di fatturato * 637 operatori (solo RU)
 - A sua volta elemento abilitante per le filiere dell'economia circolare
- Uno sguardo di insieme
 - Assieme rappresentano circa >1% del PIL
 - Entrambi partivano negli anni 90 da situazione estremamente frammentata, dominata da gestione diretta in economia, con basi industriali pressoché assenti
 - Interessati da riforme parallele con logiche simili, le cui parole chiave sono gestione integrata, consolidamento territoriale, industrializzazione, «corporatizzazione», autosufficienza finanziaria, FCR
 - Transizione ancora non completata al 100%, soprattutto al Sud
 - Evoluzione trainata da «multiutility quotata», ma sistema largamente dominato da gestioni «in house»

Gestione del servizio idrico integrato



Breakdown of market shares

	PPP		Full delegation		Direct		Provisional		Total	
	ATO	POP	ATO	POP	ATO	POP	ATO	POP	ATO	POP
Fully private companies	4	3%	1	1%	-	0%	2	1%	7	4%
Quoted multiutilities (>50% public)	7	9%	4	4%	12	17%	4	2%	29	28%
100% Publicly-owned private-law companies	-	-	-	-	44	51%	6	4%	50	55%
Direct labour - Public law	-	-	-	-	-	-	9	6%	9	6%
Total	11	12%	5	5%	56	68%	21	15%	93	100%

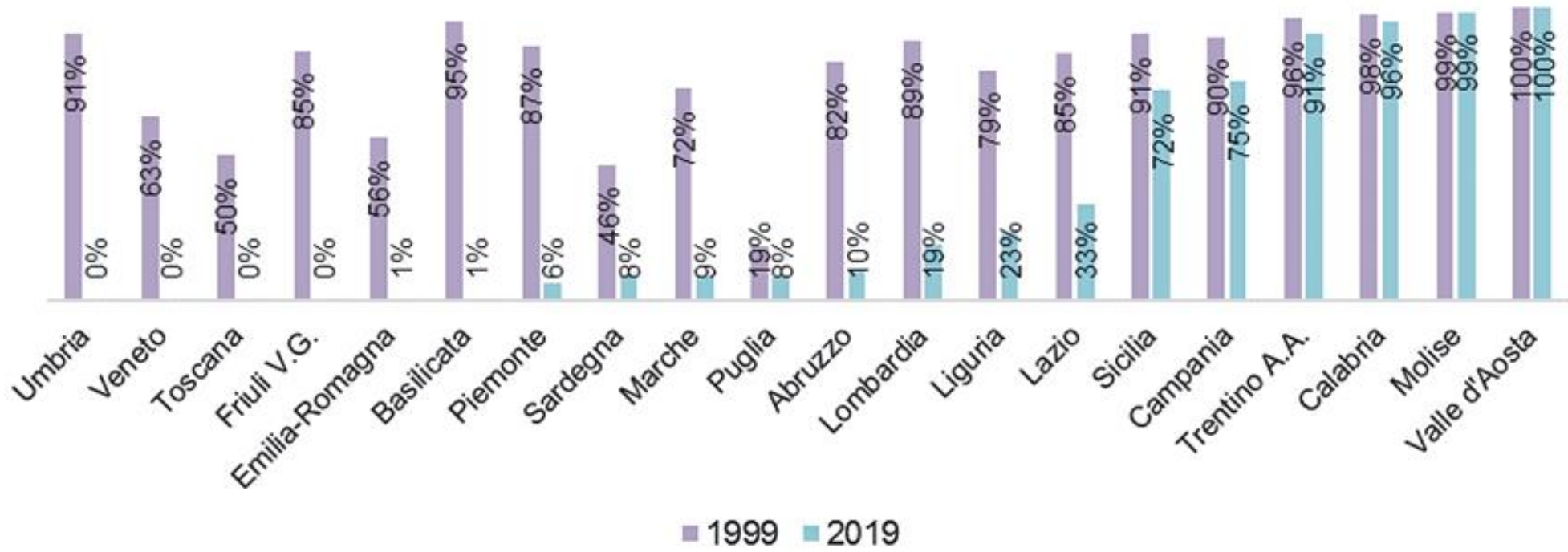
NOTE: figures reflect an outdated situation, but are still representative

Prevalence of public entities (organized as corporate companies)

Key role of partially privatized multiutilities

Private sector has a marginal role in the «front office» (but much higher in the «back office»)

Phase-out of direct labour



Chi fa e chi non fa gli investimenti?

