**AS547 - GESTIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NELLA
PROVINCIA DI NOVARA**

Roma, 3 luglio 2009

Presidente della Giunta Regionale del Piemonte
Presidente della Provincia di Novara

Nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato intende formulare alcune osservazioni in merito all'affidamento della gestione dei servizi di trasporto pubblico locale (di seguito, TPL) nella Provincia di Novara.

In particolare, l'Autorità intende esprimersi in relazione al bando di gara per l'affidamento della gestione dei servizi di TPL su gomma ed acqua che Codesta Amministrazione dovrà pubblicare entro l'anno 2009.

La pubblicazione di tale bando è prevista dalla normativa regionale. Infatti, la Regione Piemonte con D.G.R. n. 53-9321 del 28.07.2008, ha adeguato le risorse regionali per i servizi minimi a favore degli Enti soggetti di delega per il periodo 1.1.2008 – 31.12.2010 e, con il provvedimento n. 32-9796 del 13.10.2008, ha indicato che per l'anno 2009 le risorse aggiuntive corrispondenti alla quota anticipata per il 2008, non potranno essere trasferite qualora non siano attivate le procedure di affidamento mediante gara dei servizi di trasporto pubblico locale.

Inoltre, la Regione Piemonte con D.G.R. n. 57 – 10312 del 16.12.2008 ha stabilito che a decorrere dall'anno 2009, l'erogazione delle risorse aggiuntive agli enti soggetti di delega, avverrà solo a seguito della pubblicazione, da parte di quest'ultimi, di un bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale di loro competenza.

A tal riguardo l'Autorità confida che questa Amministrazione realizzerà tempestivamente condizioni di affidamento e rinnovo delle concessioni per le attività di gestione dei servizi di TPL idonee ad evitare ingiustificate restrizioni della concorrenza, ovvero confermi il proprio intendimento a procedere quanto prima all'adozione di procedure ad evidenza pubblica.

Da un lato, infatti, l'Autorità ricorda che il rinnovo automatico delle concessioni non consente di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica”¹.

¹ Cfr. AS135, Proroghe delle concessioni autostradali, in Bollettino n. 19/98.

Dall'altro lato, secondo l'orientamento costante dell'Autorità², è opportuno ridurre la discrezionalità amministrativa nella scelta dei concessionari e dovrebbero, comunque, essere rispettati i principi comunitari della parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità (come evidenziato dalla Comunicazione Interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario³). Il bando di gara, pertanto, non dovrebbe contenere previsioni idonee a causare ingiustificati vantaggi all'operatore *incumbent*, affinché la possibilità di ingresso di nuovi operatori sia effettivamente garantita.

Inoltre, con riferimento all'individuazione del perimetro degli obblighi di servizio pubblico (OSP) ed alla cornice costituita dai relativi regolamenti comunitari⁴, l'Autorità intende ribadire che l'identificazione dei servizi reputati sufficienti per la collettività sulla base dell'interesse generale e la connessa definizione degli obblighi di servizio pubblico rappresentano un momento cruciale nell'attività di regolamentazione dei servizi di trasporto pubblico. Le modalità con cui viene individuato il perimetro degli OSP influenzano infatti sia le condizioni di fruibilità del servizio universale che le dinamiche concorrenziali nei mercati contigui dei servizi non regolati.

Il regime di OSP dovrebbe essere circoscritto a quella parte del servizio pubblico il cui soddisfacimento potrebbe altrimenti non essere garantito dal confronto competitivo e ciò richiederebbe una netta separazione tra l'obiettivo di tutela della continuità territoriale ed altri obiettivi di *policy* perseguiti dal regolatore. Pertanto, al fine di minimizzare le restrizioni concorrenziali che derivano dall'esigenza di garantire il diritto alla mobilità dei residenti, dovrebbe essere assicurata la necessaria separazione tra compiti di servizio pubblico e attività da svolgere in concorrenza.

L'Autorità auspica che le osservazioni svolte possano essere prese in considerazione nelle valutazioni che i soggetti in indirizzo saranno chiamati ad assumere sulla materia.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà

² Cfr. AS135, Proroghe delle concessioni autostradali, in Bollettino n. 19/98, e AS152, Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative, in Bollettino n. 42/98.

³ Cfr. Comunicazione Interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, in GU C 121 del 29.4.2000.

⁴ Cfr. in particolare il Regolamento (CEE) n. 1191/69, del Consiglio relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, in GUCE L156 del 28 giugno 1969, come modificato dal Regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, in GUCE L169 del 29 giugno 1991. Il Regolamento (CEE) n. 1191/69 definisce gli OSP come quegli obblighi che l'impresa non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni se considerasse esclusivamente il proprio interesse commerciale e li articola in obblighi di esercizio (continuità, capacità, regolarità del servizio), obblighi di trasporto (non discriminazione verso gli utenti) e obblighi tariffari (applicazione all'utenza di prezzi e condizioni stabiliti e omologati dalle pubbliche autorità). Ciò anche in contrasto con l'interesse commerciale dell'impresa di trasporto, potendo il regolatore prevedere la concessione di una compensazione a parziale copertura dei costi non recuperati attraverso le tariffe.