Tabella 6-2

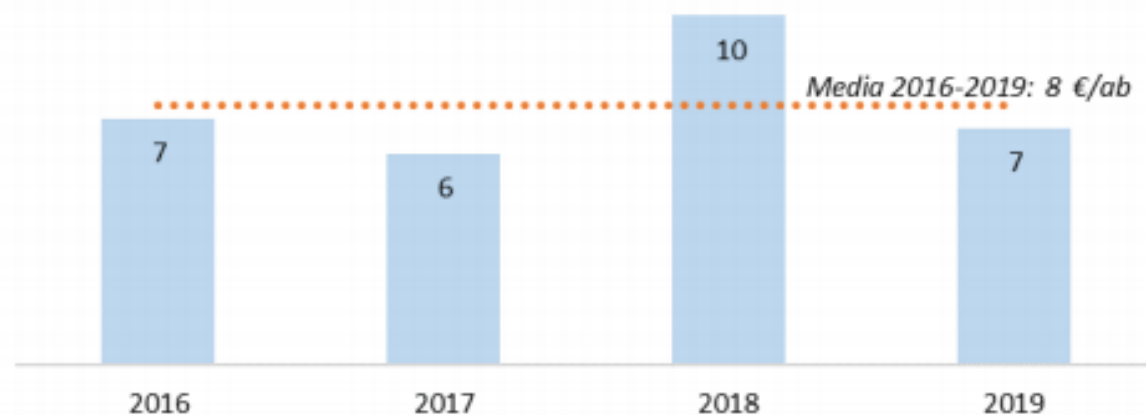
Investimenti realizzati per classe di fatturato [Biennio 2018-2019]

Valori medi ponderati

Classe di fatturato	Inv. lordi FP&C 2018 [€/ab]	Inv. lordi FP&C 2019 [€/ab]	Inv. lordi FP&C 2018 [€/mc]	Inv. lordi FP&C 2019 [€/mc]	Inv. lordi FP&C 2018 [€/Km]	Inv. lordi FP&C 2019 [€/Km]
R<10Mln€	34,0	33,6	0,48	0,47	1.249	1.818
10Mln€≥R>50Mln€	41,6	43,2	0,57	0,60	4.046	4.327
50Mln€≥R>100Mln€	47,6	53,1	0,64	0,72	6.320	6.248
R≥100Mln€	55,7	54,4	0,72	0,71	10.450	10.062
Totale	51,7	53,0	0,68	0,70	8.462	8.239

Figura 6-11

Trend investimenti realizzati medi pro capite dalle gestioni in economia [moneta 2019; €/ab]

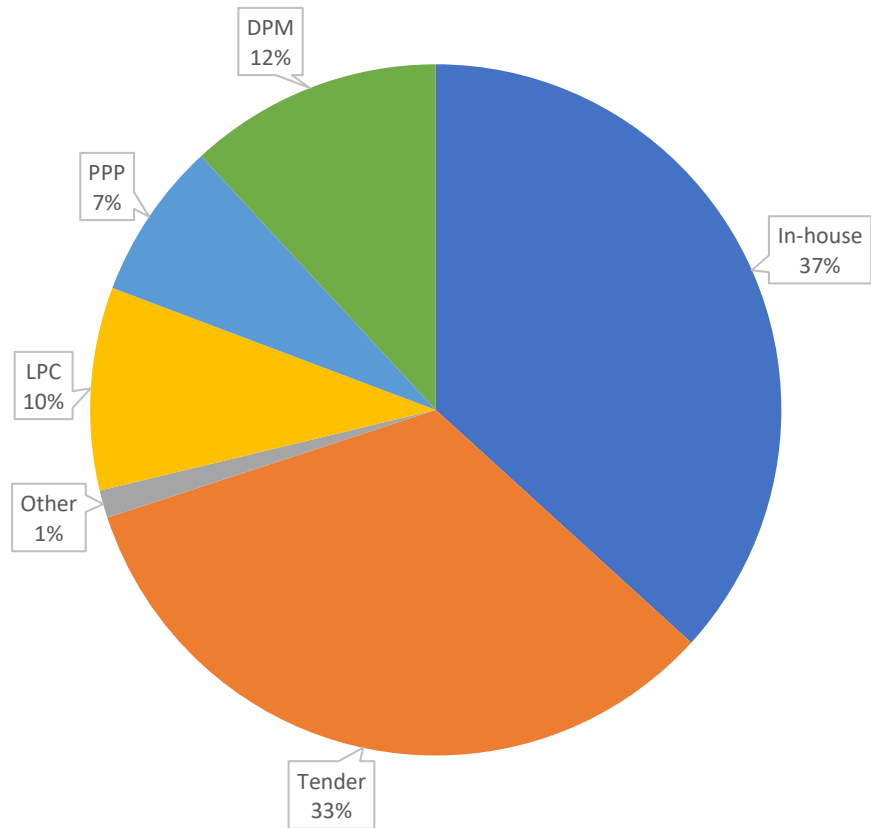


Modelli di gestione del servizio integrato rifiuti

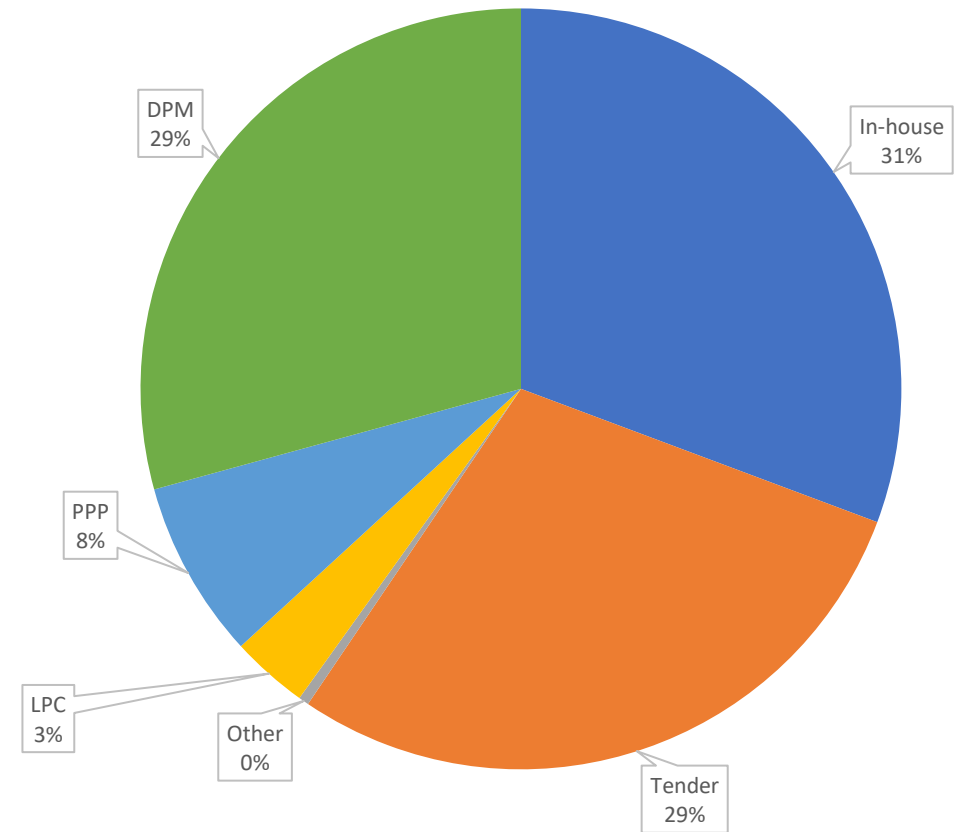
	A – Traditional (progressively fading)	B – Emerging (progressively consolidating)
1 - Direct public management	1A: Direct labor organization	1B: In-house operation (entrustment of the integrated service to a private-law company that is fully controlled by responsible entities)
2 - Public-private partnership	2A: Original entrustment to public companies that have been later privatized or listed on the stock exchange	2B: Mixed-venture companies, where the private partner is usually responsible for operation and has been selected via open tendering processes
3 – Delegation	3A: Contracting out of individual activities on a procurement basis	3B: Concession contracts for the integrated service for the whole OMA