AS548 - COMUNE DI LUZZI (CS) - GESTIONE DEL SERVIZIO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA

Roma, 5 giugno 2009

Comune di Luzzi

Oggetto: *Vs. richiesta di parere relativa all'affidamento, ai sensi dell'art. 23 bis, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, della gestione del servizio di raccolta differenziata e trasporto dei rifiuti solidi urbani ('RSU').*

Con riferimento alle richieste in oggetto, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 28 maggio 2009 ha preso atto delle informazioni fornite dall'ente richiedente per la valutazione del caso e sulla base delle medesime esprime le seguenti considerazioni, ai sensi dell'articolo 23 bis, comma 4, del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008.

La normativa citata ha stabilito che il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali debba avvenire, in via ordinaria, a favore di soggetti individuati mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. La stessa norma ha, tuttavia, previsto che tale principio possa essere derogato in presenza di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento.

Con riferimento al caso in esame si ritiene che non sia stata dimostrata, nei limiti di seguito precisati, la sussistenza delle condizioni previste dal comma 3 dell'art. 23 bis e, quindi, delle ragioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato per l'affidamento della gestione del servizio di raccolta differenziata e trasporto dei rifiuti solidi urbani ('RSU').

Codesta amministrazione ha motivato la sua scelta di non ricorrere efficacemente e utilmente al mercato sulla base di ragioni solo parzialmente condivisibili. Tale scelta sembra avere quale principale motivazione l'assenza di operatori sul mercato disponibili a fornire il servizio oggetto di affidamento nella sua interezza, essendo pervenuta agli uffici comunali solamente un'offerta per alcuni dei servizi che l'amministrazione intende espletare. Deve osservarsi, al riguardo, che la circostanza che vede l'offerta pervenuta al comune inerente a servizi diversi e limitata ad alcuni dei servizi richiesti non esclude, di per sé, la possibilità di espletare in deroga alle modalità ordinarie di affidamento solamente i servizi necessitati non contemplati nell'offerta suddetta, limitandosi, così, a svolgere con modalità *in house* solo quanto non offerto dal mercato. Ciò, peraltro, non dovrebbe essere svolto, in conformità a quanto disposto dall'art. 13 D.L. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in L. 4 agosto 2006, n. 248, attraverso una società avente quale oggetto sociale

anche la produzione di beni e servizi strumentali all'attività dell'ente locale, posto che le società adibite a tali fini devono essere ad oggetto sociale esclusivo.

Deve poi evidenziarsi, che la scelta fondata sull'assenza di alternative che contemplino la gamma completa dei servizi da affidare, senza considerare l'offerta di fornitura parziale di servizi, rende inadeguata la valutazione comparativa fra l'affidamento *in house* e il ricorso a procedura ad evidenza pubblica, posto che la valutazione in parola dovrebbe essere effettuata con riguardo specifico alla possibilità di ricorrere al mercato almeno per i servizi offerti. Ciò fatta salva l'impossibilità di effettuare la comparazione in ordine ai servizi per i quali non è stata formulata alcuna offerta.

Inoltre, le ulteriori considerazioni su cui si fonda l'analisi comparativa non sembrano poter giustificare a pieno la scelta operata dall'amministrazione comunale. Il riferimento è, in particolare, alla circostanza che vede la società partecipata da codesto comune priva della finalità di produrre utili o la possibilità, attraverso l'affidamento prospettato, di incentivare la raccolta differenziata dei rifiuti nel territorio. Da una parte, infatti, l'assenza della finalità di lucro della società affidataria non può considerarsi elemento atto a giustificare la scelta di affidare *in house* un determinato servizio. Dall'altra, la medesima scelta non appare riconducibile all'esigenza di incentivare la raccolta differenziata, posto che tale finalità può ben essere perseguita attraverso l'affidamento del servizio secondo le modalità ordinarie, nel rispetto dei principi concorrenziali.

In definitiva, con esclusivo riferimento al servizio di raccolta differenziata porta a porta dei rifiuti e al connesso trasporto negli appositi centri appaiono sussistere peculiari caratteristiche economiche sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, che non consentono un efficace e utile ricorso al mercato. Con riferimento ai citati servizi, peraltro, non risulta pervenuta a codesto comune alcuna offerta a seguito dell'indagine di mercato svolta. Le medesime conclusioni non valgono con riferimento agli altri servizi di cui necessita codesta amministrazione. In ordine a questi ultimi, la scelta dell'affidamento in deroga rispetto alle procedure competitive ad evidenza pubblica non risulta sorretta da adeguate giustificazioni.

All'Autorità, dunque, non sono stati forniti elementi utili per valutare la sussistenza dei presupposti per derogare, nei limiti sopra precisati, alle modalità ordinarie per l'affidamento dei servizi oggetto del presente parere.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'autorità entro trenta giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

IL SEGRETARIO GENERALE

Luigi Fiorentino