Modelli di affidamento della gestione del ciclo dei rifiuti

Breakdown su popolazione servita



Breakdown su n. comuni



Popolazione servita dai principali operatori

	1A	1B	2A	2B	3A – 3B	Other	TOTAL
A2A			1.548.232	694.037	989.563		3.231.832
COOP			2.185	585.853	1.630.853	19.754	2.238.645
ECONORD				202.380	979.919		1.182.299
HERA			3.045.266	242.824	26.331		3.314.421
IREN			1.155.484	1.261.468	1.396.806		3.813.758
TEKNOSERVICE					644.122	56.090	700.212
DUSTY					411.754		411.754
BUTTOL					388.492		388.492
TEKRA					418.509		418.509
GESENU					426.544		426.544
SANGALLI					402.973	11.855	414.828
ISEDA AG					307.065		307.065
MONTECO					464.629		464.629
DE VIZIA TRANSFER					803.438		803.438
TECH Servizi					308.749		308.749
AGSM VR		399.844		52.210			452.054
FINAM				607.521	103.632		711.153
100% public enterprise		21.872.230		363.733	1.604.540		23.840.503
Municipal direct operation	4.766.184						4.766.184
DPM	2.429.574						2.429.574
Other private				464.285	8.803.792	694.520	9.962.597
TOTAL	7.195.758	22.272.074	5.751.167	4.474.311	20.111.711	782.219	60.587.240

Il ddl concorrenza – i punti principali

- Le attività di interesse generale
 - al fine di assicurare la soddisfazione delle esigenze delle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità, universalità e non discriminazione, e dei migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale e territoriale
 - devono essere individuate
 - nel rispetto della tutela della concorrenza, dei principi e dei criteri dettati dalla normativa europea e dalla legge statale
- Razionalizzazione dei poteri di regolazione
 - Regolatore nazionale vs. locale
 - Separazione a livello locale tra livello della regolazione e gestione dei servizi
- Fissazione di criteri per l'istituzione di regimi privilegiati ed esclusivi
 - Leggasi: privativa, monopolio legale, esclusione dalla concorrenza, regolazione dell'accesso al mercato
 - Principio di adeguatezza e proporzionalità
 - Superamento dei regimi di esclusiva «non indispensabili ad assicurare efficienza e qualità del servizio»
 - Fissazione di termini congrui per adeguamento modelli in essere (l'ennesima «fase transitoria» che non finisce mai?)

Il ddl concorrenza – i punti principali

- Definizione dei criteri per assicurare «ottimale organizzazione territoriale»
 - Leggasi: aggregazione intercomunale, ATO (non «multiutility», che non sono nominate da nessuna parte)
 - «anche attraverso incentivi all'aggregazione» (se ci si aggrega, occorre che qualcuno funga da aggregatore)
 - Su questo passaggio cruciale la legge delega è però reticente; rischio di riproporre le ragioni che hanno fatto giudicare incostituzionale il DLGS Madia
- Razionalizzazione della disciplina relativa alle modalità di affidamento
 - Oggi: «par condicio» tra affidamento in house, concessione con gara, SpA mista con «gara a doppio oggetto»; par condicio spesso interpretata come «liberi tutti» nel privilegiare sempre e comunque la gestione diretta e il modello «in house»
 - «rispetto dei principi dell'ordinamento europeo» (che ammette senza riserve in house, purché sia tale)
 - Principio di proporzionalità e «ragionevolezza»
 - Estensione anche al TPL, ma con penalizzazione secca (-15%) su trasferimenti da Fondo TPL
 - Revisione di alcune legislazioni settoriali, in particolare su settore rifiuti e H2O al fine di assicurare «armonizzazione e coordinamento» (che vuol dire?)
 - Un precedente: art. 107 codice appalti (bocciato da CCost perché irragionevole)

Il ddl concorrenza – i punti principali

- Fissazione di alcuni «paletti» relativamente alla scelta del modello in house
 - Divieto di artificioso frazionamento
 - Obbligo di motivazione «anticipata e qualificata» che dia conto «delle ragioni che sul piano economico, della qualità e degli investimenti e dei costi per gli utenti» giustificano il mancato ricorso al mercato
 - «anche sulla base dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione»
 - Obbligo di «trasmettere» la motivazione ad AGCM (ma con quali poteri da parte di quest'ultima?)
 - «anche razionalizzando disciplina su obblighi di trasparenza»
 - Controllo preventivo della Corte dei Conti (Sezioni Riunite), non più «a fini conoscitivi», ma ai fini della verifica del rispetto dei principi di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa
- In caso di cessazione dei regimi di autoproduzione
 - «tutela occupazionale anche attraverso opportune clausole sociali»
 - Ma che dire delle «procurement companies» che già ora subappaltano fette importanti del servizio?
 - «Adeguate valorizzazione» in caso di subentro

Il ddl concorrenza –i punti principali

- SPL, contratti pubblici, partenariati, politiche tariffarie
 - «armonizzazione», «coordinamento», «razionalizzazione»
 - Elementi di «sunshine regulation»
 - Trasparenza dei contratti di servizio
- Governance, trasparenza, rendicontazione, partecipazione
 - Previsione di «sistemi di monitoraggio dei costi» ai fini del mantenimento degli equilibri di finanza pubblica e della tutela della concorrenza
 - Revisione periodica della decisione anche alla luce dei risultati raggiunti
 - Elementi di «sunshine regulation»:
 - Pubblicazione dei dati sulla qualità dei servizi, investimenti effettuati (aggiungerei: bilancio di sostenibilità, bilancio sociale, responsabilizzazione su obiettivi di interesse generale specificati ex ante); realizzazione di banche dati nazionali
 - Disciplina relativa alla partecipazione degli utenti (spazio per introdurre innovazioni sostanziali: azionariato popolare, «crowdfunding», programmazione negoziata, canali di ascolto dei desiderata degli utenti)

Spunti di riflessione

- A volte ritornano?
 - Dal ddl Vigneri al Decreto Ronchi:
 - Presunzione di superiorità del mercato \Leftrightarrow la concorrenza, se si può avere, è meglio
 - Presunzione di inefficienza e corruzione nelle aziende pubbliche
 - Tutti i tentativi si sono finora scontrati con la tenace resistenza della gestione locale; non appena si approvava una norma, questa veniva svuotata, diluita, dilazionata, riempita di eccezioni, salvaguardie e casi particolari
 - Da ultimo: il decreto Madia, che seppur molto più mite è stato ritenuto incostituzionale (in quanto interveniva su ambiti di competenza condivisa con le Regioni)
 - Mentre in tutto il mondo se c'è una tendenza è verso la «ripubblicizzazione» (ma cosa vuol dire? Anche Hera è un'azienda pubblica!!)
- Metodo del «green pass»
 - Non si obbliga a fare nulla
 - Non si vieta nulla
 - Ma si rende la vita difficile a chi «preferisce di no»

Spunti di riflessione

- Non ce lo ordina l'Europa (e neppure il medico)
 - Teoria economica non risolutiva ⇔ limiti della concorrenza e delle gare
 - Evidenza empirica non risolutiva
 - Non è vero che la concorrenza «lava più bianco»
 - I costi di transazione nel ricorso al mercato sono potenzialmente elevati (e i tempi molto lunghi)
 - In un senso come nell'altro! Non è nemmeno vero che la concorrenza impedisca di perseguire fini di interesse generale
- Ma è comunque un indirizzo politico legittimo da parte del governo!
 - ECJ ha recentemente stabilito che i governi nazionali possono imporre restrizioni alla gestione in-house
 - Motivazione però deve essere «cambiare dove non va», non imporre dogmi
 - La gestione diretta va «relegata in un ruolo residuale»? Oppure si dovrebbe cercare di limitare l'abuso che se ne è fatto?
- Scelta di politica industriale (fin dagli anni 90): favorire la crescita dei «campioni nazionali»
 - Ciò si fonda su un elemento oggettivo (successo delle grandi multiutility quotate, ma anche di Enel, Eni etc)
 - Quotazione è comunque stata finora un processo virtuoso ⇔ mercati finanziari come «guardiani dell'equilibrio finanziario» funzionano meglio della Corte dei Conti
 - Ma attenzione a non mettere in moto un braccio di ferro che potrebbe bloccare la transizione fin qui faticosamente raggiunta e conquistata!
 - E attenzione al fatto che non esistono solo i grandi comuni metropolitani! Tendenza delle «big» a fare «figli e figliastri», concentrando le attenzioni sui territori più rappresentati politicamente, e sacrificando quelli periferici
 - Modello in-house ha rappresentato in molti territori una soluzione che ha facilitato la crescita industriale del sistema dei SPL; laddove ha funzionato, i livelli di investimento e la crescita della qualità sono evidenti e hanno poco da invidiare alle «big»

Spunti di riflessione

- L'evidenza empirica mostra che la verità sta nel mezzo!
 - Rifiuto della visione delle imprese pubbliche come «carrozzoni» e «costi della politica», da limitare a prescindere
 - Ma rifiuto anche di un pregiudizio aprioristico contrario al mercato e favorevole alla gestione pubblica
 - Evitare i falsi problemi creati da una visione ideologica dei problemi: «logica del profitto», «tradimento del voto popolare», contrapposizione artificiosa tra concorrenza e «bene comune»
- «Squadra che vince non si cambia»
 - Come si stabilisce se «vince»?
 - Evitare una valutazione apodittica e assolutoria della gestione pubblica!
 - Ma evitare anche di metterle sotto torchio obbligandole a dimostrare continuamente la ragione del proprio stare al mondo
 - Trasparenza e rendicontazione, ben venga! Cogliere la sfida in positivo, troppe volte gestione pubblica scusa per «non disturbare il manovratore» e creare piccoli feudi per la politica
 - A chi interessa davvero la gestione pubblica: al cittadino o ai politici?
 - La bontà della scelta non deve riguardare solo l'efficienza (rispetto a modelli alternativi), ma anche l'effettiva migliore capacità di corrispondere alle funzioni pubbliche

Spunti di riflessione

- Partire dall'esistente e da una valutazione obiettiva
 - ARERA ha svolto un ruolo assolutamente positivo e super partes; non ha mai preso partito per un modello o per l'altro
 - Semmai, bias verso aggregazioni (in certi casi comprensibile, in altri meno)
 - Processo virtuoso si è avviato in H2O, rifiuti
 - TPL: le gare dove hanno funzionato lo hanno fatto bene (FVG vs. Toscana)
- Fedeltà al dettato referendario?
 - Dal referendum sono passati 10 anni!
 - Con la scusa dell' «acqua pubblica» il risultato fu esteso a tutti i SPL (senza che gli elettori lo sapessero)
 - In questi 10 anni il mandato referendario è stato rispettato (no alle bufale sul «referendum tradito»)
 - Forse è ora di fare un passo avanti! Si cambiano le costituzioni e le leggi, solo il referendum è «per sempre»?

Spunti di riflessione

- Bambino e acqua sporca
 - Usi e abusi del modello della gestione diretta
 - Aziende che non approvano il bilancio per non dover chiudere in passivo
 - Aziende che tirano a campare nella mediocrit , non facendo investimenti e cristallizzando lo status quo
 - Ma anche moltissimi casi virtuosi e di successo!!
 - La norma prevede obblighi per le gestioni in house, il che non significa che analoghi obblighi non valgano anche per le altre gestioni (ma andrebbero esplicitati)!
- Pubblico o privato, purch :
 - Gestione ispirata a modello industriale (creazione valore)
 - Accesso al mercato finanziario per investimenti (il che non vuol dire «accogliere la logica del profitto»)
 - Collo di bottiglia organizzativo (molte aziende sono «ingolfate» dalla gestione di troppi lavori)
 - Si privilegi il criterio dell'efficacia (anche nello spendere bene i soldi del PNRR)

Le potenziali trappole

- Un ennesimo tentativo di imporre la privatizzazione dei SPL?
 - Se è vero che vanno limitati gli abusi, non sarebbe corretto «sparare nel mucchio»
 - Dieci anni di relativa «pace» sul fronte normativo hanno fruttato miglioramenti significativi («rivoluzione silenziosa delle regole»)
 - Rischio che per l'ennesima volta si fermi tutto, facendo ripiombare i SPL nell'incertezza normativa, concentrando la strategia delle imprese su questioni di propria sopravvivenza, togliendo lavoro agli ingegneri per darlo agli avvocati
 - Il tema dei rinnovi («automatico ritorno a in house»?)
 - «Costi di transizione» elevati qualunque sia il modello di gestione; cambio modello deve essere «extrema ratio» dove le cose vanno bene
- Ma chi giudica se le cose vanno bene?
 - AGCM e Corte dei Conti: solo «moral suasion» o poteri effettivi di veto?
 - «Sunshine regulation», o c'è dell'altro?
 - Settori regolati vs. settori non regolati: come è possibile dettare discipline uniformi che non tengono conto di questo aspetto?
 - Basterebbe applicare con rigore le norme già esistenti su in house (in materia di governance, equilibrio finanziario etc), decretando lo scioglimento di quelle che non approvano i bilanci!!
 - Volendo fare le cose per bene, le gestioni in house «virtuose» hanno poco da temere (ma il ddl trasuda di pregiudizi e richieste di adempimenti che rischiano di accomunarle a quelle meno virtuose)
 - Rischio di «braccio di ferro istituzionale»: responsabilità politica sui SPL deve essere dei soggetti locali (ma senza che questi godano di ambiti di sostanziale arbitrio e discrezionalità)

Le potenziali trappole

- Esiste un «comparto dei SPL»?
 - Pregiudizio duro a morire: «siccome sono locali allora sono semplici»
 - Meglio «fare un tagliando al TUSP» (disciplina dello strumento), evitando di dettare norme trasversali che valgono per tutti i settori, che invece hanno specificità industriali completamente diverse
- Adempimenti devono essere simmetrici
 - Grande opportunità: innovare nei modelli di governance, istituendo «principi contabili» adatti a cogliere la missione delle imprese pubbliche
 - Rendicontazione, trasparenza etc devono valere per tutti e non solo per pubblico!
 - «Rimunicipalizzazione» deve essere opzione tanto quanto il suo contrario!
 - Scelta di abbandonare il modello in-house deve essere motivata tanto quanto la scelta di adottarla!
- Pagliuzze e travi
 - Attenzione del legislatore è tutta su affidamento in-house; scarsa invece l'attenzione ad altri aspetti: phaseout gestioni in economia, concentrazione, solidità finanziaria
 - Si rischia di complicare la vita a «quelli bravi» senza che «quelli meno bravi» ne siano più di tanto toccati
 - Quali sono le alternative concretamente praticabili rispetto al modello in-house? Sensazione che per equiparare i modelli, anziché semplificare il ricorso al mercato (riformando il Codice Appalti) si voglia complicare